

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ И ПРАКТИКИ:
ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

Сборник материалов
VII научно-практической конференции
молодых ученых

(19 июня 2015 г., г. Москва)

Москва • 2015

УДК 340
ББК 67
А 43

Под редакцией:

А.Ю. Винокурова, и.о. проректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора;

К.А. Комогорцевой, старшего научного сотрудника НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидата юридических наук.

Рецензенты:

Н.А. Игонина, заведующая отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук;

К.В. Камчатов, ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

А 43 **Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых:** сб. материалов VII науч.-практ. конф. молодых ученых (19 июня 2015 г., г. Москва) / под ред. А.Ю. Винокурова и К.А. Комогорцевой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015. – 268 с.

В сборник включены статьи участников научно-практической конференции молодых ученых «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых», состоявшейся в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 19 июня 2015 г., в которых рассматриваются проблемы прокурорской деятельности, криминологии, уголовного и уголовно-процессуального права.

Для работников органов прокуратуры, правоохранительных и контролирующих органов, преподавателей, научных работников, аспирантов и студентов юридических вузов.

УДК 340
ББК 67

©Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2015

Раздел I. Проблемы прокурорской деятельности

М.В. Вавилин,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
прокурор отдела по обеспечению
участия прокуроров в гражданском
и арбитражном процессе
прокуратуры Республики Татарстан

Актуальные вопросы организации и координации системы правового воспитания и правового просвещения в Российской Федерации

Сегодня все более остро стоит вопрос об активизации правового просвещения и повышения качества правового воспитания граждан. Исходя из сущности правового государства, следует отметить, что именно оно в лице своих государственных органов и должно обеспечить правовое просвещение и правовое воспитание. Эффективность реализации этой задачи зависит напрямую от качества организации этого процесса.

Обратимся к историческому опыту. Одним из основных факторов успеха в сфере правового просвещения в советский период, несомненно, являлась четко определенная система координации всех органов и учреждений, в обязанности которых входило ведение просветительской работы. Распоряжения органов юстиции в этой сфере имели императивный характер. Все мероприятия по правовому воспитанию, планируемые министерствами, ведомствами и организациями, проходили через согласование с ними. Органы юстиции составляли сводные планы правовой пропаганды. Формат мероприятий был различным. Это проведение семинаров, совещаний и конференций по актуальным вопросам права, конкурсов и т.д.

Активно использовались средства массовой пропаганды. Так, например, советское радио проводило трансляции более чем на 70 языках народов СССР. К участию в программах приглаша-

лись известные представители юридической науки. Однако сегодня указанная сфера значительно переориентирована. Современные телевизионные передачи носят, прежде всего, характер ток-шоу, не предоставляют в нужном объеме правовую информацию, не пропагандируют и не транслируют модель правового поведения гражданина. Не во всех периодических печатных изданиях сегодня имеются правовые рубрики. Озабоченность вызывает то, что юридическую литературу стали издавать далекие от юриспруденции организации.

Проблемы правового просвещения и правового воспитания сегодня затрагиваются многими авторами¹. В то же время предлагается подойти к рассмотрению этого вопроса системно.

На сегодняшний день актуальным вопросом остается формирование системы правового просвещения и правового воспитания, которая будет иметь определенные цели, задачи и механизм реализации мер просветительского воздействия. В качестве критериев эффективности работы указанной системы можно рассматривать снижение уровня преступности в стране, повышение уровня гражданской активности населения, активизацию его сотрудничества с правоохранительными органами, повышение степени доверия к ним и пр.

Среди задач, которые стоят на сегодняшний день в рассматриваемой сфере, можно выделить следующие:

- 1) нормативно-правовое закрепление организационных основ системы правового просвещения и правового воспитания и устранение пробелов в организационных связях;
- 2) осуществление мониторинга проблем организации правового просвещения и правового воспитания и поиск их решений;

¹ См., напр.: *Шевнин С.В.* Разъяснение законодательства и правовое просвещение в подростковой среде // *Законность.* 2014. № 7. С. 25 – 26; *Пономарева Ю.Ю.* К вопросу о повышении уровня правового просвещения населения органами местного самоуправления // *Муницип. служба: правовые вопросы.* 2013. № 4. С. 40 – 43; *Мирошник Е., Пантелеев Б., Фурсова И.* Правовое просвещение молодежи // *ЭЖ-Юрист.* 2013. № 16. С. 8; *Бочарова М.* Интервью с доцентом кафедры трудового права юридического факультета СПбГУ, директором Юридической клиники СПбГУ, кандидатом юридических наук, лауреатом юридической премии «Юрист года» в номинации «Правовое просвещение» Еленой Николаевной Доброхотовой // *Юрид. мир.* 2013. № 3. С. 4 – 8 и др.

3) определение и внедрение наиболее эффективных технологий правового просвещения и правового воспитания;

4) разработка и применение критериев оценки качественного состояния правосознания населения;

5) определение направлений развития системы правового просвещения и правового воспитания на долгосрочную перспективу.

Как отмечает заместитель Генерального прокурора Российской Федерации А.Г. Звягинцев, исторически органы прокуратуры первыми обратили внимание на необходимость организации правового просвещения населения¹.

Наиболее эффективной формой правового просвещения и правового воспитания является вовлечение граждан в эти процессы. Эта технология применялась в органах прокуратуры уже в советское время. Забытой, но очень важной и эффективной формой выявления и борьбы с преступлениями в то время были общественные группы содействия прокуратуре и другим правоохранительным органам.

Впервые такие группы появились при органах прокуратуры в 1929 г. Группы содействия создавались и функционировали на предприятиях, в совхозах и колхозах. Так, например, по информации официального сайта прокуратуры Республики Мордовия в 1935 – 1936 гг. в Мордовской АССР в таких группах состояло 1945 человек².

Органами прокуратуры принимались положения о группах содействия. В этих документах определялся порядок избрания групп содействия прокуратуре, сроки полномочий их членов, права и обязанности. Там же содержались обязанности прокуроров по отношению к общественным группам: регулярно инструктировать их, проводить беседы, рассылать в их адрес инструктивные письма, снабжать актив инструктивными материалами и др. Группы содействия прокуратуре принимали участие в расследовании уголовных дел, проверке газетных публикаций, прово-

¹ Звягинцев А.Г. Правосознание и духовность как основа государственности // Законность. 2008. № 2.

² Официальный сайт прокуратуры Республики Мордовия. URL: <http://www.prokrm.ru/content/view/2352/35> (дата обращения: 08.06.2015).

дили правовые беседы с населением. Они же публиковали заметки о прокурорской деятельности.

Актуальным вопросом является привлечение общественности на борьбу с правонарушениями и сегодня. Молодежные группы содействия правоохранительным органам могут быть сформированы из наиболее достойных представителей молодежного сообщества – например, это общественные активисты, лидеры молодежных организаций и движений (в том числе профсоюзных). Среди функций, выполняемых группами, могут быть: проведение мониторинга информационного пространства (социальных сетей и т.п.); организация и проведение проектов правового и культурного просвещения сверстников; выявление правонарушений; работа в качестве общественных помощников при сотрудниках правоохранительных органов; участие в добровольных народных дружинах и др. В качестве формы поощрения лучших активистов групп могут быть предусмотрены рекомендации при трудоустройстве в правоохранительные органы, премирование, выдвижение на участие в конкурсных мероприятиях и др.

Современные исследователи разделились на два основных направления: первые относят правовое просвещение к дополнительным функциям прокуратуры, другие вообще не рассматривают это направление как функцию. Действительно, основные функции закреплены в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹. Деятельность по правовому просвещению условно отнесена к иным направлениям деятельности органов прокуратуры и непосредственно в законе не упоминается.

В то же время Закон СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР»² в ст. 3 среди основных направлений деятельности прокуратуры выделял участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов. Среди принципов организации и деятельности прокуратуры, закрепленных в ст. 4 указанного закона, значилось взаимодействие с общественными организациями и трудовыми коллективами, опора на активную помощь граждан в деле укрепления правопорядка.

¹ Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 41.

Современные исследователи данной проблематики все чаще стали высказываться за закрепление координирующей роли органов прокуратуры в сфере правового просвещения и правового воспитания¹. Основными предпосылками к этому являются:

1) наличие высококвалифицированного состава органов прокуратуры;

2) самая большая концентрация правовой информации о нарушениях требований действующего законодательства и ежедневная юридическая практика работников;

3) координирующая функция органов прокуратуры среди правоохранительных органов.

Правовая культура в обществе настолько будет развита, насколько образованы и воспитаны его члены. Важным направлением в конструируемой системе правового просвещения и правового воспитания граждан является совершенствование законодательства в сфере образования.

К сожалению, на сегодняшний день федеральным законодательством в сфере образования обязанность по правовому воспитанию подрастающего поколения на образовательные учреждения прямо не возложена.

В то же время, например, Закон СССР от 19.07.1973 № 4536-VIII «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании»² в качестве одной из главных задач средней общеобразовательной школы, профессионально-технических училищ, средних специальных учебных заведений, высших учебных заведений закреплял правовое воспитание учащихся. И если первые три уровня должны были разрешить задачу привития учащимся уважения к советским законам и правилам социалистического общежития, формирование сознания необходимости их соблюдения, то высшие учебные заведения должны были сформировать сознательное отношение к общественному долгу, правам и обязанностям граждан СССР.

В связи с этим предлагается вернуть в Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федера-

¹ См., напр.: Курбатов С.О. Прокуратура России как субъект правовоспитательного процесса // Вестн. Пермского ун-та. Юрид.е науки. 2014. № 2. С. 18 – 26.

² Свод законов СССР. 1990. Т. 3. С. 200.

ции»¹ обязанность образовательных организаций заниматься правовым просвещением и правовым воспитанием учащихся.

Отдельным аспектом формирования системы правового просвещения и правового воспитания является взаимодействие органов прокуратуры с образовательными организациями. Сегодня в этой сфере существуют два вида деятельности органов прокуратуры: 1) непосредственно надзорная деятельность (за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи); 2) участие работников прокуратуры в правовом просвещении учащейся молодежи и работников образовательных организаций.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению»² в п. 6 предписывает при проверках исполнения законов о несовершеннолетних и молодежи отслеживать наличие правовой тематики в учебных планах, ориентировать руководство образовательных учреждений на осуществление мероприятий, направленных на охрану прав и законных интересов этой категории граждан, профилактику правонарушений, разъяснение ответственности за противоправное поведение. В данном пункте отражена своего рода координирующая роль прокуратуры в сфере правового просвещения и правового воспитания, направленная на совершенствование образовательного процесса.

В случае закрепления за органами прокуратуры координирующей роли в сфере правового просвещения и правового воспитания целесообразным явилось бы привлечение сотрудников прокуратуры к экспертизе образовательных программ в области права и государственных стандартов в сфере подготовки юридических кадров.

Согласно п. 1 ст. 11 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в систему прокуратуры Российской Федерации входят редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами. Подготовленные на высокопрофессиональном уровне пособия, выпускаемые печатными органами системы прокуратуры, могли бы стать хорошим учебным материалом для образовательных организаций. Большинство из этих пособий пред-

¹ Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (Ч. I). Ст. 7598.

² Законность. 2008. № 10.

лагается размещать для свободного использования в сети Интернет на официальных сайтах редакций печатных изданий.

Следующим наиболее важным аспектом в исследуемой проблематике является создание и распространение инновационных и интерактивных технологий в процессе правового просвещения и правового воспитания.

Несомненно, в век информационных технологий нельзя ориентироваться только на чтение лекций по правовому просвещению и участию в круглых столах. Сегодня нужно искать новые формы организации этой работы. Целью деятельности по правовому просвещению и правовому воспитанию является в том числе увеличение охвата аудитории.

Свободный доступ к материалам правового просвещения – один из принципов работы в этой сфере. Одной из современных технологий являются массовые открытые онлайн-курсы, так называемые МООС (Massive Open Online Courses). Главная цель таких онлайн-курсов – способствовать самостоятельному изучению материала. Знания проверяются путем прохождения тестов. Замечательный пример таких курсов представлен на официальном сайте Президента Российской Федерации – интерактивном портале «Президент России – гражданам школьного возраста»¹.

Проблемой остается увеличение интереса молодого поколения к правовым знаниям. С 2011 г. прокуратурой Республики Татарстан реализуется республиканский проект «Знатоки трудового законодательства»². При разработке проекта рабочей группой, состоящей из сотрудников прокуратуры, были изучены материалы социологических исследований ВЦИОМа, которые показали, что наиболее востребованной для граждан на сегодняшний день является информация о защите трудовых прав (занимает первое место по результатам опросов).

При выборе формы проекта были использованы современные методики разработки проектов. Формат конкурса был определен как очно-заочный, состоящий из трех туров: 1) интернет-

¹ Президент России – гражданам школьного возраста. URL: <http://kids.kremlin.ru> (дата обращения: 08.06.2015).

² Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-182255> (дата обращения: 08.06.2015).

тестирование (15 простых вопросов по трудовому праву); 2) подготовка и направление в оргкомитет видео лекции на заданную тематику; 3) очное собеседование конкурсной комиссии с кандидатами на присуждение главных премий. В качестве партнеров конкурса выступили Управление Министерства юстиции по Республике Татарстан, Федерация профсоюзов Республики Татарстан, Республиканское агентство по печати и массовым коммуникациям «Татмедиа», Казанский (Приволжский) федеральный университет, компания «КонсультантПлюс».

Проект получился достаточно интересным. Если проследить динамику по количеству участников первого тура (тестирования), то в 2011 г. приняли участие 300 человек, в 2012 г. – более 700 человек, в 2014 г. – свыше 1000 человек. Работа по правовому просвещению в данном случае не закончилась лишь церемонией награждения победителей конкурса. Так, команда победителей первого конкурса представила Республику Татарстан на I Межвузовской олимпиаде по трудовому праву, организованной Санкт-Петербургским юридическим институтом (филиалом) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а команда выпускников второго конкурса провела молодежную неделю правовых знаний по охране труда в вузах Республики Татарстан.

Важным вопросом является необходимость организации учета работы по правовому просвещению. На сегодняшний день действует приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11.12.2012 № 446 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «О работе прокурора по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» по форме ВОиПП и Инструкции по его составлению». Изучив показатели данного отчета, следует отметить, что правовому просвещению сотрудники органов прокуратуры уделяют большое внимание.

Таким образом, вопрос нормативного закрепления и организации системы правового просвещения и правового воспитания остается открытым.

Д.И. Ережипалиев,
старший научный сотрудник НИИ
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Совершенствование законодательства о запрете розничной продажи алкогольной продукции несовершеннолетним

Одной из целей государственной политики в интересах детей является их защита от факторов, негативно влияющих на физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие несовершеннолетних¹.

В соответствии с Национальной стратегией действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегией государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года и иными нормативными документами среди задач государства выделяется создание условий для здорового развития каждого ребенка с рождения, сохранение и укрепление здоровья населения, увеличение продолжительности активной жизни, создание условий и формирование мотивации для ведения здорового образа жизни.

В числе приоритетных задач Концепции реализации государственной политики по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации, в том числе среди несовершеннолетних, на период до 2020 года – организация новых видов отдыха и досуга для молодежи и взрослого населения, исключая традицию употребления алкогольной продукции; применение ценовых и налоговых мер с целью снижения доступности алкогольной продукции для населения, особенно для молодежи; профилактика злоупотребления алкогольной продукцией и возникновения алкогольной зависимости и др.²

¹ Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // Рос. газ. 1998. 5 авг.

² Собрание законодательства РФ. 2010. № 2. Ст. 264.

Реализация указанных задач несовместима с постоянным нахождением в поле зрения детей алкогольной продукции.

В настоящее время государственная политика по уменьшению потребления спиртных напитков населением за счет ежегодного повышения акцизов на алкоголь, введения запретов на его продажу несовершеннолетним, а также в определенное время суток и в ограниченных местах обусловила снижение в 2014 г. статистических данных по потреблению россиянами крепких спиртных напитков. Доля водки и прочего крепкого алкоголя в потреблении россиян снизилась на 2%¹.

Однако острая социальная проблема потребления несовершеннолетними и малолетними детьми психоактивных веществ, создающая угрозу интересам национальной, в том числе демографической, безопасности государства в целом сохраняется нерешенной². Потребление алкогольной продукции подростками снижает их интеллектуальные способности, ухудшает работу головного мозга, негативно влияет на успеваемость. Пьющие молодые люди вредят не только своему здоровью, образованию, но и своей карьере, профессиональному будущему, в целом национальной экономике³.

Наблюдается рост потребления слабоалкогольных напитков подростками. Это в немалой степени способствует снижению уровня средней продолжительности жизни и росту показателей преждевременной смерти населения⁴.

В связи с этим в ряде субъектов страны приняты региональные законы, устанавливающие ограничение розничной продажи слабоалкогольных тонизирующих напитков⁵. По словам депутата

¹ Официальный сайт Российской газеты. URL: <http://www.rg.ru/2014/10/30/alcohol-site-anons.html> (дата обращения: 25.05.2015).

² Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы, утв. Указом Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537.

³ Распоряжение Правительства РФ от 30.12.2009 № 2128-р // Собрание законодательства РФ. 2010. № 2. Ст. 264.

⁴ Официальный сайт Роспотребнадзора. URL: http://rospotrebnadzor.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=3030&sphrase_id=359493 (дата обращения: 25.05.2015).

⁵ В настоящее время подобные ограничения действуют в 20 российских регионах. См. напр.: Закон г. Москвы от 18.03.2015 № 11 «Об установлении ограничений в сфере розничной продажи слабоалкогольных тонизирующих напитков» // Официальный сайт Правительства Москвы. URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения: 01.06.2015).

Мосгордумы Кирилла Щитова, основными потребителями алкоголенергетиков считаются подростки. «Именно с этих банок начинается подростковый алкоголизм, так как молодежь воспринимает это не как алкогольный напиток, а как сладкую газировку»¹, – отметил К. Щитов.

Учитывая значимость вопросов защиты здоровья и нравственности несовершеннолетних, в Московской области установлены ограничения и на розничную продажу безалкогольных тонизирующих напитков. В частности, с 1 мая 2015 г. розничная продажа безалкогольных тонизирующих напитков не допускается несовершеннолетним и в детских, образовательных и медицинских организациях². Безусловно, подобные шаги со стороны региональных властей создают дополнительную гарантию для сохранения и укрепления здоровья детей и способствуют совершенствованию правового регулирования в сфере розничной продажи алкогольной продукции.

Однако серьезным индикатором надлежащего правового регулирования рассматриваемой сферы является уровень детской правонарушаемости в состоянии алкогольного опьянения.

В отечественной криминологии пьянство и алкоголизм относят к фоновым криминогенным (асоциальным) явлениям³. Криминологическая особенность пьянства и алкоголизма заключается в том, что эти явления выступают как катализатор преступного поведения подростков, что подтверждается официальными статистическими данными.

За последние 5 лет в стране отмечается увеличение удельного веса несовершеннолетних, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения. Если в 2010 г. удельный вес числа нетрезвых несовершеннолетних от общего числа подростков, совершивших преступления, составил – 10,0% (или 7255 человек), в 2011 г. – 11,0% (7247 человек), то в 2012 – 2014 гг. –

¹ URL: <https://news.mail.ru/society/22185201/?frommail=1> (дата обращения: 01.06.2015).

² Закон Московской области от 30.03.2015 № 40/2015-ОЗ «Об установлении ограничений розничной продажи слабоалкогольных и безалкогольных тонизирующих напитков на территории Московской области» // Официальный Интернет-портал Правительства Московской области. URL: <http://www.mosreg.ru> (дата обращения: 31.03.2015).

³ См.: Яковлева Н.Г. Влияние употребления спиртных напитков на преступность несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1974.

13,9% (8262, 8428 и 7542 человека соответственно)¹, что не может не вызывать беспокойства.

В связи с этим постоянное нахождение в поле зрения несовершеннолетних алкогольной продукции практически нивелирует предпринимаемые меры по ограничению розничной продажи алкогольной продукции несовершеннолетним, в том числе антиалкогольную пропаганду образовательных и медицинских организаций в условиях реализации алкогольной продукции в непосредственной близости от них.

В силу указанных обстоятельств особого внимания, на наш взгляд, заслуживают проблемы правового регулирования розничной продажи алкогольной продукции в детских, образовательных, медицинских организациях, на объектах спорта, на прилегающих к ним территориях.

Согласно абзацу второму п. 2 ст. 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» (далее – Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ)² не допускается розничная продажа алкогольной продукции в детских, образовательных, медицинских организациях, на объектах спорта, на прилегающих к ним территориях.

К прилегающим территориям относятся земельные участки, которые непосредственно прилегают к зданиям, строениям, сооружениям и границы которых определяются решениями органов местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации³.

Таким образом, в настоящее время Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ не закрепляет минимальное расстояние от места торговли алкогольной продукцией до границ территорий детских, образовательных, медицинских организаций, объектов спорта, где не допускается розничная продажа алкогольной продукции, в отличие от Федерального закона от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего та-

¹ Форма 4-ЕГС Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

² Рос. газ. 1999. 19 янв.

³ См.: постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1425 // Рос. газ. 2013. 11 янв.

бачного дыма и последствий потребления табака»¹, в котором четко прописано, что запрещается розничная торговля табачной продукцией на расстоянии менее чем сто метров по прямой линии без учета искусственных и естественных преград от ближайшей точки, граничащей с территорией, предназначенной для оказания образовательных услуг. Такие границы по отношению к розничной торговле алкогольной продукцией определяются решениями органов местного самоуправления. Однако анализ регионального законодательства в рассматриваемой сфере свидетельствует об отсутствии единого подхода в регулировании вопросов в рассматриваемой сфере.

К примеру, в г. Ярославле расстояние от детских, образовательных, медицинских организаций и объектов спорта до границ прилегающих территорий к стационарным торговым объектам составляет не менее 50 метров, при оказании услуг общественного питания – не менее 20 метров; в г. Омске – не менее 30 метров; в г. Нижнем Новгороде – не менее 25 метров; в г. Ростове-на-Дону – не менее 70 метров до прилегающих границ стационарных объектов, не менее 30 метров до организаций, оказывающих услуги общественного питания; в г. Краснодаре – не менее 75 и 25 метров соответственно; в г. Кемерово – не менее 40 метров.

Проведенный анализ законодательства позволяет констатировать, что отмеченные недостатки в правовом регулировании отношений в сфере запрета розничной продажи алкогольной продукции несовершеннолетним не позволяют в полной мере осуществлять надлежащую охрану прав и законных интересов указанных лиц.

Полагаем, что подобные факты недопустимы. На наш взгляд, вопрос о минимальном расстоянии до границ территорий детских, образовательных, медицинских организаций, объектов спорта, где не допускается розничная продажа алкогольной продукции, должен быть одинаково решен во всех субъектах Российской Федерации.

Одним из путей решения данной проблемы могло быть определение на уровне Правительства Российской Федерации допустимого расстояния от детских, образовательных организаций и иных предусмотренных в законе объектов до ближайших пунк-

¹ Рос. газ. 2013. 26 февр.

тов розничной продажи алкогольной продукции и установление методики такого расчета.

Однако оптимальным решением этого вопроса, на наш взгляд, является принятие соответствующего законодательного акта на федеральном уровне.

В связи с этим в целях совершенствования законодательства о запрете розничной продажи алкогольной продукции несовершеннолетним полагаем необходимым предложить следующую редакцию абзаца второго п. 2 ст. 16 Федерального закона от 22.11.1995 № 171-ФЗ: «на расстоянии менее чем сто метров по прямой линии без учета искусственных и естественных преград от ближайшей точки, граничащей с территорией детских, образовательных, медицинских организаций, объектов спорта;».

А.С. Журавлева,
младший научный сотрудник НИИ
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Прокурорский надзор за исполнением законов, обеспечивающих охрану интеллектуальной собственности

Интеллектуальная собственность и высокие технологии являются важными факторами развития экономики во всех государствах, а защита прав в сфере интеллектуальной собственности – один из главных показателей развития общества.

Развитие технологий создает условия для различных форм посягательств на результаты интеллектуальной деятельности, в связи с чем задача противодействия производству и распространению контрафактной продукции, борьба с нарушениями интеллектуальных прав должна стать одной из приоритетных для государства¹.

¹ *Бут Н.Д., Паламарчук А.В.* Теоретические и практические основы защиты интеллектуальной собственности: монография. М.: Мир энциклопедий Аванта+, 2011. С. 327.

Кроме того, необходимость усиления защиты интеллектуальной собственности в России обусловлена вступлением Российской Федерации во Всемирную торговую организацию. Одним из условий полноценного сотрудничества между Российской Федерацией и Европейским союзом в рамках вступления во Всемирную торговую организацию является присоединение Российской Федерации к международным договорам и конвенциям, регулирующим вопросы охраны авторских и смежных прав, интеллектуальной собственности.

И надо отметить, что вопросам защиты интеллектуальной собственности в последние годы уделяется пристальное внимание руководством страны. Так, в начале 2015 г. Председатель Правительства Российской Федерации Д.А. Медведев провел заседание президиума Совета по модернизации экономики и инновационному развитию России, на котором обсуждалась политика в сфере интеллектуальной собственности. Было озвучено, что, по оценкам Роспатента, импорт интеллектуальной собственности в несколько раз превышает экспорт, что означает преимущественное использование не отечественных, а иностранных патентов. В связи с этим Д.А. Медведев заявил о необходимости корректировки стратегии инновационного развития, в том числе о целесообразности присоединения Российской Федерации к различным международным соглашениям в сфере защиты интеллектуальной собственности. Также он подчеркнул, что высокое значение для становления инновационной российской экономики имеет стимулирование дальнейшей коммерциализации разработок, и предложил осуществлять налоговые меры поддержки интеллектуальной деятельности в России.

Государство активно работает над тем, чтобы законодательство, обеспечивающее правовую охрану изобретений и других продуктов интеллектуальной собственности, функционировало надлежащим образом, в связи с чем в ГК РФ появилась часть четвертая.

Защита интеллектуальной собственности – задача общегосударственная, и в ее решении участвуют многие ведомства. Однако практика показывает, что зачастую своим бездействием они способствуют нарушениям прав на интеллектуальную собственность. Более того, своими необоснованными, незаконными действиями нередко именно они нарушают права интеллектуальной

собственности. Поэтому прокурорский надзор за исполнением законов в сфере защиты интеллектуальной собственности необходим для эффективного функционирования экономики государства.

Основными задачами прокурорского надзора являются: укрепление законности в сфере защиты интеллектуальной собственности; обеспечение законности актов, издаваемых федеральными министерствами и ведомствами, представительными и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля и их должностными лицами; обеспечение неукоснительного исполнения законов этими субъектами.

В целях эффективного противодействия преступлениям против интеллектуальной собственности прокурорами проводятся совещания по вопросам распространения контрафактной продукции и защите интеллектуальной собственности с участием ведомств, ответственных за борьбу с контрафактной продукцией и защиту авторских прав.

По полученной в ходе подобных совещаний информации о нарушениях прав интеллектуальной собственности прокурорами принимаются оперативные меры реагирования.

Следует отметить, что принимаемые прокурорами меры оказали положительное воздействие на состояние законности в рассматриваемой сфере. Так, по данным за 2014 г., количество нарушений в области интеллектуальной собственности, авторских и смежных прав снизилось на 28%¹.

Между тем в настоящее время наметилась тенденция роста распространения на отечественном рынке доли контрафактной продукции в различных категориях товаров широкого потребления, включая одежду, обувь, продовольствие, алкоголь, табачные изделия и др. Наряду с продукцией под известными иностранными торговыми марками объектами подделок становятся товары российского производства.

Согласно ст. 1515 и 1519 ГК РФ контрафактными являются товары, этикетки, упаковка товаров, на которых незаконно размещены товарный знак или сходное с ним до степени смешения обозначение, а также незаконно использованы наименования

¹ Данные сводного отчета по Российской Федерации по форме ОН за 2014 год.

мест происхождения товаров или сходные с ними до степени смешения обозначения. Лица, причинившие крупный ущерб правообладателям объектов интеллектуальной собственности и средств индивидуализации, могут быть привлечены к уголовной ответственности по ст. 147 и 180 УК РФ. Кроме того, за нарушение исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации юридическое лицо может быть ликвидировано, а деятельность индивидуального предпринимателя прекращена (ст. 1253 ГК РФ).

Товарный знак – это обозначение, служащее для индивидуализации товаров юридических лиц или индивидуальных предпринимателей и позволяющее отличать товары, выпускаемые одним юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, от товаров других юридических лиц или индивидуальных предпринимателей (п. 1 ст. 1477 ГК РФ).

Использование товарного знака, если такое использование осуществляется без согласия правообладателя, является незаконным. В соответствии со ст. 1229 ГК РФ другие лица не могут использовать товарный знак без согласия правообладателя. Правообладатель может по своему усмотрению разрешать или запрещать другим лицам использование товарного знака. Отсутствие запрета не считается согласием (разрешением).

Распространение контрафактной продукции обусловило необходимость существенной активизации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по пресечению и предупреждению правонарушений в сфере оборота объектов интеллектуальной собственности, повышения качества и эффективности межведомственного взаимодействия.

Повышение эффективности защиты интеллектуальной собственности возможно только с учетом постоянного комплексного анализа действующего законодательства, внесения изменений в соответствующие нормативные правовые акты, а также деятельности прокурора по надзору за исполнением законов в сфере интеллектуальной собственности.

Основными нормами законодательства Российской Федерации в области охраны интеллектуальной собственности являются: Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об адми-

нистративных правонарушениях, Уголовный кодекс Российской Федерации, Таможенный кодекс Таможенного союза.

При осуществлении надзора за исполнением законов в сфере интеллектуальной собственности прокурорам также следует учитывать следующие документы: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26.04.2007 № 14 «О практике рассмотрения судами уголовных дел о нарушении авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также о незаконном использовании товарного знака»; постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»; постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 29 от 26.03.2009 «О некоторых вопросах, возникших в связи с введением в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»; постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24.03.2011 № 28 «О внесении изменений в постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.02.2011 № 11 некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»; информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13.12.2007 № 122 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел, связанных с применением законодательства об интеллектуальной собственности».

Полагаем, что положительные изменения в области борьбы с контрафактной продукцией возможны в результате внесения дополнений в действующее законодательство, регулирующее вопросы интеллектуальной собственности.

В настоящее время действует Указ Президента Российской Федерации от 23.01.2015 № 31 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту промышленной продукции», которым предусмотрено создание Государственного комитета по противодействию незаконному ввозу, незаконному производству и обороту промышленной продукции, в том числе контрафактной продукции. Одновременно данным Указом предусмотрено создание комиссий по противодействию незаконному ввозу, незакон-

ному производству и обороту промышленной продукции, в том числе контрафактной продукции, в субъектах Российской Федерации.

21 января 2015 г. в Государственную Думу был внесен законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам антимонопольного регулирования и обеспечения продовольственной безопасности», который предполагает усиление ответственности за нарушение прав в сфере интеллектуальной собственности и обман потребителей. Несмотря на то что данный проект главным образом направлен на борьбу с контрафактной продукцией в таких сферах, как производство алкоголя и табака, он содержит предложения, которые должны значительным образом улучшить ситуацию на рынке в целом.

Представляется целесообразным внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, касающиеся увеличения размера штрафа за правонарушения в сфере интеллектуальной собственности, а также расширения объективной стороны правонарушений.

Так, предлагается изложить ч. 2 ст. 7.12 КоАП РФ в следующей редакции:

«2. Незаконное использование изобретения, полезной модели либо промышленного образца, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 статьи 14.33 настоящего Кодекса, разглашение без согласия автора или заявителя сущности изобретения, полезной модели либо промышленного образца до официального опубликования сведений о них, присвоение авторства или принуждение к соавторству –

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи пятисот до десяти тысяч рублей; на должностных лиц – от тридцати тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц – от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.»

Также предлагаем часть 1 ст. 14.10 КоАП РФ изложить в следующей редакции:

«1. Незаконное использование чужого товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара или сходных с ними обозначений для однородных товаров, а также прав на изобретения, полезные модели, промышленные образцы,

подтвержденные соответствующими патентами, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, –

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей с конфискацией предметов, содержащих незаконное воспроизведение товарного знака, знака обслуживания, наименования места происхождения товара.».

С учетом изложенного можно сделать вывод, что законодательство Российской Федерации позволяет регулировать возникающие правоотношения в сфере интеллектуальной собственности, но вместе с тем нуждается в совершенствовании. От состояния законодательства зависит эффективность прокурорского надзора за исполнением законов в указанной сфере.

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

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере охраны лесов от пожаров

В Российской Федерации деятельность органов государственной власти и местного самоуправления в сфере охраны лесов от пожаров строится согласно принципам, установленным Лесным кодексом Российской Федерации (ст. 1), и направлена на сохранение биологического разнообразия лесов, обеспечение охраны и защиты лесов. Основными задачами охраны лесов от пожаров являются предупреждение лесных пожаров, их обнаружение, ограничение распространения и тушение.

Однако как общее состояние охраны окружающей среды в Российской Федерации¹, так и охрана лесов от пожаров в последние годы остаются крайне неудовлетворительными. Лесные по-

¹ См.: *Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014 год: информ.-аналитич. зап. / под общ. ред. О.С. Капинус.* – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 108 – 118.

жары – стихийное бедствие, которое ежегодно «неожиданно» приходит в леса, при этом их география в основном остается прежней. Ежегодно в России происходит более 18 тыс. лесных пожаров. Около 80% лесных пожаров возникает по вине человека¹. В результате действия природных пожаров возникают региональные катастрофы.

К сожалению, пожароопасный период 2015 г. начался с гибели 31 человека в Республике Хакасия. Уничтожено более 1285 строений, большинство из которых – жилые дома. Свыше 450 человек обратились за медицинской помощью.

Возникновение и распространение лесных пожаров, переход огня на территории населенных пунктов и объекты инфраструктуры – это многолетняя проблема на всей территории Российской Федерации. Особенно остро она стоит в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах.

Рассмотрим динамику зарегистрированных лесных пожаров (рис. 1) и площадь пройденных пожарами лесных земель за последние 6 лет (рис. 2).

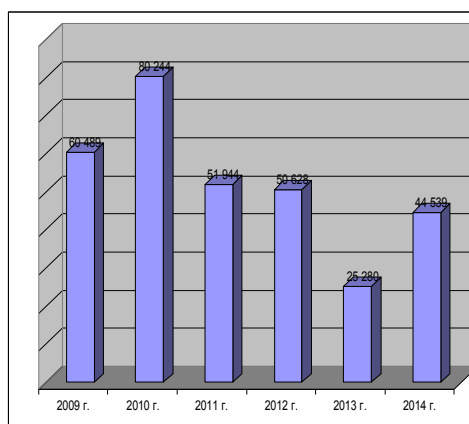


Рис. 1. Число случаев лесных пожаров (гектар)

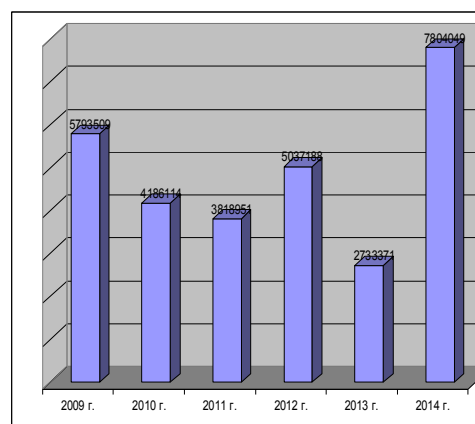


Рис. 2. Площадь лесных земель

Проблема лесных пожаров особо остро проявила себя в 2010 г. Зафиксирована гибель 53 человек, уничтожено более 1200 домов. Общие государственные расходы на тушение пожаров составили 19 млрд руб.

¹ По данным официального сайта Федерального агентства лесного хозяйства. URL: http://www.rosleshoz.gov.ru/forest_fires (дата обращения: 07.05.2015).

Борьба с лесными пожарами была признана одной из приоритетных на общегосударственном уровне.

По данным Рослесхоза, за 2014 г. возникло более 44,5 тыс. лесных пожаров¹, что больше на 76% (!), чем в 2013 г.

По сравнению с 2010 г. количество зарегистрированных лесных пожаров уменьшилось в два раза, но площадь лесных земель, пройденная пожарами, увеличилась (рис. 2). Так, в 2014 г. площадь лесных земель, пройденная пожарами, по сравнению с предыдущим годом увеличилась в 2,7 раза и превысила средне-многолетние значения в 3,4 раза.

По данным МЧС России, в 2014 г. количество очагов пожаров увеличилось по сравнению с 2013 г. в 1,7 раза, составив 82% от среднемноголетнего значения². В Забайкальском крае в результате взрывов боеприпасов на военных складах погибли десять человек, еще 18 человек пострадали. Причиной взрывов стали лесные пожары, огонь от которых распространился на территорию воинской части.

Таким образом, несмотря на сокращение количества зарегистрированных лесных пожаров в течение последних шести лет, площадь лесных земель, пройденных пожарами, увеличилась в несколько раз.

В таких условиях надзор за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров является одним из приоритетных направлений прокурорского надзора³.

Так, например, в Генеральной прокуратуре Российской Федерации создана и работает межведомственная рабочая группа в целях улучшения взаимодействия в работе по предупреждению, выявлению и устранению нарушений закона в сфере лесопользования, а также анализа действующего законодательства, посвященного пожароопасному периоду.

В 2014 г. прокуратура Забайкальского края провела проверку исполнения законодательства в сфере охраны и защиты лесов и населенных пунктов от природных пожаров, ликвидации по-

¹ По данным официального сайта Росстата. URL: <http://www.fedstat.ru/indicator/data.do?id=38497&referrerType=0&referrerId=946987> (дата обращения: 06.05.2015).

² См.: Прогноз чрезвычайной обстановки на территории Российской Федерации на 2015 год. С. 13. URL: <http://www.mchs.gov.ru/operationalpage/forecasts/item/3510275/> (дата обращения: 06.05.2015).

³ См. напр.: указание Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2011 № 127/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере охраны лесов от пожаров».

следствий чрезвычайной ситуации в крае по фактам уничтожения огнем более чем 150 жилых домов, более 100 дачных строений на территории 8 районов края.

По результатам проверки выявлены нарушения требований законодательства, выразившиеся в длительном невыполнении органами государственной власти края обязанности по надлежащему исполнению полномочий в сфере лесных отношений, формированию необходимого запаса сил и средств для тушения пожаров, а также защиты населенных пунктов от пожаров, ликвидации чрезвычайных ситуаций¹.

Наиболее неблагоприятная ситуация складывалась в республиках Саха (Якутия) и Тыва, Забайкальском и Приморском краях, Иркутской и Тверской областях. В этих и некоторых других субъектах вводился режим чрезвычайной ситуации в связи с распространением природных пожаров и их угрозой населенным пунктам и объектам инфраструктуры.

Каковы же основные причины лесных пожаров?

Основной причиной возникновения пожаров был и остается антропогенный (человеческий) фактор: невыполнение мероприятий по противопожарному обустройству лесов и населенных пунктов; позднее обнаружение и несвоевременное тушение пожаров; запоздалое введение режимов ограничения посещения лесов, чрезвычайной ситуации; сельскохозяйственные палы.

Основными нарушениями остаются: неисполнение органами государственной власти и местного самоуправления полномочий в сфере охраны лесов от пожаров, в том числе по обеспечению первичных мер пожарной безопасности (непринятие мер по созданию условий для забора воды из пожарных водоемов, отсутствие подъездных путей для проезда пожарной техники к пожарным водоемам).

Ненадлежащая организация уполномоченными органами государственного надзора в этой сфере влечет нарушение лесопользователями требований законодательства: не проводится очистка мест рубок, не выполняются мероприятия по противопожарному обустройству лесов, что способствует возникновению чрезвычайных ситуаций в лесах.

¹ По данным официального сайта Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-703623> (дата обращения: 06.05.2015).

Прокурорами выявляются факты неисполнения или ненадлежащего исполнения государственных контрактов, заключенных с целью проведения мероприятий по охране лесов от пожаров, мониторинга пожарной опасности, допускаются нарушения законодательства о закупках, расходовании бюджетных средств.

Так, например, по результатам рассмотрения внесенных прокуратурой актов реагирования были устранены нарушения законов и привлечены к ответственности должностные лица, из-за бездействия которых до уровня чрезвычайной ситуации развились торфяные пожары в юго-западных районах Брянской области, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, что грозило радиационным загрязнением другим территориям.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, что принимаемые органами власти всех уровней меры в Забайкальском, Приморском, Хабаровском краях, Амурской и Иркутской областях оказались недостаточными для предотвращения, своевременного выявления и оперативной ликвидации пожаров¹. Нарушения выявлялись также в республиках Бурятия, Татарстан, Чувашской Республике, Магаданской, Новосибирской, Омской, Тверской, Ульяновской областях, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре и других регионах.

В Забайкальском крае в результате надзорной деятельности органов прокуратуры и принятых мер реагирования удалось обеспечить создание источников противопожарного водоснабжения практически во всех поселениях, до начала пожароопасного периода обновить минерализованные полосы в 90% населенных пунктов, что способствовало снижению риска перехода огня на жилые дома. Комплексными проверками деятельности подразделений специализированной службы по охране лесов от пожаров были вскрыты факты халатности, взяточничества и иные преступления². Так, в апреле 2015 г. по материалам прокуратуры края органом следствия возбуждено уголовное дело в отношении руководителя Департамента гражданской обороны и пожарной безопасности Забайкальского края и его заместителя по признакам преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 293 УК РФ (халатность). В результате длительного бездействия должностных лиц,

¹ См.: URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-207700> (дата обращения: 06.05.2015).

² Официальный сайт прокуратуры Забайкальского края. URL: <http://www.prokuratura.chita.ru/news/?id=9360> (дата обращения: 06.05.2015).

ответственных за своевременное направление необходимых сил и средств для тушения лесного пожара на территории Акшинского района, его площадь возросла в 9 раз, что создало угрозу перехода огня на населенные пункты, повлекло причинение вреда окружающей среде, а также гибель человека, причинение вреда здоровью двух граждан от ожогов тела¹.

Важной причиной лесных пожаров являются сельскохозяйственные палы, цель которых – убрать прошлогоднюю траву в условиях нехватки средств на ее выкос или запахивание. Сухая трава мешает сельскохозяйственным работам, животноводы заинтересованы в пастбищах и сенокосах. Население продолжает верить в полезность палов для сельского хозяйства. Так, вокруг забайкальских и дальневосточных поселков постоянно вспыхивают сельхозпалы.

В причинах лесных пожаров могут скрываться факты коррупции, мошенничества и другие правонарушения. Например, по результатам проверки прокурора Камчатского края возбуждено уголовное дело в отношении заместителя руководителя агентства лесного хозяйства края по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 286 УК РФ. Проверкой установлено, что в соответствии с государственным контрактом, заключенным агентством в 2010 г., ГУП «Камчатский лес» должно было выполнить работы по охране лесов от пожаров на землях лесного фонда Камчатского края, а именно – осуществлять мониторинг пожарной опасности в сроки, установленные контрактом и ограничивающиеся сроками пожароопасного периода.

Несмотря на то что 1 ноября 2010 г. пожароопасный сезон был закрыт и потребности в проведении мониторинга за его пределами не было, заместитель руководителя агентства, исполняющий обязанности руководителя, превышая полномочия, принял и оплатил не востребованные нуждами работы по мониторингу пожарной опасности, проведенные за пределами пожароопасного периода – в декабре за счет средств краевого бюджета в размере 2 344 178,4 руб., что повлекло причинение бюджету ущерба на указанную сумму.

Также прокурором Рязанской области при проведении проверки законности расходования бюджетных средств, выделенных на мероприятия по охране лесов, установлено, что работы по рас-

¹ URL: <http://www.prokuratura.chita.ru/news/?id=10010> (дата обращения: 06.05.2015).

чистке горельников ЗАО «Нефтегаз-Изоляция» в рамках заключенного государственного контракта на сумму более 37 млн руб. не проводились. Общая сумма, оплаченная министерством лесного хозяйства подрядчику за невыполненные работы, составила более 5,5 млн руб. По материалам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело по факту совершения мошенничества в особо крупном размере по ч. 4 ст. 159 УК РФ¹.

Верховые пожары – когда кора дерева обгорает, но сердцевина остается нетронутой, – нередко целенаправленно организуются с целью вырубki леса. Ситуацию с лесными пожарами используют «черные лесорубы» для скрытия незаконной вырубki леса.

Пути решения данной проблемы, как, впрочем, и причины лесных пожаров, давно известны. Наиболее четко их изложил Президент Российской Федерации В.В. Путин на ежегодной пресс-конференции 20 июня 2003 г.

Так, на вопрос о лесных пожарах Президент России заметил, что в некоторых регионах, в том числе на Дальнем Востоке, пожары возникли в результате намеренных поджогов – либо в ходе конкурентной борьбы за лес, либо для того, чтобы создать условия для расхищения, либо для того, чтобы спрятать эти хищения. В решении этой проблемы есть несколько составляющих. Первая – экономическая. Нужно создавать такие условия, чтобы легализовать этот бизнес. Вторая составляющая – правоохранительная².

К сожалению, учитывая постоянное увеличение площади лесных земель, пройденных пожарами, экономические предпосылки для легализации теневой стороны лесной отрасли пока не созданы.

Таким образом, политическая воля бороться с лесными пожарами есть, дело осталось за малым – реализовать государственную программу по предотвращению и тушению лесных пожаров.

¹ Шершнева Е.Ю. Надзор в сфере охраны лесов от пожаров // Законность. 2013. № 8. С. 13 – 16.

² URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22028> (дата обращения: 05.06.2015).

М.В. Маматов,
заведующий отделом НИИ
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Актуальные вопросы деятельности прокуратуры по правовому просвещению в масс-медиа

Успешное решение тех амбициозных задач, которые сегодня в изобилии стоят перед российской прокуратурой и государством в целом, во многом зависит от высокого уровня правовой культуры населения. Целям формирования такой культуры служат разные средства, среди которых важнейшим является правовое просвещение.

В процессе формирования позитивного правосознания и утверждения приемлемой поведенческой модели в обществе внимания требуют все группы населения – дети и подростки; учащиеся средних специальных и высших учебных заведений; работающее население; люди пожилого возраста; социально незащищенные категории граждан; мигранты и лица без гражданства; чиновники и коммерсанты; военнослужащие; лица, осужденные к лишению свободы.

При этом масс-медиа – наиболее массовый, популярный и действенный канал для решения соответствующих задач.

Опыт прокурорской деятельности отчетливо демонстрирует понимание того, что ныне население остро нуждается в правовых знаниях, позволяющих гражданам в полной мере сознавать предъявляемые к ним требования и добровольно следовать закону, самостоятельно идентифицировать свои гражданские права и посягательства на них, избегать нарушений, а при необходимости защитить законные интересы.

Только в 2014 г. по вопросам правового просвещения в масс-медиа состоялось более 195 тыс. выступлений прокуроров. Из них около 21% реализованы посредством периодической печати, свыше 11% – радио, почти 8% – телевидения, 60% – сети Интернет.

Надо отметить, что достижение столь внушительных показателей отнюдь не лишено сложностей. Во многом они связаны с тем, что, к сожалению, деятельность российских прокуроров по правовому просвещению населения сегодня законодательно урегулирована крайне слабо.

Обращает внимание, что в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ вообще не содержится каких-либо указаний на этот счет. В советское время в аналогичном законе² правовая пропаганда рассматривалась как одно из основных направлений деятельности прокуратуры, призванное способствовать «воспитанию должностных лиц и граждан в духе добросовестного исполнения своих конституционных обязанностей, соблюдения законов и правил социалистического общежития» (ст. 2 и 3).

Очевидно, что в современных условиях законодательного безмолвия рассматриваемая сфера деятельности прокуратуры, имеющая в своем активе обширную практику и богатый клад возможностей для применения, не может получить завершённую, отточенную форму.

Впрочем, имеются и другие вопросы, требующие решения через совершенствование правового регулирования.

Анализ интернет-сайтов прокуратуры показывает, что на многих из них сегодня существуют специальные рубрики, посвященные вопросам правового просвещения. Совпадая по общей тематической направленности, указанные рубрики часто различаются по своему наименованию, как, впрочем, и по структуре и содержанию. Такие рубрики зачастую весьма информативны и логично структурированы, но порой и явно слабоваты.

Отсутствует соответствующая специализированная рубрика у прокуратур Амурской, Волгоградской и Тюменской областей. Также нет ее на сайтах Главной военной прокуратуры, Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и собственно Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Наверное, это неправильно.

Чтобы в полной мере использовать имеющиеся возможности, необходимо дополнить утвержденные приказом Генерально-

¹ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

² Закон СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

го прокурора Российской Федерации от 31.05.2011 № 153 «Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» перечни информации, размещаемой на официальных сайтах прокуратуры, и оговорить функционирование специальных рубрик, посвященных вопросам правового просвещения. Целесообразно также определить основные технические требования к оформлению соответствующих интернет-страниц, в том числе уделив внимание большему внедрению практики размещения открытых счетчиков посещаемости конкретных материалов и сайта в целом.

Многие правоприменители испытывают затруднения, связанные с непониманием границ и целесообразности размежевания по разным формам статистической отчетности результатов прокурорской работы в рамках сотрудничества с масс-медиа для целей информирования населения¹ и целей правового просвещения граждан² (указанные вопросы курируются разными подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации). В существовании такой проблемы неоднократно приходилось убеждаться при анализе направляемых на места писем Генеральной прокуратуры Российской Федерации³, содержания ежегодных и полугодовых докладных записок региональных прокуратур.

Формы «СМИ» и «ВОиПП» предполагают отдельный учет, однако специфика правового просвещения такова, что оно не может замыкаться в себе без взаимосвязи с иными направлениями деятельности прокуратуры, де-факто попутно сопровождает всю деятельность прокуроров.

¹ Отражается в статистическом отчете «О работе прокурора по взаимодействию со средствами массовой информации» по форме СМИ (утвержден и введен в действие приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2012 № 415).

² Отражается в статистическом отчете «О работе прокурора по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» по форме ВОиПП (утвержден приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 11.12.2012 № 446).

³ См.: информационное письмо заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 18.09.2013 № инф-22-7764-13 «О практике организации органами прокуратуры Российской Федерации правового просвещения и взаимодействия с институтами гражданского общества».

Сегодня важно разрешить указанные проблемные вопросы и в целом как можно скорее преодолеть состояние, которое однажды справедливо возмутило В. Г. Мелкумова. Он писал: «...несмотря на то, что деятельность любого прокурорского работника, как бы она ни была многогранна, предполагает скрупулезную обоснованность законом, бедность регулирующего ее нормативного материала исключительна»¹.

Более того, правовое просвещение должно в большей степени носить наступательный характер, поскольку то интенсивное воздействие на граждан, которое наблюдается сегодня по всем магистральным каналам, совершенно несопоставимо с тем, что предлагается в качестве ответных мер – отстраненное, невовлеченное и ни к чему не обязывающее информирование граждан по поводу их прав, обязанностей и законных интересов. Необходим новый импульс и состояние, которому более соответствует понятие «правовая пропаганда» – сфера деятельности, активно развивавшаяся в советское время, но опрометчиво подвергнутая забвению на волне критической переоценки ценностей социалистического прошлого. Но сегодня нужно также быть готовыми парировать угрозы национальной безопасности средствами интенсивной терапии, активно утверждать законность. Актуальность именно такой постановки вопроса совершенно очевидна.

Надо ли говорить, что всей просветительской деятельности обязательно должна предшествовать результативная работа по наведению в стране стабильного правопорядка, достижению действительно высокого уровня законности? Уважение к праву не возникает само по себе, по чьей-либо просьбе или приказу – это более сложная по характеру категория, трудное практическое претворение которой в последующем способно обусловить запуск внутренних механизмов общества, мобилизующих его к самосохранению и упрочению поступательного развития. Представляется, что только такая конвергенция способна породить новый, долгожданный прорыв в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности.

¹ Мелкумов В.Г. К вопросу о совершенствовании законодательства о прокурорском надзоре в СССР // Вопросы уголовного права, уголовного процесса и криминологии. Душанбе, 1966. С. 66.

А.А. Мельникова,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Право граждан на обеспечение лекарственными средствами и роль прокуратуры в его соблюдении

Статьей 2 Конституции Российской Федерации провозглашено, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Согласно ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации «каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений».

В жизни для человека значение здоровья очень велико. По Уставу Всемирной организации здравоохранения «здоровье является состоянием полного физического, душевного и социального благополучия ... Достижения любого государства в области улучшения и охраны здоровья представляют ценность для всех»¹.

Охрана здоровья в Российской Федерации является одним из главных и актуальных направлений социальной политики государства, реализация которого невозможна без соответствующего лекарственного обеспечения. Лекарственное обеспечение, хотя и неотделимо от медицинской помощи, но, по мнению многих специалистов, является самостоятельным видом социального обеспечения².

Сфера обращения лекарственных средств и обеспечения ими граждан государства является социально значимой, нарушения в ней угрожают государственной безопасности, наносят вред здоровью граждан. Так, по официальным данным, от поддельных лекарственных препаратов ежегодно в мире умирает около 700 тыс. человек³.

¹ URL: <http://www.who.int/governance/eb/constitution/ru> (дата обращения 02.06.2015).

² См.: *Право социального обеспечения: Практикум. Нормативные акты. Образцы документов* / под ред. Э.Г. Тучковой. М.: Новый Юрист, 1997. С. 121.

³ URL: <http://www.rg.ru/2013/11/26/lekarstva.html> (дата обращения: 02.06.2015).

Осенью 2014 г. Международным институтом по борьбе с контрафактными медикаментами подготовлен отчет, согласно которому мировой рынок фальшивых лекарств вырос с 26 млрд евро в 2005 г. до 55 млрд евро в 2010 г. Крупнейшими производителями подделок эксперты называют Индию, Китай и, к сожалению, Россию¹.

О необходимости надлежащего обеспечения граждан лекарственными средствами свидетельствует особое внимание, уделяемое в последние годы этой проблеме государством.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537², устанавливает, что одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности в среднесрочной перспективе является гарантированное снабжение населения высококачественными и доступными лекарственными препаратами. Одной из стратегических целей национальной безопасности в сфере здравоохранения и здоровья нации является совершенствование стандартов медицинской помощи, а также контроля качества, эффективности и безопасности лекарственных средств.

Федеральным законом от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»³ (ст. 5, 6) установлено, что федеральные органы исполнительной власти проводят в Российской Федерации единую государственную политику в области обеспечения лекарственными препаратами граждан на территории Российской Федерации; органы же исполнительной власти субъекта Российской Федерации разрабатывают и реализуют региональные программы обеспечения населения лекарственными препаратами.

Постановлением Правительства РФ от 17.02.2011 № 91 утверждена федеральная целевая программа «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»⁴, целью которой является переход фармацевтической и медицинской промышленности на инновационную модель развития.

Кроме того, приказом Минздрава России от 13.02.2013 № 66 утверждены Стратегия лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 года и план ее ре-

¹ URL: <http://www.rg.ru/2013/11/26/lekarstva.html> (дата обращения: 02.06.2015).

² Собрание законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

³ Рос. газ. 2010. 14 апр.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2011. № 12. Ст. 1628.

лизации¹, основной целью которой является повышение доступности качественных, эффективных и безопасных лекарственных препаратов для медицинского применения для удовлетворения потребностей населения и системы здравоохранения на основе формирования рациональной и сбалансированной с имеющимися ресурсами системы лекарственного обеспечения населения Российской Федерации.

В числе государственных программ Российской Федерации необходимо также назвать программу «Развитие здравоохранения», утвержденную постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 294², которая включает в себя ряд подпрограмм, направленных на обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки.

Представляется, что в настоящее время в Российской Федерации имеется достаточно проработанная нормативная база, регулирующая общественно-правовые отношения в области здравоохранения, оказания квалифицированной и доступной медицинской помощи, обеспечения населения качественными, эффективными и безопасными лекарственными препаратами, и правовое регулирование обеспечения граждан лекарственными средствами находится на соответствующем уровне, хотя и требует своего постоянного совершенствования.

Вместе с тем существуют определенные проблемы с исполнением указанного законодательства, которые приводят к нарушениям, в том числе в сфере оборота лекарственных средств и надлежащего лекарственного обеспечения граждан.

Как показывает практика, состояние исполнения законодательства, регулирующего право граждан на обеспечение лекарственными средствами, свидетельствует о необходимости активизации деятельности в этой сфере правовых отношений специализированных государственных контрольных и надзорных органов государственной власти и контрольных органов местного самоуправления.

Особое значение при этом имеют органы прокуратуры, анализ надзорной деятельности которых свидетельствует о много-

¹ Ваше право. 2013. Апрель. № 8.

² Собрание законодательства РФ. 2014. № 17. Ст. 2057.

численных нарушениях в исследуемой сфере, допускаемых органами государственной власти, медицинскими и фармацевтическими организациями.

Согласно решению коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 05.12.2014 органами государственной власти субъектов Российской Федерации ненадлежащим образом организовано обеспечение населения необходимыми лекарственными препаратами. Распространены случаи необоснованного отказа медицинскими организациями в выписке лекарств льготным категориям граждан. В ряде регионов выявлены факты реализации лекарственных средств и медицинских изделий, не прошедших государственную регистрацию в Российской Федерации. В аптечных и медицинских учреждениях не всегда обеспечивается минимальный ассортимент лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи. Также выявлялись случаи превышения участниками фармацевтического рынка предельных надбавок к фактическим отпускным ценам на лекарства. Практически во всех регионах страны выявлены нарушения законодательства при осуществлении закупок лекарств и медицинских изделий¹.

В то же время комплексное исследование на монографическом уровне вопросов, связанных с сущностью, содержанием и особенностями организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов, как об обеспечении граждан лекарственными препаратами, так и в сфере оборота лекарственных средств в целом, ранее учеными не осуществлялось.

В связи с этим представляется весьма актуальным всесторонне изучить рассматриваемую проблему и найти наиболее приемлемые и эффективные пути ее разрешения, сформулировать ряд новых научно-практических положений по совершенствованию организации прокурорского надзора и законодательства в данной сфере.

Объектом исследования в таком случае выступает комплекс общественных отношений, возникающих в ходе реализации полномочий прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов в сфере оборота лекарственных средств, в том числе об обеспечении граждан лекарственными средствами, и связанных с ними проблемных ситуаций, требующих научного разрешения.

¹ URL: <http://genproc.promosila.ru/smi/news/genproc/news-494530> (дата обращения: 02.06.2015).

Предмет исследования составляют нормативные правовые акты Российской Федерации и зарубежных государств, а также деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об обеспечении граждан лекарственными средствами, актуальные проблемы и пути его совершенствования.

Целью исследования является разработка научно обоснованных организационно-правовых предложений и методических рекомендаций по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законов об обеспечении граждан лекарственными средствами.

В ходе работы планируется исследовать становление и развитие деятельности прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов в сфере оборота лекарственных средств в Российской империи и СССР, деятельность прокуратур иностранных государств в указанной сфере, теоретические основы и определение специфики предмета, пределов, задач прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборота лекарственных средств, разработать научные и практические предложения по совершенствованию организации прокурорского надзора, включая вопросы тактики и методики проведения прокурорских проверок, выявления и устранения правонарушений законов в сфере оборота лекарственных средств.

М.Б. Мельникова,
аспирант Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
помощник прокурора г. Бийска
Алтайского края

О некоторых аспектах, связанных с участием прокурора в решении вопроса о лишении родительских прав

Принимая участие в рассмотрении гражданских дел о лишении родительских прав, которое является обязательным в силу ст. 70 Семейного кодекса Российской Федерации, прокурор зачастую получает информацию о ряде моментов, которые требуют

совершенно иной оценки, нежели семейно-правовая. В данном случае речь идет об установлении фактов применения к детям насилия со стороны их родителей. Сама по себе данная тема многократно изучалась, но предметом анализа данной статьи будут являться аспекты, связанные с применением оснований для лишения родительских прав, которые в ст. 69 СК РФ сформулированы в том числе следующим образом:

«Родители (один из них) могут быть лишены родительских прав, если они... жестоко обращаются с детьми, в том числе осуществляют физическое или психическое насилие над ними, покушаются на их половую неприкосновенность».

Прежде чем перейти к рассмотрению проблем, возникающих в процессе участия прокурора в решении вопросов, связанных с лишением родительских прав, целесообразно дать определение понятия «насилие» как одного из ключевых.

В Толковом словаре русского языка под насилием понимается применение физической силы к кому-либо¹. В свою очередь другой источник трактует насилие как «применение грубой физической силы или морального давления»². Словарь экономики и права дает следующее определение: «Насилие – в российском праве – физическое или психическое воздействие одного человека на другого, нарушающее гарантированное Конституцией РФ право граждан на личную неприкосновенность (в физическом и духовном смысле). Физическое насилие выражается в непосредственном воздействии на организм человека: нанесение побоев, телесных повреждений, истязаний различными способами (в т.ч. с применением к.-л. предметов и веществ) и т.д.»³

Таким образом, вполне очевидно, что насилие есть не что иное, как воздействие одного лица на другое, влекущее за собой для последнего негативные последствия, прежде всего физическую боль. Отметим, что вопросы насилия психического остав-

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. Изд. четвертое, доп. М., 1997. С. 393.

² Большой толковый словарь русского языка РАН [Электронный ресурс] / под ред. С.А. Кузнецова Электрон. дан. М. : Справочно-информационный интернет-портал ГРАМОТА. РУ, 2005.// URL: <http://www.slovari.gramota.ru> (дата обращения: 03.06.2015).

³ Кураков Л.П., Кураков В.Л., Кураков А.Л. Экономика и право: словарь-справочник. М., 2004. С. 634.

лены за рамками данной статьи как требующие отдельного анализа.

Столкнувшись с фактом причинения побоев ребенку, прокурору следует решать вопрос не только о наличии оснований для лишения такого родителя родительских прав, но и оценить, имеются ли в его действиях признаки преступления. Для правильного решения этого вопроса следует обратиться к тому, как уголовное право трактует понятие «побои».

В силу ст. 116 УК РФ уголовная ответственность наступает за нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в ст. 115 УК РФ.

В комментариях к УК РФ указано, что «побои – это нанесение многократных ударов по телу потерпевшего, его избивание. Удары при этом наносятся твердым тупым орудием многократно (три раза и более).

Иные насильственные действия, причиняющие физическую боль, состоят в щипании, сечении, выкручивании рук, защемлении той или иной части тела потерпевшего при помощи каких-либо приспособлений, воздействии на него огнем или иными природными биологическими факторами (путем использования, например, животных и насекомых) и т.п., если все это сопряжено с причинением физической боли.

Прокурору следует иметь в виду, что для признания наличия состава побоев или совершения иных насильственных действий требуется причинение физической боли потерпевшему. Последний при этом может испытывать и психические страдания, но они самостоятельного влияния на правовую оценку содеянного не оказывают»¹.

До недавнего времени на практике существовало мнение, что квалифицировать действия как побои можно только в случае двух и более кратного воздействия с причинением потерпевшему физической боли. Сегодня наряду с отмеченным имеет место и другой подход к оценке содеянного. При рассмотрении дел в порядке надзора на уровне Верховного Суда Российской Федерации² высказывается мнение о том, что для квалификации дейст-

¹ *Комментарий к Уголовному кодексу РФ. Особенная часть / под ред. Ю.И. Скуратова, В.М. Лебедева. М.: Инфра-М; Норма, 2011. С. 298.*

² Надзорное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 24.06.2008 № 85-Д087.

вий как побои достаточно одного удара, причинившего физическую боль.

С учетом изложенного установление факта применения родителями к ребенку физического насилия прокурору следует рассматривать не только как основание для решения вопроса о лишении родительских прав, но и в обязательном порядке давать им оценку на предмет наличия в действиях родителей уголовно наказуемого деяния, предусмотренного ст. 116 УК РФ. И в этой ситуации именно от прокурора, участвующего в гражданском процессе, будет зависеть неотвратимость наказания за совершенное в отношении ребенка преступление.

В силу ч. 2 ст. 20 УПК РФ уголовные дела о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 116 УК РФ, считаются уголовными делами частного обвинения, возбуждаются не иначе как по заявлению потерпевшего.

Исключение из правил, указанных в ч. 1 ст. 20 УПК РФ, отражено в ч. 4 ст. 116 УПК РФ – руководитель следственного органа, следователь, а также с согласия прокурора дознаватель возбуждают уголовное дело о любом преступлении, указанном в ч. 2, 3 настоящей статьи, и при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя, если данное преступление совершено в отношении лица, которое в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы. Совершение преступления в отношении несовершеннолетнего ребенка его родителем полностью соответствует данным условиям – ребенок зачастую не имеет возможности сообщить о применении к нему физического насилия не только в силу возраста, но и по причине зависимости от родителей и нежелания сообщать такого рода факты в правоохранительные органы из-за боязни оказаться вне семьи.

Целесообразно отметить, что до 2007 г. прокурор наряду с органами предварительного следствия и дознания был наделен правом возбуждать уголовные дела частного обвинения. В настоящее время таковое у него отсутствует. Для проведения в отношении родителя, уличенного в применении насилия к ребенку, проверки в порядке, предусмотренном ст. 144, 145 УПК РФ, в отсутствие заявления потерпевшего необходимо официальное информирование органов, указанных в ч. 4 ст. 20 УПК РФ. Прокурор, получивший данную информацию в рамках гражданского процесса, обязан инициировать вынесение мотивированного по-

становления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных им нарушений уголовного закона в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Представляется, что именно такой подход будет в полной мере соответствовать требованиям защиты прокурором прав несовершеннолетних в рамках рассмотрения гражданских дел о лишении родительских прав.

В соответствии с данными Главного управления по надзору за следствием Генеральной прокуратуры Российской Федерации, полученными в результате анализа поступивших из прокуратур субъектов Российской Федерации докладных записок, число преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних их родителями, иными законными представителями и другими лицами, в обязанности которых входят функции воспитания, содержания, лечения и обучения несовершеннолетних, ежегодно увеличивается.

Так, только в 2014 г. органами дознания МВД России возбуждено 5023 уголовных дела по факту совершения преступлений в отношении несовершеннолетних их родителями, иными законными представителями и другими лицами, в обязанности которых входят функции воспитания, содержания, лечения и обучения несовершеннолетних. К данной категории относятся, прежде всего, преступления, предусмотренные ст. 115, 116 УК РФ. Из указанного количества возбужденных уголовных дел по материалам, направленным прокурорами в порядке, предусмотренном п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, органами дознания МВД России возбуждено 328 уголовных дел. При этом привести конкретные статистические данные на уровне России о количестве преступлений, совершенных в отношении детей именно родителями, не представляется возможным ввиду отсутствия специального раздела в статистической отчетности органов прокуратуры, что существенно затрудняет возможность комплексного анализа ситуации. Исходя из данных, полученных в результате обработки сведений Информационного центра Главного управления МВД РФ по Алтайскому краю, в 2013 г. родителями в отношении несовершеннолетних детей совершено 149 преступлений, предусмотренных ст. 116 УК РФ «Побои», в 2014 г. – уже 209 преступлений данной категории. При этом, как отмечалось ранее, фактически число преступлений, связанных с применением физического насилия к

детям, может быть гораздо выше. К задачам органов прокуратуры, бесспорно, относится их выявление на всех стадиях осуществления прокурорского надзора.

Результаты изучения судебной и прокурорской практики свидетельствуют о том, что достаточно актуальным является решение прокурором вопроса о квалификации действий, связанных с покушением на половую неприкосновенность ребенка со стороны родителей. Очевидно, что такая информация также подлежит оценке с точки зрения уголовного закона.

Неприкосновенность – «сохраняемость в целости, в нетронутом виде; защищенность от всяких посягательств со стороны кого-либо»¹, «кого или чего не должно касаться, нельзя трогать»².

Половая неприкосновенность в большинстве словарей определяется как составная часть личной неприкосновенности, охраняющая человека от любых противоправных сексуальных посягательств, т.е. от посягательств, связанных с удовлетворением половых потребностей.

Справедливым будет отметить, что данное основание для лишения родительских прав является крайне редким, и при наличии токового к моменту инициирования в суде гражданского дела о лишении родительских прав уже получает уголовно-правовую оценку в отличие от ситуаций, связанных с применением физического насилия. Факты посягательства родителей на половую неприкосновенность детей могут иметь место при наличии у первых психических расстройств либо при крайней степени семейного неблагополучия. Вместе с тем на практике зачастую встречаются ситуации, когда на половую неприкосновенность ребенка покушается не сам родитель, а супруг матери ребенка, родителем не являющийся.

В 2013 г. в Алтайском крае в соответствии с требованиями УПК РФ зафиксировано 25 таких фактов, в 2014 г. в отношении детей отчимами (сожителями матери) было совершено 22 преступления в сфере нарушения половой неприкосновенности (данные взяты в ИЦ ГУ МВД РФ по Алтайскому краю). При этом мать ребенка может быть достоверно осведомлена о данных фактах и при этом скрывать их от правоохранительных органов, а в

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Указ. соч. С. 411.

² Толковый словарь живого великорусского языка: избран. ст. / под ред. Л.В. Беловинского. М., 2004. С. 362.

случае получения информации о совершении таких действий принимает сторону супруга, пытаясь помочь ему избежать уголовной ответственности. В такой ситуации именно прокурор должен обеспечить защиту интересов ребенка. Подобного рода сведения могут быть получены прокурором при изучении материалов проверок, проводимых в порядке ст. 144, 145 УПК РФ по факту совершения преступлений против половой неприкосновенности несовершеннолетних, при изучении материалов уголовных дел на стадии предварительного расследования, а также при рассмотрении уголовных дел в суде.

Умышленное сокрытие родителем факта совершения в семье такого преступления представляет собой не меньшую опасность, чем непосредственное покушение на половую неприкосновенность несовершеннолетнего, в связи с чем каждый факт такого рода подлежит детальному изучению и оценке органами прокуратуры. В настоящее время в уголовном законе обоснованной и необходимой является тенденция усиления уголовной ответственности за всякого рода половые посягательства в отношении детей. С учетом изложенного вполне целесообразным будет внесение в действующую редакцию ст. 69 СК РФ изменений, предусматривающих в качестве оснований для лишения родительских прав, помимо имеющихся, факт умышленного сокрытия родителем совершения в отношении малолетнего ребенка полового преступления. Это в полной мере будет соответствовать ст. 19 Конвенции о правах ребенка, принятой резолюцией 45/22 Генеральной Ассамблеи ООН от 20.11.1989, предусматривающей обязанность государства принять все необходимые законодательные, административные, социальные и просветительские меры с целью защиты ребенка от всех форм физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного обращения, грубого обращения или эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление, со стороны родителей, законных опекунов или любого другого лица, заботящегося о ребенке.

В завершение хотелось бы отметить, что с учетом увеличения количества преступлений, совершаемых родителями и иными членами семьи в отношении несовершеннолетних, имеется объективная необходимость отдельного учета данной категории преступных посягательств. Наличие конкретных статистических данных по указанному вопросу позволит не только с достоверностью установить реальное положение дел в анализируемой сфере,

но и будет являться основной для координации деятельности правоохранительных органов с целью принятия превентивных мер в данной области. В связи с изложенным предлагается внести в статистическую отчетность органов прокуратуры раздел, отражающий сведения о конкретной категории лиц, совершивших преступления в отношении несовершеннолетних, установив в обязательном порядке графы «родители» и «иные члены семьи».

А.Г. Огай,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
заместитель начальника
Департамента кадров
Генеральной прокуратуры
Республики Казахстан

Особенности прокурорского надзора за соблюдением прав на своевременную оплату труда в периоды экономических кризисов в Республике Казахстан

Циклическое развитие экономики, когда периоды роста чередуются со спадами и кризисами, требует от властей любой страны принятия своевременных и адекватных мер, направленных на минимизацию негативных последствий для граждан и государства. Правительствами принимаются различные антикризисные программы, изыскиваются дополнительные ресурсы для наиболее безболезненного прохождения кризисного периода. Не остаются в стороне от этого процесса и органы прокуратуры. В частности, хотелось бы остановиться на опыте работы прокуратуры Республики Казахстан по надзору за соблюдением прав граждан на вознаграждение за труд в периоды экономических кризисов.

Право гражданина на получение вознаграждения за труд закреплено в ст. 24 Конституции Республики Казахстан и более подробно раскрывается в гл. 10 Трудового кодекса Республики Казахстан (далее – ТК РК).

Порядок и сроки выплаты заработной платы регламентированы ст. 134 ТК РФ, которая предусматривает ежемесячную ее выплату не позднее первой декады следующего месяца.

За нарушение этих сроков действующим законодательством Республики Казахстан предусмотрена ответственность: административная – ст. 87 Кодекса об административных правонарушениях и уголовная – ст. 152 Уголовного кодекса Республики Казахстан.

Но несмотря на такое обстоятельное правовое регулирование, задержка выплаты заработной платы является довольно распространенным явлением.

Согласно официальной статистике среднегодовой объем задолженности по заработной плате за последние 10 лет составляет около 1,75 млрд тенге.

К органам, реализующим механизмы государственной защиты прав на своевременную оплату труда, можно отнести: уполномоченный орган – инспекцию труда, обладающую правом проведения проверок по данному вопросу, внесения предписаний, составления административных протоколов; судебные органы, в которые работники или профсоюзы могут обратиться с исками.

В обычных условиях данных ресурсов вполне достаточно для недопущения выхода ситуации с невыплатами зарплаты работникам из-под контроля. При этом роль прокуратуры сводится к плановым и внеплановым проверкам уполномоченного органа.

При рассмотрении жалоб граждан на задержку выплаты зарплаты в подавляющем большинстве случаев органами прокуратуры даются разъяснения о необходимости самостоятельно обращения с исками в суд. То есть непосредственно вопросами взыскания зарплаты прокуратура не занимается.

Однако данная практика существенно меняется в периоды экономических спадов, когда разрушаются налаженные хозяйственные связи, сокращаются рынки сбыта товаров и услуг, затрудняется проведение платежей и т.п., возрастает риск резкого роста задолженности по зарплате.

Учитывая негативные последствия массовой задержки выплаты заработной платы для общества, следует особенно отметить деструктивное воздействие задержки зарплаты работникам градообразующих предприятий промышленных регионов, которое, вызывая акции протеста граждан, провоцируя массовые бес-

порядки, способно негативно отразиться на состоянии законности в регионе и даже в стране в целом.

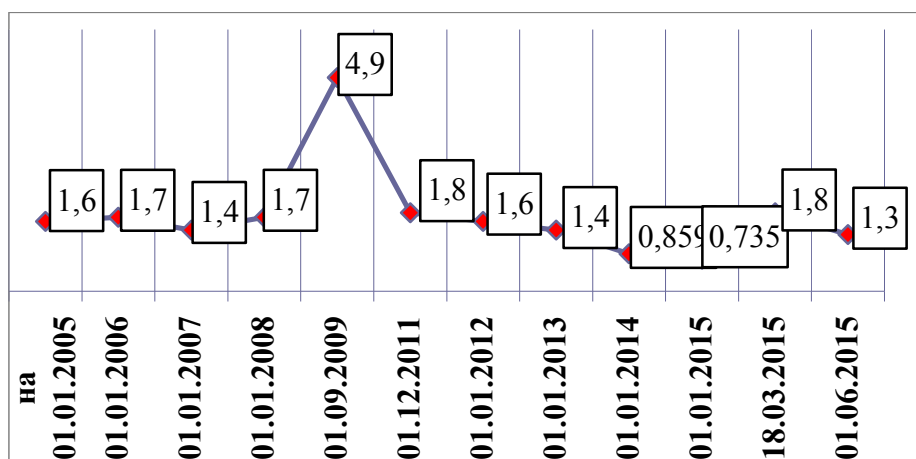
Каковы же были действия казахстанской прокуратуры по сдерживанию задолженности по заработной плате вследствие экономических кризисов?

В период финансово-экономических кризисов силы прокуратуры мобилизуются для решения задачи недопущения роста, а по возможности снижения размера задолженности по зарплате. Для этого применяются новые, порой нестандартные подходы и методы надзора. Прокуратура начинает играть все более активную роль в деле обеспечения законности во время дисбалансов в экономике.

Надо отметить, что мощнейший импульс развитию надзора в этом направлении (его усилению и активизации именно в периоды кризисов) дал экономический кризис в 2008 г., когда за короткий период задолженность по зарплате в Республике Казахстан выросла в 3 раза и достигла почти 5 млрд тенге.

С этого момента погашение задолженности по зарплате стало ключевой задачей прокурорского надзора в социально-экономической сфере. В результате комплекса принятых мер задолженность по зарплате уже к началу 2011 г. была снижена и достигла докризисного уровня, а к началу 2015 г. удалось снизить ее еще в 2 раза до 0,73 млрд тенге.

График. Сумма задолженности по зарплате



Накопленный опыт надзорной деятельности позволил минимизировать последствия экономического кризиса 2014 – 2015 гг. и не допустить большого роста невыплаченной заработной платы в Республике Казахстан.

Какие же средства использовались прокуратурой Казахстана для решения поставленной задачи?

В первую очередь необходимо было наладить информационные потоки между прокуратурой, государственными органами и работодателями и работниками. Организована масштабная работа по разъяснению гражданам и работодателям трудовых прав и способов их защиты (всего 58 638 разъяснительных мероприятий, из них 10 980 – в печати, 4298 – на радио, 4398 – на телевидении и 2589 – на ведомственном веб-сайте).

Посредством круглосуточно действующих в органах прокуратуры Call-центров исключены проблемы своевременного получения сведений о возникающей задолженности по заработной плате и оперативного реагирования по каждому факту. Налажен информационный обмен с органами статистики, занятости и труда, налоговыми органами и уполномоченным органом по работе с несостоятельными должниками.

Основной проблемой информационного обеспечения является отсутствие у государственных органов достоверных актуальных сведений о задержках выплаты заработной платы. Органы статистики получают такую информацию с существенной задержкой во времени – только по итогам отчетного периода. Инспекция труда может выявить задолженность только по итогам проверки. Сбор информации местными исполнительными органами также показал недостаточную эффективность. В таких условиях самым действенным способом получения информации показал себя единый республиканский телефон доверия, мониторинг СМИ и жалоб работников, но и их использование не дает гарантию полноты получаемых сведений.

Для комплексного многоуровневого сбора информации о ситуации с выплатой зарплаты были также внедрены «сигнальные маяки» – получение сведений из налоговых органов и пенсионного фонда о прекращении поступлений от предприятий и выявление среди них группы риска для последующего проведения проверки.

Примечательно, что с точки зрения стабильности общественно-политической ситуации наибольшую угрозу представляет задолженность на действующих предприятиях, т.е. там, где рабочие продолжают работать, не получая заработной платы. Их протестный потенциал несравнимо больше, чем у бывших работни-

ков предприятий-банкротов, которые в основном уже смирились с наличием задолженности и либо находятся в поисках новой работы, либо уже трудоустроились.

Получив полную картину об имеющейся задолженности, необходимо в каждом конкретном случае изучить причины ее возникновения.

В случае обнаружения признаков недобросовестных действий работодателя (невыплата заработной платы при наличии денег на счетах, непрозрачный вывод активов компании за рубеж, оказание финансовой помощи третьим лицам и др.) к нему применяются жесткие меры административного и уголовного характера. В частности, арестовывается имущество предприятия, а в случае возбуждения уголовного дела налагается арест на личное имущество его владельцев и первых руководителей.

Такие меры доказали на практике свою эффективность – в большинстве случаев руководители находят средства для погашения задолженности по зарплате.

Имеются и иные случаи невыплаты заработной платы, к примеру, когда работодатель действовал добросовестно, но в силу объективных причин у предприятия отсутствуют денежные средства на выплату заработной платы. Такими причинами могут быть снижение цен на выпускаемую продукцию, снижение спроса, невыполнение контрагентами условий заключенных контрактов. Необходимо тщательно изучить возможности оказания содействия предприятию для обеспечения возможности погашения долга по зарплате. Как правило, если такие проблемы у предприятия временные, то ему можно помочь стабилизировать свое положение. Если же неплатежеспособность предприятия устойчива и перспектив улучшения ситуации не предвидится, то в отношении таких субъектов необходимо инициировать процедуры банкротства и погашать задолженность по зарплате за счет реализации имущества.

Добиться желаемого результата в этой работе можно только ежедневным кропотливым трудом, проявляя принципиальность и последовательность.

Очень важно в период такой работы активизировать деятельность не только прокуроров, но и всех уполномоченных государственных органов. Для этого под руководством прокуроров создаются межведомственные рабочие группы.

Проделанная органами прокуратуры работа принесла положительные результаты. К началу кризиса 2014 – 2015 гг. в Казахстане был не только самый низкий уровень задолженности по зарплате за весь период наблюдений (0,73 млрд тенге), но и накоплен богатый опыт противодействия росту этой задолженности.

В результате лишь в первом квартале 2015 г. произошел рост задолженности по зарплате до 1,8 млрд тенге, которая после активизации работы прокуратуры в данном вопросе уже к маю снизилась до уровня 1,3 млрд тенге. Данные цифры свидетельствуют о том, что влияние нового кризиса было минимизировано для работников казахстанских предприятий.

В ходе надзорной деятельности прокуроры сталкиваются с проблемами, препятствующими оперативному погашению задолженности.

В частности, ряд предприятий-должников имеют имущество, достаточное для погашения задолженности, но торги по его продаже признаются несостоявшимися, поскольку отсутствуют потенциальные покупатели.

В некоторых случаях реализация имущества должника затрудняется из-за блокирования всех действий банками второго уровня, являющимися залогодержателями (обжалуются все результаты оценки имущества, отчеты банкротных управляющих и т.д.).

Также имеют место факты, когда для погашения задолженности необходимо отыскать, изъять и продать имущество, которое фактически находится у третьих лиц, либо требуется взыскать дебиторскую задолженность, в том числе и с государственных органов (при несвоевременном исполнении ими договорных обязательств по оплате товаров и услуг в рамках договоров о государственных закупках).

Для решения выявленных проблем органами прокуратуры принимаются всевозможные меры вплоть до постановки вопросов перед Правительством Республики Казахстан.

К примеру, 10 апреля 2015 г. Генеральной прокуратурой Республики Казахстан республиканское Правительство информировано об отдельных проблемах с покупателями имущества предприятий-должников, с возникновением долгов по вине государственных органов. По результатам рассмотрения этой информации уже 16 апреля Министерством образования и науки выде-

лены средства подведомственным организациям (ТОО «Институт сейсмологии» и ТОО «Сейсмологическая опытно-методическая экспедиция»), на которые была погашена задолженность перед более 500 работниками на общую сумму более 50 млн тенге. Это позволило избежать массовой забастовки работников, которые более двух месяцев не получали заработную плату ввиду отсутствия финансирования со стороны указанного Министерства.

Помимо этого оказывается содействие во взыскании дебиторской задолженности с целью дальнейшей выплаты заработной платы. Например, по принятым мерам в Южно-Казахстанской области ТОО «Сарыагаш Жер» погасило имевшуюся задолженность перед ТОО «СЦЗ Сарыагаш», которое, в свою очередь, рассчиталось по заработной плате с работниками.

В целом в результате проводимой органами прокуратуры работы за 2014 г. и 5 месяцев 2015 г. в пользу работников взыскано более 9 млрд тенге.

Следует отметить, что в некоторых случаях задолженность накапливалась в течение 3 – 4 лет, что существенно осложняло ее взыскание. Так, в апреле 2015 г. удалось погасить задолженность перед 168 работниками ТОО «Шыгыс Сусындары» (Восточно-Казахстанская область) в размере 60 млн тенге, возникшую еще в январе 2012 г.

Также имеет свои особенности в период экономических кризисов работа по погашению задолженности по заработной плате предприятий-банкротов, однако полагаю, что на этой теме нужно более подробно остановиться в отдельной статье.

Таким образом, исходя из изложенного, следует отметить, что прокуратурой Республики Казахстан накоплен значительный опыт по надзору за соблюдением прав граждан на своевременное получение вознаграждения за труд, который позволяет в определенной степени минимизировать негативные последствия экономических кризисов.

Его суть заключается в переключении надзора в «ручной режим», предусматривающий непосредственное участие прокуратуры в тщательном сборе информации о наличии задолженности и субъектах, ее допустивших, изучение причин возникновения долгов по заработной плате, выработку и реализацию соответствующих мер, стимулирующих или облегчающих ликвидацию этой задолженности.

Более глубокое изучение данного опыта, в том числе с научной точки зрения, может оказаться полезным не только для органов прокуратуры Казахстана, но и для надзорных органов других стран.

К.Д. Окунева,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
старший помощник
Долинского городского прокурора
Сахалинской области

Анализ состояния прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления¹

На сегодняшний день прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления является постоянным рабочим направлением деятельности прокуратур городов и районов, других территориальных прокуратур. Это востребованное направление ориентировано на выявление в органах местного самоуправления фактов, способствующих коррупции или свидетельствующих о ней.

Поэтому упорядоченный подход к противодействию коррупции в органах местного самоуправления средствами прокурорского надзора невозможен без учета мнения экспертов из числа прокурорских работников и муниципальных служащих.

В целях получения, обобщения и анализа информации о состоянии названного элемента антикоррупционной политики автором в апреле 2015 г. на факультетах профессиональной переподготовки и повышения квалификации Иркутского и Санкт-Петербургского юридических институтов (филиалов) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также в ор-

¹ Статья подготовлена по результатам анкетирования прокурорских работников и муниципальных служащих.

ганах прокуратуры Ставропольского края, Иркутской и Калужской областей было проведено анкетирование. Также проанкетированы респонденты, представляющие органы местного самоуправления Ставропольского края, Архангельской, Иркутской, Калужской и Сахалинской областей. Общее число опрошенных составило 1909 человек.

Программа анкетирования предусматривала 15 общих вопросов, направленных на освещение отдельных аспектов прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления.

Обзор мнений прокурорских работников и муниципальных служащих обозначил следующие моменты.

В первом вопросе – «Является ли вопрос местного значения «осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципальных образований» важнейшей задачей, которую может и должно ставить себе современное местное самоуправление наряду с иными вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования?» – мнения групп оказались достаточно близки. Наличие такой задачи подтвердили 92% муниципальных служащих и 88% прокурорских работников.

Во втором вопросе – «Каково существо вопроса местного значения «осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципальных образований?» – экспертам было предложено 3 варианта ответов. Оценки совпали. В частности, 83% муниципальных служащих и 80% прокурорских работников сочли осуществление мер по противодействию коррупции обязанностью (выраженным в законе требованием); по 16% в обеих группах – полномочием, т.е. деятельностью, свободно осуществляемой местным самоуправлением.

Позиции экспертов по третьему вопросу – «Какими критериями Вы руководствуетесь для ответа на предыдущий вопрос?» – также оказались достаточно близкими. По мнению 76% муниципальных служащих и 84% прокурорских работников, меры по противодействию коррупции установлены на государственном уровне. О том, что вопросы местного значения осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно, указали 19% муниципальных служащих и 12% прокурорских работников. Остальные опрошенные сочли, что меры по противодействию кор-

рупции не влияют на обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования.

Четвертый вопрос – «Обеспечивает ли профилактику коррупции антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов и их проектов?» – не выявил противоположности суждений. Так, 82% муниципальных служащих и 84% прокурорских работников на данный вопрос ответили утвердительно; с точки зрения 17% муниципальных служащих и 13% прокурорских работников профилактику коррупции антикоррупционная экспертиза не обеспечивает; оставшиеся интервьюируемые затруднились в ответе.

В рамках пятого вопроса – «Кто, по Вашему мнению, должен проводить антикоррупционную экспертизу муниципальных нормативных правовых актов и их проектов?» – респондентам было предложено выбрать один или несколько из предложенных семи вариантов ответов. Наибольшую результативность антикоррупционной экспертизы, по мнению 37% муниципальных служащих и 39% прокурорских работников, могут обеспечить органы прокуратуры. Сопоставимое число экспертов высказалась и по другим предложенным вариантам: 14% муниципальных служащих и 22% прокурорских работников указали на необходимость участия в проведении антикоррупционной экспертизы органов Минюста России; 17% муниципальных служащих и 15% прокурорских работников доверили проведение такой оценки независимым экспертам; 16% муниципальных служащих и 9% прокурорских работников сообщили о значимости контрольных органов местного самоуправления; вовлеченность в проведение антикоррупционной экспертизы правотворческих органов отметили 8% муниципальных служащих и 9% прокурорских работников; по мнению 5% муниципальных служащих и 4% прокурорских работников, антикоррупционная экспертиза должна быть прерогативой специально созданного органа. За необходимость участия населения в антикоррупционной экспертизе высказались 3% муниципальных служащих и 2% прокурорских работников.

Шестой вопрос – «Высока ли, по Вашему мнению, латентность нарушений законодательства о противодействии коррупции?» – выявил расхождение в разы мнений по группам: 10% муниципальных служащих и 66% прокурорских работников согласились с тем, что такие нарушения имеют латентный характер;

26% муниципальных служащих и 11% прокурорских работников высказались противоположно; 64% муниципальных служащих и 23% прокурорских работников затруднились с ответом на предложенный вопрос.

В седьмом вопросе – «Обеспечивает ли профилактику коррупции предоставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о расходах муниципальных служащих?» – 82% муниципальных служащих и 62% прокурорских работников ответили утвердительно; 17% муниципальных служащих и 38% прокурорских работников – отрицательно; 1% муниципальных служащих затруднились с ответом.

В восьмом вопросе – «Эффективность мер по противодействию коррупции может быть повышена посредством...?» – допускалась возможность указания нескольких вариантов ответов. По мнению 52% муниципальных служащих и 32% прокурорских работников, необходимо увеличение денежного содержания и социальных гарантий муниципальным служащим; ужесточение ответственности за неисполнения мер по противодействию коррупции поддержали 24% муниципальных служащих и 42% прокурорских работников; за установление дополнительных правил служебного поведения, ограничений, обязанностей и запретов высказались 18% муниципальных служащих и 17% прокурорских работников; придерживаться законодательной регламентации оснований и порядка аттестации муниципальных служащих было предложено 6% муниципальных служащих и 9% прокурорских работников.

В ответе на девятый вопрос – «Оказывает ли, на Ваш взгляд, прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления влияние на уровень коррупции в муниципальном образовании?» – 79% муниципальных служащих и 65% прокурорских работников сообщили о значительном влиянии прокурорского надзора; 18% муниципальных служащих и 32% прокурорских работников сочли его слабо влияющим; по 2% респондентов в обеих группах указали о том, что он никак не влияет на уровень коррупции; по 1% опрошенных лиц затруднились с ответом.

В десятом вопросе – «Что, по Вашему мнению, образует предмет прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправ-

ления?» – предложено 4 варианта ответов. Предмет надзора как законность деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления понимают 45% муниципальных служащих и 37% прокурорских работников; 49% муниципальных служащих и 60% прокурорских работников считают им соблюдение и исполнение законодательства о противодействии коррупции; 5% муниципальных служащих и 2% прокурорских работников – практику реализации законодательства о противодействии коррупции; по 1% респондентов – личные данные муниципальных служащих.

На одиннадцатый вопрос – «Как часто органы прокуратуры проводят проверки исполнения законодательства о муниципальной службе и противодействии коррупции?» – предложено 6 вариантов ответов. 40% муниципальных служащих и 61% прокурорских работников полагают, что такие проверки проводятся постоянно; 27% муниципальных служащих и 32% прокурорских работников – часто; 16% муниципальных служащих и 4% прокурорских работников – иногда; по 3% муниципальных служащих и прокурорских работников – редко; 1% муниципальных служащих – никогда; 13% муниципальных служащих затруднились с ответом.

По двенадцатому вопросу – «Что наиболее часто является основанием для проведения в органе местного самоуправления прокурорской проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции?» – 21% муниципальных служащих и 18% прокурорских работников указали на обращения, поступающие в прокуратуру, содержащие информацию о нарушениях законов; 55% муниципальных служащих и 26% прокурорских работников выделили план органа прокуратуры; 7% муниципальных служащих и 31% прокурорских работников – задание вышестоящей прокуратуры; 10% муниципальных служащих и 23% прокурорских работников – анализ состояния законности; 7% муниципальных служащих затруднились с ответом.

В ответах на тринадцатый вопрос – «Когда прокурорами чаще всего выявляются нарушения законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления?» – наблюдаются расхождения по группам: 56% муниципальных служащих и 24% прокурорских работников отметили процесс проверок исполнения законодательства о муниципальной службе; 7% муниципальных служащих и 32% прокурорских работников выделили процесс проверок сведений о доходах, об имуществе и

обязательствах имущественного характера, а также о расходах муниципальных служащих; 10% муниципальных служащих и 20% прокурорских работников – процесс проверок законодательства о закупках для муниципальных нужд; затруднились с ответом 5% муниципальных служащих и 1% прокурорских работников. Однако 22% муниципальных служащих и 23% прокурорских работников сочли, что чаще всего нарушения законодательства о противодействии коррупции выявляются в процессе проверок сферы местного нормотворчества и муниципальных правовых актов.

На четырнадцатый вопрос – «Эффективность прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции может быть повышена посредством...?» – допускалась множественность ответов. В них выявились существенные расхождения: 82% муниципальных служащих и только 23% прокурорских работников указали на необходимость совершенствования взаимодействия с органами местного самоуправления; 6% муниципальных служащих и 33% прокурорских работников посчитали значимым обеспечение прокурорам доступа к учетным данным государственных органов; 12% муниципальных служащих и 40% прокурорских работников отметили надделение прокуроров дополнительными полномочиями (правом вето муниципальных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы и др.).

Пятнадцатый вопрос – «Что, на Ваш взгляд, препятствует более эффективному осуществлению прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления?» – также предусматривал множественность ответов. В данном случае разброс мнений респондентов не столь велик: 38% муниципальных служащих и 29% прокурорских работников отметили несовершенство законодательства о противодействии коррупции; 52% муниципальных служащих и 53% прокурорских работников сослались на загруженность прокуроров на других направлениях надзора; 6% муниципальных служащих и 5% прокурорских работников выделили недостаточное знание прокурорскими работниками норм законодательства о противодействии коррупции; 4% муниципальных служащих и 13% прокурорских работников – кадровый вопрос.

Для выявления мнений экспертов о возможных путях совершенствования противодействия коррупции на местном уровне

были заданы открытые вопросы: «В чем, на Ваш взгляд, должно заключаться совершенствование законодательства о противодействии коррупции?» и «Ваши предложения по совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции на местном уровне?» Анализ полученных ответов показал, что отмечаемые недостатки в основном носят общий характер, предложения по совершенствованию имеют ограниченное количество конструктивных и практически применимых предложений. Это характерно для обеих групп респондентов.

Представители органов местного самоуправления отмечают, что законодательство о противодействии коррупции носит декларативный характер и не подкреплено действенными механизмами реализации, а прокурорский надзор не лишен формализма.

Полученные ответы прокурорских работников свидетельствуют о большей неудовлетворенности ситуацией. Высказывается мнение о сомнительности выделения прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в самостоятельное направление, поскольку факты коррупции, как правило, выявляются в общем надзоре отраслевыми помощниками. Вопрос местного значения – «осуществление мер по противодействию коррупции в границах муниципальных образований» – носит декларативный характер. Антикоррупционная экспертиза загромождена «коррупциогенными факторами», обусловленными низким уровнем юридической техники. Предоставление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о расходах муниципальных служащих по существу представляет собой «ритуал самоуспокоения», поскольку действительный коррупционер в таких справках не обнаружится. Отмечается необходимость увеличения штата органов прокуратуры районного звена с целью выделения одного сотрудника на это направление, предметом надзора которого было бы не только исполнение законодательства о противодействии коррупции, но и взаимодействие с иными оперативными работниками по проверкам с целью выявления коррупционных правонарушений, взаимодействие с правоохранительными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, подготовка координационных совещаний по вопросам противодействия коррупции и т.д.

Таким образом, проведенное анкетирование позволило определить проблемы, требующие научного объяснения, и наметить направления их решения. Одновременно автор предварительно констатирует, что осуществление мер по противодействию коррупции относится к вопросам местного значения, которое должно ставить перед собой современное муниципальное образование.

Поскольку органы местного самоуправления совмещают в себе одновременно источник коррупционных действий и элемент механизма противодействия коррупции, упорядоченный подход к противодействию коррупции в органах местного самоуправления может гарантировать только структурно интегрированная система органов, которой в современных условиях является прокуратура Российской Федерации.

Е.П. Сергеева,
научный сотрудник НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

О некоторых проблемах, выявляемых прокурорами при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях в экологической сфере

Проблемы охраны окружающей среды и природопользования стоят сегодня перед всеми государствами. Данная проблема актуальна и для современной России.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации¹ определены стратегические цели обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования, к которым относятся: сохранение окружающей природной среды и обеспечение ее защиты; ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Российское законодательство в экологической сфере в настоящее время достаточно обширно и многопланово. Его кон-

¹ Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 04.06.2015).

цепция отражена как в самих законах и подзаконных актах, так и в документах общего, стратегического и концептуального назначения.

Основными аспектами государственной политики в области охраны окружающей среды и природопользования являются:

увеличение масштабов природопользования с привлечением предпринимателей в эту сферу;

уменьшение антропогенного влияния на природную среду;

уменьшение объемов потребления невозобновляемых природных ресурсов.

В Российской Федерации большое внимание уделяется вопросам экологической безопасности. На заседании Совета Безопасности 20 ноября 2013 г., посвященном обеспечению национальной безопасности в сфере охраны окружающей среды и природопользования, Президент России В.В. Путин отметил: «Россия обладает колоссальным и разнообразным природным потенциалом, природными ресурсами. У нас расположены уникальные экосистемы, влияющие на устойчивость природы всей нашей планеты, и мы обязаны сохранить это богатство, обеспечить экологический баланс, а значит, повысить качество жизни наших граждан»¹.

Для нашего государства, пожалуй, даже больше, чем для какого-либо другого, основной задачей является сохранение этих запасов и рациональное их использование.

Необходимым условием для реализации поставленных Президентом России задач является наличие мер, гарантирующих воплощение в жизнь правовых предписаний на защиту экологических прав и свобод граждан. Значительную роль в обеспечении этих мер играют органы прокуратуры и органы экологического надзора (контроля).

В информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации² отмечается, что одним из важнейших условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду является надлежащее осуществление государственного экологического и санитарно-эпидемиологического надзора, основанного на эффективной сис-

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/news/19655> (дата обращения: 26.01.2015).

² Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 18.05.2011 № 7/4-04-2011 «О мерах по обеспечению законности в сфере охраны окружающей среды и санитарно-эпидемиологического благополучия населения».

теме санкций за несоблюдение установленных требований и экономических способах устранения причиненного вреда.

Надзор за исполнением экологического законодательства остается одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры и отнесен приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» к основным направлениям надзорной деятельности, которую прокуроры осуществляют, используя все доступные источники информации о нарушениях законодательства.

В целях обеспечения надлежащей организации органами прокуратуры Российской Федерации надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере издан приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании», в котором регламентирована деятельность прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании федеральными органами исполнительной власти, а также обеспечение эффективного надзора с учетом экологической обстановки за исполнением законов об охране окружающей среды, в том числе об охране атмосферного воздуха, вод, лесов, почв, недр, объектов животного мира и рациональном использовании природных ресурсов.

В решении коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24.03.2015 «Об итогах работы органов прокуратуры за 2014 год и задачах по укреплению законности и правопорядка на 2015 год» особое внимание уделяется усилению прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране окружающей среды и атмосферного воздуха, о природопользовании. Кроме того, указывается на концентрирование усилий на вопросах сохранения водных и биологических ресурсов.

В России функционирует сеть природоохранных прокуратур, действующих на основании приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур». Природоохранные прокуроры предотвращают и пресекают экологические правонарушения, принципиально ставят вопросы об ответственности виновных лиц и взыскании причиненного ими материального ущерба.

Начальник Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.В. Паламарчук¹ указывает на то, что практика прокурорского надзора должна постоянно анализироваться и совершенствоваться с учетом насущных государственных задач, изменения законодательства и сложной экологической ситуации в стране и в мире. Прокурорам следует системно прорабатывать широкий спектр вопросов, влияющих на экологическую безопасность: нарушения лесного, водного законодательства, промышленной безопасности, загрязнение почвы, атмосферного воздуха и др. Мобилизация потенциала и максимально эффективное использование накопленного прокурорского опыта позволяют добиться надлежащего осуществления органами управления и контроля возложенных на них полномочий.

Изучение материалов прокурорских проверок указывает на массовость и широкое распространение правонарушений в области охраны окружающей среды и природопользования. Анализ докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации, специализированных прокуратур свидетельствует о распространенном характере нарушений законодательства об административных правонарушениях в экологической сфере.

К наиболее распространенным нарушениям законов в области охраны земли, почв относятся: принятие незаконных нормативных правовых актов (о муниципальном земельном контроле, порядке предоставления земли и др.); превышение сроков рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков.

К основным проблемам при обращении с отходами производства и потребления относятся: недостаточное количество специализированных объектов для размещения промышленных и бытовых отходов, которые отвечали бы санитарным нормам, а также специализированных организаций, осуществляющих сбор, утилизацию отходов; отсутствие селективного сбора отходов. Все это приводит к тому, что большая часть отходов, являющихся также вторичным сырьем, размещается на свалках бытовых отходов.

Органами государственной власти и местного самоуправления пока еще не уделяется должное внимание вопросам водоснабжения и водоотведения, в том числе вопросам охраны водных объектов от загрязнения, ремонту централизованных систем (водопроводов) городских и сельских поселений, внедрению со-

¹ Паламарчук А.В. О задачах прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии // Законность. 2012. № 4. С. 14.

временных технологий очистки сточных вод, подготовки питьевой воды.

Выявляются многочисленные случаи невыполнения органами власти мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов. Одной из причин неудовлетворительного состояния законности в лесной отрасли служит то, что до настоящего времени не все леса поставлены на кадастровый учет, что способствует незаконному распоряжению органами местного самоуправления лесными землями. Меры, принимаемые органами государственной власти, недостаточны по сравнению с потерями лесного фонда.

В сфере административных правоотношений в области охраны окружающей среды и природопользования органы государственного экологического надзора нередко сами допускают правонарушения или не всегда должным образом реагируют, когда это необходимо в ходе производства по делам об административных правонарушениях в экологической сфере. Около половины незаконных правовых актов выявляется прокуратурой именно в органах государственного экологического надзора. Проводимые прокурорами проверки в этих органах показывают, что к таким нарушениям относятся:

использование не в полной мере предоставленных законом полномочий по устранению правонарушений;

необоснованное привлечение граждан, должностных или юридических лиц к административной ответственности за экологические правонарушения;

противоправное фактическое освобождение виновных от установленной законом ответственности;

отсутствие должной оперативности в реагировании на выявленные нарушения законодательства об охране окружающей среды и экологических прав граждан;

невыполнение требований законодательства о направлении по подведомственности материалов для привлечения виновных в экологических правонарушениях к установленной законом ответственности;

неприменение мер обеспечения производства по делу в виде задержания, запрещения эксплуатации транспортного средства при нарушении правил эксплуатации и управления им, предусмотренных ч. 1 ст. 27.13 КоАП РФ;

отсутствие в протоколе о задержании транспортного средства или в протоколе о запрещении эксплуатации транспортного средства сведений, предусмотренных ч. 4, 5, 6 ст. 27.13 КоАП РФ

(например: даты, времени, места, основания принятия решения о задержании транспортного средства и др.);

составление в случае отсутствия водителя протокола о задержании транспортного средства или протокола о запрещении эксплуатации транспортного средства в отсутствие двух понятых либо без применения видеозаписи (ч. 8 ст. 27.13 КоАП РФ) и др.

Приведенный перечень нарушений закона об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования не является исчерпывающим, однако носит типичный характер, что во многом акцентирует внимание прокуроров именно на этих вопросах, но при этом не исключает необходимости выявления и других нарушений законодательства об административной ответственности в экологической сфере.

Надзор за исполнением законов в области охраны окружающей среды и природопользования продолжает оставаться в числе приоритетных направлений деятельности прокуроров. Правонарушения в данной сфере носят распространенный характер. В ряде случаев этому способствует отсутствие должного внимания к экологическим проблемам со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, а также не всегда эффективная работа органов надзора (контроля), которыми не во всех случаях выявляются и устраняются нарушения экологического законодательства, исполняются требования закона при осуществлении иных возложенных на эти органы федеральным законодательством полномочий. В связи с этим имеется потребность в усилении координации деятельности всех правоохранительных и контрольно-надзорных органов в области охраны окружающей среды и природопользования.

В настоящее время в экологической сфере действует сразу несколько федеральных органов исполнительной власти, наделенных контрольно-надзорными полномочиями, к которым следует отнести: Росприроднадзор, Ростехнадзор, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, Рослесхоз. Отдельные надзорные полномочия в сфере экологии есть и у других ведомств. В связи с этим, как показывает практика, имеется необходимость в упорядочении их функций. При этом следует четко разграничить полномочия между федеральными и региональными органами в сфере экологии.

В современной России имеется потребность в формировании современной экологической инфраструктуры, которая должна включать в себя: лицензирование и сертификацию природоохранной деятельности; страхование экологических рисков

(в нашей стране почти не проводится, а если и проводится, то по завышенным ставкам); дальнейшее развитие экологического аудита. Кроме того, необходимо сделать более эффективной программу статистических наблюдений за уровнем загрязнения окружающей среды.

В решении этих задач важное место отводится прокуратуре, которая, как известно, занимается обеспечением законности, в том числе и в экологической сфере. Прокурорский надзор за исполнением законов является общественно необходимой государственной деятельностью, результатом которой является устранение нарушений законов и реальное укрепление законности. Поэтому необходимо постоянно повышать эффективность прокурорского надзора за исполнением законов в этой сфере.

Е.Ю. Синельщикова,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
старший прокурор отдела
по надзору за соблюдением
федерального законодательства,
прав и свобод граждан
прокуратуры города Москвы

Информационно-аналитическое обеспечение прокурорского надзора за соблюдением прав инвалидов

Эффективность прокурорского надзора за соблюдением прав инвалидов во многом зависит от качества и порядка накопления, сбора информации, сведений, данных о состоянии соблюдения прав инвалидов в Российской Федерации. Информационно-аналитическое обеспечение прокурорского надзора в рассматриваемой сфере – составная часть организации надзорной работы прокуратуры, целью которой является достижение высоких конечных результатов – укрепление законности.

Надлежащее информационное обеспечение позволяет прокурору систематически анализировать состояние, структуру и динамику правонарушений и многочисленные обстоятельства,

способствующие нарушениям, своевременно оперировать данными о совершенных правонарушениях.

Информационное обеспечение деятельности прокуратуры – это процесс подбора, обработки информационных материалов, предназначенных для анализа, планирования и контроля¹.

Наибольший интерес для прокуроров представляют сведения о нарушении прав. Прокурор обязан проявлять активность в получении таких сведений. Рассмотрим основные источники получения должностными лицами прокуратуры информации о нарушении прав инвалидов, разделив их на внутренние и внешние².

К источникам внутренней информации относятся документы, подготавливаемые непосредственно прокурорскими работниками и содержащие те или иные сведения о нарушении прав инвалидов, – справки, докладные записки по результатам проведения проверок, обобщения по итогам работы в отдельных направлениях. Сведения о нарушении прав инвалидов содержатся также в уголовных, гражданских, арбитражных делах, делах об административных правонарушениях, материалах прокурорских проверок.

Эти документы носят во многом комплексный и аналитический характер и предназначены, прежде всего, для определения состояния законности в рассматриваемой нами сфере, характера и объема принятых мер, направленных на ее поддержание.

Для успешного осуществления надзора за соблюдением прав инвалидов требуется хорошее знание законодательства и практики его применения, высокое профессиональное мастерство. Это вызывает необходимость постоянного повышения квалификации прокурорских работников. Поэтому различными формами учебы охватываются все прокурорские работники, осуществляющие надзор за соблюдением прав инвалидов.

Но для того, чтобы изучить и знать законодательство, надо его иметь, располагать им. В связи с этим во всех прокуратурах большое внимание уделяется правовому обеспечению, т.е. обеспечению прокурорских работников законодательными и другими нормативными правовыми актами.

¹ Брагин А.П., Пронякин А.Д. Прокурорский надзор в Российской Федерации. М., 2004.

² Стрельников В.В. Информационное обеспечение управленческой деятельности в прокуратуре // Право и безопасность. 2010. № 4 (37). С. 54 – 62.

Для результативного проведения проверок исполнения законов и законности правовых актов прокурорам необходимо иметь соответствующие методики (методические пособия, разработки). В разработке таких методик, внедрении научных рекомендаций в практику участвуют прокурорские работники Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации, отчасти нижестоящих прокуратур, ученые и преподаватели Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Вместе с тем по-прежнему пристального внимания заслуживает проблема недостаточного обеспечения прокурорских работников городского и районного уровня методическими материалами и рекомендациями. Ее разрешение видится во внедрении и широком использовании в прокурорской деятельности компьютерных технологий и средств связи.

Осуществляя надзор за исполнением законов, прокуроры тесно взаимодействуют с другими подразделениями прокуратуры, с прокурорскими работниками, за которыми закреплены другие направления (отрасли) надзора, а также со следователями. Это взаимодействие проявляется во взаимном обмене разносторонней информацией, в согласованности действий, исключая дублирование, проведении совместных надзорных и иных действий и мероприятий.

Однако зачастую сбор, анализ и обобщение информации представляют собой трудоемкий процесс, в котором бывает задействовано большое количество оперативных работников той или иной прокуратуры. Исходя из принципа централизации, имеющего место в органах и организациях прокуратуры, можно утверждать, что любые запросы и указания, поступившие в прокуратуру района (города) из вышестоящей прокуратуры, должны быть исполнены в первую очередь. При этом затребование большого объема данных в сфере надзора за соблюдением прав инвалидов, составление необходимых к ним пояснений и обоснований, которое, как правило, происходит незапланированно, заставляет нижестоящего прокурора перераспределять кадровые ресурсы, вносить коррективы в служебные обязанности подчиненных.

На практике возникают ситуации, при которых ввиду отсутствия действенного взаимодействия между отделами (управлениями) отдельно взятой прокуратуры их руководители направляют нижестоящим прокурорам запросы информации, которые дублируют друг друга и отличаются лишь формой заполнения. Также имеет место истребование тех сведений, которыми прокуратуры в оперативном порядке не располагают.

Все это в конечном итоге может отрицательно сказаться на результативности работы прокуроров.

Выходом из сложившейся ситуации видится предоставление информации о состоянии надзора за соблюдением прав и свобод инвалидов в рамках статистической отчетности, которая является одним из основных источников внутренней информации. Полагаем, что в настоящее время назрела необходимость создания единой системы статистического учета сведений о выявленных прокурорами нарушениях прав инвалидов и принятых актах прокурорского реагирования в рассматриваемой сфере.

Полученная прокурором информация о нарушениях прав инвалидов подлежит тщательному анализу, который позволяет видеть реальное состояние соблюдения прав лиц с ограниченными возможностями, определить те права, которые нарушаются чаще, органы и должностных лиц, допускающих эти нарушения, содержание первоочередных мероприятий, которые в наибольшей мере могут способствовать предупреждению нарушений, в том числе наметить органы, где проверки соблюдения прав инвалидов надлежит провести в первую очередь. Анализ позволяет определить также те проверки, проведение которых следует поручить другим органам, помогает более целенаправленно осуществлять прокурорский надзор за соблюдением прав инвалидов.

К внешним источникам информации следует отнести сведения, содержащиеся в средствах массовой информации, жалобах, заявлениях и обращениях граждан, статистической отчетности органов исполнительной власти (МВД, МЧС, судебных приставов и т.д.), сообщениях правоохранительных органов о совершении правонарушений и принимаемых ими мерах, данных о работе органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций.

Разнообразной информацией обладают различные государственные органы специальной компетенции, осуществляющие функции государственного контроля (надзора) за соблюдением прав инвалидов.

Поэтому прокуроры путем истребования из таких органов соответствующих материалов и сведений или непосредственно при посещении этих органов получают, в частности, информацию: о выявленных ими нарушениях прав инвалидов, причинах нарушений и способствующих этому условиях; о наступивших вредных последствиях в результате совершения этих нарушений; о принятых или принимаемых мерах по устранению и предупреждению нарушений; о числе должностных лиц и граждан, привлеченных к административной и иной ответственности; о количестве и суммах заявленных исков в суды и арбитражные суды в возмещение ущерба, причиненного такими нарушениями; о количестве материалов, направленных в органы прокуратуры и другие правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, и другую информацию.

Названные органы обычно имеют перспективные и текущие планы или программы своей деятельности, с которыми также необходимо знакомиться прокурору и организовывать свою работу, сообразуясь с этими плановыми документами.

Учитывая разноплановый характер компетенции государственных органов, представляется целесообразным рассмотреть вопрос об учреждении в каждом ведомстве ответственного по делам инвалидов.

Кроме того, необходимо создание в Российской Федерации специализированной структуры, осуществляющей мониторинг за соблюдением прав инвалидов, защиту их прав. Данный вопрос активно обсуждается на всех уровнях власти. Полагаем, что в настоящее время можно говорить о возможности учреждения такой должности, как уполномоченный по правам инвалидов. Ее учреждение в России, на наш взгляд, было бы весьма полезным шагом.

Взаимодействие с уполномоченным по правам инвалидов явилось бы для прокуратуры весомым инструментом, увеличивающим возможности защиты прав и свобод инвалидов путем использования имеющихся у сторон информационных, правовых, научных и организационных ресурсов.

Необходимая прокурору информация о нарушении законов может быть получена в различных общественных организациях и движениях инвалидов. Организации инвалидов объединяют в своих рядах самих инвалидов и в своей работе напрямую руководствуются жизненными интересами, ценностями и приоритетами входящих в них людей и благодаря этому выступают наиболее подходящими представителями этой категории граждан в отношениях с другими институтами общества.

В ст. 33 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» установлено требование, что при подготовке и принятии решений, затрагивающих интересы инвалидов, государственные органы исполнительной власти должны привлекать представителей общественных объединений инвалидов.

Консультирование органов государственной власти на стадии выработки ими нормативно-правовых решений по проблемам инвалидов, непосредственное участие в планировании, разработке и экспертизе таких решений в качестве представителя будущих потребителей их результатов входят в число конкретных социальных функций организаций инвалидов.

В связи с этим представляется, что обязанность по привлечению представителей общественных объединений инвалидов при подготовке и принятии решений только для органов исполнительной власти недостаточна, предлагается распространить данную обязанность также на государственные органы законодательной власти¹.

Эффективное взаимодействие прокуратуры с иными органами позволяет: формировать информационную базу о состоянии соблюдения прав инвалидов и мерах, предпринимаемых такими органами по устранению и предупреждению правонарушений; действовать согласованно как на стадии планирования, так и в процессе исполнения плановых мероприятий, своевременно корректировать планы работы; избегать дублирования в работе, проведения мероприятий, уже выполненных другим органом; повышать качество и эффективность контрольно-надзорных и иных

¹ См.: Синельщикова Е.Ю. Современные аспекты правового регулирования в сфере социальной защиты инвалидов в Российской Федерации // Рос. юстиция. 2015. № 3. С. 57.

действий (мероприятий), например, более полно устанавливать причины и условия, способствующие совершению правонарушений; повышать профессиональный уровень своих сотрудников посредством совершенствования их знаний в сфере правозащитной деятельности и личной правовой культуры; достигать большей открытости, доверительности между работниками органов прокуратуры и представителями гражданского общества.

В условиях постоянно возрастающего объема используемой прокурорами информации о соблюдении прав инвалидов особую важность имеет надлежащая организация процесса работы с данными, носящими разносторонний характер. Представляется, что в настоящее время назрела необходимость реализации мероприятий, направленных на расширение системы информационных ресурсов органов прокуратуры, касающихся соблюдения прав инвалидов, за счет банков данных и информационных массивов, получаемых от сторонних организаций: адреса регистрации инвалидов, телефонные справочники, сведения по владельцам недвижимости и др.

Полагаем, что надзорную и иную деятельность по защите конституционных прав инвалидов органы прокуратуры должны осуществлять в более тесном взаимодействии с органами законодательной (представительной), исполнительной власти как федерального, так и регионального уровней, органами местного самоуправления и различного рода общественными организациями (прежде всего правозащитными), значимость деятельности которых в рассматриваемой сфере прокуратуры пока явно недооценивают.

И еще один вывод. В связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе России новых субъектов (Республика Крым и город федерального значения Севастополь) особое значение для надлежащей организации работы прокуроров этих субъектов по надзору за соблюдением прав инвалидов приобретает распространение системы информационно-аналитического обеспечения прокурорского надзора в этой сфере и на указанные территории.

Е.В. Ступаченко,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
заместитель начальника
управления прокуратуры
города Москвы

**О некоторых вопросах совершенствования
деятельности постоянно действующих
координационных совещаний по обеспечению
правопорядка в субъектах Российской Федерации
и участия в них прокуроров**

Для государства, да и для всего общества проблема обеспечения законности и правопорядка, защиты прав и свобод граждан от преступных посягательств является общей. В решении этой проблемы в той или иной степени участвуют практически все органы публичной власти и институты гражданского общества.

Наличие столь широкого круга заинтересованных субъектов обуславливает необходимость объединения их усилий. Представляется, что эта консолидация должна осуществляться в форме координации, предполагающей наличие единого центра, который бы определял и направлял их деятельность.

Для органов прокуратуры координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью является традиционной функцией. Одно из первых упоминаний этой функции относится еще к 20-м годам XX в. В п. «ж» ст. 59 Положения о судеустройстве РСФСР от 19.11.1926, принятого 3-й сессией XII созыва Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета, на государственную прокуратуру возлагалось общее наблюдение и согласование деятельности всех органов, ведущих борьбу с преступностью¹. Эта же функция возложена и на прокуратуру Российской Федерации ст. 8 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»².

¹ СУ РСФСР. 1926. № 85. Ст. 624.

² СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

При всех ее положительно значимых качествах эта форма координации имеет ограниченную сферу применения – прокуроры координируют деятельность только правоохранительных органов (органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и др.) и только по борьбе с преступностью.

Вне границ координации, осуществляемой прокурором, остаются иные не менее важные вопросы обеспечения правопорядка и профилактики некриминальных правонарушений, реализация которых осуществляется структурами, не входящими в состав координационного совещания (органы исполнительной власти, контрольно-надзорные органы, межведомственные комиссии и др.).

В широком смысле действия государственных органов, органов правоохраны и общественности должны координироваться не на ведомственной, а на государственной основе, в рамках, установленных законом. В качестве руководителя такой координации с созданием необходимых правовых и материальных предпосылок предпочтительно видеть органы исполнительной власти с образованием внутри них соответствующих подразделений¹.

Практическую реализацию этот подход нашел в 2010 г., когда по инициативе главы государства в регионах России созданы координационные органы, наделенные более широкой компетенцией в рассматриваемых вопросах². Речь идет о постоянно действующих координационных совещаниях по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации (далее – ПДКС), образованных во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»³.

Перед ПДКС главой государства поставлены следующие основные задачи:

¹ Мыцыков А.Я. Координация борьбы с преступностью – новый поворот // Законность. 2011. № 3.

² Подробнее см.: Ступаченко Е.В. Исторические и правовые аспекты создания постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации // Гос. власть и местное самоуправление. 2014. № 11.

³ СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6656.

1) обобщение и анализ информации о состоянии правопорядка в субъектах Российской Федерации, а также прогнозирование тенденций развития ситуации в этой области;

2) анализ эффективности деятельности территориальных органов МВД России и территориальных органов иных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации;

3) разработка мер, направленных на обеспечение правопорядка в субъектах Российской Федерации;

4) организация взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также указанных органов с институтами гражданского общества и социально ориентированными некоммерческими организациями по вопросам обеспечения правопорядка в субъектах Российской Федерации.

При этом названным Указом по сути деятельность ПДКС ничем, кроме региональных актов, не была урегулирована. В связи с этим, как это чаще всего и бывает, на местах вольная трактовка Указа приобрела большое разнообразие в правоприменении, которое иногда выходило за рамки федерального законодательства.

Нарушением федерального законодательства являются случаи обсуждения на заседаниях ПДКС вопросов, относящихся непосредственно к противодействию преступности средствами прокурорского надзора, оперативно-розыскной и процессуальной деятельности правоохранительных органов. Однако такие факты имеют место на заседаниях ПДКС, по их результатам даются конкретные поручения прокурорам и руководителям правоохранительных органов.

Данные обстоятельства свидетельствуют о продолжающемся в ряде субъектов Российской Федерации необоснованном расширении пределов компетенции ПДКС.

Например, в нарушение положений названного Указа решением ПДКС в Псковской области, утвержденным распоряжением Губернатора области от 22.11.2013 № КС-3, территориальным органам МВД России, ФСБ России и СК России, а также Псков-

ской и Себежской таможням рекомендовано обеспечить своевременное информирование МРУ Росфинмониторинга по Северо-Западному федеральному округу о принятых процессуальных решениях и проведении ежеквартальных сверок результатов рассмотрения материалов, передаваемых подразделением Росфинмониторинга в правоохранительные органы округа.

В Ненецком автономном округе согласно п. 23 распоряжения Губернатора от 03.10.2013 № 212-РГ окружным структурам МВД России и ФСБ России рекомендовано обеспечить обмен информацией при получении значимых сведений о легализации (отмывании) доходов, полученных преступным путем, и финансировании терроризма, при выявлении преступлений коррупционной направленности в сфере экономики направлять запросы в МРУ Росфинмониторинга по Северо-Западному федеральному округу для всесторонней проверки финансовых схем, предположительно связанных с хищением денежных средств, представлять в территориальное управление Росфинмониторинга анализ оперативной обстановки с указанием конкретных объектов для проверки их деятельности.

Прокурорами отмечаются и другие недостатки в деятельности ПДКС. В ряде регионов имеется чрезмерно длительный период подготовки и согласования распоряжений губернаторов об организации исполнения решений, принятых на заседаниях ПДКС. В некоторых федеральных округах не сформирована единообразная практика оформления принимаемых совещаниями решений. Ранее в юридической литературе уже отмечалось отсутствие единообразного подхода к составу ПДКС.

Только в 2014 г. разрешена проблема участия прокуроров в работе ПДКС в качестве постоянных членов, которая неразрывно связана с законодательным определением принципов организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Так, п. 3 ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹ закрепляет, что прокуроры не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления.

¹ Рос. газ. 1992. 18 февр.

Вместе с тем приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 20.12.2010 № 445 «Об организации исполнения Указа Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» прямо обязывал прокуроров субъектов Российской Федерации принимать личное участие в качестве постоянных членов в работе координационных совещаний.

На практике такая неопределенность в составе членов координационных совещаний, совмещенная с законодательно закрепленными принципами деятельности прокуратуры, в некоторых случаях приводила к противостоянию на местах.

В частности, в Нижегородской области прокурор изначально не был введен в состав членов координационного совещания по обеспечению правопорядка. По мнению правительства области, включение прокурора в состав совещания не является обязательным, поскольку в Указе Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 не определен круг лиц, участие которых в работе таких совещаний обязательно. Только благодаря настойчивой позиции Генеральной прокуратуры Российской Федерации указом губернатора области прокурор был включен в состав координационного совещания по обеспечению правопорядка¹.

Вопрос законности включения прокуроров в качестве постоянных членов в состав ПДКС уже рассматривался в юридической литературе². Окончательное разрешение эта проблема получила с признанием утратившим силу приказа Генерального про-

¹ Совместное информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, ФСБ России, Следственного комитета Российской Федерации, ФСКН России, ФТС России от 05.10.2012 «О практике участия прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур, руководителей территориальных подразделений правоохранительных органов Российской Федерации в работе постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в Российской Федерации» (официально не опубликовано).

² См.: *Ступаченко Е.В.* Полномочия прокурора как члена постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в субъекте Российской Федерации // Сборник материалов науч.-практ. семинара «Проблемы обеспечения законности, правопорядка, прав и свобод человека и гражданина в современных условиях» (Москва, 16 апреля 2014 г.) / под общ. ред. О.Д. Жука; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014; *Его же.* К вопросу участия прокуроров в обеспечении правопорядка. Избран. ст. Saarbrücken, Deutschland: LAP Lambert Academic Publishing, 2015. С. 39.

курора Российской Федерации от 20.12.2010 № 445 его же приказом от 15.10.2014 № 553.

Однако этот пробел был тут же восполнен информационным письмом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23.10.2014 № 20-32-2014, которым прокурорам субъектов Российской Федерации поручено продолжить участие в работе ПДКС, информацию о чем отражать в отчете по форме КДПО и докладах по итогам года¹.

Эти и перечисленные выше проблемы теоретического и практического свойства, на наш взгляд, не способствуют установлению единого режима законности, которая, как установила известная дискуссия «о двойном подчинении и законности», должна быть только одна², и проистекают из несовершенства нормативного правового регулирования. Указ Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 очень скупо обрисовывает компетенцию ПДКС, не регламентирует вопросы их функционирования, определения состава, юридической силы решений, порядка их исполнения органами власти, которые в силу закона не подчиняются главам субъектов Российской Федерации и т.п.

По нашему мнению, вопросы деятельности ПДКС с учетом значимости их деятельности по обеспечению правопорядка должны быть регламентированы на более солидном уровне – уровне федерального закона. При этом такой федеральный закон должен регламентировать не только деятельность ПДКС, но и выстроить, хотя бы рамочно на федеральном уровне, всю систему профилактики правонарушений и преступлений, заложить основы государственной (а не ведомственной) координации деятельности по обеспечению правопорядка.

¹ Подробнее см.: *Ступаченко Е.В.* О некоторых вопросах правового регулирования участия прокуроров в решении задач обеспечения правопорядка // *Евразийский союз ученых.* 2015. № 2 (11).

² *История советской прокуратуры в важнейших документах.* М.: Гос. изд-во. юрид. лит., 1952. С. 255.

Т.А. Тухватуллин,
ведущий научный сотрудник НИИ
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Приоритеты надзорной деятельности российской прокуратуры в экономической сфере

Российская экономика в условиях динамично меняющейся ситуации на мировом рынке, в который первая достаточно сильно интегрирована, на разных этапах позволяет выделить приоритетные направления. Приоритетность помимо экономических условий во многом зависит от решений руководства страны, связанных с внешней и внутренней политикой государства.

В последнее время ввиду санкционной политики со стороны зарубежных партнеров из Евросоюза и США, одним из важнейших приоритетов остается импортозамещение, в первую очередь продовольственных товаров, ранее ввозимых из-за рубежа. Названные обстоятельства оказывают непосредственное влияние на приоритеты прокурорского надзора в экономической сфере.

Рассматривая отрасли отечественной экономики как объект надзорной деятельности, не следует забывать о недопустимости вмешательства прокурора в финансово-хозяйственную деятельность субъектов предпринимательства. Подобные положения прямо закреплены в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, где, в частности, предписано «при осуществлении прокурорского надзора не допускать необоснованного вмешательства в экономическую деятельность предприятий и организаций и вовлечения органов прокуратуры в хозяйственные споры между коммерческими структурами»¹.

Приоритетами прокурорской деятельности в сфере экономики следует считать актуализирующиеся сферы общественных отношений, которые под воздействием политических, экономи-

¹ См., напр., подп. 8.4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3.

ческих, социальных, правовых и иных условий влияют на состояние законности и правопорядка в экономической сфере страны, а также выполнение первоочередных задач государственного, социального и хозяйственного строительства и в связи с этим требующих первоочередных мер воздействия со стороны органов прокуратуры. Важным структурным элементом при этом, несомненно, является государственная безопасность, включая экономическую безопасность.

Общими базовыми документами, определяющими приоритеты деятельности прокуратуры в сфере экономики, являются указы Президента Российской Федерации от 29.04.1996 № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)»¹, от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»², от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»³.

Исходя из содержания, названные документы подчеркивают следующие ключевые моменты, непосредственно влияющие на приоритизацию прокурорской деятельности в сфере экономики. Например, Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года к основным задачам в сфере государственной национальной политики Российской Федерации относит:

обеспечение социально-экономических условий для эффективной реализации государственной национальной политики Российской Федерации;

обеспечение сбалансированного, комплексного и системного развития крупных экономических регионов, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, включая оптимальное использование накопленного научно-технического и кадрового потенциала, преимуществ территориального разделения труда и производственной кооперации, рациональное размещение производительных сил; сокращение уровня социально-экономической дифференциации регионов;

¹ СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2117.

² СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

³ СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

создание благоприятных условий для экономического и социального развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в целях обеспечения свободы предпринимательской деятельности и социальной защиты граждан.

Важным аспектом являются основания смены и корректирования приоритетов прокурорской деятельности в сфере экономики, которые с точки зрения оснований возникновения можно разграничить на несколько видов:

1) основания, возникшие в связи с развитием общественных отношений и, соответственно, изменением их нормативно-правового регулирования, требующим отмены (корректировки) прокурорско-надзорных мероприятий в той или иной сфере жизнедеятельности;

2) основания, возникшие ввиду наступления форс-мажорных обстоятельств (событий), требующих незамедлительной реакции органов прокуратуры в целях обеспечения соблюдения конституционного правопорядка в стране, прав и законных интересов граждан России.

Примером «появления» общегосударственного приоритета послужило обращение Президента Российской Федерации В.В. Путина 18 марта 2014 г. к Федеральному Собранию Российской Федерации, руководителям регионов страны и представителям гражданского общества, в котором, в частности, отмечено, что «16 марта в Крыму состоялся референдум... Более 96 процентов высказалось за воссоединение с Россией»¹, а также заключенный между Российской Федерацией и Республикой Крым Договор о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и города Севастополя и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов² – Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

В связи с этим, особенно на этапе интеграции новых субъектов Федерации в российское экономическое и правовое пространство, необходима помощь со стороны федерального центра. Среди федеральных органов государственной власти основную роль в укреплении единства правового пространства должны сыграть органы прокуратуры и юстиции, которые в силу предос-

¹ По данным официального сайта Президента России. URL: <http://news.kremlin.ru/news/20603> (дата обращения: 01.06.2015).

² Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2015).

тавленных законом полномочий проводят «сверку» проектов и уже принятых нормативных правовых актов на предмет соответствия положениям Конституции Российской Федерации и федерального законодательства;

3) основания, возникшие ввиду особенностей социально-экономического, культурного, исторического развития регионов, природно-климатических особенностей, географического места расположения, удаленности от центра, транспортной доступности субъектов Российской Федерации, на территории которых осуществляется надзор за исполнением законов Российской Федерации.

Здесь речь необходимо вести о приоритетах прокурорской деятельности в отдельных регионах страны, которые имеют определенные особенности в силу тех или иных свойств, характеристик или признаков.

В качестве примера можно привести Стратегию развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденную 08.02.2013 Президентом Российской Федерации¹, и принятое в ее развитие постановление Правительства Российской Федерации от 21.04.2014 № 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»², которыми закреплено, что приоритетными направлениями развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности являются в числе прочих комплексное социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации. Подобного рода программные документы приняты по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона³, Калининградской области⁴.

¹ Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.06.2015).

² Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 01.06.2015).

³ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» // СЗ РФ. 2014. № 18 (Ч. I). Ст. 2154.

⁴ См.: постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 311 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года» // СЗ РФ. 2014. № 18 (Ч. II). Ст. 2157.

Таким образом, на период действия указанных документов отраженные в них направления и вопросы экономической и иной хозяйственной деятельности становятся приоритетными, чем возлагают на органы исполнительной власти, контролирующие и правоохранительные органы, а также органы прокуратуры дополнительные обязанности.

Теоретические исследования, анализ практики прокурорского надзора за исполнением законов позволяют выделить следующие приоритетные для настоящего времени направления прокурорской деятельности в сфере экономики: надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства, управления и распоряжения государственной и муниципальной собственностью, бюджетного законодательства, включая сферу закупочной деятельности для государственных и муниципальных нужд и оборонно-промышленного комплекса, земельного законодательства; надзор за соблюдением прав предпринимателей.

Последовательность приоритезации перечисленных направлений прокурорского надзора приведена на основе анализа результатов анкетирования, проведенного в 16 субъектах Российской Федерации, в котором приняло участие 754 прокурорских работника, и практики прокурорского надзора. По итогам обработки анкет установлено, что в современных условиях к приоритетным направлениям прокурорской деятельности в сфере экономики 63,9% респондентов отнесли надзор за исполнением законов в сфере жилищно-коммунального хозяйства; 46,4% – законов о государственной и муниципальной собственности; 41,2% – о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд; 39,1% – о бюджете; 38,3% – о землепользовании; 19,4% – о защите прав субъектов предпринимательской деятельности.

Иными словами, приоритезация направлений прокурорской деятельности в экономической сфере всецело основана на общегосударственных приоритетах, определенных руководством страны, а также непосредственно связана с развитием общественных отношений и изменением их нормативно-правового регулирования, наступлением форс-мажорных обстоятельств (событий), требующих незамедлительной реакции органов прокуратуры, особенностями социально-экономического, культурного, исторического развития регионов, природно-климатических особенностей, географического места расположения субъектов Рос-

сийской Федерации, на территории которых осуществляется прокурорский надзор.

При этом важно отметить, что обозначенные направления прокурорского надзора являются приоритетными на данный момент, поскольку с учетом постоянно меняющейся социально-экономической и политической ситуации в стране приоритеты могут и должны быть скорректированы.

А.Ю. Ульянов,
аспирант Томского
государственного университета,
заместитель прокурора
Чаинского района Томской области

Конституционно-правовые аспекты теории приоритетов деятельности прокуратуры

Конституция является одной из форм целенаправленного воздействия на социально-экономические, политические и духовные процессы. В общей теории права для обозначения соответствующих процессов используется термин «реализация». Это означает, что ей присущи те же конкретные формы реализации, которые характерны и типичны для других отраслей законодательства и права и которые получили широкое обоснование в теоретико-правовой науке. Реализация Конституции есть процесс организации государственно-политического единства и включает элементы как формального, организационного, так и содержательного свойства. Речь идет о юридическом оформлении государства, учреждении его органов, наделении их, а также граждан и их ассоциаций определенными правами, возложении на них обязанностей и поддержании установленных Конституцией правовых состояний¹.

В процессе конституционализации деятельности прокуратуры в последнее время все большее значение приобретает принцип приоритезации деятельности прокуратуры, без использова-

¹ Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2015. С. 87 – 88.

ния которого невозможно достижение целей и эффективное выполнение задач, возложенных на органы прокуратуры Конституцией и федеральными законами. Т.А. Ашурбеков полагает, что разработка теории приоритетов организации и деятельности прокурорской системы в современных условиях – настоятельная необходимость¹. Это связано с тем, что у теории приоритетов многоаспектное научное и практическое значение, фактически она лежит в основе организации и планирования, программирования работы в органах прокуратуры на всех уровнях. По существу длительное время широко практикуемый предметный принцип организации работы в органах прокуратуры и означает выделение системы приоритетов для оптимальной организации деятельности прокуратуры в конкретных исторических условиях. В современный период так было с принятием приоритетных национальных проектов «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Развитие АПК». Федеральные приоритеты обеспечения жизнедеятельности общества естественным образом становятся приоритетными и для прокуратуры с точки зрения их правового сопровождения и правоохранительного обеспечения как условие для их успешной реализации. Такая детерминированность с очевидностью проявляется и во многих других случаях².

Действительно, как показывают результаты опросов среди прокуроров³, имеющих значительный (10 лет и более) стаж службы в системе прокуратуры, большинство из них (55%) не проводят существенного различия между понятиями «приоритеты» и «основные направления» деятельности прокуратуры, отождествляя их; 25% опрошенных видят в качестве приоритетов деятельности актуализирующиеся сферы общественных отношений и только 20% прокуроров считают таковыми конституционные ценности и ориентиры.

¹ Ашурбеков Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 307.

² Прокуратура в системе национальной безопасности России: учебное пособие / О.С. Капинус, И.Б. Кардашова, В.П. Рябцев. М., 2012. С. 356.

³ Опрос проводился автором в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в г. Москве в мае и июне 2015 г. среди 150 работников прокуратур из 80 субъектов Российской Федерации, а также прокуратуры Республики Беларусь.

Развитие теории приоритетов может служить важной основой для самоидентификации прокуратуры как конституционного органа общей компетенции, наделенного исключительными полномочиями по надзору за соблюдением Конституции и исполнением законов, и универсального правозащитного механизма, предназначение которого – обеспечить действенную защиту и восстановление конституционных прав граждан в условиях построения правового государства. В связи с этим постановка вопроса о выделении приоритетов деятельности прокуроров на основе конституционных ценностей и норм в современных условиях представляется нам весьма актуальной.

Итак, осознавая вполне очевидную взаимосвязь в рассматриваемом контексте понятия «приоритет» с понятиями «прокурорская деятельность» и «прокурорский надзор», предпримем попытку дать им соответствующие определения. Совсем недавно на страницах ведущих научных изданий развернулась дискуссия о разграничении теоретических понятий «прокурорский надзор» и «прокурорская деятельность»¹. Поводом для научной полемики стала опубликованная в журнале «Законность» статья профессора Н.Н. Карпова «Прокуратура: надзор или деятельность?»², где автор проводит существенное различие между прокурорской деятельностью и прокурорским надзором. Понятие «прокурорский надзор» в научный обиход вошло намного раньше, нежели понятие «прокурорская деятельность». Вместе с тем научная общественность продолжает воспринимать надзор и деятельность по сути как синонимы. Такого мнения, в частности, придерживается профессор А.Ю. Винокуров, отмечая при этом, что «далеко не всякая деятельность прокуратуры является надзором, однако, говоря о надзоре, его всегда можно назвать деятельностью. То есть надзор выступает как составная часть целого – деятельности»³. В свою очередь профессор Н.Н. Карпов считает, что прокурорская деятельность представляет собой «особый вид осуществляемой прокуратурой государственной деятельности, носит комплексный характер и разнообразные формы, осуществляется в соответствии с нормами Конституции и федерального законода-

¹ Винокуров А.Ю. К вопросу о теоретических основах прокурорской деятельности // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 1 (45). С. 14 – 24.

² Карпов Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. № 8.

³ Винокуров А.Ю. Указ. соч. С. 15.

тельства...»¹. Профессор А.Ю. Винокуров с таким позиционированием не согласен и предлагает понимать под прокурорской деятельностью «совокупность осуществляемых прокуратурой Российской Федерации функций и иных направлений (участков) внешнефункциональной деятельности, реализуемых посредством применения прокурорами предусмотренных Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными легальными источниками права полномочий для достижения заявленных в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» целей»².

На наш взгляд, не вызывает сомнения, что понятие «прокурорская деятельность» по своему содержанию шире, чем понятие «прокурорский надзор», так как включает в себя помимо собственно надзора такие направления или участки деятельности, как координация, международное сотрудничество, участие в правотворчестве, поддержание государственного обвинения и др. А прокурорский надзор – это специфическая деятельность государственных федеральных органов прокуратуры, осуществляемая от имени Российской Федерации и состоящая в проверке точности соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, действующих на ее территории³.

К примеру, профессор Н.Н. Карпов также выделяет понятие приоритетных направлений прокурорской деятельности, которые устанавливаются на определенный период времени в зависимости от различных факторов как социально-экономического (к примеру, приоритет надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов и др.), так и политического характера (обеспечение надлежащего надзора за исполнением избирательного законодательства, в особенности в предвыборный и избирательный периоды)⁴. В то же время, по мнению Т.А. Ашурбекова и других авторов, приоритетами организации и деятельности прокуратуры можно считать «актуализирующиеся сферы правовых отношений, которые... требуют пер-

¹ Карпов Н. Указ. соч. С.9.

² Винокуров А.Ю. Указ. соч. С. 20.

³ Прокурорский надзор: учебник / Ю.Е. Винокуров и др; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2011. С. 12.

⁴ Карпов Н. Указ. соч. С. 11.

воочередных мер воздействия как самой прокуратуры, так и координируемой ею деятельности правоохранительных органов»¹.

На этой основе, а также учитывая формализованный и многофункциональный характер прокурорской деятельности, представляется обоснованным выделить два критерия, необходимых для определения приоритетов (приоритезации) деятельности прокуратуры:

1) ценностный критерий, согласно которому выделяемый приоритет основывается на существующей в обществе в конкретный период его развития системе ценностных ориентиров, которые выработаны с учетом исторического, духовного, социального и политического развития и состояния данного общества, включая имеющиеся представления о морали, безопасности, национальной идее, национальных интересах, роли и предназначении прокуратуры как государственного органа;

2) формально-юридический критерий, означающий, что любой из выделяемых приоритетов должен иметь формальное закрепление в правовом (юридическом) акте, который может иметь как нормативное, так и ненормативное значение. По сути «неформальных» приоритетов в прокурорской деятельности быть не может, так как это будет уже не приоритет, а лишь позиция органа или должностного лица прокуратуры.

В связи с этим возникает вопрос, может ли служить приоритетом, к примеру, устное поручение Президента России Генеральному прокурору Российской Федерации. Отметим, что подобные поручения подлежат формальному закреплению как политический акт или акт политической воли главы государства и поэтому могут считаться приоритетами деятельности прокуратуры при наличии первого (ценностного) критерия в их содержании.

С учетом изложенных критериев под *приоритетами деятельности прокуратуры*, с нашей точки зрения, можно считать *актуализирующиеся сферы общественных отношений, которые под влиянием конституционно значимых ценностей, а также политических, экономических, социальных, правовых и иных факторов и в силу своего формального закрепления в законодательных и политико-правовых актах требуют безотлагатель-*

¹ Ашурбеков Т.А. Указ. соч. С. 309 – 310; *Прокуратура* в системе национальной безопасности России: учеб. пособие / О.С. Капинус, И.Б. Кардашова, В.П. Рябцев. С. 356 – 357.

ного воздействия органов прокуратуры на субъекты общественных отношений в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Главными детерминантами выделения приоритетов деятельности прокуратуры выступают Конституция, акты федерального законодательства и политико-правовые акты общенационального характера, определяющие ключевые направления развития жизни страны. Исходя из этого, приоритеты могут закрепляться в федеральном законодательстве (Конституции и федеральных законах); в международных правовых актах, являющихся частью правовой системы России; в ежегодных посланиях Президента России Федеральному Собранию; в указах и распоряжениях Президента, постановлениях и распоряжениях Правительства (чаще всего об утверждении документов стратегического планирования); в решениях Совета Безопасности, Государственного совета, решениях постоянно действующих при Президенте Российской Федерации советов и комиссий; в приказах Генерального прокурора, решениях коллегий Генеральной прокуратуры; в ежегодных докладах Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка и о проделанной работе по их укреплению, а также в соответствующих постановлениях Совета Федерации по итогам заслушивания данных докладов.

Выделение приоритетов деятельности органов прокуратуры, на наш взгляд, невозможно без учета принципов приоритизации, к которым следует отнести: общий принцип гуманизма, основанный на представлениях о человеке как высшей ценности; общеправовой принцип законности, на котором основывается вся деятельность прокуратуры; принцип конституционализации позволяет выявить и проанализировать влияние конституционных ценностей и норм на выделение приоритетов деятельности; принцип актуализации, характеризующийся как принцип соответствия приоритетов деятельности прокуратуры и актуализации тех или иных сфер правовых отношений; принцип научной обоснованности приоритетов, который важен тем, что необходимые взаимосвязи и закономерности в совокупности факторов, от которых зависит состояние законности и правопорядка, могут быть корректно установлены только на научной основе; принцип исто-

ризма, на основе которого должны учитываться исторически сложившиеся представления о значимости выделяемого приоритета; принцип динамизма, сущность которого заключается в своевременности прокурорского вмешательства в определенную сферу общественных отношений, в зависимости от складывающихся и прогнозируемых политических, экономических, социальных и иных условий в обществе и государстве.

Вне всякого сомнения, главным приоритетом деятельности прокуратуры является приоритет прав и свобод человека, закрепленный в ст. 2 Конституции России, от степени признания, соблюдения и эффективности защиты которого зависит состояние законности в целом.

К базовым приоритетам деятельности прокуратуры, выделяемым на основе конституционных норм, можно, к примеру, отнести следующие направления деятельности прокуратуры и сферы прокурорского надзора: надзор за соблюдением прав и свобод человека; обеспечение конституционной законности; надзор за исполнением законодательства о несовершеннолетних и молодежи; надзор за исполнением законодательства об охране окружающей среды и природопользовании; координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; участие прокуроров в правотворческой деятельности.

К актуализирующимся приоритетам в современных условиях можно отнести: надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции; надзор за исполнением законодательства о противодействии экстремизму и терроризму; надзор за исполнением законодательства о государственном оборонном заказе; надзор за исполнением миграционного законодательства; обеспечение достоверности правовой статистики и др.

В рамках проведенного научного исследования на основе анализа конституционных норм нами выделены главные (общие) приоритеты деятельности прокуратуры, приоритеты в социальной сфере, в сфере экономики и экологии, в политической и духовных сферах, что свидетельствует о значительном научном потенциале теории приоритетов деятельности прокуратуры и необходимости продолжения ее разработки.

М.В. Умрихин,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
прокурор отдела Главного управления
по надзору за исполнением
федерального законодательства
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Современные аспекты прокурорского надзора
за исполнением законов организациями,
осуществляющими управление
многоквартирными домами**

Организации, осуществляющие управление многоквартирными домами (далее – управляющие компании), – это достаточно новые субъекты жилищных правоотношений в современной России. Одним из основных направлений реформирования жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) стал постепенный уход от государственно-административных методов управления в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг в пользу рыночных механизмов, создание условий для осуществления деятельности в этой сфере организациями различных форм собственности.

Жилищный кодекс Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами, предписывают им обеспечить благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам.

Вместе с тем правоотношения, связанные с управлением многоквартирными домами, регулируются многочисленными нормативными правовыми актами, изданы различные методиче-

ские рекомендации, что позволяет вольно толковать законодательство, влечет за собой многочисленные нарушения прав граждан¹.

Предполагалось, что формированию конкурентных отношений в ЖКХ будут способствовать договорные отношения между собственниками помещений и управляющими компаниями, благодаря чему потребители получают возможность повлиять на цены и качество предоставляемых услуг. Считалось, что развитие договорных отношений приведет к формированию условий для установления свободных цен на рынке ЖКХ².

Однако при отсутствии действенного контроля за деятельностью новых субъектов на рынке жилищно-коммунальных услуг со стороны исполнительных органов власти и местного самоуправления, неразвитости гражданского самоуправления подавляющей части населения состояние законности в этой сфере продолжает оставаться неудовлетворительным. На протяжении пяти лет наблюдается тенденция роста показателей выявленных прокурорами нарушений законов в сфере ЖКХ (со 134 150 в 2010 г. до 178 015 (+32,7%) в 2011 г. и до 212 665 (+19,5%) в 2012 г.). После введения новой формы статистической отчетности³ в указанной сфере тенденция роста количества выявленных прокурорами нарушений законов сохранилась: с 319 984 в 2013 г. до 346 814 (+8,4%) в 2014 г.

Стабильное увеличение статистических показателей надзора в этой сфере обусловлено в том числе проведением органами прокуратуры по поручению Президента Российской Федерации с марта 2011 г. совместно с правоохранительными и контролирующими органами масштабных проверок законности при использовании организациями коммунального комплекса финансо-

¹ 57% обращений, поступающих в государственные органы, содержат жалобы, которые связаны именно с ЖКХ. По данным Минстроя России, в 2013 г. государственными жилищными инспекторами было проведено более 240 тыс. проверок. Из них только 5 тыс. носили плановый характер, а остальные проводились по заявлениям граждан, недовольных работой управляющих компаний. URL: <http://www.garant.ru/article563744> (дата обращения: 08.04.2015).

² См. подробнее: *Развитие финансирования в жилищно-коммунальном хозяйстве*: монография / под ред. А.Н. Ряховской. М.: Магистр; ИНФРА-М, 2013. С. 132.

³ См.: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.12.2012 № 454 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и Инструкции по его составлению».

вых ресурсов, направляемых на модернизацию и развитие данной сферы.

Анализ докладных записок прокуратур субъектов Российской Федерации по проблемам прокурорского надзора за исполнением законов управляющими компаниями свидетельствует о системном кризисе в этой области.

Этими организациями повсеместно нарушаются права граждан путем неправомерного увеличения платы за содержание и ремонт общего имущества многоквартирных домов, совершаются хищения средств, в том числе подлежащих перечислению ресурсоснабжающим организациям. Большая часть задолженности управляющих компаний накапливается, поскольку собираемые с населения денежные средства расходуются неэффективно: используются на личные, управленческие и общепроизводственные расходы, в связи с чем не доходят до поставщиков ресурсов (энерго-, тепло-, водо снабжающих организаций). При этом создается дефицит средств, необходимых для развития коммунального хозяйства, даже при существенной поддержке государства.

Распространенным явлением стали хищения и злоупотребление полномочиями должностными лицами управляющих компаний, связанные с нецелевым использованием денежных средств, поступивших от населения в качестве платежей за коммунальные услуги.

Так, на основании постановлений прокуроров Сеймского и Центрального административных округов г. Курска, вынесенных в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, возбуждены уголовные дела в отношении должностных лиц трех управляющих компаний по ч. 2 ст. 201 УК РФ. Поводом к возбуждению уголовных дел послужили установленные факты перечисления управляющими организациями денежных средств граждан в сумме 21 256 017 руб., оплаченных за коммунальные услуги, сторонним организациям, а также их расходование на собственное содержание.

Имеют место факты самоуправного установления управляющими компаниями различного рода дополнительных платежей.

Так, в Чувашской Республике привлечен к ответственности по ст. 19.1 КоАП РФ директор управляющей компании ООО «И...» в связи с тем, что им была необоснованно возложена обязанность по оплате наложенного на общество административного

штрафа в размере 150 тыс. руб. на всех собственников и нанимателей многоквартирного дома.

Распространены нарушения процедур привлечения организаций ЖКХ к выполнению работ по обслуживанию и эксплуатации жилищного фонда и коммунальной инфраструктуры. В Архангельской области осуждена директор управляющей компании, сфальсифицировавшая итоги голосования собственников помещений 158 жилых домов по выбору управляющей компании.

Предприятиями коммунального комплекса допускаются многочисленные факты неприятия мер по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества многоквартирных домов, производственных объектов и сетевых коммуникаций.

Одним из вариантов разрешения ситуации в этой сфере стало использование потенциала разрешительной системы¹. Вместе с тем ведение с 1 мая 2015 г. лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами выявило проблему лишения данных домов управляющих компаний в связи с получением некоторыми из них соответствующей лицензии².

Учитывая, что указанные организации выполняют функции исполнителей коммунальных услуг, а также организуют содержание и текущий ремонт жилищного фонда, прекращение их работы вследствие не получения лицензии может повлечь негативные последствия для собственников жилых помещений в виде ухудшения технических и эксплуатационных характеристик общего имущества, возникновения технологических нарушений в работе инженерных коммуникаций и т.д.

При этом положения ст. 200 ЖК РФ, устанавливающие возможность непрерывного управления домом до принятия собственниками жилых помещений решения о выборе способа управления, относятся только к ситуациям, связанным с работой управляющих компаний, лицензия которых прекратила свое действие или аннулирована.

¹ Принят Федеральный закон от 21.07.2014 № 255-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный Кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

² Например, в Тульской области без лицензии остались 2127 домов (примерно 20% от общего числа многоквартирных домов в регионе). URL: <http://www.gkh.ru.about.news/99101/> (дата обращения: 28.05.2015).

В отношении же организаций, которые не получали соответствующих лицензий, применяются положения ст. 161 ЖК РФ, устанавливающие возможность вмешательства органов местного самоуправления в сферу управления домом только в случае не принятия собственниками жилых помещений в течение 1 года самостоятельного решения о выборе управляющей компании.

В целях защиты прав граждан на обеспечение непрерывности управления домами представляется целесообразным законодательно распространить на изложенную ситуацию названные положения ст. 200 ЖК РФ об обязательности исполнения управляющей компанией, лицензия которой аннулирована или прекращена, своих функций до определения собственниками жилых помещений способа управления домом и обязательности проведения органом местного самоуправления в месячный срок конкурса по отбору управляющей организации в случае, если собственники не выбрали ее самостоятельно.

К числу значимых вопросов, требующих адекватного правового регулирования, относится четкое закрепление правовой природы специального счета, используемого для финансирования мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов.

Согласно ст. 175 ЖК РФ специальный счет открывается в банке в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и особенностями, установленными ЖК РФ. Перечень операций, которые могут осуществляться по специальному счету, перечислены в ст. 177 ЖК РФ.

К числу владельцев специального счета относятся товарищества собственников жилья, жилищный кооператив или иной специализированный потребительский кооператив, управляющая организация (ст. 175 ЖК РФ).

Вместе с тем особенности правовой природы специального счета, установленные жилищным законодательством, не соотносены с соответствующими нормами гражданского, банковского и иного законодательства, непосредственно регламентирующими порядок ведения банковских счетов и использования находящихся на них денежных средств. При открытии специальных счетов их особый статус отдельно не выделяется среди иных банковских счетов управляющей организации, что позволяет использовать находящиеся на нем средства не по целевому назначению.

Об актуальности решения данной проблемы свидетельствует правоприменительная практика, допускающая возможность обращения взысканий по обязательствам организаций, осуществляющих управление жилищным фондом, на денежные средства, находящиеся на специальном счете.

В целях повышения качества обслуживания граждан в коммунальной сфере ч. 10 ст. 161 ЖК РФ установлено, что организации, осуществляющие управление жилищным фондом, должны обеспечить свободный доступ к информации об основных показателях их финансово-хозяйственной деятельности, об оказываемых услугах и выполняемых работах.

Статьей 164 ЖК РФ допускается возможность осуществления собственниками жилых помещений непосредственного управления многоквартирными домами. Выполнение работ по содержанию дома и его ремонту возлагается на лиц, осуществляющих соответствующие виды деятельности, с которыми собственники вступили в договорные отношения.

При этом в отличие от управляющих компаний на данных лиц не возлагаются обязанности по раскрытию информации о своей деятельности, в том числе о расходовании денежных средств граждан на содержание и ремонт жилищного фонда.

В целях обеспечения прозрачности названной сферы правоотношений представляется целесообразным распространить требования ч. 10 ст. 161 ЖК РФ также на хозяйствующие субъекты, которые, не осуществляя функции управления, тем не менее выполняют названные работы в домах, собственники которых выбрали непосредственный способ управления домом.

Разрешение указанных проблем возможно только с учетом постоянного, комплексного анализа действующего законодательства и внесения изменений в соответствующие нормативные правовые акты.

А.Ю. Усов,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с государственными органами, в отношении которых не осуществляется прокурорский надзор

В пункте 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹ (далее – Закон о прокуратуре) определен перечень субъектов, в отношении которых прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, соответствием законам издаваемых ими правовых актов, а также надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (круг так называемых поднадзорных субъектов).

Исходя из положений этой статьи, органы прокуратуры не осуществляют прокурорский надзор в отношении остальных государственных органов (для краткости назовем их неподнадзорными государственными органами).

Сравнительный анализ п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре и Общероссийского классификатора органов государственной власти и управления, утвержденного приказом Росстандарта от 26.04.2011 № 60-ст (ОК 006-2011), показал, что такими государственными органами являются Администрация Президента Российской Федерации и ее подразделения, в том числе в федеральных округах, Совет Безопасности Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, система федеральных судов общей юрисдикции, система федеральных арбитражных судов, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, мировые судьи, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации и его региональные отделения, Счетная палата Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

¹ Рос. газ. 1992. 18 февр.

Таким образом, все государственные органы Российской Федерации в зависимости от того, распространяется ли на них надзорная компетенция прокуратуры России, можно разделить на поднадзорные и неподнадзорные государственные органы.

Неподнадзорные государственные органы, так же как и прокуратура, выполняют определенные государственные функции, действуют в целях защиты ценностей, установленных Конституцией Российской Федерации. Поэтому органы прокуратуры Российской Федерации, действуя в целях укрепления законности, вступают с ними в определенные взаимоотношения, не охватываемые прокурорско-надзорными правоотношениями и процессуальными правоотношениями, складывающимися в сфере судопроизводства. Чаще всего это выражается в осуществлении совместной деятельности на равной, паритетной основе без реализации прокурорами надзорных и процессуальных полномочий.

В настоящее время такие взаимоотношения стали необходимым условием эффективности деятельности органов прокуратуры и не входят в предмет ни одной из ее функций. В связи с этим актуализируется вопрос об определении правовой природы таких взаимоотношений прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами и их надлежащей правовой регламентации.

В настоящее время взаимоотношения прокуратуры Российской Федерации с отдельными неподнадзорными государственными органами частично урегулированы Законом о прокуратуре. Так, в соответствии со ст. 7 Закона о прокуратуре уполномоченные прокуроры вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, на которые надзорная компетенция органов прокуратуры не распространяется. Однако практика прокурорской деятельности обуславливает потребность во взаимоотношениях с перечисленными и другими государственными органами, неподнадзорными прокуратуре России, не только в форме присутствия на их заседаниях, но и в иных формах взаимодействия для полного и системного обеспечения целей деятельности органов прокуратуры, что также актуализирует необходимость не только правового регулирования, но и научного обоснования такого взаимодействия.

Не имея надлежащей законодательной регламентации порядка взаимоотношений, органы прокуратуры Российской Феде-

рации взаимодействуют с неподнадзорными государственными органами на основе заключенных с ними соглашений. На федеральном уровне в настоящее время заключены соглашения о взаимодействии между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Счетной палатой Российской Федерации и др.

Отметим, что соглашения о взаимодействии заключаются территориальными и специализированными прокурорами и на региональном уровне, причем и с поднадзорными государственными и муниципальными органами. Однако в теории прокурорской деятельности имеет место точка зрения, согласно которой надзорные, субординационные и иные отношения соподчинения исключают равное положение субъектов отношений и нивелируют возможность их взаимодействия на основе сотрудничества и паритетности¹. Эти обстоятельства, в свою очередь, обуславливают актуальность и необходимость научной проработки и оценки законности и целесообразности осуществления такой совместной деятельности как взаимодействия органов прокуратуры как с неподнадзорными, так и поднадзорными государственными органами.

Отсутствие в Законе о прокуратуре полномочий прокуроров по заключению соглашений с какими-либо государственными органами или организациями вызывает необходимость оценки законности таких соглашений. Учитывая, что деятельность органов прокуратуры является сферой публично-правовых отношений, регулируемых с учетом принципа «запрещено все, что не разрешено», представляется гипотетически возможным оспаривание таких соглашений заинтересованными лицами, в том числе в судебном порядке.

Многолетний опыт реализации органами прокуратуры самостоятельной, обусловленной ее социальным предназначением деятельности по взаимодействию с неподнадзорными государственными органами, осуществляемой вне рамок надзорной и иных функций, дает основания рассматривать данный институт в каче-

¹ Кобзарев Ф.М. Основы взаимодействия прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства: лекция / Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Ген. прокуратуры Рос. Федерации, М., 2003. С. 4 – 5.

стве самостоятельной функции органов прокуратуры в Российской Федерации.

Это, в свою очередь, обуславливает необходимость соответствующего законодательного регулирования института взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами.

В пользу этого свидетельствует и тот факт, что институт взаимодействия органов прокуратуры Российской Федерации с другими государственными органами закреплялся ранее в ст. 3 Закона СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР»¹ в качестве одного из основных направлений деятельности органов прокуратуры. Несмотря на утрату после распада СССР законодательного регулирования, с течением времени указанное взаимодействие не лишилось своей актуальности, стало необходимым условием эффективной деятельности органов прокуратуры и фактически носит постоянный характер, определяется в ряде организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Кроме того, Модельный закон о прокуратуре государств – участников СНГ², носящий для Российской Федерации рекомендательный характер, предусматривает взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями по обеспечению прав и свобод человека и гражданина в качестве самостоятельной функции органов прокуратуры. В одноименной главе данного закона закреплены самостоятельный предмет взаимодействия и полномочия прокурора по взаимодействию, отличающиеся от полномочий по надзору. Данный Модельный закон о прокуратуре разрабатывался с участием Российской Федерации, в связи с чем отсутствие в отечественном законодательстве положений о взаимодействии прокуратуры Российской Федерации с другими государственными органами в условиях становления России как правового государства³ представляется значительным законодательным пробелом.

¹ Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

² Постановление 27-го пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ от 16.11.2006 № 27-6 «О принятии «Модельного закона о прокуратуре» // Информационный бюлл. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 39 (ч. 1).

³ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // Рос. вести. 1993. № 251.

Длительное существование данного пробела объясняется отсутствием научно обоснованной концепции о функциональности взаимодействия прокуратуры России с неподнадзорными государственными органами. Поэтому необходимость научной разработки понятия, исследования сущности, задач, предмета ведения, полномочий прокуроров, форм и других характеризующих признаков взаимодействия прокуратуры России с этими государственными органами, формулирование предложений по восполнению данного законодательного пробела является важным и актуальным, способствует укреплению законности при осуществлении данного вида деятельности органов прокуратуры.

С.Ю. Фурсова,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
помощник Коломенского
городского прокурора
прокуратуры Московской области

Деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законов о ценообразовании на социально значимые продукты питания в условиях экономического кризиса в России

Рост цен на продукты питания является одним из самых ощутимых для граждан последствий сложной международной обстановки и начавшегося в 2014 г. экономического кризиса в России.

Неблагоприятная экономическая обстановка, сопровождающаяся снижением курса рубля, увеличением уровня инфляции, замедлением роста реальных доходов населения, а также повышением стоимости сельскохозяйственной и продовольственной продукции, зачастую совершенно не обоснованным, существенно влияет на реализацию прав граждан, нарушая, в первую очередь, права социально незащищенной категории. Проблема регулирования цен на социально значимые продукты питания

стоит остро, однако до настоящего времени законодательное регулирование этот вопрос не получил.

В целях стабилизации экономической, политической и социальной жизни населения необходимо принятие специального правового акта, который нормализовал бы правовую действительность, препятствовал хаотичному росту цен и криминализации деятельности участников рыночных отношений, обеспечил доступность социально значимых продуктов питания для населения.

Отсутствие правового механизма регулирования уровня цен на сельскохозяйственную и продовольственную продукцию влечет за собой повсеместное обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, контролирующие и правоохранительные органы, в том числе и в прокуратуру.

Многие социально незащищенные граждане обращаются к помощи прокуратуры и восстанавливают свои права на досудебной стадии, поскольку судебные процедуры сегодня весьма длительны и связаны со значительными материальными и временными затратами.

По фактам необоснованного повышения уровня цен на социально значимые продукты питания прокурорами проводятся массовые проверки. При проведении проверочных мероприятий прокуроры анализируют работу уполномоченных в этой сфере органов, оценивают полноту и достаточность принимаемых ими мер, контролируют обоснованность роста цен на отдельные виды социально значимых продовольственных товаров первой необходимости и соблюдение предельно допустимых розничных цен и торговых надбавок.

Основными профилактическими мерами являются мониторинг состояния законности в сфере ценообразования, межведомственное взаимодействие с контролирующими органами, органами исполнительной власти, внутренних дел и федеральной безопасности, проведение «горячих линий» по приему сообщений о фактах необоснованного повышения цен на продукты питания.

При выявлении случаев искусственного завышения цен принимаются такие меры прокурорского реагирования, как вынесение постановления о возбуждении дела об административном правонарушении по установленным фактам, объявление предостережений о недопущении увеличения цены на социально значимые продукты, внесение представлений об устранении нарушений закона, предъявление исков о признании действий наруши-

телей незаконными и обязанности снизить размер торговой надбавки до установленного предела.

Эффективным способом стабилизировать ситуацию с ценами на продовольственные товары и избежать неблагоприятных социально-политических последствий является совершенствование законодательства в данной сфере. Необходимо установление реального законодательно закрепленного механизма установления цен на социально значимые продукты питания.

Иными способами разрешения сложившейся проблемы являются расширение утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 07.03.1995 № 239 перечня товаров народного потребления, на которые государственное регулирование цен осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации; законодательное закрепление обязанности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по организации мониторинга цен на социально значимые продукты питания; установление единой методики по осуществлению мониторинга; проведение в порядке нормотворческой инициативы работы по разработке региональных и местных правовых актов, регулирующих порядок осуществления торговой деятельности и препятствующих бесконтрольному росту цен.

С.Г. Хусяйнова,
старший научный сотрудник НИИ
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Противодействие правонарушениям в сфере ценообразования на продукты питания мерами прокурорского реагирования

Развитие экономики в России в последние годы характеризовалось тенденцией последовательного снижения темпов роста. Так, инфляция за 2014 г. составила 11,4%, вернувшись к двузначному показателю впервые с кризисного 2008 г.¹ К концу 2014 г.

¹ URL: <http://ria.ru/economy/20150112/1042216490> (дата обращения: 14.01.2015).

произошло существенное возрастание девальвационных и инфляционных рисков для экономики страны¹.

Негативное влияние на экономическую ситуацию оказало введение санкций с целью международной изоляции России в связи с событиями в Крыму и на востоке Украины. В свою очередь Указом Президента Российской Федерации от 06.08.2014 № 560 «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» введено эмбарго ввоза в Россию отдельных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

В связи с этим в настоящее время приобрела особую актуальность проблема сдерживания розничных цен на продукты питания, когда наряду с объективными экономическими факторами на процесс ценообразования на рынке потребительских товаров влияют и спекулятивные моменты.

Так, по мнению руководителя Федеральной антимонопольной службы России И. Артемьева, «рост цен на мясо, овощи, другие продукты питания, гречневую крупу, а также сахар и подсолнечное масло связан только с необъективными причинами, это – большая часть в этой цене. Они не имеют никакого отношения к импорту, так как все производится в нашей стране, либо доля роста цены по импорту составляет всего несколько единиц процентов, а рост (на продукты питания) идет на 30 – 40 – 50 процентов и далее»².

Государственное регулирование цен на продовольственные товары в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 18.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о торговле), Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Указом Президента Российской Федерации от 28.02.1995 № 221 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)».

Постановлением Правительства РФ от 07.03.1995 № 239 «О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)» утвержден перечень услуг транспортных, снабженческо-сбытовых и торговых организаций, в соответствии с которым органам исполнительной власти субъектов Российской Федера-

¹ URL: <http://www.rg.ru/2014/12/17/valuta.html> (дата обращения: 13.01.2015).

² URL: <http://www.fas.gov.ru> (дата обращения: 26.01.2015).

ции предоставлено право вводить государственное регулирование тарифов и надбавок в том числе:

снабженческо-сбытовых и торговых надбавок к ценам на продукцию и товары, реализуемые в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов;

наценок на продукцию (товары), реализуемую на предприятиях общественного питания при общеобразовательных школах, профтехучилищах, средних специальных и высших учебных заведениях;

торговых надбавок к ценам на продукты детского питания (включая пищевые концентраты).

Вместе с тем принятие органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, которыми вводится государственное регулирование торговых надбавок к ценам на отдельные виды товаров (в том числе установление их предельных уровней), за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством, будет противоречить федеральному законодательству.

В начале 2015 г. рост цен по всей стране на некоторые виды продуктов питания (свинина, говядина, куриное мясо, рыба, картофель и т.д.) составил от 10 до 150%¹.

В связи с этим Генеральной прокуратурой Российской Федерации реализовывается комплекс мер, направленных на противодействие нарушениям законодательства, способствующим росту цен на сельскохозяйственную и продовольственную продукцию.

Прокурорами организованы соответствующие надзорные мероприятия с принятием по их результатам исчерпывающих мер реагирования, что способствовало понижению цен на ряд продовольственных товаров. К примеру, в Ивановской, Костромской, Пензенской, Рязанских областях и иных регионах отмечено снижение цен на гречневую крупу, в Брянской области – на молоко и макаронные изделия. Крупнейшие розничные компании сетевой торговли «заморозили» цены на отдельные социально значимые продукты.

В ходе проверок выявлялись случаи и устанавливались факты совершения спекулятивных и иных недобросовестных дейст-

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-562005> (дата обращения: 27.01.2015).

вий, ведущих к резкому росту цен на производимую и реализуемую продукцию, включая ценовые сговоры. В г. Москве выявлены факты установления экономически неоправданного размера торговой наценки от 77 до 130% на продовольственные товары. На основании материалов прокурорских проверок территориальными органами ФАС России возбуждены дела о нарушении антимонопольного законодательства на рынках сахара, мяса птицы, свинины, хлеба.

Позитивное влияние на состояние законности в сфере данных правоотношений оказало взаимодействие органов прокуратуры с ФАС России и его территориальными органами при осуществлении контрольно-надзорной деятельности на агропродовольственных рынках. Совместная деятельность, направленная на выявление фактов необоснованного повышения цен в рамках надзора и контроля монополистической деятельности хозяйствующих субъектов, а также иных нарушений антимонопольного законодательства, показала свою эффективность. В отношении нарушителей были возбуждены дела об административных правонарушениях.

Принимались меры прокурорского реагирования в связи с обнаружением случаев завышения хозяйствующими субъектами торговых надбавок к ценам на продукцию, реализуемую в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, а также предельных надбавок на продукты детского питания.

В связи с ненадлежащим выполнением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации контрольных полномочий в сфере торговой деятельности осуществлено прокурорское вмешательство в Белгородской, Омской, Свердловской, Ярославской областях и других регионах.

Внесены представления руководителям территориальных управлений ФАС России в связи с ненадлежащим обеспечением государственного контроля за соблюдением хозяйствующими субъектами антимонопольного законодательства, непроведением должным образом анализа состояния конкурентной среды.

Важнейшим направлением данной работы стало совместное проведение контрольных мероприятий и антимонопольных исследований в отношении хозяйствующих субъектов, чья деятельность связана с производством и реализацией муки, хлеба и хлебобулочных изделий.

С учетом социальной значимости рассматриваемой сферы полагаем целесообразным расширить полномочия прокурора по заявлению в суд исков о взыскании ущерба, причиненного неопределенному кругу лиц в результате незаконного завышения цен на социально значимую продукцию.

Необходимо отметить, что допускаемым нарушениям прав граждан во многом способствуют коллизии и пробелы законодательства, регулирующего отношения в сфере ценообразования.

Так, по мнению И. Цветкова, негативное влияние не только на торговлю, но и на отечественную экономику в целом оказывают нормы, содержащиеся в ст. 9 и 13 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», которые разрушают договорный механизм ценообразования, являющийся важнейшим инструментом конкурентной борьбы. Они создают неоправданные препятствия для ценовой конкуренции в оптовой торговле, что приводит к росту розничных цен на продовольственные товары¹.

Вызывает возражение, на наш взгляд, завышенный установленный в ч. 4 ст. 9 действующего Закона о торговле десятипроцентный предел размера вознаграждения субъекту, осуществляющему торговую деятельность, за приобретение определенного количества продовольственных товаров, в особенности в условиях возможности его оплаты через определенное время после передачи хозяйствующему субъекту, осуществляющему торговую деятельность. Представляется целесообразным его снижение до одного процента от цены приобретенных продовольственных товаров по договору поставки продовольственных товаров.

Рассмотрим еще одну проблему указанных правоотношений.

Обладая рыночной властью, торговые сети при заключении договоров возмездного оказания услуг по рекламированию продовольственных товаров, маркетингу и т.д., направленных на продвижение продовольственных товаров, навязывают поставщикам многочисленные дополнительные услуги, выставя завышенные цены за их оказание, в результате чего зачастую поставка продовольственных товаров становится экономически невыгодной для поставщика.

¹ *Цветков И.* Закон о торговле: шаг вперед, два шага назад [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 27.01.2015).

Между тем действующий Закон о торговле, детально регламентируя содержание договора поставки продовольственных товаров, не уделяет должного внимания договорам возмездного оказания услуг по рекламированию продовольственных товаров, маркетингу и т.д., направленных на продвижение продовольственных товаров.

Предлагается установить к договорам возмездного оказания услуг, направленным на продвижение товара, поставленного субъекту, осуществляющему торговую деятельность, требования, аналогичные требованиям, предъявляемым к договору поставки продовольственных товаров (ч. 4 ст. 9), в части определения стоимости таких услуг в размере, не превышающем один процент (в редакции предлагаемых изменений в ч. 4 ст. 9) от цены поставленных продовольственных товаров.

Это позволит унифицировать требования к хозяйствующим субъектам, осуществляющим торговую деятельность, упростить процедуру организации этой деятельности для субъектов малого и среднего предпринимательства, создать недискриминационную систему реализации продовольственных товаров, в интересах населения расширить ассортимент продукции в торговых точках за счет облегчения доступа производителей в торговые сети, а также снизить цены на продовольственные товары в интересах конечных потребителей.

На наш взгляд, в целях совершенствования законодательства в сфере ценообразования необходимо разработать специальный федеральный закон о ценообразовании, который предусмотрел бы механизм государственного воздействия на продовольственный рынок страны, направленный на стабилизацию цен на основные продукты питания, и урегулировал бы отношения, возникающие между органами государственной власти, органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами агропромышленного комплекса, а также между сельскохозяйственными товаропроизводителями, продавцами и потребителями сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия по поводу ценообразования на эту продукцию в процессе производства, распределения и обмена. Этот механизм должен обеспечивать, с одной стороны, стабильные цены на важнейшие продукты питания для населения, а с другой – одновременное развитие производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

В зарубежных странах государственное регулирование ценообразования также закреплено в специальных законах. Например, в Австрии действует Закон о ценах, принятый в 1976 г.; в Швеции – Закон о регулировании цен (1956 г.); в Норвегии – Закон о контроле за ценами, прибылью и ограничением конкуренции (1953 г.).

Другими мерами по стабилизации продовольственного рынка должны являться мониторинг сырьевых запасов, продуктов на предприятиях переработки и предприятиях торговли, в том числе мониторинг запасов зерна и интервенции на зерновом рынке, а также мониторинг цен на продовольственные товары. Уполномоченные Правительством Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти должны разработать согласованные предложения по номенклатуре сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, по которым целесообразно ввести защитные меры во внешней торговле, таможенно-тарифной политике для поддержки российских сельскохозяйственных товаропроизводителей.

К.А. Чуклинов,
аспирант Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

К вопросу о предмете прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства

Осуществление эффективного и качественного прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства является важной государственной задачей, актуальность и приоритетность которой продиктована сложившейся обстановкой в экономике России, а также распространенностью нарушений закона, допускаемых участниками налоговых правоотношений.

Из-за ненадлежащего исполнения налогового законодательства, в том числе по нерадивости налогоплательщиков, с одной стороны, и безответственности контролирующих органов – с дру-

гой, в конечном итоге причиняется реальный имущественный ущерб государству.

Многогранная надзорная функция прокуратуры распространяется на значительную часть урегулированных законом сфер общественных отношений, в том числе и на сферу налоговых правоотношений.

Для эффективного участия прокуратуры в обеспечении законности в сфере налогообложения принципиальное значение имеет точность определения предмета рассматриваемого направления прокурорского надзора.

На протяжении длительного времени вопрос определения предмета прокурорского надзора за исполнением законов находится в центре научных дискуссий, что продиктовано необходимостью создания четкого представления о компетенции прокурора, характере его деятельности и критериях отграничения последней от деятельности иных контрольно-надзорных органов государственной власти. Поэтому «определение предмета прокурорского надзора – стержневой, выполняющий роль опоры в конструкции прокурорского надзора, вопрос»¹.

В теории прокурорской деятельности под предметом прокурорского надзора предлагается понимать: *законность действий и правовых актов органов, организаций и лиц, на которых распространяется надзорная компетенция органов прокуратуры*²; *систему действий прокуратуры по выявлению, пресечению, устранению и предупреждению нарушений Конституции Российской Федерации и законов*³; *сферу общественных отношений, на регулирование которой направлена деятельность прокурора, а именно на регулирование общественных отношений, связанных с исполнением требований закона*⁴.

¹ Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). М., 2005. С. 60.

² Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов. М.: ИПК РК Генпрокуратуры Рос. Федерации, 2005. С. 62 – 63; Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник. М.: Зерцало-М, 2011. С.12 – 15.

³ Ашурбеков Т.А. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции // Законность. 2006. №7. С. 3.

⁴ Прокурорский надзор: учебник / под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Высш. образование, 2005. С. 12 – 13.

Наиболее часто под предметом прокурорского надзора понимают точное исполнение законов и соответствие законам правовых актов, издаваемых поднадзорными органами и должностными лицами, что полностью соответствует п. 1 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), который определяет, что предметом надзора за исполнением законов является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации.

Представители Уральской научной юридической школы определяют предмет прокурорского надзора, ориентируясь исключительно на текст действующего Закона о прокуратуре, где в ст. 21, 26, 29, 32 предмет надзорной деятельности определен как исполнение законов конкретными субъектами (объектами) правоприменительной деятельности. В то же время, по их мнению, это и выполнение предписаний закона, соблюдение требований правовых норм, следование запретам, установленным законом. При этом исполнение законов может выражаться в виде действий и (или) правовых актов, которые имеют форму документов¹.

Анализируя вышеупомянутые доктринальные определения предмета прокурорского надзора, можно утверждать, что для определения предмета прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства в Российской Федерации необходимо в свою очередь определить: 1) содержание указанного предмета, т.е. круг нормативных правовых актов, регулирующих налоговые отношения, за исполнением которых осуществляется прокурорский надзор; 2) круг лиц, за соответствием законам действий (бездействия) которых по исполнению налогового законодательства, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов в рассматриваемой сфере осуществляется прокурорский надзор.

Для понимания предмета прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства необходимо обратиться к понятию содержания прокурорского надзора за исполнением законов. Буквальное толкование ст. 1 Закона о прокуратуре приводит к выводу о том, что «органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением Конституции РФ и исполнением законов,

¹ *Ергашев Е.Р.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник. М.: Юрайт, 2015. С. 21.

действующих на территории страны. В то же время, проводя проверки исполнения законов, прокурорам надлежит обращать внимание и на подзаконные нормативные правовые акты (Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти), изданные на основе и во исполнение конкретного закона... Без этого нельзя обеспечить надлежащую полноту надзорной проверки, а поэтому указанные обстоятельства прокурорам необходимо учитывать при организации своей надзорной деятельности»¹.

Поскольку прокурорский надзор за исполнением налогового законодательства является составной частью надзора за исполнением законов, в определении его предмета следует исходить из существующих подходов к формулированию предмета названной отрасли прокурорского надзора.

Однако представляется, что ограничение предмета прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства только рамками Закона о прокуратуре не вполне оправдано, поскольку законность деятельности соответствующих органов и должностных лиц может быть оценена только с учетом иных нормативных правовых актов, которые вместе с законами образуют фактически нормативную базу для деятельности указанных органов и должностных лиц.

При определении предмета надзора в рассматриваемом направлении следует учитывать имеющуюся специфику регулируемых налоговых правоотношений.

Во-первых, прокурорский надзор за исполнением налогового законодательства, как специфический вид государственной деятельности, представляет собой деятельность специально уполномоченных государственных органов – органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов в сфере налогообложения в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства.

Кроме того, с учетом положений ст. 1 Налогового кодекса Российской Федерации при характеристике предмета прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства при-

¹ *Настольная книга прокурора* / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2012. С. 176.

менительно к рассматриваемой сфере правоотношений необходимо обосновать необходимость использования именно понятия «законодательство». Важным является вопрос о том, какое содержание вкладывается законодателем в понятие «налоговое законодательство», надзор за исполнением которого призвана осуществлять прокуратура. От точного ответа на данный вопрос непосредственно зависят объем и определенность надзорной деятельности прокуратуры в данной сфере отношений.

Реализуя принцип преемственности в науке, представляется обоснованным согласиться с позицией профессора В.П. Рябцева, по мнению которого подзаконные нормативные правовые акты могут входить в содержание предмета прокурорского надзора, «когда делегирование правотворческих полномочий прямо предусмотрено в самом законе, с тем, чтобы компетентный государственный орган гибко, в соответствии с принципиальными установлениями закона в меняющейся социальной и экономической обстановке регулировал конкретный механизм применения данного закона. Подзаконные нормативные акты могут применяться только в сочетании с нормами соответствующего закона и в той сфере деятельности, на которую распространяется действие этого закона, не противоречить его принципиальным требованиям, не подменять непосредственное действие самого закона»¹.

Кроме того, следует учитывать, что необходимость такого подхода к определению содержания предмета прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства обусловлена позицией законодателя, отраженной в нормах еще одного федерального закона. В силу ч. 1 ст. 77 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон о местном самоуправлении), согласно которой органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов. И Конституция Российской Федерации (в ст. 132), и НК РФ, и Закон о местном самоуправлении определяют полномочия не только органов государственной власти, но и органов местного самоуправления в сфере регулирования налоговых от-

¹ *Рябцев В.П.* Прокурорский надзор: курс лекций. М.: Норма, 2006. С. 159 – 160.

ношений, которые, в свою очередь, устанавливают единую систему налогообложения, закрепляя субъектов налоговых правоотношений и содержание указанных правоотношений как категории, определяющие предмет деятельности прокуратуры.

Таким образом, с учетом проанализированных позиций ученых представляется целесообразным сделать вывод о том, что органы прокуратуры, осуществляя надзор за исполнением органами местного самоуправления налогового законодательства, тем самым осуществляют надзор не только за соблюдением последними Конституции России, но и исполнением федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, и уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов в сфере налогообложения.

Интересным также является вопрос о том, входит ли в предмет прокурорского надзора исполнение нормативных правовых актов органов местного самоуправления иными участниками процесса налогообложения, учитывая, что муниципалитеты, обладая закрепленной в Конституции Российской Федерации самостоятельностью, уполномочены создавать по своей сути новые нормы права, а не только конкретизировать отдельные положения действующих законов. Осуществляя нормотворчество в налоговой сфере, органы местного самоуправления расширяют правовое поле, а налоговый орган фактически обязан руководствоваться в своей деятельности данными актами. Примером тому может служить законодательное полномочие устанавливать дополнительные налоговые льготы, предоставляемые соответствующими органами местного самоуправления организациям.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 09.06.2009 № 193 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах» прокурорам предписано принять дополнительные меры по укреплению законности и повышению уровня прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах, а при наличии оснований с привлечением специалистов организовывать проверки исполнения организациями налогового законодательства, в первую очередь – соблюдения установленных законом порядка и сроков перечисления налогов и сборов в бюджеты всех уровней, а также государственные внебюджетные фонды, не подменяя при

этом уполномоченные государственные органы контроля (п. 1 и пп. 1.6 приказа). В соответствии с п. 6 ст. 1 НК РФ в качестве собирательного понятия для объединения перечисленных в данной статье законов и других нормативных правовых актов в тексте Кодекса используется понятие «законодательство о налогах и сборах». Таким образом, указанные в п. 5 ст. 1 НК РФ нормативные правовые акты муниципальных образований о местных налогах и сборах следует включать в понятие «законодательство о налогах и сборах». Следовательно, обоснованным является включение в предмет прокурорского надзора в исследуемой сфере правоотношений исполнения участниками процесса налогообложения и нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Таким образом, понимая под налоговым законодательством совокупный результат законодательной и обусловленной ею правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в предмет прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства в Российской Федерации необходимо включать соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов (Налоговый кодекс РФ, иные федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации), а в случае делегирования правотворческих полномочий, прямо предусмотренных в самом законе, исполнение указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, нормативных актов уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, действующих в части предоставленных полномочий; уставов муниципальных образований и иных муниципальных правовых актов, содержащих в себе норму права и регулирующих налоговые правоотношения, федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и их руководителями, а также за соответствием законам принимаемых ими нормативных правовых актов в сфере налоговых правоотношений.

А.В. Шибина,
соискатель Академии Генеральной
прокуратуры Российской Федерации,
прокурор отдела прокуратуры
Республики Саха (Якутия)

Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья

Укрепление законности в сфере здравоохранения является одним из наиболее актуальных направлений прокурорского надзора, приоритетом государственной социальной политики Российской Федерации, главной ценностью каждого человека, важнейшим аспектом обеспечения безопасности людей, что непосредственно оказывает влияние на развитие экономического потенциала государства.

В то же время Российская Федерация принадлежит к группе стран мира с неблагоприятной ситуацией в сфере здравоохранения, эффективность которой рассматривается через статистические показатели заболеваемости населения, инвалидности, производственного травматизма¹. В 2012 г., по данным Информационного агентства «Мидгард-ИНФО», Россия заняла 1-е место в мире по абсолютной величине убыли населения, по смертности от сердечно-сосудистых, онкологических, психиатрических заболеваний, заболеваний клещевым энцефалитом, по числу курящих детей, детскому алкоголизму, по числу аборт². Ежегодно в России увеличивается количество инвалидов на 1 млн человек, прогнозируется, что в 2015 г. количество инвалидов превысит 15 млн человек³. На производстве ежегодно погибает в среднем 3 тыс. человек⁴.

Указанные факторы не обеспечивают в России безопасность в системе здравоохранения, которая определяется Европейской

¹ См. URL: <http://www.newsocio.ru/nspgs-53-1.html> (дата обращения: 08.06.2015).

² См. URL: <http://www.via-midgard.info/news/kakie-mesta-zanimaet-rossiya-v-mirovux-rejtingax.htm> (дата обращения: 13.02.2015).

³ URL: <http://www.pressgrad.ru/kolichestvo-invalidov-v-rossii-na-2013-god> (дата обращения: 08.06.2015).

⁴ URL: <http://comstol.info/2014/03/obshhestvo/8837> (дата обращения: 08.06.2015).

хартией по правам пациентов (2002 г.)¹ как право на доступ к таким медицинским услугам и лечению, которые соответствуют высоким стандартам безопасности. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года² отмечено, что негативное воздействие на обеспечение здоровья нации оказывают низкая эффективность системы медицинского страхования, недостаточный уровень финансирования, незавершенность формирования нормативной правовой базы здравоохранения.

Анализ за 5 лет прокурорского надзора в сфере исполнения законодательства, регулирующего принятие и реализацию территориальных программ государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи гражданам (далее – территориальная ПГГ), являющегося одним из основных механизмов реализации социальной политики государства, свидетельствует об активности прокуроров в данном направлении.

Так, прокурорами субъектов Российской Федерации повсеместно выявляются факты занижения нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, подушевых нормативов, нормативов оказания медицинской помощи по сравнению с Программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов, утвержденной постановлением Правительства РФ от 28.11.2014 № 1273³ (далее – ПГГ), установление усложненного порядка принятия решений о назначении лекарственных и иных средств путем возложения этих функций на врачебные комиссии медицинской организации, установление несовершеннолетним больным наркоманией заниженных возрастных пределов на дачу согласия на медицинское вмешательство, возложение на органы местного самоуправления расходных обязательств субъектов Российской Федерации, не сопровождающееся передачей для их реализации необходимых финансовых ресурсов, и др.

¹ Patient's Rights in Europe: Civic information on the Implementation of the European Charter of Patient's Rights. Edited by Alessandro Lamanna, Giovanni Moro, Melody Riss and Ilaria Vannini. January 2011. URL: http://docsfiles.com/pdf_european_charter_of_patients_rights.html (дата обращения: 27.06.2013).

² СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

³ СЗ РФ. 2014. № 49 (Ч. VI). Ст. 6975.

Вместе с тем в более чем 60 субъектах Российской Федерации по-прежнему действуют территориальные ПТГ, противоречащие федеральному законодательству в части занижения объемов оказания медицинской помощи и нормативов финансовых затрат¹, что свидетельствует о недостаточности осуществления прокурорского надзора в данном направлении.

Так, по данным Счетной палаты РФ, в 2013 г. 60 субъектов, в 2014 г. – 59, в 2015 г. – 62 утвердили свои территориальные ПТГ с дефицитом консолидированного бюджета: в 2013 г. на сумму 63,3 млрд руб., в 2014 г. – почти 102 млрд руб., в 2015 г. – на 127 млрд руб.² Генеральной прокуратурой Российской Федерации в 2015 г. организованы проверки в 9 регионах России по данным фактам.

Из анализа ведомственной переписки Минздрава России с регионами следует, что при реализации полномочий, регламентированных ч. 5 ст. 81 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон № 323-ФЗ), при ежегодном мониторинге формирования, экономического обоснования территориальных ПТГ, проведении оценки реализации таких программ за 2013 – 2015 гг. отмечается их бездефицитность.

Минздрав России полагает, что если подушевой норматив территориальной программы соответствует ПТГ, а расходы на финансирование программы увеличиваются, соответственно объемы медицинской помощи, оказываемой россиянам бесплатно, увеличиваются, доступность обеспечена, то территориальная программа соответствует предъявляемым требованиям⁴.

¹ Закон Санкт-Петербурга от 26.12.2014 № 715-134 «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Санкт-Петербурге на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»; постановление Правительства Ленинградской области от 22.12.2014 № 613 «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в Ленинградской области на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»; постановление Правительства Камчатского края от 24.12.2014 № 545-П «Об утверждении территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Камчатского края на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.05.2015).

² URL: <http://www.rg.ru/2015/04/14/optimizacya-site.html>; URL: <http://www.privatmed.ru/article/141/1663/1779> (дата обращения: 25.05.2015).

³ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

⁴ URL: <http://www.privatmed.ru/article/141/1663/1779> (дата обращения: 25.05.2015).

Рассматривая сложившуюся ситуацию с позиции теоретических аспектов обеспечения режима законности, для которого одним из обязательных элементов является наличие высококачественной правовой базы¹, можно констатировать, что подобная ситуация с двойными стандартами осмысления проблем дефицита территориальных ПГГ через призму законности, возможности реализации прав является недопустимой, делает невозможными реализацию прав граждан на гарантированное получение медицинской помощи, условий для эффективного развития здравоохранения, доступности и повышения качества услуг.

Образование дефицита средств территориальной ПГГ нарушает установленные Конституцией Российской Федерации права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, ее бесплатное получение в государственных учреждениях здравоохранения. В связи с этим выявление дефицита ПГГ необходимо рассматривать как нарушение п. 5 ч. 4 ст. 81 Федерального закона № 323-ФЗ, выразившееся в необеспечении сбалансированности объема медицинской помощи и ее финансовом обеспечении.

В силу п. 7 ч. 1 ст. 6, п. 3 ст. 8 Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны обеспечивать права граждан в сфере обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Федерации, финансовое обеспечение и реализацию территориальных программ в размере, превышающем размер субвенций, предоставляемых из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования. Названная обязанность регламентирована также п. 5, 6 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 323-ФЗ и относит к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья организацию оказания населению субъекта Федерации первичной медико-санитарной помощи, специализированной, высокотехнологичной и иной медицинской помощи.

Во исполнение требований законодательства прокуроры должны на стадии согласования проектов нормативных правовых актов об утверждении территориальных ПГГ отрицательными заключениями пресекать дефицит финансирования, исходя из учета разницы между утвержденной и расчетной стоимостью.

¹ *Гойман-Червонюк В.И.* Очерк теории государства и права. М., 1996. С. 281 – 283.

С целью исключения ведомственных расхождений в оценке законности территориальных ПГТ необходимо закрепить на законодательном уровне вопрос недопустимости дефицита.

Кроме того, в регионах выявлена проблема значительных различий в стоимости медицинской помощи между регионами. К примеру, стоимость стационарной медицинской помощи отклоняется от расчетного норматива в 50 субъектах Российской Федерации более чем на 30%. Данная проблема существует уже несколько лет и не решается ни органами государственной власти, ни мерами прокурорского реагирования.

Таким образом, одно из ключевых направлений охраны здоровья населения страны – исполнение требований законодательства при утверждении и реализации территориальных ПГТ имеет значительные просчеты в организации прокурорского надзора.

Еще одним проблемным вопросом является высокий уровень бесплодия населения России, усугубляющий демографический кризис, который по результатам эпидемиологических исследований диагностируется у 8 – 29% пар детородного возраста¹. За последние 5 лет отмечается неуклонный рост женского бесплодия на 16%².

Перспективным направлением для улучшения демографической ситуации следует признать охрану и восстановление репродуктивного здоровья населения³, расширение объемов лечения бесплодия с применением вспомогательных репродуктивных технологий (далее – ВРТ), представляющих собой методы лечения и процедуры, направленные на достижение беременности, при которых этапы зачатия осуществляются вне организма будущей матери.

Отмечается положительная тенденция совершенствования федерального и регионального законодательства, предусматривающего порядок и условия лечения бесплодия с применением

¹ Протопопова Н.В., Мыльникова Ю.В., Дружинина Е.Б., Одарева Е.В. Реализация федеральных и областных программ для лечения бесплодия в браке // Бюл. Восточно-Сибирского научного центра СО РАМН. 2012. № 3-1(85). С. 107.

² См: п. 5 приказа Минздрава России от 28.06.2013 № 420 «Об утверждении Программы мероприятий по охране здоровья матери и ребенка» // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 25.05.2015).

³ Указ Президента РФ от 09.10.2007 № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

методов ВРТ¹. Однако прокурорский надзор в названной сфере правоотношений практически не осуществляется, что следует из анализа регионального законодательства, регулирующего репродуктивные права.

В 17 субъектах Российской Федерации репродуктивные права лишь упоминаются в некоторых нормах региональных актов, где декларируются нормы-цели, предусматривающие развитие службы планирования семьи и репродукции, медико-генетического консультирования (республики Дагестан и Тыва, Алтайский край, Костромская область и др.). Из всего объема репродуктивных прав обеспечивается только их информационная составляющая (республики Дагестан, Тыва, Башкортостан; Краснодарский и Алтайский края; Белгородская, Иркутская, Костромская, Курганская, Курская, Московская, Свердловская, Тульская и Челябинская области; города Москва и Севастополь; Ненецкий автономный округ)².

Большинство из названных региональных актов имеют общую тенденцию частичной рецепции бланкетных норм, апробированных в законодательстве других регионов, что приводит к унификации регионального законодательства, созданию аналогичных механизмов правового регулирования.

В 57 субъектах Российской Федерации региональное законодательство, регулирующее репродуктивные права, вообще отсутствует. При том что в данных регионах условия для реализации гражданами репродуктивных прав по лечению бесплодия ме-

¹ Статьей 55 Федерального закона № 323-ФЗ значительно изменены нормы, определяющие порядок применения ВРТ. Приказами Минздрава России от 30.08.2012 № 107н «О порядке использования вспомогательных репродуктивных технологий, противопоказаниях и ограничениях к их применению» и от 30.10.2012 № 556н «Об утверждении стандарта медицинской помощи при бесплодии с использованием вспомогательных репродуктивных технологий» определены положения, предусматривающие порядок использования ВРТ, противопоказания и ограничения к их применению, перечень противопоказаний, правовые и медицинские аспекты искусственной репродукции, перечень обязательных медицинских услуг для диагностики, лечения заболевания, состояния и контроля за лечением, перечень применяемых лекарственных препаратов и др.

² Постановление Администрации Костромской области от 14.03.2011 № 75-а «Модернизация здравоохранения Костромской области на 2011 – 2013 годы» // «СП-нормативные документы». № 17. 2011; постановление Правительства Белгородской области от 25.01.2010 № 327-пп «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года» // Белгородские известия. 2010. 10 марта и др.

годами ВРТ не созданы. В частности, в России нет ни одного государственного учреждения здравоохранения, выполняющего лечение бесплодия методом суррогатного материнства¹. А в некоторых субъектах Российской Федерации данный метод лечения вообще не реализуется даже частными медицинскими организациями, например в Республике Саха (Якутия), Камчатском крае. Тогда как, по данным Федеральной службы государственной статистики, Российской ассоциации репродукции человека, Благотворительного фонда «Формула Рождения», применение суррогатного материнства требуется в порядке 1,5% случаев при лечении бесплодия².

Только в 10 регионах установлен порядок реализации репродуктивных прав: республики Башкортостан и Хакасия, Камчатский и Краснодарский края, Калининградская, Саратовская, Свердловская области, города Москва и Санкт-Петербург.

В Камчатском крае, Свердловской области, городах Москве и Санкт-Петербурге³ утверждены регламенты, инструкции по взаимодействию учреждений здравоохранения с соответствующими органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, иные положения о порядке отбора и направления пациентов на ЭКО. Однако ввиду того что названные источники не были опубликованы в установленном законном порядке, их позитивные положения, направленные на обеспечение возможности реализации гражданам права на лечение бесплодия с использованием ВРТ, не подлежат применению.

Кроме этого, названные нормативные правовые акты Камчатского края, города Санкт-Петербурга, содержащие условия доступа к лечению методом ЭКО, противоречат нормам феде-

¹ URL: <http://www.rg.ru/2013/10/08/surrogati.html> (дата обращения: 03.03.2015).

² URL: <http://www.probirka.org/newsflash/7931-surrogatnoe-materinstvo-v-rossii-analiz-statistiki-za-5-let.html> (дата обращения: 03.03.2015).

³ Приказ Министра здравоохранения Свердловской области от 10.01.2014 № 10-п «Об организации направления пациентов с бесплодием, проживающих на территории Свердловской области, для оказания вспомогательных репродуктивных технологий за счет средств обязательного медицинского страхования»; приказ Министерства здравоохранения Камчатского края от 22.04.2014 № 391 «Об утверждении Положения о порядке возмещения жителям Камчатского края стоимости лечения методом экстракорпорального оплодотворения в учреждениях здравоохранения, расположенных за пределами Камчатского края, и стоимости проезда к месту лечения и обратно, в рамках Подпрограммы 4. «Охрана здоровья матери и ребенка» на 2014 – 2020 годы» Государственной программы «Развитие здравоохранения» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.03.2015).

рального законодательства¹. Устанавливая, дополнительные условия, сужая круг субъектов, имеющих право на доступ к проведению ЭКО по сравнению с федеральным законодательством, органы государственной власти названных субъектов Российской Федерации нарушили принцип всеобщности, социальной справедливости, что не позволяет всем гражданам при наличии показаний воспользоваться методом ЭКО при лечении бесплодия.

Нарушение порядка принятия нормативных правовых актов, свидетельствует об отсутствии у региональных властей приоритета на решение проблем демографического кризиса в регионе, на расширение практики применения методов ВРТ при лечении бесплодия.

В большинстве региональных нормативных правовых актов репродуктивные права лишь упоминаются, при этом их содержание не раскрывается, гарантии реализации названных прав отсутствуют.

Исходя из изложенного, следует, что несовершенство регионального правового регулирования отношений в сфере реализации репродуктивных прав, проблемы обеспечения законности в сфере здравоохранения приобретают все большую значимость.

Для того чтобы репродуктивные права перестали рассматриваться с позиции расширительного толкования, а были конкретизированы в виде юридических прав и обязанностей, которые должны реализовываться с помощью правовых средств и обеспечены правовой защитой, необходимо сформировать нормативно определенную систему для реализации гражданами репродуктивных прав, в том числе посредством усиления прокурорского надзора за региональным законодательством, в сфере доступности оказания медицинской помощи по лечению бесплодия методами ВРТ.

¹ К примеру, в нарушение ст. 55 Федерального закона № 323-ФЗ, п. 20 приказа Минздрава России от 30.08.2012 № 107н п. 5.4 Положения, утвержденного распоряжением Комитета по здравоохранению Правительства Санкт-Петербурга от 24.06.2013 № 248-р, установлены дополнительные критерии отбора пациентов, ограничивающие доступ граждан к лечению бесплодия, как то: возраст пациентки до 39 лет на момент начала лечения; масса тела не менее 50 кг, но не более 100 кг, уровень гормонов, нормоспермия у супруга. Аналогичные нарушения в подп. 4, 5, 7, 8, 9, 11 п. 2 Положения о порядке возмещения жителям Камчатского края стоимости лечения методом ЭКО..., утвержденного приказом Министерства здравоохранения Камчатского края от 22.04.2014 № 391.

Раздел II. Проблемы криминологии, уголовного и уголовно-процессуального права

М.А. Агаджанян,
аспирант Московского
государственного юридического
университета им. О.Е. Кутафина

Мировое сообщество и геноцид: правовой анализ

Прежде чем приступить к анализу исторической хроники геноцида, следует дать легальное определение геноцида согласно уголовному закону Российской Федерации. Так, в ст. 357 Уголовного кодекса Российской Федерации под геноцидом понимаются «действия, направленные на полное или частичное уничтожение национальной, этнической, расовой или религиозной группы как таковой путем убийства членов этой группы, причинения тяжкого вреда их здоровью, насильственного воспрепятствования деторождению, принудительной передачи детей, насильственного переселения либо иного создания жизненных условий, рассчитанных на физическое уничтожение членов этой группы».

Согласно Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 09.12.1948¹ геноцид – международное преступление, действия, осуществляемые с целью частичного или полного уничтожения каких-либо национальных, этнических, расовых или религиозных групп. Страны, подписавшие Конвенцию, обязывались предотвращать геноцид, а также карать за его совершение. В связи с этим актуальность исследования заключается в том, что геноцид армянской нации до сегодняшнего дня не признается турецким государством, однако и как состав преступления геноцид в уголовном законодательстве Турции отсутствует.

Новизна статьи обусловлена необходимостью признания Турцией на законодательном уровне в мировом сообществе геноцида армян. Для реализации поставленной задачи на законодательном уровне, прежде всего, необходимо четко разграничивать

¹ *Действующее* международное право. Т. 2. М.: Моск. независимый ин-т междунар. права, 1997. С. 68 – 71.

сферы политического влияния, юриспруденции и истории, поскольку вопрос геноцида носит в настоящее время больше политический характер, чем исторический или юридический. Но, несмотря на это, пока турецкое государство категорически отрицает наличие исторического и юридического факта геноцида армян, поскольку, по их мнению, имела место лишь депортация в условиях Первой мировой войны, то выбранная тематика исследования всегда будет актуальна и популярна в международном уголовном праве. Факт геноцида армян признан мировым сообществом, в частности Аргентиной, Бельгией, Бразилией, Ватиканом, Грецией, Италией, Канадой, Кипром, Литвой, Мексикой, Нидерландами, Польшей, Российской Федерацией, Словакией, Уругваем, Уэльсом, Францией, Чили, Швецией, Национальным Советом Швейцарии, 42 штатами США.

Рассуждая о признании геноцида, следует отметить, другие известные в истории факты геноцида. Каждое из нижеуказанных преступлений обязано иметь такой же резонанс, как геноцид армян, если мы говорим о закреплении на законодательном уровне, и лоббирование данного вопроса не должно быть проблемой самого пострадавшего народа, но и всего мирового сообщества.

а) геноцид племен гереро и нама в 1904 – 1907 гг.;

б) истребление нацистской Германией во время Второй мировой войны евреев (Холокост), цыган (геноцид цыган);

в) истребление в годы Второй мировой войны профашистским хорватским режимом Павелича сербов (геноцид сербов (1941 – 1945 гг.);

г) истребление режимом Пол Пота и Иенг Сари в 1975 – 1979 гг. в Камбодже до 3 млн камбоджийцев;

д) истребление иракскими войсками курдского населения северного Ирака (1987 – 1989 гг.);

е) геноцид в Руанде 1994 г. – массовая резня в Руанде, в результате которой представители племени хуту истребили 800 тыс. человек из племени тутси;

ж) резня в Сребренице (1995 г.) – массовое убийство боснийских мусульман боснийскими сербами (геноцид боснийцев).

Необходимо подчеркнуть тот факт, что в некоторых государствах отрицание геноцида является преступлением. Такие законы, прямо запрещающие публичное отрицание, преуменьшение, одобрение или оправдание геноцида, существуют в Австрии,

Венгрии, Германии, Израиле, Литве, Лихтенштейне, Люксембурге, Польше, Португалии, Словакии, Словении, Франции, Чехии, Швейцарии. Однако в США отрицание Холокоста ненаказуемо, поскольку свободное выражение своих взглядов защищено Первой поправкой к Конституции США. В Австрии, Германии, Канаде, например, эти законы имели место быть в правоприменительной практике в отношении правонарушителей. Так, в 2008 – 2009 гг. за отрицание Холокоста в государствах ЕС были осуждены более десяти человек¹. Некоторые из судебных решений впоследствии оспаривались в международных инстанциях. Анализируемая практика показывает эффективность применения санкций в отношении тех субъектов уголовно-правовых отношений, которые отрицают факт совершения геноцида. Например, Кипр в 2015 г. принял резолюцию об уголовной ответственности за отрицание геноцида армян. По действующему закону наказание за отрицание геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности можно понести только после решения суда. Но, несмотря на все вышеупомянутые факты, в турецком уголовном законодательстве нет понятия «геноцид», соответственно это порождает юридическую полемику в научных кругах. На наш взгляд, для достижения намеченной цели необходимо использовать комплекс правовых мер по признанию геноцида армян Турцией и, прежде всего, международные санкции.

Из анализа зарубежного законодательства, опыта мирового сообщества в области применения уголовной ответственности за отрицание геноцида, исторических фактов, актуальности вопроса признания совершения геноцида турецким государством в 1915 г. нам представляется возможным рассмотреть следующие конструктивные предложения для решения этих вопросов:

а) внести изменения в уголовное законодательство Турции, а именно, добавить состав преступления «Геноцид», предусматривающий санкцию, аналогичную санкциям в ст. 357 УК РФ – «лишение свободы на срок от двенадцати до двадцати лет, либо пожизненное лишение свободы, либо смертная казнь»;

¹ Прецедентные дела Комитета по правам человека – Свобода выражения мнения, свобода собраний и ассоциаций. Библиотека по правам человека. (Университет Миннесоты). Проверено 23 января 2011 г. Архивировано из первоисточника 19 августа 2011 г.

б) создать специальную экспертную независимую комиссию из специалистов разных отраслей науки (истории, международного уголовного права и др.) для изучения вопроса о геноциде армян 1915 г. Комиссия должна быть независима от политики, поскольку это не позволяет разграничивать сферы влияния юриспруденции и применить соответствующую норму;

в) принятие мировым сообществом, в частности государствами, которые признали на законодательном уровне факт геноцида армян, международных санкций в отношении турецкого государства. Санкции должны включать ограничения различного характера, а также возмещение материального и морального ущерба Республике Армения.

Геноцид армян, совершенный 24 апреля 1915 г. османами, стал первым в новой истории широкомасштабным международным преступлением, совершенным с целью уничтожения целого народа. Одной из причин выступил тот факт, что армянский народ исповедовал христианство. Единственный народ, не считая соседствующую Грузию, которая сохранила свою религию и самобытность, находясь на территории исламского государства. Армяне составляли сильнейший этнический барьер для осуществления турецких идей «пантюркизма» и имели на то время русскую ориентацию. Эти обстоятельства явились одной из основных причин осуществления геноцида армян 1915 г. Также присутствовали экономические, политические и идеологические факторы. Согласно ранее разработанным планам все армянское население, вне зависимости от возраста и пола, было преднамеренно уничтожено на 9/10 территории его исторической родины. С беспримерной жестокостью, по сравнению с которой меркнут все известные в истории человеческой патологии случаи массовых убийств, были лишены жизни 1,5 млн армян; около 800 тыс. человек бежали из страны, которую их предки населяли на протяжении тысячелетий. Сегодня потомки этих беженцев – 2 млн 225 тыс. зарубежных армян, рассеянные в 84 странах мира, – находятся на положении «народа-изгнанника» и до сих пор испытывают последствия этого чудовищного преступления.

Но идеология правящей верхушки нынешней Турции спустя 100 лет не сильно отличается от идеологии предков. Так, на вопрос: «Что мешает Турции признать геноцид армян и при каких обстоятельствах это могло бы произойти?» – экс-премьер

Турции Тансу Чиллер ответил: «Вы не устали вспоминать об этом? Учтите, постоянно апеллируя к прошлому, далеко не уедете. Наоборот, всегда будете в проигрыше, поскольку вас всего 3 миллиона. И окружены вы 60 миллионами турок и 7 миллионами азербайджанцев. Всегда помните об этом»¹.

Также Пьер Видаль-Наке говорит, что официальное «государственное мнение» Турции по этому вопросу выражается следующим алогизмом: «Геноцида армян не было; этот геноцид был полностью обоснован; армяне сами себя вырезали; это армяне вырезали турок»². Правительство Турции и те страны, которые, не признавая факта геноцида армян, поддерживают политику фальсификации, попросту закрывают глаза на многочисленные факты как исторического, так и юридического характера. Комитет по борьбе с геноцидом при Правительстве Республики Армения собрал более чем 8 тыс. документов-обвинений, которые оголяют турецкое варварство. Обратимся к некоторым из них.

Одним из первых документов является «Обращение армянского населения Османской империи к католику всех армян Геворку IV», датированное 1876 г. Задолго до событий апреля 1915 г. армянское население уже было обеспокоено притеснениями на религиозной почве³. «Ныне нам, отчаявшимся, остается обратиться к Западу (прим. 1), быть может, христианские государства и народы посочувствуют армянам и ту защиту, которую намерены оказать болгарам, соизволят пожаловать и нам,» – писали они».

В 1914 г. русский генеральный консул, выступая очевидцем событий, рассказывает послу в Константинополе: «Здесь армяне пережили в пятницу настоящую панику. Утром большинство лавок было закрыто, и армяне с минуты на минуту ждали нападения. Несмотря на возбужденное состояние мусульман, подстрекаемых иттихадистами под руководством столичного эмиссара Хильми-бея, иттихадский клуб, по инициативе германского консула, устроил на окраине города призывную стрельбу из ре-

¹ Общественно-политический журнал «Армения & Мир», МО «Российско-Армянское Содружество». Москва, 1997. № 2 (3).

² Tribunal Permanent des Peuples le crime de silence le gйnocide des armйniens. Prйface de Pierre Vidal-Naquet. Paris. Flammarion, 1984. P. 12 – 13.

³ *Геноцид Армян в Османской империи // Сб. док. и материалов / под. ред. М.Г. Нерсисяна. 2-е изд. Ереван: Айстан, 1983.*

вольверов. Собралось большинство местных хулиганов, или дадашей, со своим оружием, и сам консул принимал участие в стрельбе, на которую были приглашены лишь мусульмане, даже из ближайших к городу селений. Подобная несвоевременная и дотоле неизвестная забава породила среди армян уверенность в наступлении момента резни и вызвала опасение среди русских подданных, почему я протестовал перед вами через драгомана против забавы, сеющей панику. Армяне уверены, а дадаши открыто говорят, что резня лишь отложена»¹.

Из телеграммы немецкого консула Шойбнера в Посольство в Константинополе от 2 июня 1915 г. мы узнаем: «Мои переговоры с главнокомандующим относительно выселения армян не привели к положительным результатам. Армянское население из всех долин, по-видимому, и из Эрзрума, должно быть выслано в сторону Дейр эл-Зора. Эта депортация большого масштаба равносильна массовому уничтожению, т.к. из-за отсутствия каких-либо транспортных средств даже половина депортируемых едва ли достигнет живыми места назначения и, видимо, депортация эта повлечет за собой не только разорение армян, но и всей страны. Основания военного характера не могут быть подведены под эти акции, потому что возможность восстания местных армян исключена, ибо депортируемые – это старики, женщины и дети. Армяне, которые переходят в ислам, не высылаются. Осмотренные мной покинутые армянские деревни были разграблены; разграблен также и монастырь Кизилванк, церковь которого опустошена»².

И вот уже 100 лет прошло с тех зверских событий, но армяне всего мира вели и ведут все эти годы борьбу с этой исторической несправедливостью, требуя признания всей мировой общественности факта геноцида, в частности признания Турцией. Результатами «борьбы» стали международные документы – доказательства.

Одним из первых является Декларация 24 мая 1915 г. по вопросу о геноциде армян. В совместной Декларации стран-союзниц – Великобритании, Франции и Российской империи – убийства армян стали первым признанным преступлением против

¹ Броунли Я. Международное право. Кн. II.: М., Прогресс, 1977. С. 255.

² Телеграмма немецкого консула Шойбнера в Посольство в Константинополе от 02.06.1915.

человечества. В документе говорилось: «Ввиду новых преступлений Турции против человечества и цивилизации правительства Союзных государств публично заявляют о личной ответственности за эти преступления всех членов Османского правительства, а также тех их агентов, которые вовлечены в такую резню»¹.

«Резня армян – величайшее преступление этой войны, и если нам не удастся выступить против Турции, значит, мы потворствуем им... Неудача радикальной борьбы с турецким ужасом означает, что все разговоры о будущем мире во всем свете – чепуха»² – Теодор Рузвельт (26 Президент США, 1918 г.).

Следующий документ – Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Принята резолюцией 260 (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 09.12.1948. Следовательно, в силу существующего принципа *nullum crimen sine lege* – нет преступления без указания на то в законе – ответственности по Конвенции подлежат лица только за те действия, которые были совершены уже после вступления в силу Конвенции, т.е. после 1951 г. Такого мнения придерживаются ряд авторов: «Попытки квалифицировать сегодня как геноцид уничтожение национальных или религиозных групп, имевшее место задолго до ее принятия, до появления в международном праве самого понятия «геноцид», на наш взгляд, неправомерны (тем более что Конвенция обратной силы не имеет). Эти факты должны быть квалифицированы по законам, действовавшим на момент их совершения, и, бесспорно, осуждены мировым сообществом, однако геноцидом формально с позиций права они не являются»³.

26 июля 1950 г. Р. Лемке писал: «Эта Конвенция – вопрос совести и испытание нашего личного отношения ко злу. Я знаю, что в июле и августе слишком жарко, чтобы работать, но не желая быть сентиментальным или прибегать к цветистым фразам, все же скажу: давайте не будем забывать, что жара этого месяца не так тяжела для нас, как жара печей Аушвица и Дахау или

¹ Вестн. общественных наук. 1985. № 9 (513).

² Из письма Кливленду Гудли Доджу 11 мая 1918 г.

³ Кочои С. Геноцид: понятие, ответственность, практика // Уголовное право. 2001. № 2.

убийственная жара пустыни Алеппо, которая испепелила тела сотен тысяч армян-христиан — жертв геноцида 1915 года»¹.

Также к источникам, которые могут быть применены в отношении актов геноцида, относятся:

принципы международного права, признанные уставом Нюрнбергского трибунала и нашедшие выражение в решении этого трибунала 1950 г.;

Женевские конвенции 1949 г.;

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.;

Конвенция о неприменимости сроков давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества 1968 г.;

проект кодекса преступлений против мира и безопасности человечества 1954 г.,

Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказания за него 1973 г. и некоторые другие.

Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 1995 г. Россия признала и осудила геноцид армян 1915 г.

Такого рода примеры можно было бы продолжать без конца, но и этого достаточно, чтобы убедиться, что в этих общепринятых оценках в конкретной форме присутствовали элементы определения «убийство целой национальной группы». Геноцид XX в. стал непосредственной реальной основой для появления и утверждения этого термина и определения состава самого преступления. Но, несмотря на это, виновники зверств не готовы признать очевидных фактов, которые у адекватного человека вызвать сомнений не могут. Самым новым документом является Всеармянская декларация к 100-летней годовщине Геноцида армян. Декларация была единогласно принята на заседании комиссии по координации мероприятий, посвященных 100-летию Геноцида армян. Президент Армении отметил, что один экземпляр декларации будет направлен Генсеку ООН, один экземпляр будет передан в Национальный архив Армении. Считаю, что это яркое и четкое заявление Армении о том, что у таких преступлений нет срока давности, что мы помним, мы боремся. И будем бороться до тех пор, пока правосудие не восторжествует.

¹ Барсегов Ю.. Геноцид армян – преступление против человечества» (о правомерности термина и юридической квалификации). Ереван: Айастан, 1990.

В заключение хотелось бы, также отметить, что необходимо принятие новых международных правовых норм, создание специальных органов для разрешения вопроса признания геноцида Турцией. С юридической точки зрения проведенный правовой анализ в настоящей статье послужит основанием для дальнейших исследований в этой области.

А.Ю. Антипов,
адъюнкт Академии
ФСИН России

К вопросу о доказывании по уголовным делам

Основным содержанием процесса доказывания по уголовным делам о преступлениях, совершенных осужденными к исправительным работам, начиная с момента возбуждения уголовного дела и заканчивая пересмотром вступивших в законную силу приговоров, определений и постановлений суда, выступает работа с доказательствами в тех пределах и формах, которые определяются задачами, стоящими перед каждой конкретной стадией уголовного процесса. Процесс доказывания непосредственно связан со всеми процессуальными отношениями. Права и обязанности в этой области являются существенной частью процессуальной компетенции. Теория доказательств достаточно давно стала территорией междисциплинарных исследований, где производятся теоретические и философские обобщения относительно процессуального доказывания и его результатов. Доказывание составляет основное содержание уголовно-процессуальной деятельности, что формирует необходимость проведения разнообразных и многоплановых научных исследований¹. Проблемы доказывания неисчерпаемы. Доказывание – стержень уголовного процесса. Для отправления правосудия доказательства и доказывание являются процессуальным фундаментом².

¹ *Треушников М.К.* Судебные доказательства. М., 1999. С. 51 – 52.

² *Аверин А.В.* Судебное правоприменение и формирование научно-правового сознания судей (проблемы теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. С. 39.

Доказывание – сущностная сторона судебного процесса. Доказательства – ее материальные носители. Оно представляет собой основанную на законе деятельность участников уголовного судопроизводства, включающую в себя соби́рание, проверку и оценку доказательств в целях установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу¹. К основным признакам уголовно-процессуального доказывания следует, прежде всего, отнести его ретроспективный характер, оно направлено на установление некогда имевших место обстоятельств.

Доказывание представляет собой трудоемкий мыслительный процесс субъектов уголовно-процессуальной деятельности по аргументированию какого-то положения и получению нового знания на основе исследованного. Участники уголовного судопроизводства, приводя факты и доводы, имеющие значение для уголовного дела, подтверждают свою правовую позицию, которая может изменяться в процессе судебного разбирательства ввиду различных обстоятельств. Дознаватель, следователь и судья познают события прошлого. Центральным звеном уголовно-процессуальной деятельности выступает процесс познания обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела, подчиненного назначению уголовного судопроизводства, которое в свою очередь подчинено общим правилам познавательной деятельности. Стоит отметить, что особенностью познания, реализуемого органами предварительного расследования и судом, является достоверительный характер, т.е. установленные в ходе предварительного расследования и судебного разбирательства фактические данные, имеющие значение для уголовного дела, должны быть подтверждены сведениями, закрепленными в установленной законом процессуальной форме в материалах уголовного дела. Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что познанием в уголовном процессе называется доказывание. Поэтому знание о нем может быть получено посредством информации, которая впоследствии трансформируется в доказательства. Соответственно доказательства становятся промежуточным звеном между сознанием дознавателя, следователя или судьи и познаваемым преступлением.

¹ Шаталов А.С. Доказательства и доказывание в уголовном судопроизводстве. М., 2011. С. 46.

Доказывание осуществляется опосредованным путем (субъект доказывания делает промежуточные и итоговые выводы опосредованно, оценивая собранные по делу доказательства; это выведение нового знания из знания полученного).

Доказывание представляет собой сложную деятельность, в которой сочетаются и мыслительная, и практическая направленность по собиранию, проверке и оценке доказательств. Доказывание регламентировано уголовно-процессуальным законом.

Субъекты уголовно-процессуальной деятельности собирают, обрабатывают и используют доказательства в целях полного, объективного и всестороннего познания обстоятельств совершенного или готовящегося преступления.

Известный ученый-процессуалист XX в. М.А. Гурвич рассматривает доказывание как деятельность, связанную с убеждением суда в истинности рассматриваемых им фактов¹. По мнению М.С. Строговича, «доказывание – это установление при помощи доказательств всех фактов, обстоятельств, имеющих значение для разрешения уголовного дела...»². И.Б. Михайловская считала, что доказывание «представляет собой осуществляемую в соответствии с требованиями процессуального закона деятельность органов расследования, прокуратуры и суда по собиранию, исследованию и оценке фактических данных об обстоятельствах, подлежащих установлению по уголовному делу»³.

Процесс доказывания как основа уголовно-процессуальной теории и практической деятельности являет собой частную разновидность, «специфический вид» познания, «особый познавательный процесс», который, основываясь на общих положениях, приемах последнего, характеризуется рядом специфических признаков и правил, которые определены законодательно и позволяют обособить его в отдельную группу⁴.

¹ Гурвич М.А. Лекции по советскому гражданскому процессу. М., 1950. С. 99.

² Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса: в 2 т. М., 1968. Т. 1. С. 295.

³ Михайловская И.Б. Уголовно-процессуальные основы деятельности органов внутренних дел. М., 1988. С. 54.

⁴ Ковтун Н.Н. Спорные вопросы теории доказательств (об устранении действительных и мнимых противоречий в уголовном процессе) // Государство и право. 1997. № 6. С. 70.

«Процесс доказывания цикличен и непрерывен в ходе всего производства по уголовному делу»¹. Это означает, что процесс доказывания начинается с момента возбуждения уголовного дела и завершается стадией судебного разбирательства на этапе вынесения приговора. В связи с этим процесс доказывания, его элементы и средства всегда были и остаются в центре пристального внимания законодателя и широко разрабатываются отечественной уголовно-процессуальной доктриной².

В каждой стадии процесса в соответствии с ее конкретными задачами и процессуальными формами доказывание имеет свои характерные черты. Результатом доказывания могут быть только предусмотренные законом процессуальные решения. Задачи конкретной стадии отражаются в соотношении отдельных элементов доказывания, где впоследствии проводится оценка доказательств по итогам каждой стадии. Важным признаком уголовно-процессуального доказывания является его осуществление только в процессуальной форме, типичной для всего уголовного судопроизводства и для доказывания как его части. Можно выделить следующие признаки процессуальной формы доказывания:

законодательная урегулированность. Вопросы доказывания в уголовном процессе регламентируются Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. Однако существенной особенностью законодательного регулирования доказывания является сочетание процессуальных и материально-правовых источников. Например, предмет доказывания по конкретным делам, правовые презумпции, допустимость доказательств и многое другое регулируются нормами материального права;

детальность правовой регламентации. Как последовательность действий по доказыванию, так и их содержание подробно регламентируются нормами права;

универсальность процессуальной формы доказывания. Доказывание рассчитано на весь уголовный процесс. Например, на любой стадии уголовного судопроизводства объект доказывания

¹ *Зайцев О.Д., Смирнов С.В. Доказывание // Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. В.В. Мозякова. М., 2002. С. 214.*

² *Кухта А.А. Доказывание истины в уголовном процессе. Н. Новгород, 2010. С. 32 – 35.*

устанавливает перечень обстоятельств, необходимых для выполнения процессуальных действий;

императивность процессуальной формы доказывания – важный элемент, определяющий специфику процедуры доказывания. Императивность доказывания характерна для отношений между дознавателем, следователем и судом, с одной стороны, и другими участниками процесса – с другой. Применительно к процессуальной форме императивность означает обязательность нормативных предписаний для всех субъектов доказывания без исключения. Нарушение нормативных предписаний в области доказывания неизбежно влечет неблагоприятные последствия для всех участников;

подчиненность доказывания принципам уголовного процесса. Доказывание – гибкий правовой институт, содержание которого зависит от принципов судопроизводства. Состязательный процесс отличается устностью, наличием круга субъектов доказывания, где каждый играет определенную законом роль.

Таким образом, процессуальная форма доказывания в уголовном судопроизводстве – это детальная, законодательно урегулированная процедура, отличающаяся универсальностью, последовательностью, императивностью и подчиненностью принципам уголовного процесса. Процессуальная форма доказывания – это система установленных законом правил, в соответствии с которыми осуществляется доказывание на всех стадиях уголовного процесса. Значение этой формы заключается в том, что она призвана обеспечить оптимальные условия для достижения целей правосудия. Правовая регламентация процесса доказывания закрепляется в УПК РФ и делает обязательным применение средств и способов для установления обстоятельств совершенного события в уголовном процессе.

Независимо от того, какой орган осуществляет доказывание, процессуальная форма доказывания в пределах одной стадии процесса остается единой. Правовая регламентация процесса доказывания позволяет сделать его максимально целеустремленным и экономным, в частности, путем четкого определения круга обстоятельств, подлежащих доказыванию (предмет доказывания). Правовое регулирование процесса доказывания включает также перечень надежных источников информации, которые могут быть использованы для установления фактических данных по

уголовному делу, а равно способов обнаружения и исследования доказательств.

В соответствии с теми процессуальными условиями, в которых могут быть получены и проверены доказательства, закон определяет виды итоговых решений, которые могут быть сформулированы и приняты на основе оценки доказательств. Устанавливая процессуальную форму доказывания, закон предусматривает, что субъекты доказывания, осуществляющие судопроизводство, сменяют друг друга от стадии к стадии (следователь, суд первой инстанции, вышестоящий суд), чем обеспечивается многократная проверка результатов доказывания и надежность окончательных выводов по уголовному делу.

Проблемы доказывания фактических обстоятельств дела составляют ядро уголовно-процессуальной теории и практической деятельности уполномоченных государственных органов и лиц, осуществляющих раскрытие и расследование преступлений.

В.К. Артеменков,
старший научный сотрудник НИИ
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Проблема объективного вменения в свете перспективы признания юридического лица субъектом уголовной ответственности

В настоящее время на рассмотрении Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству находится законопроект № 750443-6 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с введением института уголовной ответственности юридических лиц» (далее – законопроект).

Законопроектом предлагается установить уголовную ответственность юридических лиц, дополнив Общую часть Уголовного кодекса Российской Федерации положениями, определяющими основания такой ответственности.

В частности, проектная ст. 96³ УК РФ определяет вину юридического лица в преступлении посредством виновного (умышленно или по неосторожности) совершения деяния, осуществляемого от имени юридического лица лицом, уполномоченным совершать такие действия (бездействие), в том числе в его интересах.

Таким образом, по смыслу законопроекта юридическое лицо подлежит уголовной ответственности за противоправные деяния иных субъектов права, к которым относятся:

лицо, уполномоченное совершать действия (бездействие) от имени юридического лица на основании закона, иного правового акта, устава, договора или доверенности;

лицо, занимающее должность в органах управления или контроля юридического лица;

лицо, имеющее право давать обязательные для юридического лица указания либо иным образом определять его действия (бездействие) или решения в силу прямого или косвенного участия в уставном (складочном) капитале этого юридического лица, закона, иных правовых актов или договора.

Данная концепция вины строится на основании известной зарубежному правопорядку «теории отождествления», когда вина юридического лица определяется виной физического лица, официально действовавшего от его имени.

Вместе с тем установление вины юридического лица на основании противоправных деяний других субъектов противоречит принципу личной виновной ответственности и представляет собой не что иное, как объективное вменение, которое в силу ч. 2 ст. 5 УК РФ не допускается.

Следует отметить, что законопроект не предусматривает изменение данного положения.

Преодолеть возникшую проблему объективного вменения можно одним лишь способом: доказав наличие у юридического лица самостоятельной воли. Тогда ее неправомерное выражение и будет подтверждением вины юридического лица в преступлении.

Несомненно, воля юридического лица формируется человеком, только он может быть единственным источником его воле-способности.

В свое время на этот момент обращал внимание Б.Б. Черепахин, утверждая, что «...ни у кого не вызывает сомнения, что без

людей, без людского субстрата не может быть юридического лица и его деятельности»¹.

И разработчики законопроекта начали движение в правильную сторону, установив круг субъектов, действия которых образуют для юридического лица правовые последствия.

Действительно, согласно п. 1 ст. 53 Гражданского кодекса Российской Федерации юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие от его имени (п. 1 ст. 182) в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительным документом.

Представительские функции в органе выполняют физические лица (люди), которые его и составляют².

В соответствии с п. 1 ст. 182 ГК РФ сделка, совершенная одним лицом (представителем) от имени другого лица (представляемого) в силу полномочия, основанного на доверенности, указании закона либо акте уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления, непосредственно создает, изменяет и прекращает гражданские права и обязанности представляемого.

Но никто же не предлагает по аналогии с юридическим лицом привлекать к уголовной ответственности представляемого (гражданина) за неправомерные действия представителя, которые он совершил в его интересах собственной волей.

Теоретически гражданина можно привлечь к уголовной ответственности за действия его представителя только в случае, когда он уполномочил последнего на совершение сделки, которая стала предметом преступления (например, ст. 174 УК РФ). В зависимости от ситуации представляемый гражданин подлежит уголовной ответственности как организатор, подстрекатель или пособник (ч. 3 – 5 ст. 33 УК РФ).

Из приведенного положения п. 1 ст. 53 ГК РФ видно, что законодатель отличает юридическое лицо как субъекта права от

¹ Черепяхин Б.Б. Труды по гражданскому праву. М., 2001. С. 296.

² См.: Козлова Н.В. Правосубъектность юридического лица: учебник. М., 2055. С. 348 – 352; Богданов Е.В. Правовое положение органа юридического лица // Журн. рос. права. 2001. № 3. С. 112; Витрянский В.В. Проблемы недействительности договора // Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Кн. первая. Общие положения. М., 2009. С. 847 и др.

его органов как представителей (иных субъектов права), действиями которых устанавливаются, изменяются или прекращаются гражданские права и обязанности юридического лица.

В данном случае речь идет исключительно о правах и обязанностях в сфере имущественного оборота, регулируемого нормами гражданского права.

Основанием уголовной ответственности является совершение деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного уголовным законом (ст. 8 УК РФ).

Формирование состава преступления зачастую не опосредовано установлением фактов возникновения гражданских прав или обязанностей, реализации гражданской правосубъектности (ст. 120, 184, 205, 208, 210, 272, 273, 279, 291 и другие статьи УК РФ).

Таким образом, для совершения уголовно наказуемого деяния юридическому лицу не обязательно требуется приобретать гражданские права и принимать на себя гражданские обязанности через свои органы, иного представителя.

В то же время для целей уголовного закона сохраняется необходимость обоснования наличия у юридического лица самостоятельной воли, изъявление которой может привести к совершению преступления.

Теоретические концепции на данном направлении должны, по нашему мнению, строиться с учетом того, что юридическое лицо, прежде всего, является субъектом гражданского права. Именно в ГК РФ содержится его легальное определение (п. 1 ст. 48). Поэтому вполне обоснованно утверждение Г.Е. Авилова и Е.А. Суханова, что конструкция юридического лица рождена потребностями имущественного (гражданского) оборота и представляет собой не межотраслевую, а гражданско-правовую категорию¹.

Очевидно, что нормативное регулирование данного института в уголовном законе должно соотноситься с положениями гражданского законодательства.

Выше нами установлено, что правосубъектность юридического лица реализуется через его органы, которые законодатель отнес к особому виду представительства, основанному на законе,

¹ Авилов Г.Е., Суханов Е.А. Юридические лица в современном гражданском праве // Вестн. гражданского права. 2006. № 1. Т. 6. С. 15.

иных правовых актах и учредительных документах. Органы действуют от имени юридического лица (п. 1 ст. 53 ГК РФ).

Наша задача – установить первоначальный источник самостоятельной воли юридического лица, используя который оно формирует свои органы и определяет их представительскую компетенцию.

Для этого рассмотрим порядок создания юридического лица. По общему правилу оно создается на основании решения учредителя (учредителей) об учреждении юридического лица (п. 1 ст. 50¹ ГК РФ).

В случае учреждения юридического лица одним лицом решение о его учреждении принимается учредителем единолично (абз. 1 п. 2 ст. 50¹ ГК РФ). В случае учреждения двумя и более учредителями указанное решение принимается всеми учредителями единогласно (абз. 2 п. 2 ст. 50¹ ГК РФ).

Таким образом, формирование воли юридического лица происходит в процессе его создания путем согласования воли отдельных лиц, принявших решение объединить свои капиталы в общий имущественный фонд для осуществления хозяйственной деятельности в определенных целях.

И.А. Покровский, изучая вопросы ответственности юридических лиц, писал: «Нельзя отрицать наличности известной корпоративной воли как некоторого произведения индивидуальных волей, идущих в одном и том же направлении. В этом смысле воля корпорации представляет несомненный факт реальности, который и является основанием ответственности»¹.

Фактически, учреждая юридическое лицо, физические лица благодаря правовому дозволению переходят в новое юридическое состояние, образуя волевой инвариант созданного правосубъектного образования.

Под юридическим состоянием нами понимается сфера правового регулирования инвариантных элементов, в которой фиксируется их взаимосвязь. Данная сфера представляет собой совокупность норм, устанавливающих правосубъектность юридического лица, порядок ее образования, изменения и реализации, а

¹ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 2003. С. 158.

также особенности организационно-правовых форм взаимосвязи инвариантных элементов¹.

К инвариантным элементам юридического лица как системной целостности относятся:

целеполагание (основная цель деятельности, положенная в основу существования юридического лица);

физическое лицо в части его свойства вырабатывать волю, которая при определенных условиях становится основой самостоятельного волеизъявления юридического лица;

имущество (необходимо для участия в хозяйственном обороте).

Данные инварианты являются универсальными, их наличие у любого носителя (социально-экономического образования) позволяет ставить вопрос о признании его субъектом права.

Человек в системе инвариантных элементов юридической личности является единственным источником его воли, организационно упорядоченным в систему органов юридического лица.

Например, высший орган хозяйственного общества (общее собрание) состоит из всех его участников, которые являются источником волеиспособности юридического лица и носителем его правосубъектности. Волевыми актами данного органа реализуется собственная воля юридического лица в своем интересе.

Поэтому он не является представителем юридического лица в отличие от других органов, через которые оно приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности (п. 1 ст. 53¹ ГК РФ).

В этом проявляется его особенность как волеобразующего органа, в то время как исполнительные органы (например, директор), будучи волеизъявляющими, осуществляют свою волю в интересах представляемого ими юридического лица.

Следует различать категории «воля» и «волеизъявление», поскольку «воля» – это субъективное отношение к окружающей действительности (волю формирует общее собрание), а волеизъявление – это внешнее выражение воли, заключающееся в кон-

¹ Артеменков В.К. Инвариантные элементы структуры юридического лица как системной целостности // Журн. рос. права. 2012. № 3. С. 56 – 62.

кретных действиях органов управления (обычно исходит из исполнительного органа управления корпорации)¹.

Таким образом, источником воли юридического лица (по крайней мере, корпораций) являются его учредители, участники (члены).

Однако проектная ст. 96³ УК РФ не рассматривает совокупность указанных лиц в качестве источника воли юридического лица.

Вместе с тем решение проблемы объективного вменения в национальном уголовном законодательстве предполагает обоснование виновности в преступлении самого юридического лица, а не его представителей.

Наиболее подходящим в данной ситуации является правовой инструментарий «alter ego» («продолжение личности»), который успешно используется зарубежными судами в целях привлечения юридического лица к уголовной ответственности. Его суть состоит в установлении связи корпорации и ее участников (участника), при которой первая фактически становится «другим я» последних, использующих ее для достижения неправомερных или недобросовестных целей.

Фактически указанным образом устанавливается факт перехода физических лиц в новое юридическое состояние (юридического лица), в котором они образуют источник его воли и способны формировать противоправное деяние юридического лица.

Несомненно, применение данного подхода требует разработки фундаментальной теории, объясняющей сущность юридической личности, нормативным отражением которой должны стать согласованные между собой положения различных отраслей отечественного права (конституционного, гражданского, уголовного, административного, финансового и др.), признающих своим субъектом юридическое лицо.

¹ *Корпоративные отношения: комплексные проблемы теоретического изучения и нормативно-правового регулирования: монография / А.Н. Беседин, Е.Н. Ефименко, Е.А. Козина и др.; под ред. Е.Д. Тягай. М.: Норма; Инфра-М, 2014. С. 94 – 104.*

Н.Р. Ахметзакиров,
магистрант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
начальник 1-го отдела Департамента
Генеральной прокуратуры
Республики Казахстан

Оказание международной правовой помощи: история вопроса, принципы и формы

Интересы борьбы с преступностью издавна обязывали государства объединять свои усилия, оказывать друг другу помощь. Начало становления международного сотрудничества в сфере уголовного процесса относится ко времени утверждения на национальном уровне идеи о территориальном верховенстве государства, в соответствии с которой в пределах каждого государства должна господствовать самостоятельная карательная власть, которой обязаны подчиняться все лица, находящиеся на его территории.

Дореволюционные исследования выделяют три периода в развитии правовой помощи, которая сводилась к выдаче преступников. Первый – до конца 1649 г., второй – с 1649 по 1866 г., третий – с 1866 г. по начало XX в.

В первый период (до 1649 г.) выдача иностранцев осуществлялась спонтанно, ибо тогда еще государства не осознавали взаимной обязанности посредством оказания правовой помощи и, в частности, выдачи содействовать поддержанию порядка за пределами своих территорий.

Второй период связан с развитием идеи суверенного равенства государств, закрепленного в Вестфальском трактате 1648 г., а также с утверждением новых принципов и норм международного права, основанных на концепциях естественной школы права.

Третий период характеризуется развитием межгосударственного сотрудничества, что выразилось в разработке и принятии ряда конвенций о взаимной выдаче преступников.

Следующий период характеризуется широким распространением практики заключения двусторонних договоров преимущественно в сфере экстрадиции. Однако распространение пре-

ступности повлекло за собой расширение международного сотрудничества в формировании правовой базы борьбы с ней в форме многосторонних договоров.

Начавшийся в 1990-е гг. и продолжающийся ныне очередной этап развития характеризуется тенденциями расширения и углубления правового регулирования на внутригосударственном, двустороннем, региональном и универсальном уровнях. Существенным обстоятельством, положительно влияющим на степень урегулированности правовых основ международного сотрудничества по вопросам правовой помощи, явилось заключение под эгидой ООН конвенций о борьбе с отдельными видами преступлений.

В соответствии с этими и ранее принятыми международно-правовыми документами, а также внутригосударственным законодательством различными странами совершенствуется правовое регулирование взаимной правовой помощи как самостоятельного направления международного сотрудничества.

С учетом этого основными тенденциями в рассматриваемой сфере с начала 1990-х гг. являются: 1) совершенствование регулирования на международно-правовом и особенно внутригосударственном уровне уже сложившихся правовых институтов, 2) формирование в национальном законодательстве правовой базы новых направлений международного сотрудничества в сфере уголовного процесса.

Республика Казахстан и Российская Федерация с 1991 г. стремительно восполняют пробел, образовавшийся за предыдущие десятилетия. Прежде всего, об этом свидетельствует серьезное внимание, уделяемое расширению международно-правовой базы международного сотрудничества по вопросам правовой помощи. При этом, в значительной мере сохраняя сложившуюся в прошлые годы практику заключения единых договоров, охватывающих все или большинство из отмеченных направлений сотрудничества в рассматриваемой сфере, в последние годы в русле общемировых тенденций происходит выделение их регулирования в отдельные международно-правовые документы.

В настоящее время международное сотрудничество по вопросам правовой помощи осуществляется по разным направлениям и на нескольких уровнях. Оно может быть неформальным и формальным по своему характеру и двусторонним и многосто-

ронним по своим масштабам. Как правило, наиболее эффективны двусторонние договорные формы сотрудничества между государствами. В то же время бывают случаи, особенно затрагивающие отношения неравных по своей мощи государств, когда такое сотрудничество не пользуется поддержкой в более слабой стране. В этих обстоятельствах политически более целесообразен многосторонний подход.

Однако основной комплекс правовых норм, регулирующих данный институт, – это нормы, относящиеся к двусторонним и многосторонним договорам, преимущество которых заключается в том, что они создают прочные основы для сотрудничества путем установления предсказуемых взаимных правил поведения сторон.

Основой двустороннего сотрудничества являются договоры о взаимной правовой помощи и соответствующие межправительственные соглашения.

Двусторонние межгосударственные договоры обладают наибольшей детальностью и наилучшим образом отражают интересы сторон. Однако это не умаляет значимость для развития международной практики взаимной правовой помощи многосторонних конвенций и соглашений, которые содержат правовые инструменты для регулирования вопросов, возникающих в процессе оказания взаимной помощи по уголовным делам, на основе общепризнанных международных стандартов в области прав человека и принципа суверенитета.

Несомненно, важный вклад в формирование института правовой помощи по уголовным делам был сделан Европейской конвенцией о взаимной правовой помощи по уголовным делам (1959 г.). Во многом именно она сформировала современный облик рассматриваемого института.

Вторым наиболее значимым многосторонним документом, регулирующим вопросы взаимной правовой помощи по уголовным делам, является Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, подписанная 7 октября 2002 г. в Кишиневе.

Комплекс правовых норм, относящихся к взаимной правовой помощи, предусматривается и рядом специальных конвенций – по отдельным видам преступлений, прежде всего, связанным с террористической деятельностью. Этими документами предусмат-

ривается, что государства оказывают друг другу наиболее полную правовую помощь в связи с уголовно-процессуальными действиями, предпринятыми в отношении преступлений и других актов, входящих в сферу действия конвенций.

Особый интерес с точки зрения содержания института взаимной правовой помощи представляет Типовой договор о взаимной помощи в области уголовного правосудия, выработанный в качестве основы для проведения двусторонних и многосторонних переговоров, касающихся международного сотрудничества. Его цель – создание единого механизма сотрудничества, не зависящего от правовой системы или правовых традиций отдельных государств. В основу данного договора была положена тщательная оценка потребностей и трудностей, с которыми связано осуществление процедур взаимной правовой помощи по уголовным делам. На основе предложенной модели стороны, заключая договор, могут дать отвечающее требованиям собственных правовых систем определение области уголовного правосудия, на которую распространяется действие двустороннего договора.

Таким образом, международное сотрудничество по вопросам правовой помощи представляет собой основанную на внутреннем законодательстве деятельность компетентных органов запрашиваемого государства по исполнению в соответствии с условиями международного договора следственных поручений судебных и иных компетентных органов запрашивающего государства о производстве на территории запрашиваемого государства процессуальных действий и оперативно-розыскных мероприятий для получения доказательств по расследуемому в запрашивающем государстве уголовному делу.

Базовой характеристикой, отличающей правовую помощь от других форм сотрудничества в сфере уголовного правосудия, согласно предлагаемому определению, является частичная передача запрашивающим государством компетенции по собственному уголовному делу другому государству.

К принципам международного сотрудничества по вопросам правовой помощи следует отнести: 1) взаимность сотрудничества; 2) добровольность сотрудничества; 3) применение иностранного законодательства; 4) соблюдение суверенитета и безопасности договаривающихся стран; 5) соответствие просьбы запрашивающей страны законодательству исполняющего государства;

6) равенство полномочий судебно-следственных органов суверенных государств, осуществляющих взаимодействие; 7) обеспечение правовой защиты и равенства полномочий участников уголовного процесса на территории договаривающихся стран; 8) реализация условий договора посредством применения национального законодательства; 9) ограничение действия и применения международного договора территориями договаривающихся стран; 10) соблюдение прав и интересов третьих стран участниками договорных отношений; 11) обязанность выполнения условий договора; 12) взаимодействие на основе права, предусмотренного международным договором; 13) законность.

Сфера применения договоров о взаимной правовой помощи по уголовным делам тесно связана с формами самой помощи, поскольку именно последние характеризуют и конкретизируют область правоотношений, регулируемых соответствующими договорами.

Конкретная форма правовой помощи реализуется в тех процессуальных действиях, которые выполняет запрашиваемая сторона по ходатайству зарубежного компетентного органа.

Названия этих действий могут варьироваться в соответствии со спецификой национального уголовного процесса, форма помощи отражает не дефиницию, а существо действия, результат, на который она направлена.

Таким образом, форму (или вид) правовой помощи по уголовному делу можно определить как частную задачу по установлению истины и принятию законного решения по делу, поставленную компетентным органом запрашивающего государства и решаемую посредством выполнения компетентным органом запрашиваемого государства отдельных процессуальных действий или оперативно-розыскных мероприятий на основании собственного законодательства с возможным учетом специфики законодательства другой стороны.

Согласно ст. 6 Кишиневской конвенции Договаривающиеся Стороны оказывают взаимную правовую помощь путем выполнения процессуальных и иных действий, предусмотренных законодательством запрашиваемой стороны, в частности составления, пересылки и вручения адресату документов, производства осмотров, обысков, выемок, передачи вещественных доказательств, проведения экспертиз, допроса сторон, третьих лиц, подозреваем-

мых, обвиняемых, потерпевших, свидетелей, гражданских истцов, гражданских ответчиков, их представителей, законных представителей обвиняемых, экспертов, предъявления для опознания, в том числе с использованием видеосвязи, видеозаписи и иных технических средств, розыска лиц, осуществления оперативно-розыскных мероприятий в рамках расследуемого уголовного дела, уголовного преследования, выдачи лиц для привлечения их к уголовной ответственности или приведения приговора в исполнение, розыска и ареста (изъятия) денежных средств и имущества, полученных преступным путем, а также доходов от преступной деятельности, розыска имущества и денежных средств гражданских ответчиков для исполнения решений по гражданским делам, коммерческим и иным экономическим спорам, признания и исполнения исполнительных надписей, судебных решений по гражданским делам и приговоров.

Стороны могут оказывать взаимную правовую помощь и в иных формах и видах, исходя из конкретных обстоятельств, интересов правосудия и общества в целом и в соответствии с внутренним законодательством сторон.

Содержание конкретных форм помощи, особенно когда они предполагают принятие принудительных мер, обычно подробно раскрывается в отдельных статьях договора, в которых детально обуславливается оказание соответствующего вида помощи. При этом список форм правовой помощи зачастую не носит исчерпывающего характера.

Виды правовой помощи, предоставляемые на основании взаимности в соответствии с двусторонними договорами или межправительственными соглашениями, регулирующими вопросы оказания правовой помощи по уголовным делам, как правило, стандартны. Их перечень ограничивается следующим списком: 1) получение показаний и заявлений от отдельных лиц (включая обвиняемых, подозреваемых, свидетелей, потерпевших и др.); 2) содействие в предоставлении лиц, содержащихся по стражей, для дачи свидетельских показаний или оказания помощи в проведении расследований; 3) вручение документов, связанных с производством по уголовному делу, в том числе о вызове в суд и следственные органы; 4) производство обысков и выемок; 5) производство осмотров; 6) предоставление информации, вещественных доказательств, оригиналов или заверенных копий соот-

ветствующих документов и материалов, включая банковские, финансовые, юридические и деловые документы; 7) установление личности и местонахождения лиц; 8) проведение экспертиз; 9) осуществление мер, связанных с наложением ареста и конфискацией имущества, передачей имущества, полученного преступным путем, реституцией и взысканием штрафов; 10) иная помощь по уголовным делам, не противоречащая внутреннему законодательству запрашиваемого государства.

Е.Д. Болотова,
студентка 3-го курса Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Причины и предупреждение преступлений в сфере дорожного движения

Современное человеческое общество сложно представить без транспорта и сложившейся специфической сферы общественных отношений – дорожного движения и эксплуатации транспортных средств. Автомобилизация страны способствует эффективному развитию экономической деятельности, социальной активности, но в то же время она имеет ряд негативных последствий – дорожно-транспортные происшествия (ДТП) дают современной цивилизации около трети всех смертей от несчастных случаев.

Россия занимает одно из лидирующих мест среди стран по количеству ДТП и показателям тяжести последствий. Так, за период с 2004 по 2014 г. включительно в России в результате ДТП погибло 328 589 тыс. человек¹, что сопоставимо с численностью населения довольно крупного города.

¹Сведения о показателях состояния безопасности дорожного движения // Официальный сайт ГУОБДД МВД России [Электронный ресурс]: URL: <http://www.gibdd.ru/stat/> (дата обращения: 15.05.2015).

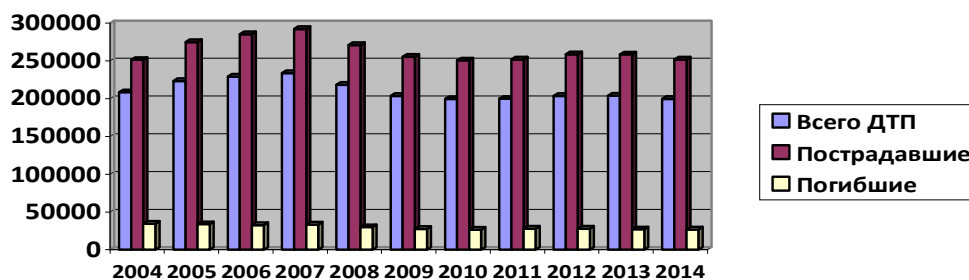


Рис. 1 Количество ДТП с 2004 по 2014 г.

Законодатель не оставляет данную проблему без внимания. Повышение автотранспортной безопасности в Российской Федерации признано приоритетной государственной задачей. С целью решения этой задачи, снижения показателей аварийности и уменьшения остроты социальной проблемы постановлением Правительства Российской Федерации от 03.10.2013 № 864 утверждена Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 – 2020 годах»¹. Ранее в тех же целях Президентом России был издан Указ от 15.06.1998 № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения»², призванный способствовать дальнейшему совершенствованию нормативно-правовой базы, регулирующей безопасность дорожного движения.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях содержит гл. 12, устанавливающую ответственность за административные правонарушения в области дорожного движения. Немаловажная роль в предупреждении нарушений правил, действующих на автотранспорте, принадлежит уголовному закону Российской Федерации, который призван обеспечить автотранспортную безопасность в комплексе с другими отраслями права и законодательства. Преступления, связанные с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, предусмотрены ст. 264 УК РФ. Но, несмотря на неоднократные изменения, вносимые в указанную статью, исследование статистических данных показывает неэффективность при-

¹ СЗ РФ. 2013. № 41. Ст. 5183.

² СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

менения ее в борьбе с предупреждением дорожно-транспортных преступлений.

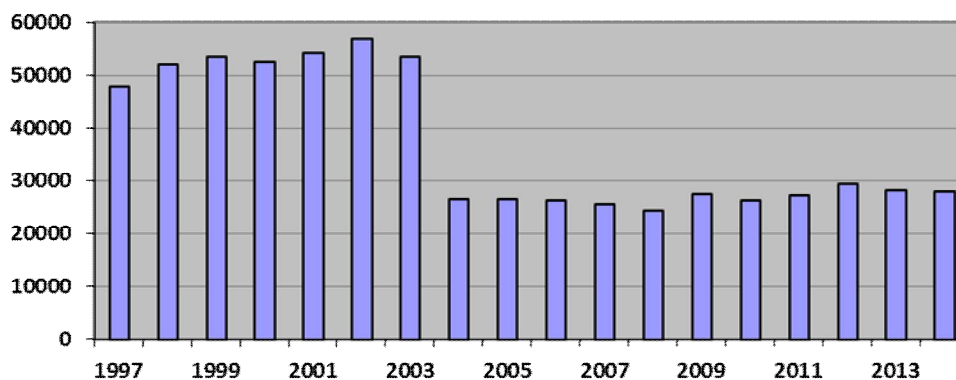


Рис. 2 Количество совершенных преступлений, предусмотренных ст. 264 УК РФ

Федеральным законом от 31.12.2014 № 528-ФЗ в УК РФ внесена статья 264¹, которая предусматривает уголовную ответственность лиц, управляющих транспортным средством в состоянии опьянения, если ранее они привлекались к административной ответственности за вождение в нетрезвом виде или отказались проходить медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Включение данной статьи в уголовный закон обусловлено пугающей статистикой количества совершенных ДТП по вине водителей, находящихся в состоянии опьянения.

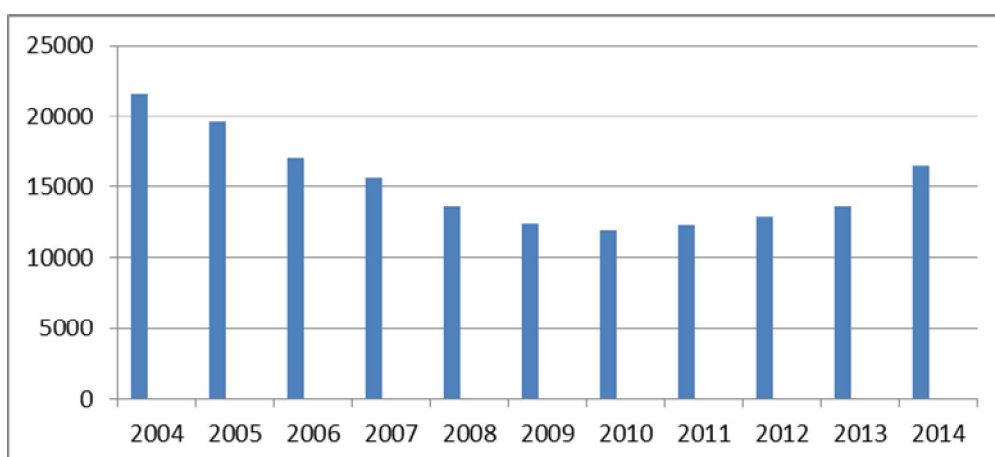


Рис. 3. Количество ДТП, совершенных по вине водителей, находящихся в состоянии опьянения

Поскольку ст. 264¹ УК РФ вступила в силу с 1 июля 2015 г., то пока невозможно сказать о ее влиянии на предупреждение и снижение уровня совершаемых дорожно-транспортных преступлений. Однако, анализируя имеющуюся статистику по ст. 264, можно сделать вывод о том, что, несмотря на все изменения и дополнения, уголовно-правовой запрет существенно не влияет на количество дорожно-транспортных преступлений, а уголовно-правовое воздействие оказывается неэффективным для достижения целей снижения и предупреждения количества ДТП.

Для выработки более эффективных мер борьбы с дорожно-транспортной преступностью необходимо разобраться в причинах совершения преступлений данного вида и в первую очередь следует обратить внимание на субъект данных преступлений и изучить личность водителя и тот образ автомобиля, который отражается в массовом сознании людей.

Согласно традиционной криминологической типологии личности преступника, водители транспортных средств исключены из группы последовательно криминогенного и ситуативно-криминогенного типов. Все водители относятся к типу случайных преступников. То есть любой водитель, вообще не склонный ни к каким правонарушениям, может стать преступником в принципе. «Есть также большая группа неосторожных преступлений, от которых не застрахован ни один водитель автомашины. Он не собирается совершать преступление, он законопослушный гражданин, но ситуация складывается так, что он совершает наезд на пешехода или столкновение со встречной автомашиной, в результате наступает уголовная ответственность»¹.

Положения криминологической науки позволяют усомниться в наличии устойчивых и специфичных общественно опасных свойств и качеств личности всех водителей, совершивших дорожно-транспортные преступления. Однако нельзя полностью исключать данные свойства личности, поскольку в поведении некоторых водителей они проявляются если не в полной мере, то весьма выражено (например, умышленное игнорирование правил дорожного движения, осознанное их нарушение, лихачество и т.д.). При этом возникает обоснованный вопрос, что является причиной такого поведения.

¹ Кудрявцев В.Н. Лекции по криминологии. М.: Юрист, 2005. С. 69 – 70.

В качестве объективных факторов, влияющих на антиобщественную установку водителя, можно определить:

поощрение противоправного поведения значимой для водителя социальной группой;

хвастовство (самоутверждение в значимой социальной группе);

демонстрация принадлежности к определенной социальной группе, позволяющей избежать ответственности (благодаря статусу, социальному положению, деньгам).

Для решения этой проблемы уже давно существует агитация в СМИ, которая демонстрирует ужасные последствия ДТП, но стоит задуматься о том, что данная агитация должна вытеснять противоправное поведение на дорогах не столько с помощью страха, сколько посредством высмеивания противоправного поведения участников дорожного движения, делания его крайне непривлекательным с позиций престижности.

Для этого людей, нарушающих правила дорожного движения, необходимо представлять в качестве глупых, попадающих в нелепые ситуации. Социальная реклама здесь должна носить ироничный характер. Например, целесообразно использовать фразы: «Не пристегиваются только глупцы», «Глупый водитель платит дважды» и т.д. Результатом этого должно стать формирование новой социальной установки, разделяемой обществом, основным посылом которой будет: водитель, пренебрегающий ПДД, вовсе не «крутой», а «глупый».

Поскольку представление о поведении водителей за рулем формируется культурой, то в идеале с криминологических позиций дорожная сфера должна быть представлена как источник повышенной опасности. Определяющее значение приобретает тот культурный образ автомашины и водителя, который представлен в средствах массовой информации и отражается в массовом сознании людей.

Обращаясь к рекламе автомашин, мы, например, видим, что она построена на формировании ассоциативной связи большой скорости, успеха и положения в обществе. Проблемными являются и ситуации, когда автомашина используется при рекламе различных товаров и ее образ ассоциативно «привязан» к отдыху и развлечениям, одним словом к психическим процессам челове-

ка, которые не требуют сосредоточенности и повышенной ответственности.

Значение автомашины в сегодняшней массовой культуре – это скорость, показатель успеха и занимаемого положения в обществе. Ассоциативная связь работает следующим образом: автомашина с высокими скоростными показателями свидетельствует об успешности и деловой активности ее владельца. Таким образом, значимость водителя определяется посредством демонстрации скорости и престижа его автомобиля.

С одной стороны, водители разделяют формируемое представление об автотранспорте, а при удобном случае воспроизводят «успешное поведение». С другой стороны, у всех участников движения с помощью ярких образов рекламы вытесняется образ транспорта как источника повышенной опасности.

Для того чтобы изменить сложившуюся ситуацию и тот образ водителя и его машины, который формируется в представлении населения, источник повышенной опасности не должен демонстрироваться в средствах массовой информации как источник развлечений и беспечного поведения. Скорость не должна быть обозначена как одно из доминирующих достоинств машины. Акцент стоит делать на безопасности и комфорте, а скорость должна стать второстепенным и сопутствующим признаком.

Другая проблема, которая требует решения – проблема молодых неопытных водителей, которые пренебрегают правилами дорожного движения, забывая о том, что транспорт является источником повышенной опасности и требует от водителя строжайшей дисциплины за рулем.

Основной возраст начинающих водителей – виновников ДТП – от 18 до 24 лет. По статистике столичного ГИБДД, более половины автомобилистов на первом году вождения становятся виновниками ДТП. При этом основная причина всех аварий – не пьянство за рулем, как принято считать, а – почти треть, 32% – обозначается в статистике как «нарушение скоростного режима». Таким образом, становится понятно, что главные причины аварий, совершенных молодыми водителями, – это именно превышение скорости и опасное маневрирование.

На сайте российской общественной инициативы представлен законопроект, который будет запрещать неопытным водителям со стажем управления транспортным средством менее 36 ме-

сяцев приобретать автомобили с мощностью двигателя свыше 183,9 кВт (250 лошадиных сил). Аргументируется это тем, что двигатели такой мощности позволяют развивать скорость, значительно превышающую разрешенную, а начинающему водителю может не хватить опыта для того, чтобы справиться с мощной машиной на высокой скорости, что может повлечь за собой получение травм различной степени тяжести и летального исхода в случае ДТП. За данную инициативу подано 2750 голосов, против – 261 голоса.

Как представляется, реализация данного законопроекта нецелесообразна по ряду причин. Во-первых, не каждый водитель, получив водительское удостоверение, сразу садится за руль и начинает «накатывать» опыт. Большое количество людей становятся участниками дорожного движения только через несколько лет после получения прав, до этого они могут просто не иметь транспортного средства. В итоге 36 месяцев проходит, а водитель фактически так и является начинающим.

Во-вторых, не обязательно иметь машину с мощностью более 250 л/с для того, чтобы развить высокую скорость. Исследования показывают, что даже на скорости 60 км/ч при попадании в ДТП возможен смертельный исход для его участников.

И в-третьих, далеко не всегда в паспорте технического средства указаны действительные показатели мощности двигателя. Достаточно частыми являются случаи замены двигателя на автомобиле на более мощный, без замены ПТС или же с покупкой ПТС от другой идентичной машины. Что, конечно же, заслуживает соответствующей юридической оценки.

Но не во всех ситуациях причиной ДТП для начинающих водителей является пренебрежительное или легкомысленное поведение и нарушение скоростного режима. Как было сказано выше, иногда им просто не хватает опыта и навыков для адекватного реагирования на конкретную дорожную ситуацию.

В процессе обучения в автошколе ученику прививаются навыки управления транспортным средством, но остается без должного внимания развитие навыков реагирования в экстремальной ситуации, которые способствовали бы формированию и закреплению двигательных реакций для предотвращения ДТП или минимизации последствий.

Для того чтобы закрепить необходимые двигательные реакции обучающихся водителей, необходимо в процессе обучения моделировать типовые экстремальные (аварийные и предаварийные) ситуации, вырабатывать и закреплять двигательные реакции, доводя их до автоматизма.

Несомненно, на автодромах нельзя искусственно создавать аварийные ситуации, поскольку возникает реальная угроза жизни и здоровью людей. Однако такая возможность реальна, если обратиться к возможностям формирования моторных реакций человека при помощи компьютерных технологий.

С целью обеспечения безопасности дорожного движения в России необходимо разработать компьютерную программу, имитирующую дорожное движение, включая предаварийные и аварийные ситуации (интегрированные программные модули, позволяющие решать такие задачи как отдельно, так и в комплексе с другими заданиями).

Также необходимо моделировать экстремальные ситуации, обладающие высокой вероятностью наезда на пешехода, на препятствие либо столкновения с транспортным средством. Например, нарушение другим участником движения ПДД – выезд на полосу встречного движения, внезапное появление ребенка на дороге, внезапный разрыв колеса, наезд колесом на кромку снега в интенсивном транспортном потоке, гололед и др.

Кроме проблемы неопытных молодых водителей существует и другая: ПДД в Российской Федерации постоянно меняются, а водители не проходят переподготовку и продолжают ездить по правилам, действовавшим во время их обучения в автошколе. О внесенных изменениях такие водители в основном узнают от сотрудников ГИБДД и только после того, как стали нарушителями. А ведь данные нарушения также могут повлечь за собой совершение ДТП и причинение вреда гражданам.

В связи с этим предлагается внести следующие изменения в постановление Правительства РФ от 24.12.2014 № 1097 «Об утверждении Правил проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений»: уменьшить срок действия водительского удостоверения с 10 до 5 лет и производить замену водительского удостоверения с истекшим сроком действия гражданам Российской Федерации только после сдачи теоретического экзамена.

Предложения по совершенствованию законодательства и профилактических мероприятий в сфере автотранспортной безопасности не претендуют на исключительность. Проблема обеспечения безопасности дорожного движения достаточно широкая и многогранная. Она требует постоянного анализа уровня и динамики аварийности и автотранспортной преступности, состояния законодательства и его соответствия современным реалиям. Практика постоянно нуждается в предложениях по дальнейшему усовершенствованию нормативно-правовой базы и системы предупреждения отклоняющегося поведения в сфере дорожного движения. Поэтому исследования в данной области должны быть продолжены.

А.Д. Виноградова,
младший научный сотрудник
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Укрытие преступлений от учета и регистрации: практика прокурорского реагирования¹

Несмотря на принимаемые меры, проблема укрытия преступлений от учета и регистрации все еще остается нерешенной. Большую роль в выявлении и пресечении фактов укрытия играет активизация прокурорского надзора за исполнением законов на стадии приема, регистрации и рассмотрения сообщений о преступлениях органами дознания и следствия. Во исполнение приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» (абз. 6 подп. 1.3) прокурорами систематически проверяется законность действий и решений следственных органов в ходе досудебного производства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. По фактам укрытия преступле-

¹ Статья подготовлена по результатам анализа докладных записок из 83 прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур за период с 2007 по 2014 г.

ний от учета при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, ими выносятся согласно п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ мотивированные постановления о направлении в органы предварительного расследования соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании.

Также в соответствии с подп. 1.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» прокурорами организуется и обеспечивается надзор за исполнением органами предварительного следствия и дознания требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

Согласно статистическим данным, при общем снижении уровня преступности число выявленных нарушений законов при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях неуклонно растет. Так, в 2012 г. в ходе проверок прокурорами было выявлено 3 428 095 нарушений законов, в 2013 г. – 3 489 553 (+1,8%), в 2014 г. – 3 605 162 (+3,3%). Большую часть из них составляют нарушения, допущенные Следственным комитетом Российской Федерации, МВД России и ФСКН России¹.

При этом, согласно статистической отчетности МВД России², число выявляемых скрытых преступлений на протяжении ряда лет колеблется: с 2007 по 2013 г. идет тенденция к росту, однако с 2014 г. число выявленных скрытых преступлений идет на спад (см. таблицу). Такое сокращение обусловлено тем, что в связи с внесением изменений в ст. 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» ведение государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы возложено на Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Прокурор как должностное лицо, осуществляющее надзор за процес-

¹ См. раздел 1 Сводного отчета по Российской Федерации по форме НСид «Сведения о результатах надзора за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства».

² См. раздел 5 Сводного отчета по России по форме 4-Е (Ф. 723) «О результатах работы органов внутренних дел по обеспечению учетно-регистрационной дисциплины».

суальной деятельностью, заинтересован в выявлении и искоренении манипуляций со статистикой и принятии соответствующих мер по недопущению их средствами прокурорского реагирования. Так, по результатам проведения проверок обоснованности отнесения преступлений к категории укрытых показатели надзорной деятельности были откорректированы.

Таблица

Выявлено укрытых преступлений	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	68171	92269	105852	108639	116683	136022	138596	136492
В том числе путем:								
непринятия заявления о преступлении	604	395	400	396	261	229	142	88
укрытия сообщения от регистрации	2541	2589	2289	1749	1605	1526	974	848
необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела	63 785	87 878	100 921	104 395	113 605	133 332	136 645	133 907

Как видно из таблицы, одними из самых распространенных способов укрытия преступлений от учета являются вынесение необоснованных (или незаконных) постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, укрытие сообщений от регистрации, а также непринятие заявления о преступлении. Среди них отказы в возбуждении уголовного дела составляют боольшую часть – за 8 лет от числа выявленных укрытых преступлений они составили 96,5%. В интервью «Российской газете» Генеральным прокурором Российской Федерации Ю.Я. Чайкой отмечается, что «...отмененные прокурорами постановления об отказе в возбуждении уголовного дела исчисляются миллионами. Нередко нарушаются правила проведения оперативно-розыскных мероприятий, причем зачастую вследствие незнания закона»¹. Это также подтверждается анализом ежегодных докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации за период 2007 – 2014 гг., который показывает, что вынесение незаконных реше-

¹ URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/interview/547089/ (дата обращения: 08.06.2015).

ний об отказе в возбуждении уголовного дела является самым «популярным» способом укрыва и обусловлено такими причинами, как волокита в проведении доследственных проверок и недостаточное знание норм материального права должностными лицами органов дознания, неполнота проверок по материалам, неправильная квалификация действий подозреваемых и неполнота принятых мер по установлению всех обстоятельств произошедшего¹, нарушение подследственности и др.

Исследование прокурорской практики показало, что чаще всего при вынесении незаконного отказа в возбуждении уголовного дела в качестве основания выступает отсутствие состава (или события) преступления. При осуществлении надзора за законностью решения об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием события преступления основное внимание прокурора должно быть сосредоточено на том, установлено ли отсутствие факта, о котором соответствующие должностные лица и органы уведомлены сообщением о преступлении². К слову, вынесение отказа в возбуждении уголовного дела ввиду отсутствия состава (или события) преступления может быть сопряжено с фальсификацией материалов проверки, т.е. умышленным изменением сведений о совершенном преступлении. Действенной мерой реагирования на такие нарушения закона и средством их профилактики является уголовно-правовая оценка действий должностных лиц, укрывших преступление от регистрации и учета. Так, по результатам судебного рассмотрения в 2014 г. вынесен и вступил в законную силу обвинительный приговор в отношении участкового уполномоченного полиции УМВД России по г. N С., который совершил укрытие преступления путем фальсификации материалов проверки и вынесения заведомо незаконного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Виновный осужден к реальному лишению свободы с лишением права занимать должности в органах внутренних дел.

¹ См. итоги заседания коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прошедшего 25 июня 2013 г., на котором отмечено, что наиболее часто причинами отмены процессуальных решений становились недостаточная исследованность всех фактов, имеющих значение для установления обстоятельств содеянного, а также неверная уголовно-правовая оценка деяния.

² *Петров А.В.* Надзор за законностью отказа в возбуждении уголовного дела // *Законность.* 2013. № 7. С. 16 – 21.

Имеет положительные результаты и практика проведения совместных с руководством следственных органов оперативных совещаний, которые направлены на выработку мер к принятию законных и обоснованных процессуальных решений по материалам проверок. Для более глубокого исследования обозначенной проблемы и повышения прокурорского надзора на данном направлении, с нашей точки зрения, было бы полезным проводить ежегодный мониторинг состояния законности при передаче органами предварительного расследования сообщений о преступлениях по подследственности и территориальности. Также заслуживает поддержки предложение М.В. Колесова, который считает, что наделение прокуроров правом на возбуждение уголовного преследования могло бы оказать положительное влияние как на криминогенную обстановку в целом, так и на уровень сокрытия преступлений от учета в частности¹.

Проанализировав докладные записки прокуроров субъектов Российской Федерации за период 2007 – 2014 гг., а также изучив информационные письма Генеральной прокуратуры Российской Федерации, целесообразно отметить, что приведенный выше перечень способов укрытия преступлений от регистрации и учета не является исчерпывающим – практика показывает, что их намного больше. Так, к их числу прокуроры относят:

непринятие следователем или дознавателем мер к выделению из уголовных дел материалов, указывающих на совершение преступления, не связанного с расследуемым уголовным делом, и проведению по ним процессуальных проверок;

безосновательное направление материалов по подследственности или подсудности;

необоснованное направление сообщения о преступлении по территориальности;

прекращение уголовного дела по реабилитирующим основаниям;

квалификацию преступления как административного правонарушения;

фальсификацию материалов доследственных проверок;

¹ Колесов М.В. Еще раз к вопросу о возбуждении уголовного дела прокурором // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 5 (43). С. 107.

необоснованное списание сообщения о преступлении в номенклатурное дело в качестве неподтвердившейся информации, а также снятие преступлений с учета;

вынесение необоснованного постановления о прекращении уголовного дела;

волокиту;

уклонение должностных лиц органов предварительного расследования от дачи юридической оценки по эпизодам преступных деяний при наличии явных признаков состава преступления;

несвоевременную регистрацию и учет сообщений о преступлениях и другие.

Среди преступлений, наиболее часто укрываемых от регистрации и учета в установленном порядке, преобладают преступления против собственности (ст. 158 – 162 УК РФ), умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ст. 111 УК РФ), преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, убийство (ст. 105, 106 УК РФ).

П.А. Гаврилин,

студент 1-го курса магистратуры
Крымского юридического института
(филиала) Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Психическое расстройство как признак умышленного причинения тяжкого вреда здоровью

Охрана здоровья населения, обеспечение безопасных условий для жизнедеятельности человека и гражданина относится к числу наиболее важных функций, возлагаемых на государство. Здоровье человека не является личным благом индивида и имеет социальный характер. Здоровая нация, состоящая из индивидов, способных реализовывать свои социальные роли, – это залог сильного и процветающего государства. Поэтому оно принимает

все необходимые меры, содействующие сохранению и улучшению здоровья его членов.

Однако в последнее время насилие над личностью приобретает опасные формы. За 2014 г. было зарегистрировано 32 899 преступлений, совершенных по ст. 111 УК РФ, за 4 месяца 2015 г. (с января по апрель) зарегистрировано 10 612 преступлений указанной категории¹.

Таким образом, причинение тяжкого вреда здоровью – довольно частое явление, в котором вред здоровью, повлекший психическое расстройство, является далеко не частным случаем.

Уголовный кодекс РСФСР предусматривал ответственность за тяжкое телесное повреждение, повлекшее за собой душевную болезнь. При этом ни УК РСФСР, ни правила судебно-медицинского определения степени тяжести телесных повреждений, утвержденные приказом Минздрава СССР от 11.12.1978 № 1208, не закрепляли понятия душевной болезни и не указывали, какие именно душевные заболевания образуют состав тяжкого телесного повреждения².

С принятием УК РФ 1996 г. введено понятие психического расстройства как разновидности тяжкого вреда здоровью. Как отмечает С.Н. Шишков, «душевная болезнь, термин архаичный и, безусловно, подлежащий замене»³. Действительно, новый термин «психическое расстройство» – современное психиатрическое понятие, которое соответствует международным медицинским стандартам. Однако с внедрением этого термина возникает целый ряд трудностей. Так, к группе «душевных болезней» относили не все психические заболевания, а только наиболее тяжелые из них⁴.

Нынешнее понятие – «психическое расстройство» – носит универсальный характер и включает в себя все болезненные нарушения психики вне зависимости от их тяжести, продолжительности и других характеристик.

Современные психиатрические классификации так же избегают термина «душевная болезнь», поскольку психическое рас-

¹ URL: http://crimestat.ru/offenses_chart (дата обращения: 05.06.2015).

² *Васильева Н.В.* Психическое расстройство как признак тяжкого вреда здоровью потерпевшего // Рос. юстиция. 2009. № 5. С. 16.

³ *Шишков С.Н.* Психическое расстройство как разновидность вреда, причиненного здоровью потерпевшего // Законность. 2010. № 8. С. 26.

⁴ Там же.

стройство не имеет традиционного течения – начало, разгар и исход заболевания, а включает в себя наряду с соматическими расстройствами различные реакции, аномалии личности и т.д. Каждый из этих вариантов психической патологии встречается на практике, а люди с указанными типами отклонения психической деятельности нуждаются в защите и лечении. Вместе с тем далеко не всегда речь идет о выраженных нарушениях психики, приводящих к глубоким необратимым изменениям. Поэтому принято более широкое понятие «психическое расстройство», которое включает практически все возможные виды психических патологий¹.

В результате введения новой категории в отечественное уголовное право складывается парадоксальная практика его применения. Так, теперь к тяжкому вреду необходимо относить любое психическое расстройство потерпевшего, даже если реально оно проявляется в непродолжительном и незначительном нарушении психики. Кратковременное психическое расстройство (такое как психогения), приведшее к утрате трудоспособности на одну неделю, приравнивается к потере зрения или слуха. Действия виновных лиц в обоих случаях, согласно действующему законодательству, должны получить одинаковую уголовно-правовую квалификацию, что резко противоречит принципам гуманизма и справедливости.

Таким образом, видится рациональным более подробно детализировать категорию «психических расстройств».

Так, в психиатрии различают три группы психических расстройств по причине возникновения: наследственные, с наследственным предрасположением и экзогенные (т.е. без участия наследственного фактора)². К наследственным заболеваниям психики относятся психические расстройства, обусловленные хромосомными аномалиями. Наиболее распространенной формой такого психического расстройства является шизофрения.

В заболеваниях психики с наследственным предрасположением определенное значение имеет комбинация причинных факторов с индивидуальными особенностями человека. При этом полученная травма может играть роль толчка, запускающего болезнь, или вызвать обострение уже имеющегося психического

¹ Судебная психиатрия / под ред. Е.В. Шостаковича. М.: Зерцало, 1997. С. 14.

² Полищук И.А., Булакова Л.А. Клиническая генетика в психиатрии. Киев, 1981. С. 107.

расстройства. Так, унаследованная повышенная судорожная готовность при внешнем толчке (травма мозга, сильный стресс) может привести к заболеванию эпилепсией¹.

Экзогенные психические расстройства возникают без всякого участия наследственности под воздействием внешних, повреждающих организм факторов.

Если с отнесением экзогенных расстройств к категории психических расстройств, причиняющих тяжкий вред здоровью, дискуссионных моментов нет, то с категорией психических расстройств с наследственным предрасположением такой однозначной уверенности не возникает.

Однако, проанализировав данную категорию психических расстройств, отнесение их к категории причинения тяжкого вреда здоровью видится невозможным по следующим причинам. В соответствии с требованием, содержащимся в п. 3 Правил определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17.08.2007 № 522, Минздравсоцразвития России своим приказом от 24.04.2008 № 194н утвердило Медицинские критерии определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека. В п. 6.8 этого документа к тяжкому вреду здоровья отнесено «психическое расстройство, возникновение которого должно находиться в причинно-следственной связи с причиненным вредом здоровью, то есть быть его последствием».

В случае с психическими расстройствами, основанными на наследственной предрасположенности, мы не можем утверждать о существовании причинно-следственной связи между виновными действиями посягающего лица и наступлением психического расстройства. Так, не реализуется один из основных признаков причинно-следственной связи – деяние должно вызывать именно этот результат. В силу специфики нервной деятельности невозможно установить, что при прочих равных условиях данное преступное посягательство во всех случаях влекло бы наступление именно этого психического расстройства, а не какого-либо другого, близкого по клинической картине.

¹ *Васильева Н.В.* Указ. соч. С. 18.

Необходимо определиться с психическими расстройствами, которые, на наш взгляд, рационально относить к таким, которые причинили тяжкий вред здоровью.

Психиатрия при описании психического состояния пациента указывает на три уровня: психическое, невротическое и психопатическое¹.

Психический уровень помогает ориентироваться человеку в жизни, выполнять возложенные на него социальные роли, служит основой для осознанных действий человека.

Расстройства невротического уровня именуется пограничными состояниями, характеризуются сужением сознания, исключением реально существующей ситуации и замещением её какой-либо другой ситуацией, соответствующей желаним или опасениям больного². Возникновение пограничных состояний следует рассматривать как прямой результат психической травмы, и, как правило, нормализация условий жизни часто ведет к устранению психических расстройств и выздоровлению.

При психопатическом уровне расстройств у потерпевшего появляются симптомы, не свойственные нормальной психике или пограничным состояниям, нарушается правильное отражение и восприятие действительности. При расстройствах психопатического уровня нарушена способность правильной оценки того, что происходит вокруг больного и с ним.

Таким образом, на наш взгляд, к категории психического расстройства как признака тяжкого вреда здоровью потерпевшего рационально относить только уровень психопатических расстройств. Именно они причиняют существенный вред психическому здоровью человека и исключают нормальную жизнедеятельность человека в рамках привычных социальных групп.

Дабы устранить существующий пробел в законодательстве, видится рациональным внесение изменений в приказ Минздравсоцразвития России от 24.04.2008 № 194н. Эти изменения должны конкретизировать признаки психического расстройства, которые могут быть отнесены к таким, которые причиняют тяжкий вред здоровью. Это, в свою очередь, будет способствовать совершенствованию уголовного законодательства и практики его

¹ Васильева Н.В. Указ. соч. С. 17.

² Судебная психиатрия / под ред. А.Н. Бунеева, И.Н. Введенского и Д.Р. Лунца. М.: Госюриздат, 1954. С. 320.

применения. Также будет устранена ситуация, при которой одинаковой уголовно-правовой квалификации по ч. 1 ст. 111 УК РФ подлежат деяния, имеющие явно различную степень общественной опасности.

В.А. Демьяненко,
прокурор апелляционного отдела
прокуратуры Краснодарского края

О роли государства в формировании правовых ценностей в сфере охраны собственности на примере противодействия мошенничеству

В соответствии со ст. 7, 8 Конституции Российская Федерация – социальное государство, в котором признаются и защищаются равным образом все формы собственности. Вместе с тем во многих случаях принимаемые в стране законы и подзаконные акты сложно признать соответствующими данным положениям Конституции, устанавливающим равную защиту для всех форм собственности.

Так, защита права собственности прежде всего реализуется с помощью уголовно-правовых запретов преступных посягательств. При этом традиционно значимость и общественную опасность правонарушения определяет вид и размер устанавливаемого законодателем наказания.

В отличие от правовых норм, действовавших при предыдущих общественных формациях (монархической, социалистической), нынешнее российское законодательство декларирует отсутствие какой-либо дискриминации либо протекционизма в отношении отдельных социальных групп граждан в зависимости от их сословной, классовой, религиозной и иной принадлежности.

Вместе с тем в последние годы законодатель и правоприменители наделяют все большими привилегиями представителей такой социальной группы, как предприниматели. В ряде случаев подобная поддержка предпринимателей осуществляется за счет ущемления интересов иных категорий граждан, что приводит к росту социального напряжения в обществе.

Наиболее ярко указанная проблема проявляется при формировании правовых позиций и судебной практики по делам о мошенничестве в сфере предпринимательской деятельности.

Федеральным законом от 29.11.2012 № 207-ФЗ в УК РФ введена ст. 159⁴ – мошенничество в сфере предпринимательской деятельности.

Проект данного закона внесен Верховным Судом Российской Федерации, предлагающим дополнить УК РФ ст. 159⁴ – мошенничество при осуществлении инвестиционной деятельности. Указанный проект редакции статьи предусматривал те же квалифицирующие признаки и санкции, что и действовавшие положения ст. 159 УК РФ. Согласно пояснительной записке к законопроекту данная законодательная инициатива обуславливалась появлением новых способов хищения чужого имущества в условиях развития экономических отношений, а также стремлением обеспечить на должном уровне защиту интересов граждан, пострадавших от мошеннических действий.

Между тем по результатам рассмотрения в Государственной Думе законопроект был принят и одобрен в совершенно иной, гораздо более широкой редакции, охватывающей своей диспозицией все виды преднамеренного неисполнения предпринимателями договорных обязательств.

Помимо явного смягчения санкций данной специальной статьи по сравнению с общеуголовным мошенничеством, ст. 159⁴ не предусматривает такие квалифицирующие признаки, как совершенное группой лиц по предварительному сговору, организованной группой, причинение значительного ущерба гражданину или повлекшее лишение права гражданина на жилое помещение, а закрепленные в ней крупный и особо крупный размер ущерба стали намного выше.

Разумеется, в случае преднамеренного неисполнения своих договорных обязательств одним субъектом предпринимательской деятельности перед другими предпринимателями по одной из заключенных сделок данные квалифицирующие признаки, как правило, неприменимы, а цена договора зачастую превышает установленный для статьи крупный и особо крупный размер.

Вместе с тем в процессе формирования правоприменительной практики, в особенности по делам о преступлениях в отношении физических лиц и индивидуальных предпринимателей

(представителей мелкого бизнеса), все чаще возникали вопросы о конституционности положений данной статьи.

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, «в гражданско-правовых отношениях с организациями и индивидуальными предпринимателями граждане (потребители) являются экономически более слабой и зависимой стороной, а потому нуждаются в предоставлении дополнительных преимуществ и защиты со стороны законодателя. Однако в правоприменительной практике для квалификации содеянного не имеет значения, кто является пострадавшей стороной договора – предприниматель или физическое лицо»¹.

Наглядным примером подобного подхода в судебной практике является уголовное дело по обвинению В.В. Комаровского². Изменяя состоявшиеся судебные постановления в отношении осужденного, похитившего значительные денежные средства по договорам долевого строительства, и переквалифицируя содеянное им на ст. 159⁴ УК РФ, Верховный Суд Российской Федерации указал, что президиумом Самарского областного суда не учтено, что для мошенничества в сфере предпринимательской деятельности характерна преднамеренность неисполнения договорных обязательств в будущем, и то, что директор предприятия-застройщика В.В. Комаровский до указанных в приговоре событий уже являлся субъектом предпринимательской деятельности.

Следовательно, сложившаяся правоприменительная практика прямо противоречила задекларированным целям законодательной инициативы по дополнению УК РФ ст. 159⁴ как необходимости защиты законных прав и интересов граждан, пострадавших в результате неисполнения предпринимателями своих договорных обязательств.

Проверяя в связи с запросом Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа конституционность положений ст. 159⁴ УК РФ, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что стоимость похищенного путем мошеннических действий имущества не может принципиально по-разному учитываться и оцениваться в едином роде преступлений

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.12.2014 № 32-П.

² Кассационное определение Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2014 № 46-УД14-8.

(мошенничестве). Соответственно, при дифференциации уголовной ответственности за хищение чужого имущества в зависимости от его стоимости должна учитываться общественная опасность деяния и порожденных им последствий как с точки зрения размера вреда, который оценивается в уголовном законе исходя из того, кому он причинен – физическому или юридическому лицу, так и с точки зрения размера похищенного.

Как справедливо отметил Конституционный Суд Российской Федерации, «в судебной практике идентичные преступные действия, сопряженные с преднамеренным неисполнением договорных обязательств, квалифицируются в зависимости от наличия или отсутствия формального признака, относящегося к субъекту преступления, а именно его вовлеченности в осуществление предпринимательской деятельности либо по общей норме ст. 159 УК РФ, либо по специальной норме ст. 159⁴».

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11.12.2014 № 32-П положения ст. 159⁴ УК РФ были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они устанавливают за указанный вид мошенничества в особо крупном размере несоразмерное его общественной опасности наказание, при том что последний существенно превышает размер ущерба для ст. 159 УК РФ.

Вместе с тем в резолютивной части постановления не нашли отражения затронутые Конституционным Судом Российской Федерации вопросы о несправедливости отсутствия в специальной статье квалифицирующих признаков, предусмотренных ст. 159 УК РФ, необходимости соразмерности санкций всех частей указанных статей ввиду равной правовой защиты потерпевших независимо от субъекта преступления.

При этом в рассматриваемом постановлении Конституционный Суд Российской Федерации декларировал новые цели положений ст. 159⁴ УК РФ – отграничение уголовно наказуемых деяний от собственно предпринимательской деятельности, исключение возможности разрешения гражданско-правовых споров посредством уголовного преследования, создание механизма защиты добросовестных предпринимателей от необоснованного привлечения к уголовной ответственности, стимулирование законной предпринимательской деятельности.

Таким образом, ранее заявленные цели ст. 159⁴ УК РФ как новеллы уголовного закона – конкретизация регулирования уголовной ответственности мошеннических действий, исключение возможности ухода виновных лиц от уголовной ответственности под прикрытием гражданско-правовой сделки, защита отношений собственности – были дополнены задачами поддержки предпринимательства.

Вместе с тем необходимо помнить, что нормы ст. 159⁴ УК РФ смягчают положение не тех добросовестных предпринимателей, которые не могут исполнить взятые на себя обязательства в силу объективных причин и деятельность которых в целом способствует укреплению экономической безопасности государства, а, напротив, направлены на поддержку преступных проявлений в среде предпринимательства, создание ощущения безнаказанности преступления как у виновных, так и у потерпевших.

Таким образом, не может быть признано соответствующим целям и задачам уголовного судопроизводства введение законодателем разграничений ответственности между двумя видами мошенничества в зависимости лишь от субъекта, дающее предпринимателям уголовно-правовые преимущества перед прочими гражданами вопреки принципу правового равенства.

Более того, убеждения в привилегированности положения предпринимателей отражены и в анализируемом постановлении. Так, в своем особом мнении судья Конституционного Суда Российской Федерации К.В. Арановский указывает, что задачи уголовной ответственности (наказания) по исправлению осужденных и частной превенции определено проще исполнить в отношении предпринимателей, как больше адаптированных к правопорядку, нежели в отношении совершивших общеуголовное мошенничество.

Отсутствие ясной системы приоритетов в определении общественно значимых ценностей влечет за собой непрекращающееся изменение действующего законодательства, невозможность последовательного формирования правоприменительной практики. В рассмотренной ситуации стремление государства оказать поддержку предпринимателям как наиболее политически и экономически активной части общества оказалось в конкуренции с декларацией Российской Федерации как социального госу-

дарства, равным образом защищающего все категории граждан, независимо от их имущественного положения.

В скором времени истекает шестимесячный срок, установленный Конституционным Судом Российской Федерации законодателю для внесения надлежащих изменений в ст. 159⁴ УК РФ.

Согласно пояснительной записке к законопроекту, подготовленному МВД России, в котором предлагается ст. 159⁴ УК РФ признать утратившей силу, «в случае уравнивания размеров и сроков наказания в статьях 159 и 159⁴ УК РФ с точки зрения уголовно-правовых последствий для лица, совершившего преступление, не будет иметь значение, по какой из правовых норм будет квалифицироваться совершенное им деяние. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, привлечение к уголовной ответственности за мошенничество, совершенное под прикрытием правомерной гражданско-правовой сделки, в случае, если будет доказано, что, заключая такую сделку, лицо действовало умышленно, преследуя цель хищения имущества или приобретения права на него, не исключается и на основании статьи 159 УК РФ».

Между тем принятие подобного предложения будет свидетельствовать об изначальном отсутствии оснований для дополнения УК РФ данной статьей, а также о сомнительной целесообразности в сохранении в качестве отдельных составов преступлений деяний, предусмотренных ст. 159¹ – 159⁶.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находится иной законопроект, предлагающий ограничить круг потерпевших по ст. 159⁴ УК РФ индивидуальными предпринимателями, организациями и государством, а также снизить верхний предел санкции ч. 3 ст. 159 УК РФ до 5 лет, а санкцию ч. 3 ст. 159⁴ УК РФ увеличить до 6 лет лишения свободы.

Вместе с тем принятие подобного закона вновь зародит сомнения в его конституционности, так как квалифицирующий признак значительности причиненного ущерба в полной мере распространяется и на потерпевших индивидуальных предпринимателей, а наступившие в результате мошенничества последствия для указанных представителей малого бизнеса зачастую являются не менее существенными, чем для других категорий граждан.

Кроме того, предложение о смягчении наказания по ч. 3 ст. 159 УК РФ и отнесении данного преступления к категории средней тяжести выдвинуто без учета взаимосвязи указанной санкции с другими статьями гл. 21 УК РФ. Так, мошенничество в крупном размере не может представлять меньшую общественную опасность, нежели совершение хищения в аналогичном размере путем кражи либо присвоения имущества.

Таким образом, освещенная Конституционным Судом Российской Федерации проблема отсутствия единообразного подхода к формированию системы правового регулирования не связана лишь вопросом изменения ст. 159⁴ УК РФ. Представляется, что дополнять уголовный закон новыми статьями следует лишь при явном несоответствии совершаемого преступного посягательства диспозиции уже имеющейся статьи УК РФ, что, как правило, связано с возникновением в процессе развития общества новых форм общественных отношений и экономических институтов. Произвольное дробление статей УК РФ на специализированные на основе учета отдельных элементов состава преступления неизбежно приведет к уклонению законотворческого процесса в сторону прецедентного права и вступит в противоречие с фундаментальными положениями российского законодательства.

А.А. Докуев,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Уголовная ответственность за содействие террористической деятельности: проблемы дифференциации

Уголовная ответственность за содействие террористической деятельности дифференцируется посредством выделения одного квалифицирующего признака – совершение преступления лицом с использованием своего служебного положения (ч. 2 ст. 205¹ УК РФ). При этом ответственность за большинство других преступлений террористического характера получила значительно более

подробную и детальную дифференциацию. На этом фоне дифференциация уголовной ответственности за содействие террористической деятельности выглядит недостаточно продуманной.

Необходимо отметить, что в теории уголовного права уже высказывались предложения о необходимости дополнения ч. 2 ст. 205¹ УК РФ рядом квалифицирующих признаков¹. В частности, следует полностью согласиться с предложением Д.З. Зиядовой, И.О. Кошевого и М.Ш. Шайдаева об установлении повышенной уголовной ответственности за совершение указанных в ч. 1 ст. 205¹ УК РФ действий в отношении несовершеннолетнего лица. Вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступлений террористического характера, перечисленных в диспозиции ч. 1 ст. 205¹ УК РФ, является более общественно опасным, чем вовлечение в террористическую деятельность взрослого лица, причем повышенная опасность характерна для всех соответствующих фактов. Это связано с тем, что при вовлечении несовершеннолетнего в совершение преступлений террористического характера содеянное посягает не только на общественную безопасность и иные общественные отношения и интересы, охраняемые ст. 205, 206, 208, 211, 277, 278, 279 и 360 УК РФ, но и на интересы нормального развития несовершеннолетнего. Как отмечает Д.З. Зиядова, в силу некоторых психологических особенностей, свойственных подростковому возрасту (жажда приключений, любопытство, внушаемость, доверчивость, неумение приспособливаться к обстановке, неспособность находить компромисс в конфликтных ситуациях), несовершеннолетние становятся более доступными для вовлечения в совершение преступлений террористического характера. Несовершеннолетний преступник, участвующий в совершении преступления террористического характера, становится своеобразной жертвой, поскольку антисоциальную установку (готовность совершить преступления против

¹ См.: Зиядова Д. Вовлечение несовершеннолетних в совершение преступлений террористического характера // Законность. 2005. № 6. С. 48 – 49; Шайдаев М.Ш. Совершенствование уголовного законодательства в сфере борьбы с терроризмом // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе: сб. материалов междунар. науч. конф. (16 – 17 февраля 2006 г.): в 2 ч. / Сибирский юрид. ин-т МВД России; отв. ред. С.Д. Назаров. Красноярск, 2006. Ч. 1. С. 65; Кошевой И.О. Криминологические и уголовно-правовые проблемы борьбы с содействием террористической деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 9.

общественной безопасности) он получает под воздействием взрослых. Он жертва и потому, что при совершении актов терроризма, как правило, выполняет наиболее опасные действия, тем самым подвергая себя по воле взрослого повышенному риску. Самые опасные операции в террористической деятельности «доверяют» несовершеннолетним¹.

Так, по информации Специального представителя Генерального секретаря ООН по вопросу о детях и вооруженных конфликтах Р. Кумарасвами, в Афганистане зафиксированы случаи использования детей в качестве террористов-смертников. В июне 2011 г. в провинции Урузган на юге Афганистана террористы путем обмана дали восьмилетней девочке сверток со взрывчаткой и потребовали отнести его к полицейскому автомобилю. Ребенок ничего не подозревал и погиб от взорвавшейся с помощью дистанционного управления бомбы. В результате этого теракта больше никто не пострадал².

При этом вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступлений террористического характера является достаточно распространенным, но нехарактерным для большинства случаев содействия террористической деятельности. В частности, соответствующие факты прослеживаются в 12 из 78 изученных нами материалов уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 205¹ УК РФ, что составляет 15,4%.

Поддерживая высказанные в науке предложения об установлении повышенной ответственности за вовлечение несовершеннолетних в совершение преступлений террористического характера, полагаем необходимым отметить, что воздействие взрослого лица на несовершеннолетнего может выразиться не только в его вовлечении в совершение преступлений террористического характера, но и в его вооружении, а также в подготовке в целях совершения указанных преступлений. По данным ООН, участники террористических сообществ в Ираке, Ливии, Сирии обучают детей применению огнестрельного оружия, делают из них разведчиков, которые под видом попрошаек пробираются на территорию противника. Причем «вербовка несовершеннолетних,

¹ См.: Зиядова Д. Указ. соч.

² ООН решительно осудила использование восьмилетней девочки в Афганистане в качестве террориста-смертника. URL: <http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=15852#.VQFcp9LkfvY> (дата обращения: 13.12.2014).

обучение их владению оружием, попытки приучить считать жестокость нормой жизни достигли невиданного размаха»¹. Эта тенденция характерна и для России.

Так, в декабре 2000 г. вдова полевого командира Цагараева вовлекла в совершение террористического акта шестнадцатилетнюю смертницу. Управляя грузовиком «Урал» с 3 тоннами взрывчатки, она пыталась пробиться к военной комендатуре Ленинского района г. Грозного Чеченской Республики, но была ранена и задержана. Взрыв удалось предотвратить².

В приведенном примере помимо вовлечения несовершеннолетнего в совершение террористического акта прослеживаются также признаки вооружения и подготовки (обучения навыкам вождения грузовика) в целях совершения указанного преступления. Учитывая же, что вооружение и подготовка несовершеннолетнего в целях совершения преступлений террористического характера обладают не меньшей общественной опасностью, чем его вовлечение в совершение соответствующих деяний, квалифицирующим признаком содействия террористической деятельности следовало бы признать совершение этого преступления в отношении несовершеннолетнего. Этот квалифицирующий признак позволит дать адекватную уголовно-правовую оценку как фактам вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений террористического характера, так и случаям их вооружения или подготовки в целях совершения указанных преступлений.

С точки зрения научно обоснованных правил дифференциации уголовной ответственности заслуживает поддержки и предложение Д.З. Зиядовой установить в ч. 2 ст. 205¹ УК РФ повышенную ответственность за вовлечение в совершение преступлений, перечисленных в ч. 1 ст. 205¹ УК РФ, совершенное в отношении двух или более лиц. Необходимость повышения уголовной ответственности за вовлечение нескольких лиц в совершение преступлений террористического характера связана с тем, что указанное деяние является более общественно опасным по срав-

¹ Волков К. У террора детское лицо. Радикалы используют несовершеннолетних в качестве боевиков, разведчиков и доноров // Рос. газ. 2015. 12 марта.

² См.: Петровский О. Басаев зомбирует смертников (цит. по: Агапов П.В., Михайлов К.В. Уголовная ответственность за содействие террористической деятельности: тенденции современной уголовной политики: монография. Саратов: Саратов. юрид. ин-т МВД России, 2007. С. 57).

нению с вовлечением одного лица. Сказанное полностью относится к вооружению, а также к подготовке нескольких лиц в целях совершения преступлений террористического характера, что, кстати, не учитывается Д.З. Зиядовой.

Повышенная общественная опасность содействия террористической деятельности, совершенной в отношении двух или более лиц, объясняется довольно просто. Два или более лица, вовлеченные в совершение преступлений террористического характера, вооруженные и прошедшие соответствующую подготовку, при прочих равных условиях способны причинить значительно больший ущерб интересам, охраняемым уголовным законом, нежели один человек. Следовательно, и действия лица, вовлекающего, вооружающего или подготавливающего нескольких потенциальных террористов, являются более опасными по сравнению с теми же действиями, совершенными в отношении одного лица.

Кроме того, необходимо учитывать тот факт, что в результате вовлечения двух или более лиц в совершение преступлений террористического характера, их вооружения и подготовки может быть создана террористическая группа. Причем в процессе вовлечения, вооружения и подготовки участники этой группы могут достигнуть высокой степени согласованности, приобрести опыт совместных разведывательно-диверсионных действий, что придаст им уверенность в собственных силах, позволит более эффективно совершать преступления террористического характера.

Повышенная общественная опасность содействия террористической деятельности, совершаемого в отношении нескольких лиц, наглядно подтверждается следующим примером.

Хасанов А.Д. в 2004 г. вступил в члены международной террористической организации «Партия исламского освобождения» («Хизб ут-Тахрир аль-Ислами») и, объединившись летом того же года с Ахмедовым Ш.Р. и осенью с Рафиковым Д.А. и Нурмухаметовым Т.И., с августа 2004 г. организовал с их участием деятельность законспирированного отделения в составе действующего в г. Казани подразделения.

Действуя в целях приискания новых членов организации, Хасанов А.Д. в январе 2005 г. к участию в деятельности этого подразделения склонил Зарипова Р.Р., а Ахмедов Ш.Р. в ноябре того же года – Сабирова А.Ф. Они же, Хасанов А.Д. и Ахмедов Ш.Р., в декабре 2005 г. склонили Гимранова Р.Р., прекратившего противоправную деятельность после осуждения его за участие в

деятельности международной террористической организации «Хизб ут-Тахрир», к возобновлению участия в ней. Неустановленные лица к участию в деятельности этого подразделения склонили в марте 2005 г. А. и Файзулина Ф.Р., весной 2006 г. – Зялилова И.И. и Сабитова Р.Р., а также Джураева У.М.

Воздействуя на религиозные чувства и подменяя традиционное в Исламе понятие распространения его в обществе идеями подстрекательства мусульман к организованной антиконституционной деятельности, основанными на доктрине неперменного поэтапного создания теократического унитарного государства – Всемирного Халифата, Хасанов А.Д. объединился с Ахмедовым Ш.Р., Файзулиным Ф.Р., Рафиковым Д.А., Зариповым Р.Р., Зялиловым И.И., Джураевым У.М., Сабитовым Р.Р., Сабировым А.Ф., Нурмухаметовым Т.И. и Гимрановым Р.Р., а также с А., в целях организации экстремистской деятельности созданного в г. Казани структурного подразделения международной террористической организации «Хизб ут-Тахрир», содействия этой террористической деятельности и приискания путем склонения и вовлечения новых участников, в том числе несовершеннолетних, воздействуя на их религиозные чувства, создания условий для насильственного захвата власти и насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации.

Действия Хасанова А.Д. и Ахмедова Ш.Р. по вовлечению нескольких лиц в совершение преступлений террористического характера квалифицированы Верховным Судом Республики Татарстан по ч. 1 ст. 205¹ УК РФ¹.

Очевидно, что санкция ч. 1 ст. 205¹ УК РФ не отражает повышенную общественную опасность содействия террористической деятельности, совершенного в отношении двух или более лиц. Исходя из этого, представляется необходимым включить в ч. 2 ст. 205¹ УК РФ соответствующий квалифицирующий признак, который позволит адекватно учесть направленность содеянного на нескольких лиц.

Потребность в конструировании этого квалифицирующего признака дополнительно подтверждается достаточной распространенностью фактов вовлечения в совершение преступлений террористического характера двух или более лиц, их вооружения

¹ URL: <https://rospravosudie.com/court-verhovnyj-sud-respubliki-tatarstan-respublika-tatarstan-s/act-100602437/> (дата обращения: 20.11.2014).

и подготовки. Подобные факты прослеживаются в материалах 19 из 78 изученных нами уголовных дел, что составляет 24,4%.

Представляется, что на статус квалифицирующего признака содействия террористической деятельности может с полным основанием претендовать и совершение этого преступления с применением насилия либо с угрозой его применения. В уголовном праве под применением насилия подразумевается применение физического насилия, которое представляет собой противоправное причинение физического вреда другому человеку помимо или против его воли путем энергетического воздействия на органы, ткани или физиологические функции организма потерпевшего. При этом физический вред, причиненный потерпевшему, может выражаться в его смерти, тяжком, средней тяжести или легком вреде здоровью, физической боли, физическом страдании, поставлении в беспомощное состояние, утрате физической свободы¹. Соответственно, под угрозой применения насилия понимается рассчитанное на запугивание информационное воздействие на психику потерпевшего, выражающее субъективную решимость применения физического насилия².

Как свидетельствует анализ уголовно-правовой литературы и судебной практики, физическое или психическое насилие нередко используются в качестве способа вовлечения лица в совершение преступлений террористического характера. Так, по данным Е.М. Юцковой, многие из женщин-террористок были насильственно уведены родственниками из дома в пункты подготовки террористов и действуют под их влиянием. В качестве примера она приводит действия брата некой Р.Г., который насильственно заставлял свою сестру стать так называемой шахидкой (террористкой-смертницей), пытался увести ее из дома и отправить в лагеря террористов, действовал угрозами, запугиванием. При этом другие его сестры уже участвовали и погибли в террористической операции по захвату заложников во время мюзикла «Норд-Ост»³.

¹ Шаранов Р.Д. Физическое насилие в уголовном праве. СПб., 2001. С. 290 – 291.

² См.: Коростылев О.И. Уголовно-правовая характеристика угрозы. Ставрополь, 2005. С. 37 – 38.

³ Юцкова Е.М. Вовлечение женщин и молодежи в террористическую деятельность // Терроризм в России и проблемы системного реагирования / под. ред. А.И. Долговой. М., 2004. С. 89 – 90.

Аналогичные данные приводит и К.Г. Горбунов, который отмечает, что в камикадзе женщин превращают вербовщики. Они пытаются склонить женщину к добровольному сотрудничеству, а в случае отказа угрожают расправой над родственниками¹.

Применяя физическое или психическое насилие в целях вовлечения лица в совершение преступления террористического характера, виновный, по сути дела, деформирует волю вовлекаемого, принуждает его совершить требуемые деяния, что существенным образом повышает степень общественной опасности содействия террористической деятельности. Действительно, если вовлечение в совершение преступления террористического характера осуществляется путем убеждения, то у вовлекаемого сохраняется свобода выбора вариантов поведения (согласиться на совершение соответствующих деяний или нет). В случае же применения физического насилия или угрозы его применения свобода воли вовлекаемого оказывается весьма ограниченной. В результате применение физического или психического насилия нередко оказывает решающее значение на принятие вовлекаемым решения о совершении преступления террористического характера.

Кроме того, физическое или психическое насилие может применяться в качестве способа финансирования терроризма – для принудительного сбора средств, предназначенных для финансирования преступлений террористического характера или обеспечения функционирования террористической группы. Так, в уголовно-правовой литературе неоднократно указывалось, что многие террористические организации осуществляют сбор средств для финансирования терроризма путем их вымогательства. Например, в 90-х гг. прошлого столетия в Чеченской Республике широкое распространение получили факты похищения человека с целью последующего получения выкупа².

Подтверждает факт насильственного сбора средств для финансирования террористической деятельности и судебная практика.

Так, приговором Верховного Суда Республики Дагестан от 29.03.2013 Курабеков Г.А. осужден за финансирование террориз-

¹ Горбунов К.Г. Терроризм: История и современность. Социально-психологическое исследование. М.: Форум, 2014. С. 269.

² Устинов В.В. Международный опыт борьбы с терроризмом: стандарты и практика. М., 2002. С. 261.

ма, связанное с вымогательством у Ш. Д. Г., за приготовление к финансированию терроризма, связанное с приготовлением к вымогательству у Х., за незаконное лишение свободы Г., не связанное с его похищением¹.

Причем подобные факты имеют отнюдь не единичный характер. Насилие или угроза его применения выступали в качестве способа содействия террористической деятельности в 5 из 78 изученных нами уголовных дел, что составляет 6,4%.

Исходя из этого, необходимость повышения уголовной ответственности за содействие террористической деятельности, совершенное с применением насилия или угрозы его применения, не вызывает сомнений.

Э.Р. Исламова,
доцент кафедры прокурорского надзора
и участия прокурора в рассмотрении
уголовных, гражданских
и арбитражных дел
Санкт-Петербургского юридического
института (филиала) Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Деятельность прокурора как гарантия обеспечения законности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства

Деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве осуществляется с учетом положений ст. 6 УПК РФ, определяющей назначение уголовного судопроизводства: защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Проблемы реализации полномочий прокурора в досудебных стадиях

¹ Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации 19.06.2013 № 20-АПУ13-13 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.11.2014).

уголовного судопроизводства, являющегося одним из основных гарантов обеспечения законности, привлекают внимание ученых и практических работников на протяжении многих лет.

Отдельные вопросы реализации полномочий прокурора связаны с несовершенством юридической техники законодателя. Например, ч. 2 ст. 37 УПК РФ уполномочивает прокурора в ходе досудебного производства по уголовному делу проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. Данная формулировка абсурдна, буквально следуя ей, можно сделать вывод, что прокурор не может осуществлять какие-либо полномочия в стадии возбуждения уголовного дела, поскольку уголовного дела еще нет.

Также вызывает неясность предусмотренное п. 5¹ ч. 2 ст. 37 УПК РФ полномочие прокурора истребовать законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела.

Другая группа проблем связана с позицией законодателя о необходимости сокращения полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве. Действующий уголовно-процессуальный закон не предоставляет необходимую правовую регламентацию процессуальных полномочий прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса. Совершенно обоснованно мнение Т.К. Рябининой, согласно которому уголовно-процессуальные новеллы 2007 г. свидетельствуют о том, что законодатель, увлекшись реформированием процессуального положения прокурора, изменив при этом полномочия прокурора и расширив полномочия руководителя следственного органа, так урезал функции прокурора, что появляется сомнение в их реальном существовании¹.

Несмотря на многочисленные предложения ученых и практических работников вернуть прокурору право возбуждать уголовные дела, соответствующие изменения в уголовно-

¹ Рябинина Т.К. И вновь к вопросу о правовом статусе прокурора в уголовном судопроизводстве // Уголовное судопроизводство. 2008. № 1. С. 41 – 45.

процессуальный закон до настоящего времени не внесены¹. Прокурор, как и прежде, не наделен полномочиями по проверке сообщений о преступлениях и принятию по ним процессуальных решений.

Отдельными авторами предлагается наделить прокурора правом возбуждения уголовных дел только в отношении поступивших в порядке ст. 148 УПК РФ материалов проверки сообщений о преступлении, по которым в возбуждении уголовного дела было отказано, мотивируя это тем, что не будет допущено смешения с функциями органов предварительного расследования². Такое предложение представляется неоправданным. К примеру, зачастую прокурорами выявляются основания для возбуждения уголовных дел по результатам проверок исполнения законов, так называемых «общенадзорных» проверок. Оперативность в решении данного вопроса отсутствует, поскольку в настоящее время действует процедура вынесения прокурором мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, которому Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ придал значение повода возбуждения уголовного дела. Однако наличие такого повода, никоим образом не компенсирующего отсутствие права возбуждать уголовные дела, следует оценивать критически. Ведь фактически в данном случае статус прокурора, наделенного полномочиями по надзору за исполнением законов и имеющего соответствующие профессиональные знания, приравнивается к статусу гражданина-заявителя. При этом решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с мотивированным постановлением прокурора о

¹ *Абдул-Кадыров Ш.М.* Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // *Законность.* 2012. № 9. С. 12 – 15; *Быков В.М.* Права прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // *Законность.* 2013. № 4. С. 49 – 53; *Ережипалиев Д.* Полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // *Уголовное право.* 2011. № 4. С. 83 – 87; *Капинус О.С.* К вопросу о процессуальном положении прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // *Прокурор.* 2013. № 2. С. 50 – 58; *Соловьев А., Токарева М.* Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства // *Уголовное право.* 2011. № 4. С. 98 – 104.

² *Ряполова Я.П.* Процессуальные действия прокурора по надзору за законностью и обоснованностью действий и решений на стадии возбуждения уголовного дела // *Рос. следователь.* 2012. № 14. С. 9 – 11.

направлении соответствующих материалов в орган предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании в силу ч. 1¹ ст. 148 УПК РФ может быть принято с согласия руководителя следственного органа, а не прокурора. В отношении постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, вынесенных органами дознания, вообще отсутствует обязанность какого-либо согласования принимаемого решения.

Несомненно, на практике не менее важно наличие такого полномочия прокурора, как возбуждение уголовного дела и в целях реагирования на нарушения, выявленные в ходе проверок исполнения закона при вынесении решений об отказе в возбуждении уголовных дел. Вместе с тем ни статистические данные, ни примеры, приводимые Генеральным прокурором Российской Федерации (например, в Ставропольском крае прокурор вынужден был пять раз отменять незаконные постановления следователя по факту безвестного исчезновения человека, пока добился возбуждения уголовного дела об убийстве)¹, а также исследователями названных проблем (в Чеченской Республике гражданке К. неизвестным лицом причинены огнестрельное и колото-резаное ранения в область грудной клетки, однако при очевидных обстоятельствах уголовное дело о покушении на убийство было возбуждено лишь спустя 40 суток с момента совершения особо тяжкого преступления)², не повлияли на решение законодателя. При этом не учитывается, что затягивание в принятии решений о возбуждении уголовного дела влечет утрату доказательств.

Отдельными авторами высказываются предложения ограничить пределы прокурорской деятельности в стадии возбуждения уголовного дела поступившей информацией о нарушении конституционных прав граждан³. При этом не учитывается важность обеспечения непрерывного, оперативного прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, исполнением уголовно-процессуального закона при разрешении заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях и проведении расследования, а также законностью реше-

¹ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 29.04.2014. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/148 (дата обращения: 18.05.2015).

² Абдул-Кадыров Ш.М. Указ. соч. С. 12 – 15.

³ Багмет А.М. Место и роль процессуальной самостоятельности следователя в уголовном процессе // Рос. юстиция. 2014. № 5. С. 20 – 22.

ний, принимаемых органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

Вызывают критику нормы уголовно-процессуального закона, устанавливающие различные полномочия прокурора по реагированию на незаконные и необоснованные решения об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенные органом дознания, дознавателем и руководителем следственного органа, следователем.

Так, признав постановление органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор должен отменить его и направить соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения. Признав отказ руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор в срок не позднее пяти суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении должен отменить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела и вынести мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляется руководителю следственного органа. Причины установления таких отличий неясны. Вместе с тем, представляется правильным закрепление в уголовно-процессуальном законе единого, четкого и эффективного порядка реагирования прокурора на незаконные и необоснованные решения, вынесенные как органом дознания, дознавателем, так и руководителем следственного органа, следователем.

В отдельных случаях спустя несколько месяцев (по данным анкетирования сотрудников органов прокуратуры, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, в течение шести месяцев) предварительного следствия руководителями следственных органов принимаются решения об отмене постановлений о возбуждении уголовного дела, в том числе ранее признанных прокурорами законными и обоснованными, в целях создания видимости сокращения числа прекращенных уголовных дел. Ограничения принятия подобных решений уголовно-процессуальным законом не предусмотрены, полномочием по их отмене прокурор не наделен. В связи с этим необходимо в УПК РФ установить предельные

сроки отмены руководителем следственного органа постановления о возбуждении уголовного дела, а также ограничить его полномочие в тех случаях, когда законность и обоснованность возбуждения уголовного дела оценена прокурором.

Подводя итог изложенному, следует отметить, что, несомненно, процессуальные полномочия прокурора в досудебном судопроизводстве подлежат расширению – прокурор должен иметь право:

вносить требования, обязательные для исполнения органами, осуществляющими как дознание, так и предварительное следствие. При несогласии с требованиями прокурора орган дознания, дознаватель, руководитель следственного органа, следователь вправе обжаловать их вышестоящему прокурору либо в суд, однако такое обжалование не должно приостанавливать исполнение требования прокурора;

истребовать материалы проверок сообщений о преступлениях и уголовных дел в органах дознания и предварительного следствия, при этом органы предварительного следствия и дознания необходимо обязать незамедлительно представить материалы проверки либо уголовного дела;

самостоятельно возбуждать уголовное дело;

отменять необоснованные решения о возбуждении и отказе в возбуждении уголовного дела органом дознания, дознавателем, руководителем следственного органа, следователем на основании единого порядка;

прекращать уголовные дела при наличии оснований, предусмотренных УПК РФ;

самостоятельно отменять любые незаконные и необоснованные постановления следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания без применения громоздких процедур направления прошений об их отмене.

Такое расширение полномочий позволит прокурору осуществлять деятельность, гарантирующую обеспечение законности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

В.В. Кустова,
старший прокурор отдела
управления по надзору
за уголовно-процессуальной
и оперативно-розыскной деятельностью
органов внутренних дел и юстиции
прокуратуры Московской области

Финансирование преступной деятельности как проявление соучастия в преступлении

Финансирование преступной деятельности, в последние годы все чаще приобретающее волей законодателя характер самостоятельного уголовно наказуемого деяния, длительное время традиционно рассматривалось доктриной и практикой в качестве проявления соучастия в преступлении.

Оценка финансирования преступления в качестве соучастия в полной мере отражает распространенный подход к оценке данного института как феномена, обладающего акцессорной природой. Финансирование не есть выполнение собственно объективной стороны какого-либо преступного деяния, но представляет собой действия, направленные на то, чтобы обеспечить само это деяние, гарантировать его выполнение. Это, конечно, не позволяет рассматривать финансирование как действия «в чужом интересе». Природа соучастия предполагает наличие единого умысла всех соучаствующих лиц, в связи с чем результат действий исполнителя преступления вполне может и должен рассматриваться как результат действий иных соучастников, что и предопределяет их совместную ответственность за все совершенное, что укладывается в границы общего умысла. Но акцессорность позволяет предельно четко обособить действия исполнителя от действий, которые хотя и направлены к тому же результату, но не представляют собой исполнения объективной стороны состава преступления, описанного в уголовно-правовой норме.

Следуя логике, согласно которой соучастие есть участие в совершении преступления нескольких лиц, из которых основной фигурой выступает исполнитель преступного деяния, финансирование справедливо рассматривать в качестве формы содействия выполнению преступления именно исполнителем. Такое со-

действие, когда оно виновно и причинно связано с действиями исполнителя и преступным результатом, может обладать признаками подстрекательства, пособничества и организаторства в зависимости от того, какую роль финансирование играет в механизме самого преступного деяния.

Единственное исключение, которое устанавливается законом и судебной практикой, – это финансирование преступной деятельности, которое осуществляется членами организованной преступной группы. Как известно, все члены организованной группы, принимавшие участие в совершении преступления, несут ответственность как его исполнители, вне зависимости от фактически выполненной роли.

Это правило наиболее отчетливо сформулировано Пленумом Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 10.06.2010 № 12 «О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней)». Согласно абз. 2 п. 17 этого документа «действия участника преступного сообщества (преступной организации), не являющегося исполнителем конкретного преступления, но в соответствии с распределением ролей в составе этого сообщества выполняющего функции организатора, подстрекателя либо пособника, подлежат квалификации независимо от его фактической роли в совершенном преступлении по соответствующей статье Уголовного кодекса Российской Федерации без ссылки на части 3, 4 и 5 статьи 33 УК РФ, а также по части 2 статьи 210 УК РФ».

И хотя цитированные рекомендации относятся напрямую к участникам преступного сообщества, они в полной мере применимы и для квалификации действий участников организованной группы, что находит прямое подтверждение в судебной практике.

К примеру, рассматривая в апелляционном порядке уголовное дело по обвинению Амангазиева А.З. и иных лиц в совершении ряда преступлений, в том числе в совершении террористического акта в составе организованной группы, Верховный Суд Российской Федерации отклонил доводы жалобы адвоката о том, что действия Амангазиева А.З., связанные с подготовкой террористического акта, должны квалифицироваться по ч. 3 ст. 205¹ УК РФ как пособничество в совершении террористического акта. Высшая судебная инстанция указала, что эти доводы являются

несостоятельными, поскольку преступные действия, направленные на осуществление теракта, Амангазиев А.З. совершил в составе организованной группы (банды)¹.

Таким образом, участники организованной группы (а равно участники преступного сообщества и структурного подразделения преступного сообщества), которые в соответствии с распределением ролей и согласно плану деятельности группы осуществляют действия, связанные с финансированием преступлений, совершаемых этой группой, признаются исполнителями преступлений. При этом, что особенно важно, специальные нормы о самостоятельной криминализации пособнических действий на них в данном случае не распространяются, специальные правила квалификации действия участников организованных групп обладают приоритетом перед правилами квалификации преступлений при конкуренции общей и специальной нормы.

Во всех остальных случаях, когда совместное участие нескольких лиц в преступлении не обладает признаками организованной преступной деятельности и когда поведение лиц, финансирующих преступление, не подпадает под действие специальной нормы, самостоятельно криминализировавшей финансирование преступной деятельности, в качестве «резервных» норм для уголовно-правовой оценки содеянного выступают предписания закона о соучастии в преступлении. Признание этих норм «резервными» несколько не умаляет их значения и не свидетельствует об их вторичном характере. Напротив, исторически именно эти нормы были первыми предписаниями, позволяющими привлекать к ответственности «финансистов». Только последующее развитие, выявившее и недостаточность этих норм, основанных на идее акцессорности соучастия, и возникновение новых видов собственно финансирования, и переоценка представлений о его общественной опасности привели к разработке и реализации идеи самостоятельной криминализации финансирования и созданию специальных норм об ответственности за организованную преступную деятельность. Приоритет последних обусловлен исключительно их специальным по отношению к нормам о соучастии

¹ Верховный Суд Российской Федерации. Апелляционное определение по делу № 19-АПУ13-20. URL: http://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=558518 (дата обращения: 08.05.2015).

характере. Соучастие в данном случае хотя и резервный, но общий институт.

Действующий уголовный закон, описывая виды соучастников, прямо предусматривает возможность совершения ими действий, так или иначе образующих финансирование преступлений.

В частности, согласно ч. 3 ст. 33 УК РФ организатором признается среди прочих лицо, организовавшее совершение преступления; ч. 4 ст. 33 УК РФ определяет подстрекателем лицо, склонившее другое лицо к совершению преступления, в том числе путем подкупа; в ч. 5 ст. 33 УК РФ пособником признается лицо, содействовавшее совершению преступления предоставлением средств, а также лицо, заранее обещавшее приобрести или сбыть предметы, добытые преступным путем.

Обратим внимание: финансирование как аккумуляция и предоставление средств может выступать проявлением объективной стороны поведения различных видов соучастников. В связи с этим заслуживают, как представляется, критической оценки следующие рассуждения В.П. Алехина. Автор пишет: «В настоящий момент совершение ряда особо тяжких и масштабных преступлений требует финансирования, исходя из этого, на наш взгляд, лицо, финансирующее террористический акт, является самостоятельной фигурой среди соучастников наряду с исполнителем, организатором и подстрекателем, но данное лицо целесообразней отнести к пособнику ч. 5 ст. 33 УК РФ. Мы предлагаем ч. 5 ст. 33 УК РФ изложить в следующей редакции: «Пособником признается лицо, содействовавшее совершению преступления советами, указаниями, предоставлением информации, финансовых (денежных) и иных материальных средств, 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»¹.

Оставляя в стороне внутреннее противоречие в приведенной цитате («финансист», с одной стороны, признается самостоятельной фигурой, а с другой – пособником), возразим против ка-

¹ Алехин В.П. Соучастие в террористической деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2008. С. 17.

тегоричной и однозначной ассоциации финансирования с пособничеством.

Как правило, действительно, финансирование преступлений воспринимается профессиональным сообществом в качестве пособничества. Между тем такая ассоциация не должна быть абсолютной. Все зависит от того, какую роль само финансирование играет в механизме совершения преступления и каков механизм самого финансирования.

Представляется, что целесообразно различать два вида финансирования:

а) предоставление денежных средств или иного имущества для их использования при совершении преступления, в том числе и для сокрытия преступления, его следов и участвующих в преступлении лиц. В этом случае денежные средства выполняют «обеспечительную» функцию, включаясь в уже разработанный механизм совершения преступления;

б) предоставление денежных средств или иного имущества для обеспечения участия в преступлении тех или иных лиц. Здесь денежные средства обладают иницилирующим, призывным свойством, само финансирование носит характер подкупа и призвано обеспечить последующую разработку механизма совершения преступления.

В первом случае мы имеем дело с пособничеством в совершении преступления, во втором – с подстрекательством к нему.

В некоторых ситуациях пособнические и подстрекательские действия могут сочетаться в поведении одного лица, что вполне способно изменить правовую оценку такого поведения на организацию преступления.

В одном из апелляционных решений по конкретному уголовному делу Верховный Суд Российской Федерации указал: «Соучастие в преступлении в качестве организатора включает в себя любые действия, направленные на организацию преступления, в том числе связанные и с подстрекательством к преступлению, и с оказанием помощи исполнителю»¹.

Разделяя такое суждение, заметим, что и финансирование, будучи представленным в качестве одновременно и подстрекат-

¹ Верховный Суд Российской Федерации. Апелляционное определение по делу № 48-АПУ14-21. URL: http://www.vsrf.ru/stor_pdf.php?id=588868 (дата обращения: 08.05.2015).

тельства, и пособничества, вполне может составлять организацию преступления¹.

Со всей определенностью следует утверждать, что правовая оценка факта аккумуляции и предоставления денежных средств или иного имущества для целей совершения преступления не может всецело исчерпываться нормами об ответственности за пособничество. Она во многом зависит от характеристики субъективной стороны и целей действий, связанных с финансированием, которые могут образовывать в зависимости от ситуации подстрекательство, пособничество и организацию преступления.

В любом случае здесь важно обратить внимание, что «финансист» – соучастник, действуя в общих интересах всех участвующих в преступлении лиц, содержательно, а не формально выполняет действия, связанные с оборотом денежных средств или иного имущества. Это обстоятельство требует отграничения финансирования как проявления соучастия от иных действий в рамках института соучастия, которые связаны с передачей денежных средств. Поясним сказанное на примерах.

Так, Верховный Суд Российской Федерации, вопреки жалобе осужденных, признал правильным осуждение Проскуриной за пособничество в совершении убийства (ч. 5 ст. 33, п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ), а Файзулиной за подстрекательство и пособничество этому убийству (ч. 4, ч. 5 ст. 33, п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ). Среди прочего, действия Файзулиной состояли в том, что она, имея намерение лишить жизни своего супруга, сняла со счета денежные средства и вручила их Проскуриной для передачи испол-

¹ В науке было высказано отрицательное отношение к такой идее «поглощения» одного вида соучастия другим. В частности, П.Ф. Тельнов писал: «Представляется, что ни содержание, ни структура ст. 17 УК (имеется в виду УК РСФСР, сейчас – ст. 33 УК РФ) не допускают возможности такого поглощения. О поглощении одного общественно опасного деяния другим в процессе квалификации преступлений может идти речь, если одно из них является частью, конструктивным признаком другого. Деяния организатора, подстрекателя и пособника не входят в очерченные законом функции исполнителя. Взаимопоглощение их не отвечало бы и соотношению видов соучастников по степени общественной опасности. ... Все это говорит за то, что соотношение разных видов соучастников нельзя рассматривать как иерархическую лестницу с исполнителем во главе. Деяния одного из них не могут поглощать деяний другого. В процессе расследования и судебного разбирательства уголовных дел выяснению функций, свойственных каждому виду соучастников, должно придаваться самостоятельное значение». См.: Тельнов П.Ф. Ответственность за соучастие в преступлении. М.: Юрид. лит., 1974. С. 68.

нителю убийства. Проскурина, в свою очередь, действуя в интересах Файзулиной, встретила с исполнителем убийства и передала ему денежные средства¹.

С точки зрения исследуемых вопросов финансирования преступления стоит заметить, что действия Файзулиной здесь представляют собой в «чистом виде» финансирование-подстрекательство, поскольку она посредством подкупа на принадлежащие ей денежные средства сформировала у исполнителя умысел на совершение убийства. Что же касается действий Проскуриной, то, хотя они и состояли в непосредственной передаче денежных средств и на этом основании справедливо квалифицируются как пособнические, их финансированием в собственном смысле слова назвать нельзя. Проскурина выполняла формальную, техническую функцию передачи денег, содержательно они гораздо ближе к агентским функциям, нежели собственно к финансированию.

Такое различие представляется особенно важным в ситуациях, когда сам по себе факт передачи денежных средств или иного имущества в обмен на иной товар или услугу рассматривается законом в качестве отдельного преступления (например, приобретение наркотических средств или оружия, передача взятки за конкретное действие, в том числе и незаконное, и др.). В этих случаях предоставление денежных средств не рассматривается нами в качестве финансирования преступной деятельности по нескольким причинам: во-первых, для уголовного закона здесь важнее не факт предоставления денежных средств, а факт приобретения товара или услуги; во-вторых, предоставление товара или услуги в обмен на финансы также представляет собой отдельное преступление, и для закона в данном случае значим не факт получения вознаграждения, а факт распространения товара или услуги; в-третьих, передача-получение товаров или услуг представляют собой по криминологической сути единое преступление, в рамках которого обращение денежных средств не имеет самостоятельного уголовно-правового значения.

Перед нами – двусторонняя сделка, которая может состоять в обмене финансов на некоторые товары или услуги, обе стороны которой выполняют согласно предписаниям закона преступле-

¹ Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 1999. № 3. С. 12.

ние. Ключевой вопрос, который здесь возникает: является ли это преступление единым для обеих сторон сделки или же каждая сторона выполняет отдельное, не связанное с поведением противоположной стороны преступное деяние? В практической плоскости он звучит так: возможно ли приобретение товара без его передачи и наоборот, либо передача товара может считаться состоявшимся деянием при условии его приобретения?

Если рассматривать исследуемые сделки с точки зрения механизма финансирования, надо признать: приобретатель товара, передавая денежные средства продавцу, финансирует его преступную деятельность, оказывает ему содействие в реализации товара. В связи с этим преступление продавца должно считаться оконченным в момент получения им денежного вознаграждения и исполнения своей части сделки, т.е. передачи товара. Следовательно, если по каким-либо причинам продавец не получил вознаграждения либо не передал товар, все содеянное не может быть квалифицировано как оконченное преступление.

Надо признать, что именно такой подход до недавнего времени был господствующим на практике, что находило отражение, в частности, в рекомендациях Пленума Верховного Суда Российской Федерации о квалификации преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и их аналогов, а также преступлений, связанных с подкупом должностных лиц. Однако в настоящее время имеет место тенденция его преодоления. В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» сделаны первые шаги в этом направлении. В частности, получение и дачу взятки или коммерческий подкуп предложено считать оконченным преступлением с момента принятия должностным лицом либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, хотя бы части передаваемых ему ценностей, вне зависимости от того, получили ли указанные лица реальную возможность пользоваться или распоряжаться переданными им ценностями по своему усмотрению. Более того, при наличии умысла на взяточничество в крупном размере Пленум рекомендует квалифицировать содеянное как оконченное преступление, вне зависимости от того, какая реально часть предмета взятки или коммерческого подкупа была передана и получена.

Представляется, что это лишь начало работы по преодолению устойчивого взгляда на криминальные сделки как на единое преступление, которое основано на механизме финансирования (материального стимулирования преступной деятельности «продавца»). В перспективе и, вероятно, в идеале следует в принципе отказаться от взаимной увязки двух самостоятельных преступлений: «покупки» и «продажи», акцентируя внимание на том, что они выступают как не связанные механизмом финансирования действия по приобретению и отчуждению тех или иных товаров или услуг.

Ключевой признак исполнительства данной разновидности преступных деяний – личная заинтересованность субъекта в передаче – получении товара в обмен на денежное или иное возмещение. Отсутствие такой заинтересованности исключает возможность квалификации действий субъекта как исполнения преступления и требует подключения норм о соучастии в преступлении.

Характерной иллюстрацией в данном случае может служить уголовное дело по обвинению Орловой О.В. в сбыте наркотических средств группой лиц по предварительному сговору. Изменяя приговор в порядке надзора, Верховный Суд Российской Федерации в своем определении указал следующее. Орлова О.В., не располагая наркотическими средствами, инициировала разговор с Б. о возможности приобретения наркотических средств и предложила ему обращаться к ней всегда, если у него возникнет такая необходимость. Получив от Б., действовавшего в рамках оперативно-розыскного эксперимента, заявку на приобретение наркотического средства, Орлова О.В. всякий раз направлялась к третьему лицу (Глушенице И.В., также осужденному по данному делу), у которого брала необходимое количество наркотического средства и которое впоследствии передавала Б. Высшая судебная инстанция посчитала, что такими своими действиями Орлова О.В. оказывала содействие Глушенице И.В. в сбыте наркотических средств, в связи с чем квалифицировала ее действия как пособничество в сбыте наркотиков (с применением норм о покушении, поскольку факт преступления был выявлен в процессе оперативных мероприятий)¹.

¹ Верховный Суд Российской Федерации. Определение суда надзорной инстанции по делу № 50-Д13-71. URL: http://www.vsrif.ru/stor_pdf.php?id=557228 (дата обращения: 08.05.2015).

Как видим, факт получения и передачи Орловой О.В. денежных средств от конечного потребителя к продавцу наркотических средств, хотя объективно и содержит в себе признаки сбыта, не может рассматриваться как исполнение объективной стороны и совершенно справедливо квалифицируется, исходя из специфики субъективной стороны деяния, как пособничество в сбыте. Такие «технические» действия, направленные на получение-передачу денег, не могут рассматриваться как финансирование преступления в собственном смысле этого слова.

Итак, финансирование как соучастие в преступлении представляет собой содержательно направленную на подстрекательство, пособничество или организацию преступления деятельность, связанную с аккумуляцией и предоставлением денежных средств или иного имущества для обеспечения совершения самого преступления или обеспечения участия в нем отдельных лиц.

В.В. Лошкарев,

прокурор управления по надзору
за следствием, дознанием
и оперативно-розыскной деятельностью
прокуратуры Самарской области,
доцент кафедры гражданского
и арбитражного процесса
Самарского государственного
экономического университета,
кандидат юридических наук, доцент

**Проблемные вопросы прокурорского надзора
за исполнением требований закона о соблюдении
подследственности уголовных дел
в органах МВД России**

Действующее уголовно-процессуальное законодательство, регламентирующее вопросы подследственности разрешения сообщений о преступлениях, допускает их неоднозначное толкование, что порождает неединообразную правоприменительную практику в субъектах Российской Федерации по вопросу закон-

ности принятия органами дознания МВД России решений об отказе в возбуждении уголовного дела по преступлениям, отнесенным к подследственности следователей МВД России: в одних субъектах Российской Федерации подобная практика признается законной, в других – незаконной.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 144 УПК РФ дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах компетенции, установленной УПК РФ, принять по нему решение в соответствии с ч. 1 ст. 145 УПК РФ: о возбуждении уголовного дела; об отказе в возбуждении уголовного дела; о передаче сообщения по подследственности в соответствии со ст. 151 УПК РФ, а по уголовным делам частного обвинения – в суд.

Логика сторонников первого правоприменительного подхода сводится к тому, что в соответствии с ч. 1 ст. 157 УПК РФ при наличии признаков преступления, по которому производство предварительного следствия обязательно, орган дознания в порядке, установленном ст. 146 УПК РФ, возбуждает уголовное дело и производит неотложные следственные действия, а согласно ст. 150, 151 УПК РФ предметная подследственность преступлений законодателем определяется только со стадии возбуждения уголовного дела и только в отношении уполномоченных субъектов применения (следователей, дознавателей). Исходя из указанной совокупности правовых норм, делается вывод, что орган дознания МВД России может принимать решение об отказе в возбуждении уголовного дела по преступлениям, отнесенным к подследственности следователей МВД России, поскольку в определенных случаях может принимать решение о возбуждении таких дел.

Автор придерживается второй позиции, полагая, что будет правильным считать, что вынесение окончательного процессуального решения (о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела) по результатам проверки законодатель возлагает на орган, к подследственности которого относится данное преступление. Таким образом, орган, уполномоченный возбудить и расследовать уголовное дело о преступлении, отнесенном УПК РФ к его подследственности, является и органом, уполномоченным принимать решение об отказе в возбужде-

нии уголовного дела. Исключение составляет принятие решения по п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ (промежуточного), поскольку оно не является итоговым для стадии возбуждения уголовного дела и после него в обязательном порядке должно быть вынесено одно из двух итоговых решений. Изложенная выше позиция вытекает из буквального толкования уголовно-процессуального закона, но конкретной нормы, закрепляющей это, в УПК РФ нет. При этом действующее уголовно-процессуальное законодательство не содержит каких-либо изъятий из правил подследственности, в том числе касающихся ведомственной принадлежности органа предварительного расследования, т.е. орган дознания, к примеру должностное лицо подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции, не может принимать решения об отказе в возбуждении уголовного дела по преступлениям, относящимся к подследственности следователей МВД России, а ч. 1 ст. 157 УПК РФ, закрепляя возможность только возбуждения органом дознания уголовного дела, по которому обязательно предварительное расследование, не закрепляет возможность принятия органом дознания решения об отказе в возбуждении уголовного дела с нарушением правила подследственности.

Приведению к единообразию правоприменительной практики в данном вопросе способствует нормотворчество правоприменителя, в частности правовая позиция, изложенная в информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹, которое ориентирует прокуроров на признание незаконным принятия органами дознания МВД России решений об отказе в возбуждении уголовного дела по преступлениям, отнесенным к подследственности следователей МВД России.

Устранению имеющейся правовой неопределенности в данном вопросе могло бы способствовать дополнение ст. 151 УПК РФ нормой, четко закрепляющей, что вынесение процессуального решения об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки возлагается на орган, к подследственности которого относится данное преступление.

При осуществлении прокурорского надзора необходимо обращать внимание на то, что возможным способом принятия орга-

¹ Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 09.04.2015 № 69-12-2015 «О недостатках прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства».

нами дознания незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела (скрытого принятия решения с нарушением правил подследственности) является неуказание в резолютивной части решения пункта и части статьи УК РФ, по которой принимается решение, в том случае, когда одни части статей относятся к подследственности дознания, а другие – следствия. К примеру, по ст. 159 УК РФ. При этом УПК РФ прямо не обязывает при вынесении решения об отказе в возбуждении уголовного дела указывать пункт, часть, статью Уголовного кодекса Российской Федерации, на основании которых принимается решение.

Устранению данной возможности способствовало бы дополнение ст. 148 УПК РФ императивной нормой, предписывающей при вынесении решения об отказе в возбуждении уголовного дела в обязательном порядке указывать пункт, часть, статью Уголовного кодекса Российской Федерации, на основании которых принимается решение об отказе в возбуждении уголовного дела (как это предусмотрено, к примеру, в п. 4 ч. 2 ст. 146 УПК РФ при возбуждении уголовного дела).

Имеются также правовые пробелы при определении сроков проведения процессуальной проверки при передаче сообщения о преступлении из органа дознания в следствие.

К примеру, срок проведения проверки по сообщению о преступлении продлен надзирающим прокурором до 30 суток и на 30-е сутки должностным лицом органа дознания территориального отдела МВД России, проводящим проверку, принимается решение в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ с учетом ст. 151 УПК РФ – направить в следствие МВД России по подследственности. В указанном органе МВД России существует единая регистрация сообщений о преступлениях и поступившие в следствие из органа дознания материалы проверки не могут быть перерегистрированы с новым номером КУСП, что соответственно не дает возможности нового исчисления срока проверки.

Аналогичная ситуация с неопределенностью срока процессуальной проверки может возникнуть и тогда, когда надзирающий прокурор отменяет незаконное (вынесенное неуполномоченным лицом) решение органа дознания МВД России об отказе в возбуждении уголовного дела и дает начальнику органа дознания указание принять решение в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ с учетом ст. 151 УПК РФ (т.е. направить в следствие

МВД России по подследственности), устанавливая при этом минимальный срок проведения дополнительной проверки, поскольку требуется вынести только одно постановление, а не проводить проверочные мероприятия.

В указанных случаях при поступлении материалов в следствие уже не остается процессуальных сроков для проверки, либо они уже истекли, при этом способ установления сроков в УПК РФ не закреплен.

Устранению данных проблемных моментов способствовало бы либо разделение учета сообщений о преступлениях в МВД России (в части следствия и дознания), либо наделение прокурора правом на установление срока проведения проверки, который был бы обязателен и для следствия в случае передачи сообщения о преступлении по подследственности, а дальнейшие сроки проверки устанавливались бы руководителем следственного органа.

Еще одним проблемным вопросом остается принятие решений за заведомо ложный донос.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 148 УПК РФ при вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки сообщения о преступлении, связанного с подозрением в его совершении конкретного лица или лиц, руководитель следственного органа, следователь, орган дознания обязаны рассмотреть вопрос о возбуждении уголовного дела за заведомо ложный донос в отношении лица, заявившего или распространившего ложное сообщение о преступлении, т.е. о совершении преступления, предусмотренного ст. 306 УК РФ.

В соответствии с ч. 6 ст. 151 УПК РФ по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 306 УК РФ, предварительное следствие производится следователями того органа, к чьей подследственности относится преступление, в связи с которым возбуждено соответствующее уголовное дело. При этом в законе нет указания на то, что уголовное дело по ст. 306 УК РФ возбуждается и в случае принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

Принятие органом дознания законного решения об отказе в возбуждении уголовного дела по ст. 306 УК РФ без нарушения правила подследственности возможно лишь в двух случаях: 1) когда прокурор дает письменное указание о производстве дознания по ст. 306 УК РФ в рамках имеющегося материала процес-

суальной проверки; 2) когда прокурор дает письменное указание об этом же в своем постановлении об отмене постановления органа дознания об отказе в возбуждении уголовного дела.

Устранению данного пробела способствовало бы отнесение в УПК РФ ст. 306 УК РФ к подследственности как следователей, так и дознавателей, а также дополнение ст. 151 УПК РФ нормой о том, что предварительное расследование по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 306 УК РФ, производится следователями или дознавателями того органа, к чьей подследственности относится преступление, в связи с которым возбуждено соответствующее уголовное дело либо принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела.

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

Некоторые вопросы квалификации преступлений, предусмотренных статьей 327 Уголовного кодекса Российской Федерации

В настоящее время преступления, предусмотренные ст. 327 УК РФ, являются весьма распространенными. Согласно статистическим данным, за последние три года число осужденных по ст. 327 УК РФ держится примерно на одном и том же уровне. Так, в 2012 г. по ней всего было осуждено 16 462 лица, в 2013 г. – 17 493 лица, а в 2014 г. – 16 095 лиц. При этом большинство трудностей квалификации указанных преступлений возникает, прежде всего, из-за того, что в диспозиции статьи не определены понятия, составляющие предмет данного преступления.

В доктрине уголовного права содержание понятия «официальный документ» вызывает споры уже не первый год, несмотря на то что большинство ученых выделяют его общие бланкетные признаки. Так, И.А. Клепицкий полагает, что «в строгом смысле слова «официальным» в современном уголовном праве России можно считать лишь документ, выдаваемый государственным

органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, а равно документ, находящийся в делопроизводстве в этих органах или учреждениях»¹. Л. Букалерева считает, что выделение понятия «удостоверение» из совокупности официальных документов было продиктовано его основной функцией – акта, удостоверяющего юридический факт, которым, в частности, может быть и статус личности, и наличие прав или освобождение от обязанностей. Она признает указанное понятие родовым по отношению к определению «иной официальный документ, предоставляющий права и освобождающий от обязанностей». Таким образом, любой официальный документ, предоставляющий права или освобождающий от обязанностей, по мнению Л. Букалеровой, можно считать удостоверением, т.е. официальным документом установленной формы, который удостоверяет юридические факты, например статус личности или наличие прав или освобождение от обязанностей; создан уполномоченным лицом; подпадает под действие системы регистрации, строгой отчетности и контроля за обращением². О.С. Степанюк и А.В. Степанюк полагают, что бланкетный подход способен негативно сказаться на правоприменительной практике следственных органов и судов, когда определение понятия «официальный документ» из другой правовой сферы будет использоваться в качестве шаблона. Применение для толкования понятия «официальный документ», содержащегося в положениях УК РФ, определений, содержащихся в законах и правовых актах иной отраслевой принадлежности, противоречит основополагающему принципу уголовного права – принципу законности. Толкование понятия «официальный документ» может осуществляться только с учетом обстоятельств конкретной ситуации, на основании критериев, разрабатываемых наукой уголовного права³. О.В. Чесноков под официальным документом понимает письменный или электронный вербальный акт, по форме и содержанию соответствующий требованиям нормативных актов и

¹ Клепицкий И.А. Документ как предмет подлога в уголовном праве // Государство и право. 1998. № 5.

² Букалерева Л. Документы как предмет преступлений против порядка управления // Законность. 2006. № 6.

³ Степанюк О.С., Степанюк А.В. Проблема межотраслевого подхода к толкованию понятия «официальный документ» // Рос. судья. 2013. № 4.

обусловленный служебной деятельностью должностных лиц, государственных и муниципальных служащих¹.

Позиция Конституционного Суда Российской Федерации по данному вопросу отражена в определении от 13.10.2009 № 1236-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Мигутиной Юлии Сергеевны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 292 Уголовного кодекса Российской Федерации», где указано, что законодатель не раскрывает понятия официального документа, исходя из публичных интересов обеспечения и защиты установленного порядка документооборота, документального удостоверения юридически значимых фактов и учитывая множественность видов и форм документов и их предназначение. Вместе с тем проверка обоснованности отнесения документа к числу официальных требует проверки и оценки фактических обстоятельств.

Обширный документооборот и разнообразие ситуаций, в которых тот или иной документ может играть роль официального, с одной стороны, не позволил законодателю четко определить их перечень, но, с другой стороны, во избежание произвольного толкования этого понятия наделил правоприменителя правом в каждом конкретном случае оценивать свойства документа и признавать его либо предоставляющим права (освобождающим от обязанностей), либо нет и в зависимости от этого привлекать или не привлекать к ответственности за использование документа как подложного. Поэтому сам по себе факт отсутствия в УК РФ определения понятия «официальный документ», в том числе для целей его ст. 327, не может расцениваться как неопределенность уголовно-правового запрета и основание для произвольного применения данной статьи².

Таким образом, используемый в указанной норме термин «официальный документ», как и любое оценочное понятие, наполняется содержанием в зависимости от фактических обстоя-

¹ Чесноков О.В. Официальный документ как предмет служебного подлога // Общество и право. 2009. № 2.

² Определение Конституционного Суда Российской Федерации 19.05.2009 № 534-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Костевой Елены Николаевны за нарушение ее конституционных прав положениями части третьей статьи 327 Уголовного кодекса Российской Федерации».

тельств конкретного дела и с учетом толкования этого законодательного термина в правоприменительной практике¹.

Например, при решении вопроса о возможности отнесения студенческого билета к предмету преступления, предусмотренного ст. 327 УК РФ, следует обратиться к нормам ч. 3 и 4 ст. 33 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», которые относят студенческий билет к числу документов, подтверждающих обучение студентов (курсантов) в организации, осуществляющей образовательную деятельность. Он имеет установленную форму, регламентированную приказом Минобрнауки России от 22.03.2013 № 203 «Об утверждении образцов студенческого билета для студентов и зачетной книжки для студентов (курсантов), осваивающих программы бакалавриата, программы специалитета, программы магистратуры» и приказом Минобрнауки России от 05.04.2013 № 240 «Об утверждении образцов студенческого билета для студентов и зачетной книжки для студентов (курсантов), осваивающих образовательные программы среднего профессионального образования». Предъявление студенческого билета влечет предоставление лицу прав, предусмотренных для студентов нормативными правовыми актами, в частности на получение социальной поддержки при проезде на общественном транспорте (ст. 40 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»)². Таким образом, можно сделать вывод, что студенческий билет обладает признаками предмета преступления, предусмотренного ст. 327 УК РФ.

Однако в случае с электронным бланком документа ситуация совершенно другая.

Так, М. путем монтажа с применением средств компьютерной графики скомпоновал из фрагментов, находящихся в свобод-

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16.12.2010 № 1671-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Шишкина Виталия Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 327 Уголовного кодекса Российской Федерации».

² В развитие указанной нормы в субъектах Российской Федерации принимаются законодательные и иные нормативные правовые акты, предоставляющие обучающимся льготы по тарифам на проезд железнодорожным транспортом общего пользования в поездах пригородного сообщения в виде 50-процентной скидки от действующего тарифа при оплате проезда на территории субъекта Российской Федерации.

ном доступе в сети Интернет, новое изображение бланка, внешне похожего на бланк Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В соответствии с п. 5 Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 19.12.2011 № 450 (далее – Инструкция по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры РФ) в органах прокуратуры Российской Федерации применяются несколько видов бланков. На верхнем поле каждого бланка обязательно помещается Государственный герб Российской Федерации, изображенный в соответствии с Федеральным конституционным законом от 25.12.2000 № 2-ФКЗ «О Государственном гербе Российской Федерации» (далее – ФКЗ о Государственном гербе Российской Федерации).

Порядок изготовления, использования, хранения и уничтожения бланков, печатей и иных носителей с изображением Государственного герба Российской Федерации устанавливается Правительством Российской Федерации (ст. 10 ФКЗ о Государственном гербе Российской Федерации).

Постановление Правительства Российской Федерации от 27.12.1995 № 1268 «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации» устанавливает, что изготовление печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации осуществляют только полиграфические и штемпельно-граверные предприятия, имеющие сертификаты о наличии технических и технологических возможностей для изготовления указанного вида продукции на должном качественном уровне. Изготовление печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации осуществляется по заказам федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, организаций и учреждений, а также органов, организаций и учреждений независимо от формы собственности, наделенных отдельными государственно-властными полномочиями.

В соответствии с подп. 5.1.4 Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры РФ бланки документов с воспроизведением Государственного герба Российской Фе-

дерации изготавливаются только типографическим способом на бумаге белого цвета и печатаются краской черного цвета.

Пункт 2 Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры РФ регламентирует организацию документооборота в органах прокуратуры Российской Федерации. В частности, п. 2.1 указывает на особенности работы с документами в автоматизированном информационном комплексе «Надзор». Система АИК «Надзор» предоставляет возможность работать с электронными образами документов, т.е. с электронной копией документа, полученной путем сканирования бумажного носителя. Таким образом, работа с оригиналами электронных документов не предусмотрена.

Пункт 11.1 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и иные нормативные правовые акты содержат определение «электронный документ» и «электронный документооборот», однако определение понятий «бланк электронного документа» либо «электронный бланк» в них отсутствует.

Таким образом, поскольку, как следует из вышеизложенного, понятие «изготовление бланка официального документа» не тождественно понятию «изготовление электронного бланка официального документа», а также понятию «внесение изменений в электронное изображение бланка официального документа», следовательно, изготовление электронного изображения бланка не образует состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 327 УК РФ.

Что касается предмета преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 327 УК РФ, где речь идет об использовании заведомо подложного документа без уточнения, является ли он официальным, то эту норму следует толковать во взаимосвязи с ч. 1 и 2 этой статьи. Данной позиции придерживается и Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 22.03.2012 № 417-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бернацкого Алексея Николаевича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 327 Уголовного кодекса Российской Федерации: «Статья 327 «Подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков» УК Российской Федерации предусматривает уголовную ответственность за подделку удо-

стоверения или иного официального документа, предоставляющего права или освобождающего от обязанностей (часть первая), а также за использование такого заведомо подложного документа (часть третья)». Иными словами ч. 3 ст. 327 УК РФ устанавливает уголовную ответственность за использование заведомо подложного документа, являющегося предметом преступления, предусмотренного ч. 1 указанной статьи.

Под использованием поддельного документа в смысле ст. 327 УК РФ подразумевается его представление лицом в соответствующее учреждение либо должностному лицу, иным лицам в качестве подлинного с целью получения прав или освобождения от обязанностей; в других случаях лицо не несет уголовной ответственности на основании данной статьи, поскольку в его действиях отсутствует какая-либо общественная опасность¹.

Подделка официального документа и его дальнейшее использование одним и тем же лицом охватывается ч. 1 ст. 327 УК РФ и дополнительной квалификации по ч. 3 ст. 327 УК РФ не требует².

В случаях, когда посредством использования заведомо подложного документа причинен крупный ущерб и действия виновного охватываются составом преступления, предусмотренного ст. 165 УК РФ, квалификация содеянного осуществляется по данной статье. При этом следует учитывать, что если виновный сам подделал официальный документ, то требуется дополнительная квалификация по ч. 1 ст. 327 УК РФ; если же использовал документ, подделанный иным лицом, то содеянное полностью охватывается составом ст. 165 УК РФ и дополнительной квалификации по ч. 3 ст. 327 УК РФ не требуется, поскольку использование заведомо подложного документа является способом совершения причинения имущественного ущерба путем обмана. Данная позиция отражена в п. 7 постановления Пленума Верховного Суда Россий-

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19.05.2009 № 534-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Костевой Елены Николаевны за нарушение ее конституционных прав положениями части третьей статьи 327 Уголовного кодекса Российской Федерации».

² См., напр.: определение № 19/1-кп098-18сп по делу Топчигренко и др. // Бюл. Верх. Суда Рос. Федерации. 1999. № 10; постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 13.06.2007 № 655-П06 // Бюл. Верх. Суда Рос. Федерации. 2008. № 4.

ской Федерации от 27.12.2007 № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате».

Также следует иметь в виду, что в случае полного совпадения признаков состава административного правонарушения и преступления, связанного с незаконным оборотом документов, для их разграничения необходимо применять норму ч. 2 ст. 24 УК РФ о малозначительности деяния. Наличие признаков малозначительности свидетельствует об отсутствии общественной опасности содеянного, которое в силу этого не может быть признано преступлением.

Е.О. Моисеенко,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
старший помощник прокурора
Железнодорожного района
г. Хабаровска

Некоторые проблемы хранения вещественных доказательств

В соответствии с ч. 1 и 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации право частной собственности охраняется законом, никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Из этого исходит и международное законодательство в области прав человека: ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод допускает ограничение права собственности, но на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права¹.

По мнению Н.А. Поповой, с которым нельзя не согласиться, уголовно-процессуальное право, являясь одной из ведущих отраслей российского права, призвано обеспечивать такой порядок уголовного судопроизводства, который защищает человека, общество, государство от преступлений, что особенно важно в све-

¹ *Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью* / сост. Т.Н. Москалькова и др. М.: Спарк, 1998. С. 49.

те реализации ст. 2 Конституции Российской Федерации, провозглашающей человека, его права и свободы высшей ценностью, а их защиту – обязанностью государства¹.

При осуществлении уголовно-процессуальной деятельности должно быть обеспечено соблюдение всех закрепленных законодательством прав человека, в том числе права собственности. В связи с этим особого внимания, на наш взгляд, заслуживают вопросы хранения предметов, признанных вещественными доказательствами в ходе предварительного расследования по уголовным делам.

В соответствии с ч. 1 ст. 74 УПК РФ доказательствами по уголовному делу являются любые сведения, на основе которых суд, прокурор, следователь, дознаватель в порядке, определенном УПК РФ, устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, подлежащих доказыванию при производстве по уголовному делу, а также иных обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела. Одним из видов доказательств в уголовном процессе являются согласно п. 4 ч. 2 ст. 74 УПК РФ вещественные доказательства. Как вид сведений о совершенном преступлении вещественные доказательства имеют важное значение, в связи с чем они должны быть не только своевременно обнаружены, изъяты и приобщены к уголовному делу, но также и надлежаще сохранены до его разрешения.

О значимости хранения вещественных доказательств в уголовном процессе свидетельствует и тот факт, что регламентации порядка хранения вещественных доказательств посвящена отдельная статья уголовно-процессуального закона. По мнению П.В. Смирнова, надлежащее хранение вещественных доказательств несет в себе многоаспектную значимость².

Согласно ч. 1 ст. 82 УПК РФ вещественные доказательства должны храниться при уголовном деле до вступления приговора в законную силу либо до истечения срока обжалования постановления или определения о прекращении уголовного дела и передаваться вместе с уголовным делом. Порядок и условия хранения, учета и передачи вещественных доказательств по уголовным де-

¹ *Попова Н.А.* Вещественные доказательства: сбориание, представление и использование их в доказывании: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 2.

² *Смирнов П.В.* Проблема использования вещественных доказательств органами расследования // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.06.2015).

лам в органах предварительного расследования, органах прокуратуры, суда установлены в постановлении Правительства Российской Федерации от 08.05.2015 № 449 «Об условиях хранения, учета и передачи вещественных доказательств по уголовным делам». В соответствии с п. 2 постановления вещественные доказательства в виде предметов, в том числе больших партий товаров, которые в силу громоздкости или иных причин, в частности в связи с необходимостью обеспечения специальных условий их хранения, не могут храниться при уголовном деле или в камере хранения вещественных доказательств, передаются на хранение в государственные органы, имеющие условия для их хранения и наделенные правом в соответствии с законодательством Российской Федерации на их хранение, а при отсутствии такой возможности – юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, имеющим условия для их хранения и наделенным правом в соответствии с законодательством Российской Федерации на их хранение, на основании договора хранения, заключенного уполномоченным органом и юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, при условии, что издержки по обеспечению специальных условий хранения этих вещественных доказательств соизмеримы с их стоимостью. Представляется, что в дальнейшем хранитель сможет компенсировать возникшие у него издержки за счет комиссионных, причитающихся ему от реализации товара.

Как отмечают некоторые авторы, отсутствие четкого законодательного механизма отбора организаций-хранителей зачастую приводит к заключению без надлежащей проверки органами внутренних дел договоров на хранение арестованного и конфискованного имущества с недобросовестными лицами, в дальнейшем похищавшими вверенное имущество¹.

Лицо, которому вверяются для хранения вещественные доказательства, должно предупреждаться о действующих в отношении изъятого имущества запретах. В то же время уголовным законом Российской Федерации ответственность предусмотрена за незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации (ст. 312 УК

¹ Таранко Д. Хранение, оценка и досрочная реализация вещественных доказательств по делам о контрабанде // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.06.2015).

РФ). В соответствии с п. 3¹ ч. 2 ст. 82 УПК РФ только деньги, ценности и иное имущество, полученное в результате совершения преступления, и доходы от этого имущества, обнаруженные при производстве следственных действий, подлежат аресту.

Указанные обстоятельства необходимо, на наш взгляд, учитывать при выборе лица, которому будет передано на хранение изъятое имущество. При этом, как отмечают некоторые авторы, возможность привлечения к гражданско-правовой ответственности лица, не исполнившего обязанность по сохранности вещественного доказательства, проблематична ввиду нарушения требований гражданского законодательства при заключении договоров безвозмездного хранения изъятого и признанного вещественными доказательствами имущества в рамках уголовного судопроизводства¹.

При этом из общего правила о хранении существуют исключения, обусловленные особенностями самого предмета, являющегося вещественным доказательством. В соответствии с пп. «а» п. 2 ч. 2 ст. 82 УПК РФ вещественные доказательства в виде скоропортящихся товаров и продукции, а также подвергающегося быстрому моральному старению имущества, хранение которых затруднено или издержки по обеспечению специальных условий хранения которых соизмеримы с их стоимостью, возвращаются их владельцам. В случаях, когда такие вещественные доказательства не могут быть возвращены их владельцам, они реализуются или уничтожаются в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 23.08.2012 № 848 «О порядке реализации или уничтожения предметов, являющихся вещественными доказательствами, хранение которых до окончания уголовного дела или при уголовном деле затруднено». В соответствии с данным постановлением реализацию, а также уничтожение предметов, являющихся вещественными доказательствами, осуществляет Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

Если в ходе предварительного расследования или в суде будет обнаружено, что приобщенные к уголовному делу в качестве вещественных доказательств скоропортящиеся товары и продук-

¹ *Тутынин И.Б.* О неправомерности действий сотрудников органов внутренних дел России при ограничении права собственности на автотранспортные средства в уголовном судопроизводстве // *Транспортное право.* 2007. № 3.

ты пришли в негодность, то необходимо составить протокол, на основании которого уголовно-процессуальные правоотношения, связанные с судьбой определенных вещественных доказательств по уголовному делу, прекращаются и одновременно открывается вопрос о гражданско-правовой ответственности за имущественный вред, причиненный ненадлежащим выполнением обязательств хранителем или незаконными действиями (бездействием) органов расследования или суда.

Анализ судебной практики показывает, что вопросу сохранности вещественных доказательств, относящихся к скоропортящимся предметам, правоохранительными органами уделяется недостаточное внимание, особенно в случаях, когда в качестве вещественных доказательств к уголовному делу приобщаются лесоматериалы или рыбопродукция, которые быстро утрачивают свои потребительские качества.

В связи с изложенным полагаем, что для обеспечения законных прав и интересов лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, на законодательном уровне необходимо возложить на должностных лиц ответственность за утерю, порчу либо надлежащее хранение изъятого и приобщенного к уголовному делу в качестве вещественного доказательства имущества.

С.К. Новиков,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
старший помощник прокурора
Воловского района Тульской области

Международные источники антикоррупционных норм

Юридической практикой и правовыми обычаями признано, что источники международного права во всех сферах юриспруденции перечислены в п. 1 ст. 38 Статута Международного суда Организации Объединенных Наций, устанавливающего следующее:

«Суд, который обязан решать переданные ему споры на основании международного права, применяет:

а) международные конвенции, как общие, так и специальные, устанавливающие правила, определенно признанные спорящими государствами;

б) международный обычай как доказательство всеобщей практики, признанной в качестве правовой нормы;

с) общие принципы права, признанные цивилизованными нациями;

д) с оговоркой, указанной в статье 59, судебные решения и доктрины наиболее квалифицированных специалистов по публичному праву различных наций в качестве вспомогательного средства для определения правовых норм»¹.

Основными источниками международных антикоррупционных норм являются:

1) Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174, Страсбург, 4 ноября 1999 г.);

2) Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173, Страсбург, 27 января 1999 г.);

3) Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (31 октября 2003 г.).

В рамках настоящей статьи нас интересуют в первую очередь Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию и Конвенция ООН против коррупции.

Формирование антикоррупционного уголовного законодательства в Российской Федерации происходило под влиянием указанных конвенций, а именно посредством имплементации подавляющего большинства антикоррупционных норм.

Процесс имплементации международных антикоррупционных норм в уголовное право Российской Федерации рассматривается учеными как особый, специфический этап в развитии антикоррупционной отрасли права и важный этап в развитии современного российского уголовного законодательства. Внутригосударственное право является обязательным и неотъемлемым элементом проявления международных правовых норм вовне, способствующим и обязывающим реализовывать принятые обязательства в рамках исполнения заключенных или подписанных

¹ Статут Международного суда ООН.

международных соглашений¹. Одновременно соглашаемся с мнением ученых, утверждающих, что национальное уголовное законодательство, не являясь источником международного права, служит вспомогательным элементом по «воплощению в жизнь» международных уголовных норм².

По форме и содержанию источники антикоррупционного международного права во многом схожи с законами, однако называть их законами в прямом смысле слова нельзя. Для этого и существует процедура имплементации международных норм, позволяющая международным актам принять форму закона и действовать в государстве, подписавшем соглашение, договор либо иной международный акт.

В соответствии с общей позицией отечественного законодателя, изложенной в ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Россия ратифицировала Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию (Федеральный закон от 25.07.2006 № 125-ФЗ) и Конвенцию ООН против коррупции (Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ), соответственно их нормы должны являться составной частью правовой системы Российской Федерации.

Следует отметить, что Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию была ратифицирована без единой оговорки, а Конвенция ООН против коррупции – с замечаниями (Российская Федерация обладает юрисдикцией в отношении деяний, признанных преступными согласно ст. 15, п. 1 ст. 16, ст. 17 – 19, 21 и 22, п. 1 ст. 23, ст. 24, 25 и 27 Конвенции, в случаях, предусмотренных п. 1 и 3 ст. 42 Конвенции ООН против коррупции³).

¹ Ведырникова О.Н. Российское уголовное законодательство в системе национального и международного правопорядка // Рос. ежегодник уголовного права. 2006 № 1. Издательский дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2007. С. 49.

² Лукашук И.И., Наумов А.В. Международное уголовное право: учебник. М.: Спарк, 1999. С. 25.

³ Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».

Анализируя изложенное, видно, что Российская Федерация не обладает юрисдикцией в отношении деяний, признанных преступными в ч. 2 ст. 16 названной Конвенции, определяющей обязанность признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, вымогательство или принятие иностранным публичным должностным лицом или должностным лицом публичной международной организации, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей, ст. 20, устанавливающей уголовную ответственность за незаконное обогащение, и ст. 26, обязывающей законодательно закрепить уголовную ответственность юридических лиц.

В целом же Российская Федерация имплементировала нормы указанных конвенций, которые в настоящее время являются частью отечественной правовой уголовной системы и, несомненно, источниками международных антикоррупционных норм.

Неоднозначной остается позиция ученых по вопросу взаимосвязи норм международного права с нормами внутригосударственного права. Имеются сторонники позиции гибкого разграничения анализируемых норм. Так, Н.А. Зелинская полагает, что нормы, регламентирующие международное сотрудничество государств в противодействии преступности, имеют как международно-правовое, так и национально-правовое происхождение¹. На наш взгляд, утверждение является абсолютно верным и обоснованным. Нормы международных актов не могут быть оторваны от того мира, в котором мы находимся. Как следствие, в основе выработки международных норм лежат, несомненно, внутригосударственные нормы, подтвердившие свою эффективность в уголовном законодательстве развитых стран.

Практика показала отсутствие единой системы источников международного права в целом. Зачастую международные правовые нормы наслаиваются друг на друга, а иногда и противоречат одна другой.

¹ Зелинская Н.А. Международное уголовное право в системе мировой юриспруденции // Следователь. 2007. № 5 (109). С. 57.

Помимо названных основополагающих источников международных следует также отметить Конвенцию по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций (вступила в силу для Российской Федерации 17 апреля 2012 г.), Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (вступила в силу для Российской Федерации 25 июня 2004 г.), Декларацию ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях (утверждена Резолюцией 51/19 Генеральной Ассамблеи ООН от 16.12.1996), Резолюцию Комитета министров Совета Европы «О двадцати принципах борьбы с коррупцией» (принята Комитетом министров 6 ноября 1997 г. на 101-й сессии), Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (принят в г. Санкт-Петербурге 15 ноября 2003 г. постановлением № 22-15 на 22-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ), Межамериканскую конвенцию о борьбе с коррупцией (принята 29 марта 1996 г. в Каракасе)¹, Конвенцию Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций, принята в ноябре 1997 г. (Российская Федерация не является участницей Конвенции, решение этого вопроса отложено до неопределенного времени в связи с присоединением Крыма, с марта 2014 г.) и др.

Видно, что Российская Федерация активно участвует в международной правовой жизни в сфере борьбы с коррупцией. Ряд важных международных актов имплементированы и ратифицированы, что говорит о стремлении нашей страны идти в ногу с сегодняшними реалиями.

Говоря вообще о природе международных антикоррупционных норм, в которой прослеживается аналогия с международным уголовным правом, можно отметить, что система антикоррупционных норм образует целую отрасль в международном праве и является квинтэссенцией положений, регулирующих отношения по противодействию коррупции в гражданско-правовой и уголовной сферах.

¹ Российская Федерация не участвует в данной Конвенции.

Данная отрасль оказывает все большее влияние на формирование внутригосударственных антикоррупционных норм как в гражданском праве, так и в уголовном, давая все больше новых импульсов к усилению борьбы с коррупционными проявлениями. Учитывая динамическое развитие антикоррупционных норм на международном уровне, законодатели многих развитых и развивающихся стран едва успевают за нововведениями и находятся в постоянном процессе имплементации.

Одним из основных мотивационных источников по имплементации антикоррупционных норм являются рекомендации группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) (англ. *Group of States Against Corruption, GRECO*) — международной организации, созданной Советом Европы в 1999 г. Целью создания данной группы являлось оказание помощи странам-участницам в разработке методики и реализации положений антикоррупционных международных норм на внутригосударственном уровне, а также установление антикоррупционных стандартов и контроль за исполнением внесенных рекомендаций. Немаловажной функцией ГРЕКО является выявление слабых мест в законодательстве стран-участниц в сфере борьбы с коррупцией и внесение предложений (рекомендаций) по устранению выявленных пробелов или недоработок. ГРЕКО предоставляет площадку для обмена лучшими решениями в области обнаружения и предотвращения коррупции.

На своем 40-м пленарном заседании, состоявшемся в Страсбурге с 1 по 5 декабря 2008 г., ГРЕКО утвердило Сводный доклад по итогам объединенных первого и второго раундов оценки по Российской Федерации. Этот доклад (GrecoEval-I-IIIRep (2008) 2E) ГРЕКО обнародовало 30 апреля 2009 г.

Данный доклад очень ярко отражает работу Российской Федерации по направлению борьбы с коррупцией и соблюдению взятых на себя обязательств в силу международных договоров и международных обычаев.

Так, Российской Федерацией успешно выполняется целый комплекс работ по оценке коррупции в стране, по проведению регулярных социологических опросов по теме бытовой коррупции (Фонд Общественное Мнение по заказу Минэкономразвития, 2011 – 2012 гг.) и коррупции в бизнесе (2012 г.), по организации диалога между представителями государственной власти, бизнес-

сообществом и гражданским обществом по вопросам борьбы с коррупцией, по адекватному распределению дел между правоохранительными органами, по расширению категории лиц, подпадающих под нормы о противодействии коррупции, о доступе населения к полной и точной информации по разработке кодексов этического поведения для государственных чиновников.

Частично выполненными были рекомендации по установлению режима исключительного уголовного преследования за коррупционные преступления, по усилению независимости правоохранительных органов и по усилению судебной власти, по снижению числа лиц, защищенных иммунитетом, по созданию отдельных административных судов, в рамках которых можно обжаловать решение должностных лиц, по закреплению ответственности юридических лиц, причастных к коррупционным действиям, по защите заявителей от коррупционных нарушений.

Доклады ГРЕКО вносят весомый вклад в развитие правовой системы России и весьма позитивно влияют на отечественного законодателя, стимулируя его к дальнейшей имплементации антикоррупционных международных норм.

И.Б. Ротнова,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
помощник прокурора
Гагаринского района
города Севастополя

Историко-правовой аспект признания прокурора субъектом уголовного судопроизводства по законодательству России и Украины

В современной России непрерывно осуществляются процессы демократических и правовых преобразований. Особое внимание в связи с этим сосредоточено на реформировании судебных и иных правоохранительных органов, в частности органов прокуратуры. Целью реформирования является формирова-

ние механизмов, с помощью которых прокуратура будет эффективно выполнять характерные для ее правовой природы функции, прежде всего функцию уголовного преследования.

Демократизация, правовое развитие Российского государства и повышение эффективности работы органов прокуратуры невозможны, на наш взгляд, без учета историко-правовой составляющей ее деятельности. Всестороннее исследование становления и развития органов прокуратуры, признания прокурора субъектом уголовного судопроизводства и этапов развития процессуальных функций прокурора представляется имеющим существенное значение.

Кроме того, изучение зарубежного законодательного и правоприменительного опыта также позволит выбрать наиболее эффективные пути реформирования отечественного уголовно-процессуального права, регламентирующего деятельность органов прокуратуры. Ценным, по нашему мнению, является выявление исторических предпосылок, обуславливающих сходства и различия в процессуальном статусе прокурора в современных России и Украине – странах, имеющих длительную историю в рамках одного союзного государства.

Зарождение первичных функций прокуратуры началось еще во времена Древнего Рима. В период правления императора Августа стала осуществляться деятельность прокураторов (от лат. *procurator* – руководитель, представитель), на которых были возложены функции по сбору налогов, управлению небольшими провинциями и некоторые хозяйственные функции¹.

В X в. начало формироваться княжеское законодательство Старорусского государства – Киевской Руси. Княгиня Ольга установила нормы и пункты сбора дани, усиливая, таким образом, функцию надзора. Уставы князей Владимира Великого и Ярослава Мудрого ввели новеллы в финансовое, семейное и уголовное право. Большое значение в формировании правовой системы имело принятие свода великокняжеских законов, именуемых Русская Правда.

Возникновение российской прокуратуры датируется временами правления Петра I, который в 1722 г. ввел ее французскую модель как контрольного органа, который надзирал за централь-

¹ Кудинов О.А. Конституционное право зарубежных стран: учеб.-практ. пособие. М.: МЭСИ, 2003. С. 157.

ными и местными органами. Указом от 12 января 1722 г. была основана должность генерал-прокурора для надзора за деятельностью и решениями Сената, а в дальнейшем – и система надзора за иными центральными и местными органами. Функции вновь учрежденной прокуратуры были широки и разнообразны: надзор за наполнением казны, снабжением войск, деятельностью правительственных учреждений, судами, а также российскими подданными. Однако обвинительная функция прокуратуры того времени была развита намного слабее надзорной функции.

В последующие годы прокурор не только наблюдал за выполнением законов, но и выступал в роли министра финансов, внутренних дел, а после образования министерства юстиции в 1802 г. прокурор стал одновременно и министром юстиции. Таким образом, созданная Петром I прокуратура осуществляла тотальный надзор за исполнением законов органами власти, учреждениями и подданными, а также уголовное преследование в суде.

При императрице Екатерине I и императоре Петре II роль и значение прокуратуры существенно снизились из-за проводимой политики, поскольку в прокуратуре они видели ограничение своей власти. Должности генерал-губернатора и прокуроров народных судов были упразднены, а в большинстве коллегий также были отменены должности прокуроров. При этом некоторыми, но далеко не всеми полномочиями генерал-прокурора в этот период обладал обер-прокурор, который в основном занимался вопросами делопроизводства, был подчинен Верховному тайному совету и от надзора за Сенатом был полностью отстранен.

Некоторое возрождение прошлого авторитета прокуратуры при императрице Анне Иоановне произошло, как представляется, из-за ее стремления показать себя во всех делах преемницей Петра I, а также для ограничения власти Верховного тайного совета. Указом в октябре 1730 г. восстановлены должности генерал-прокурора, прокуроров коллегий и народных судов.

Полагаем необходимым отметить, что среди полномочий прокурора того времени превалировала функция надзора, в то время как обвинительная функция была не столь обширна и значительна. Уголовное преследование в качестве своей основной функции прокуроры стали осуществлять позднее, после Судебной реформы 1861 – 1864 гг.

Однако февральская революция 1917 г. положила конец существованию монархии в стране. Власть перешла к рабочим и крестьянам, начали создаваться новые структуры государственного управления. Одной из ключевых государственных структур того времени был Народный комиссариат юстиции, постановлением «Об избрании Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов комиссаров юстиции впредь до создания постоянных судебных установлений и об обязанностях избранных комиссаров» от 19.12.1917 которого в связи с упразднением различных институтов было предписано «немедленно избрать комиссаров юстиции».

Датой воссоздания российской прокуратуры в большинстве литературных источников указывается 28 мая 1922 г., когда на III сессии Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета было утверждено Положение о прокурорском надзоре, которым на прокуратуру было возложено в том числе поддержание государственного обвинения в суде.

В советский период истории России принцип состязательности как принцип уголовного процесса, имея декларативное значение, на практике фактически не реализовывался. Некоторые ученые считали, что самостоятельных процессуальных функций прокуратуры в уголовном процессе советского периода не существовало. В связи с этим существование государственного обвинения как отдельного института или ставилось под сомнение в целом, или выдвигался тезис о его факультативной подчиненной роли.

Советский ученый М.А. Чельцов выделял четыре процессуальные функции прокуратуры, однако не признавал среди них функцию обвинения, понимая его как одну из форм прокурорского надзора в суде¹. В.Г. Даев считал, что ни прокурор, ни потерпевший, ни общественный обвинитель не являются в советском уголовном процессе носителями функции обвинения и, соответственно, отсутствует и сама функция обвинения как специальные роль и назначение кого-либо из участников процессуальной деятельности².

¹ Чельцов М.А. Уголовный процесс. М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. С. 169.

² Даев В.Г. К понятию обвинения в советском уголовном процессе // Правоведение. 1970. № 1. С. 82.

Аналогичной точки зрения придерживаются и некоторые современные ученые. В. Джатиев полагает, что в уголовном процессе нет и не может быть никакой функции обвинения¹. В. Божьев считает, что стороны в российском уголовном процессе существуют не на всех стадиях судопроизводства, а следовательно, на отдельных его этапах принцип состязательности не действует. УПК РСФСР содержал множество норм, по смыслу которых обвинение не является самостоятельной процессуальной функцией².

В то же время некоторые ученые придерживаются противоположного мнения, которое мы разделяем, считая обвинение самостоятельной процессуальной функцией. В соответствии с ч. 2 ст. 15 УПК РФ обвинение является одной из трех процессуальных функций наряду с функциями защиты и разрешения уголовного дела. Разделение процессуальных функций является основой состязательности уголовного процесса.

В советский период функционирования прокуратуры различия в процессуальном статусе прокурора в РСФСР и УССР отсутствовали, поскольку деятельность прокуратуры регламентировалась единым союзным законодательством.

После распада Советского Союза и образования независимых государств – Российской Федерации и Украины – процессуальное положение прокурора в названных странах, закрепленное в уголовно-процессуальном кодексе, приобрело некоторые различия, обусловленные спецификой внутреннего законодательства. В УПК Украины 2012 г. впервые за всю историю прокуратуры страны закреплены существенные, на наш взгляд, различия в процессуальном статусе прокурора по сравнению с уголовно-процессуальным законодательством России.

¹ Джатиев В. Обвинение и защита // Рос. юстиция. 1995. № 3. С. 17 – 18.

² Божьев В.П. Состязательность на предварительном следствии. Избр. тр. М.: Юрайт, 2010. С. 466.

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

О некоторых подходах к пониманию административной преюдиции

До настоящего времени в законодательстве Российской Федерации не закреплено понятие «административная преюдиция». Если обратиться к истокам, то слово «преюдиция» происходит от латинского *praedictum* – предварительное судебное решение¹.

Говоря об административной преюдиции в уголовном праве, под ней следует понимать правовое явление, носящее превентивный характер, заключающее в себе привлечение лица к уголовной ответственности за неоднократное совершение аналогичного деяния, предусмотренного КоАП РФ, за которое лицо ранее, в установленный УК РФ период времени привлекалось к административной ответственности.

Таким образом, административная преюдиция должна обладать следующими признаками:

количественный – совершение двух и более раз аналогичного административного правонарушения, за которое лицо привлекалось к административной ответственности;

качественный – наличие в КоАП РФ и УК РФ смежных составов административного правонарушения и преступления, составообразующим признаком которого является неоднократность совершения деяния, предусмотренного КоАП РФ;

временной – совершение аналогичного деяния, предусмотренного КоАП РФ, в определенный уголовным законодательством период времени со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания.

В качестве основной цели административного наказания ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ закрепляет «предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другим лицом». Вместе с тем совершение асоциальных поступков должно обращать на себя внимание как органов, уполномочен-

¹ Мелехин А.В. Теория государства и права: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. // Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2009.

ных выявлять и пресекать противоправные деяния, так и социума в целом.

По мнению Е.В. Додина, активная работа административно-юрисдикционных структур в необходимой мере не сможет приостановить роста числа административных правонарушений. Следовательно, возникает потребность в создании мер, способствующих выработке устойчивых тенденций в обществе по снижению количества совершаемых административных проступков¹. Иными словами, разрабатываемые меры по противодействию административной правонарушаемости должны быть направлены на повышение уровня правового воспитания личности. Это в свою очередь будет способствовать формированию социально активного и законопослушного общества.

В определенной мере рост числа административных правонарушений обусловлен безнаказанным совершением противоправного деяния либо малозначительным административным наказанием за содеянное. В этом случае административное наказание не оказывает должного воспитательного воздействия на личность правонарушителя. Подобная реакция, а также зачастую безразличие общества и государства, уполномоченного применять меры воздействия, способствует уменьшению количества «внешних регуляторов поведения (мораль, закон и т.п.)»² личности. По своей сути административное наказание, в отличие от уголовного, не влечет за собой судимости, оно связано со «степенью ограничений для личности или причинения ей неудобств»³.

По результатам проведенного в 2012 г. опроса общественного мнения можно сделать вывод о том, что к административной ответственности в большей степени привлекаются лица, которые и ранее безнаказанно совершали административно наказуемые деяния (87,3% респондентов).

В своих работах В.В. Лунеев отмечал, что административное правонарушение, «как правило, является одной из ступеней к

¹ См.: Додин Е.В. Административная деликтология в системе юридической науки // Сов. государство и право. 1991. № 12. С. 32.

² См.: Криминология и административная юрисдикция милиции: учеб. пособие для вузов / под ред. проф. В.П. Лозбякова. М.: Закон и право; ЮНИТИ, 1998. С. 32.

³ Никулин М.И. Административная деликтология: концептуальные основы профилактики административных деликтов: монография. Хабаровск: Дальневосточный юрид. ин-т МВД России, 2004. С 137.

преступному поведению»¹. Таким образом, изучение причин, условий, факторов, влияющих на совершение административных правонарушений, а также разработка мер, направленных на их пресечение, будут способствовать профилактике преступности.

По мнению В. Н. Кудрявцева, общепреventивные меры предполагают создание в государстве такого порядка, при котором совершать преступления было бы невыгодно, именно на это должны быть нацелены реформы в том числе и административного законодательства².

Как было отмечено выше, безнаказанное совершение административных проступков в конечном итоге может привести к наиболее общественно опасным деяниям – преступлениям. В 2009 г., будучи Президентом России, Д.А. Медведев в ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации остановился на важном аспекте – использовании административной преюдиции в уголовном праве³.

Следует отметить, что в уголовных кодексах РСФСР 1922⁴, 1926⁵ и 1960⁶ гг. была закреплена административная преюдиция,

¹ См.: В.В. Лунеев. Курс мировой и российской криминологии: учебник. В 2 т. Т. I. Общая часть. М.: Юрайт, 2011. С. 244.

² Кудрявцев В. Н. Стратегии борьбы с преступностью. М.: Юрист, 2003. С. 286.

³ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г.

⁴ См. ст. 79 Уголовного кодекса РСФСР 1922 г. «Неплатеж отдельными гражданами в срок или отказ от платежа налогов, денежных или натуральных, от выполнения повинностей или производства работ, имеющих общегосударственное значение, карается – в первый раз административными взысканиями, налагаемыми соответствующими органами власти в пределах, законом определенных. Повторный и упорный неплатеж или отказ от исполнения работ или повинностей или иные действия, устанавливающие злостность неплательщиков, – лишением свободы или принудительными работами на срок не ниже шести месяцев или конфискацией всего или части имущества, или наложением имущественных взысканий не ниже двойного размера тех же платежей или повинностей».

⁵ См. ст. 61 «Отказ от выполнения повинностей или производства работ, имеющих общегосударственное значение, – в первый раз – административное взыскание, налагаемое соответствующим органом власти в пределах, законом установленных; во второй раз – принудительные работы на срок до шести месяцев или штраф в размере тех же повинностей и работ» и другие статьи Уголовного кодекса 1926 г.

⁶ См. ст. 133¹ «Нарушение избирательного законодательства (законодательства о референдуме) лицом, ранее подвергавшимся административному взысканию» и другие статьи Уголовного кодекса РСФСР 1960 г.

предполагающая признание правонарушения преступлением, если оно совершалось неоднократно или систематически.

В настоящее время подобная практика сохранилась в уголовных кодексах государств – участников СНГ¹, в которых сохраняются уголовно-правовые нормы с признаком административной преюдиции².

В работах В.В. Лунеева отмечено, что «административная преюдиция позволяла рассматривать совершение административного правонарушения как предвестник преступления и как его материальный признак. В 2003 г. административная преюдиция была из УК РФ исключена, хотя ее криминологическое содержание не изменилось»³.

В УК РФ предусмотрено четыре статьи с административной преюдицией, а именно: ст. 151¹ «Розничная продажа несовершеннолетним алкогольной продукции» (если лицо ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние в течение ста восьмидесяти дней); ст. 212¹ «Неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирова-

¹ См., напр.: Уголовный кодекс Республики Казахстан от 16.07.1997 № 167-І, ст. 10-1: «В случаях, предусмотренных Особой частью настоящего Кодекса, уголовная ответственность за преступление, не представляющее большой общественной опасности, наступает, если деяние совершено в течение года после наложения административного взыскания за такое же административное правонарушение». Аналогичная норма закреплена в ст. 32 Уголовного кодекса Республики Беларусь от 09.07.1999 № 275-З. Кроме того, она содержит еще и указание на дисциплинарное взыскание. Уголовный кодекс Республики Таджикистан от 01.05.1998 № 575 содержит статьи, предусматривающие ответственность за противоправные деяния, если такое деяние «совершено в течение года после наложения административного взыскания». Указанная формулировка содержится в следующих статьях: 160 («Нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, пикетирований и уличных шествий»), 192 («Нарушение правил пожарной безопасности»), 195 («Незаконное приобретение, передача, сбыт, хранение, транспортировка или ношение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств»), 199¹ («Незаконный оборот пиротехнических изделий»), 226 («Загрязнение вод»), 237¹ («Вандализм»), 275 («Незаконное использование средств индивидуализации участников гражданских сделок, товаров, работ и услуг»), 286 («Незаконная сделка с иностранной валютой»), 336 («Нарушение режима Государственной границы»), 338 («Самовольное занятие земельного участка и самовольное строительство на нем») и др.

² Малков В.П. Административная преюдиция: за и против // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2011. № 3 (23). С. 59.

³ Лунеев В.В. Указ. соч. С. 244 – 245.

ния» (если лицо ранее привлекалось к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.2 КоАП РФ, более двух раз в течение ста восьмидесяти дней); ст. 264¹ «Нарушение правил дорожного движения лицом, подвергнутым административному наказанию» (управление автомобилем, трамваем либо другим механическим транспортным средством лицом, находящимся в состоянии опьянения, подвергнутым административному наказанию за управление транспортным средством в состоянии опьянения или за невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения) и ст. 284¹ «Осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности» (если лицо ранее привлекалось к административной ответственности за аналогичное деяние два раза в течение одного года).

К этой же группе ранее относилась ст. 178 «Недопущение, ограничение или устранение конкуренции» (если лицо более двух раз в течение трех лет было привлечено к административной ответственности). Однако в связи с изложением примечаний к статье в новой редакции (Федеральный закон от 08.03.2015 № 45-ФЗ) она перестала являться таковой.

Также УК РФ устанавливает ответственность за неоднократное совершение противоправных деяний, которое нашло свое отражение в ст. 180 «Незаконное использование средств индивидуализации товаров (работ, услуг)», ст. 154 «Незаконное усыновление (удочерение)» и ч. 2 ст. 314¹ «Уклонение от административного надзора или неоднократное несоблюдение установленных судом в соответствии с федеральным законом ограничения или ограничений» (если неоднократное несоблюдение установленных судом ограничения или ограничений сопряжено с совершением лицом административного правонарушения против порядка управления (за исключением административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.24 КоАП РФ), либо административного правонарушения, посягающего на общественный порядок и общественную безопасность, либо административного правонарушения, посягающего на здоровье, санитарно-эпидемиоло-

гическое благополучие населения и общественную нравственность). Однако И.А. Головизнина считает, что использованный прием юридической техники в ст. 180 УК РФ нельзя считать административной преюдицией, поскольку в ней не содержится указание на административное наказание и на срок давности привлечения к административной ответственности¹. Соответственно, в отношении ст. 154 и ч. 2 ст. 314¹ УК РФ также следует руководствоваться этим положением.

Невозможно оставить без внимания и тот факт, что в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесены проекты федеральных законов, расширяющих применение административной преюдиции в уголовном праве².

На наш взгляд, увеличение количества статей в УК РФ с административной преюдицией позволит усилить общественную значимость противоправных деяний, ответственность за совершение которых наступает в соответствии с нормами КоАП РФ.

Тем не менее и по сей день существует немало противников административной преюдиции в уголовном праве. Н.А. Лопашенко считает, что «если первые административные правонарушения (каждое из них) причинили окончательный вред правоохраняемому объекту, немислимо снова его считать совокупно при совершении нового правонарушения»³.

Похожей позиции придерживается А.Н. Тарбагаев, считая, что повторное административное правонарушение не может менять характер и степень общественной опасности и должно влечь более строгие меры воздействия в рамках своей отрасли права⁴.

Следует учитывать, что высказанные выше позиции ориентированы на количественные показатели, в то время как упущены

¹ Головизнина И.А. Проблема двусмысленности термина «неоднократность», содержащегося в ст. 180 УК РФ, и пути ее преодоления // Рос. следователь. 2006. № 11. С. 15 – 17.

² См. проекты федеральных законов № 617375-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления уголовной ответственности за организацию незаконной трудовой деятельности иностранных граждан или лиц без гражданства» и № 640881-6 «О внесении изменения в статью 314¹ Уголовного кодекса Российской Федерации».

³ Лопашенко Н.А. Административной преюдиции в уголовном праве – нет! // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2011. № 3 (23). С. 68.

⁴ Тарбагаев А.Н. Административная ответственность в уголовном праве // Правоведение. 1992. № 2. С. 62 – 68.

качественные. Повторность противоправного деяния характеризует личность правонарушителя и указывает на то, что принятые меры административного воздействия не достигли своей цели – не предупредили совершение нового административного правонарушения. Иными словами, если административное наказание не привело к нужным результатам, то его дальнейшее воздействие не является целесообразным.

В связи с этим, даже несмотря на то что умысел на совершение каждого из правонарушений у лица возникает отдельно и реализуется полностью, следует принять меры по ужесточению административного наказания для лиц, ранее совершавших административные проступки. В соответствии со ст. 4.3 КоАП РФ одним из обстоятельств, отягчающим административную ответственность, является повторное совершение однородного административного правонарушения, если за совершение первого административного правонарушения лицо уже подверглось административному наказанию, по которому не истек годичный срок (ст. 4.6 КоАП РФ) со дня окончания исполнения постановления о назначении административного наказания.

Таким образом, если лицо совершит новое однородное административное правонарушение после истечения срока, в течение которого оно считается подвергнутым административному наказанию, то при назначении нового административного наказания факт привлечения к ответственности за совершение предыдущих однородных проступков учитываться как обстоятельство, отягчающее административную ответственность, не будет. Необходимо отметить, что совершенные ранее административные проступки указываются в характеристике личности правонарушителя, но она, к сожалению, не является основанием для применения более строгого вида наказания. Подобное «бездействие» законодателя создает «комплекс негативных социальных и нравственных личностных характеристик, по которым можно прогнозировать вероятность формирования или констатировать наличие антиобщественной установки в индивидуальном сознании»¹.

Анализ норм УК РФ показал наличие в нем статей с административной преюдицией, что подтверждает существование данного института в российском законодательстве. В связи с от-

¹ Лобзяков В.П., Овчинский С.С. Административно-правовые меры предупреждения преступности. М.: Юрид. лит., 1978. С. 94.

сутствием самого понятия и в целях гармонизации национально-го законодательства представляется логичным дополнение КоАП РФ и УК РФ статьями, определяющими такие понятия, как «административная преюдиция» и «повторное совершение аналогичного административного правонарушения». Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод о том, что такие меры, как укрепление института социального контроля и ужесточение наказания за административные правонарушения должны привести к уменьшению количества совершаемых административных правонарушений и в определенной степени стать эффективной мерой противодействия преступности.

В.В. Ситник,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
помощник Балашихинского
городского прокурора
прокуратуры Московской области

Взаимодействие прокуратур при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия

Надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия является одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры.

Эффективность надзора в значительной мере обусловлена его надлежащей организацией, которая включает организацию должного взаимодействия между прокуратурами по осуществлению сверок поступивших проверочных материалов по сообщениям о преступлениях и уголовных дел, направленных из одного органа внутренних дел в соответствии со ст. 152 УПК РФ в другой.

Согласно п. 1.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и

предварительного следствия»¹ (далее – приказ от 05.09.2011 № 277) на органы прокуратуры возложена обязанность тщательно и всесторонне проверять соблюдение установленного законодательством, межведомственными и ведомственными нормативными правовыми актами единого порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, а также законность и обоснованность принимаемых по ним решений.

Как показывает изучение правоприменительной практики, руководствуясь приказом от 05.09.2011 № 277, прокурор направляет поручение в другую прокуратуру с просьбой провести проверку учетно-регистрационной дисциплины в поднадзорных ей органах внутренних дел в целях пресечения фактов сокрытия сообщений о преступлениях и происшествиях.

По нашему мнению, необходимость нормативного закрепления понятия «взаимодействие прокуратур при осуществлении надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» обусловлена имеющимися случаями «переписки» прокуратур по вопросам надзора за учетно-регистрационной дисциплиной в органах внутренних дел. Учитывая, что приказ от 05.09.2011 № 277 не содержит каких-либо положений, касающихся направления одной прокуратурой в адрес другой прокуратуры обращения с просьбой провести проверку фактического поступления проверочных материалов, можно говорить о том, что взаимодействие прокуратур в данной сфере законодательно не урегулировано.

Более того, поскольку прокурорский надзор не ограничивается стадией возбуждения уголовного дела, то из внимания прокурора не должна ускользать и законность направления уголовных дел из одного органа предварительного расследования в другой в соответствии со ст. 150 – 152 УПК РФ. Для проверки законности соответствующих решений поднадзорных органов предварительного расследования необходимо проведение сверок направленных и поступивших уголовных дел из одного органа внутренних дел в другой.

¹ Законность. 2011. № 12.

Необходимость такой сверки обусловлена многочисленными случаями нарушений закона: необоснованным направлением уголовных дел, несвоевременной регистрацией поступивших уголовных дел, неприятием (несвоевременным принятием) их к производству.

Имеются недостатки и в работе органов прокуратуры, заключающиеся в несвоевременном выявлении и пресечении указанных нарушений закона, допущенных поднадзорными органами. На это было указано в информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 09.04.2015 № 69-12-2015 «О недостатках прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства».

Несмотря на указание Генерального прокурора Российской Федерации от 19.12.2011 № 433/39 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел», прокурорами не всегда обеспечивается неукоснительное соблюдение названных положений уголовно-процессуального закона, нередко подобные нарушения устранялись только после вмешательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Какова же правовая природа взаимодействия прокуратур в исследуемой сфере? Полагаем, что правомерно сравнить взаимодействие прокуратур со взаимодействием следственных органов, предусмотренным ч. 1 ст. 152 УПК РФ.

Так, в случае необходимости производства следственных или розыскных действий в другом месте следователь вправе произвести их лично либо поручить производство этих действий следователю или органу дознания, дознаватель вправе произвести их лично либо поручить производство этих действий дознавателю или органу дознания. Поручения должны быть исполнены в срок не позднее 10 суток.

Проанализировав данную статью, мы не сможем найти что-либо общее с исследуемым нами взаимодействием прокуратур, поскольку документ, направляемый одной прокуратурой в адрес другой, никак не может быть назван «поручением», несмотря на то что прокуратура просит провести определенные действия в «другом месте».

Как же назвать документ, который направляет прокуратура с «просьбой» провести проверку фактического поступления проверочных материалов и уголовных дел, по результатам которой уведомить о результатах отправителя?

Нам представляется, что, учитывая правовую природу запроса, заключающуюся в истребовании определенной информации из того или иного органа и получении на него соответствующего ответа, а также выражающуюся в том, что запрос может быть направлен как в орган прокуратуры, так и непосредственно самой прокуратурой, указанный документ необходимо именовать «запросом».

Положительный опыт ведомственного регулирования подобных вопросов был закреплен указанием Генерального прокурора РФ от 14.07.1999 № 41/38 «Об улучшении взаимодействия территориальных, военных прокуроров и прокуроров войсковых частей при осуществлении надзора за соблюдением законности в стадии исполнения судебных актов»¹. Необходимость издания такого указания была обусловлена изучением практики прокурорского надзора за соблюдением законности при исполнении судебных постановлений о взыскании денежных средств в пользу Минобороны России и других воинских формирований Российской Федерации, которое показало, что должный порядок в решении проблемы реального исполнения судебных актов не наведен. Разработанный в указании порядок взаимодействия прокуратур позволил добиться увеличения эффективности судебных актов, а также расширил возможности использования прокуратурами предоставленных им законом полномочий.

Таким образом, нам представляется необходимым дополнить ведомственную нормативно-правовую базу приказом Генерального прокурора Российской Федерации «О взаимодействии прокуратур субъектов Российской Федерации, приравненных к ним специализированных прокуратур при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия», который будет определять порядок взаимодействия прокуратур при осуществлении надзора за процессу-

¹ *Сборник* основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ. Т. 1. М., 2004.

альной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

При этом полагаем, что в данном приказе Генерального прокурора Российской Федерации должны содержаться положения, касающиеся в том числе взаимодействия прокуратур при проверке состояния законности при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, связанных со смертью лиц, находящихся в исправительных учреждениях, следственных изоляторах и изоляторах временного содержания, а также получения ими телесных повреждений.

Необходимость закрепления в приказе Генерального прокурора Российской Федерации таких вопросов обусловлена, по нашему мнению, следующим.

Запрос о проверке состояния законности при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, связанных со смертью лиц, находящихся в исправительных учреждениях, следственных изоляторах и изоляторах временного содержания, а также получения ими телесных повреждений является достаточно распространенным запросом среди прокуратур, на поднадзорных территориях которых расположены администрации учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственные изоляторы. При этом следует отметить, что в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2014 № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» отсутствуют какие-либо положения, касающиеся изучаемого нами взаимодействия прокуратур при осуществлении надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Равным образом отсутствуют данные положения и в иных приказах Генерального прокурора Российской Федерации. Вместе с тем этот вопрос представляется весьма важным для обеспечения прав подозреваемых и обвиняемых, содержащихся по стражей, а также лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы.

Е.А. Талья,
аспирант Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Роль прокурора в обеспечении законности задержания и заключения под стражу лиц, совершивших преступления на территории иностранных государств

Организационно-правовой механизм выдачи лиц для уголовного преследования наряду с механизмами передачи лиц для отбытия наказания и передачи лиц международным судебным органам охватывается общим понятием «экстрадиция», которая выполняет интегрирующую функцию в области международно-правового сотрудничества государств, служит важнейшим инструментом выполнения международных обязательств в сфере уголовного судопроизводства. В связи с этим делегирование полномочий прокурору по организации проведения в кратчайший срок в отношении задержанного лица, разыскиваемого компетентным органом иностранного государства или международным судом, необходимых проверочных мероприятий, направленных на установление возможности его выдачи, является обеспечительной мерой по исполнению требований международного и российского законодательства.

В условиях сохранения высокого уровня опасности транснациональной преступности (в частности, таких опасных ее форм, как терроризм, незаконный оборот оружия и культурных ценностей, торговля наркотическими средствами и их прекурсорами, работорговля, пиратство, преступления в сфере высоких технологий) прокурорская деятельность по обеспечению законности задержания и заключения под стражу лиц, совершивших преступления на территории иностранных государств, с целью последующей их выдачи компетентным органам в порядке и на условиях международных обязательств становится особенно актуальной.

Для оценки уровня законности важным представляется выявление и исследование закономерностей осуществления дея-

тельности прокурора в данной сфере с учетом особенностей предмета надзора.

Поскольку деятельность прокурора по обеспечению законности задержания и заключения под стражу лиц, совершивших преступления на территории иностранных государств, является составной частью надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, то в качестве предмета надзора выступают уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации, федеральные законы, ведомственные нормативно правовые акты Генеральной прокуратуры Российской Федерации и иных органов государственной власти Российской Федерации. Однако ограничиться оценкой соответствия представленных иностранным государством документов в отношении задержанного или заключенного под стражу лица только процессуальному законодательству Российской Федерации представляется недостаточным. Результаты анализа особенностей подготовки прокурора к оценке законности задержания и наличия оснований для заключения под стражу лиц, совершивших преступление на территории иностранных государств, в порядке и на условиях международных обязательств, свидетельствуют о том, что помимо российского законодательства изучению и анализу должны быть подвергнуты международные договоры и соглашения, национальное законодательство зарубежных стран и иные нормативные правовые акты иностранных государств. И хотя эти нормативные правовые акты не могут быть включены в предмет надзора, без их должного изучения заключение о законности и обоснованности задержания и заключения под стражу иностранных лиц не может быть вынесено. Без их учета нельзя гарантировать безусловную законность принимаемых прокурором решений и производимых им действий.

Кроме того, результаты анализа материалов судебной практики обжалования прокурором решений об отказе в выдаче лиц свидетельствуют о том, что нарушения, допускаемые еще на этапе формирования документов при задержании иностранного гражданина, разыскиваемого за совершенное преступление на территории зарубежных стран, носят системный характер, отражая несовершенство нормативного регулирования российского законодательства, которое во многом утратило свою актуальность.

При этом необходимо отметить, что ни одно законодательство не в состоянии учесть все многообразие общественных отношений, которые требуют правового регулирования. Поэтому в практике правоприменения может оказаться, что определенные обстоятельства, имеющие юридический характер, не находятся в сфере правового регулирования.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Реальная связь внутригосударственных законов и международных договоров как составных частей российской правовой системы обуславливает значение как в общем для прокуратуры и международно-правового регулирования, так и в частном – при организации прокурорской деятельности по обеспечению законности задержания и заключения под стражу лиц, совершивших преступления на территории иностранных государств, с целью последующей их выдачи компетентным органам в порядке и на условиях международных обязательств. С учетом этого разработка теоретических и методических основ организации и осуществления прокурорской деятельности в названной сфере, а также предложений и научно обоснованных рекомендаций могли бы иметь своей целью повышение эффективности прокурорской деятельности в данном направлении.

Не менее значимой проблемой является взаимодействие прокуратуры Российской Федерации и компетентных органов иностранных государств в рамках международно-правового сотрудничества по вопросу задержания и заключения под стражу уголовно преследуемых лиц с целью последующей экстрадиции инициатору запроса, которая имеет свою специфику в правоприменительной деятельности прокуроров, отражая в том числе и ненадзорную его функцию, обеспечиваемую ч. 2 ст. 466 УПК РФ, в соответствии с которой если к запросу о выдаче лица прилагается решение судебного органа иностранного государства о заключении лица под стражу, то прокурор вправе подвергнуть это лицо домашнему аресту или заключить его под стражу без под-

тверждения указанного решения судом Российской Федерации. Указанное не может не сказаться на эффективности прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, требует анализа и выработки методических рекомендаций.

Известно также, что основным субъектом международного сотрудничества является Генеральная прокуратура Российской Федерации, в том числе при реализации такого вида правовой помощи, как выдача иностранных лиц, или экстрадиция, при которой решение принимается Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителем в соответствии с распределением обязанностей. Между тем ответственность за первоначальный сбор и оценку материалов, обеспечение законности задержания, установление наличия либо отсутствия оснований для заключения под стражу лиц, совершивших преступление на территории иностранных государств, лежит на сотрудниках районной, городской прокуратуры или прокуратуры субъекта Российской Федерации. В связи с этим внимательное исследование в едином контексте содержания и особенностей прокурорского надзора в данном направлении, его предмета и пределов, выявление и систематизация типичных нарушений законов, выявляемых прокурорами, а также исследование актуальных вопросов, связанных с определением и изучением содержания и особенности ненадзорной деятельности прокурора, позволят сформулировать и обосновать новые научные представления и предложения, направленные на дальнейшее совершенствование организации работы прокуроров и повышение ее эффективности.

Таким образом, можно констатировать, что назрела необходимость проведения исследования всей совокупности общественных отношений, возникающих в связи с прокурорской деятельностью по обеспечению законности задержания и заключения под стражу лиц, совершивших преступления на территории иностранных государств, в порядке и на условиях международных обязательств, предметом которого могли бы послужить закономерности осуществления деятельности органов прокуратуры по организации и осуществлению прокурорского надзора в рассматриваемом направлении, состояние ее правового регулирования, теоретические и правовые основы прокурорской деятельности и прокурорского надзора в указанной сфере, а также содержание прокурорской надзорной практики.

А.И. Халиуллин,
научный сотрудник НИИ
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

О некоторых направлениях совершенствования правового регулирования ответственности блогеров в России

Цифровой формат общественных отношений становится все более успешным и функциональным, активно увеличивается информационное пространство взаимодействия людей, общества и государства. По итогам 2014 г. 35% населения России получили государственные услуги в электронной форме, что демонстрирует успешное внедрение механизмов электронного правительства¹ и реализацию представлявшейся ранее футурологической концепции «электронного гражданства»².

«Электронный гражданин» является как потребителем, так и источником информации³, по своему содержанию подобное гражданство заключается в использовании информационных технологий для реализации собственных прав, соблюдении обязанностей и защите законных интересов. С 2014 г. в Эстонской Республике введено в оборот помимо «обыкновенного» гражданства также и предоставление иностранным гражданам «электронного гражданства»⁴ (причем эти статусы не являются взаимосвязанными), предоставляющее право доступа к электронным информационным услугам Эстонской Республики.

Популярным инструментом реализации прав и исполнения обязанностей для «электронных граждан» в условиях своеобраз-

¹ Доля граждан, использующих Интернет для получения государственных услуг, достигла целевого показателя. Протокол заседания от 30.04.2015 комиссии Минкомсвязи России. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/events/33117/> (дата обращения: 01.05.2015).

² Федосеева Н.Н. Блоги как новый инструмент современной демократии и форма реализации гражданами права на участие в управлении делами государства // Информационное право. 2010. № 3. С. 24.

³ Бачило И.Л. Правовая платформа построения электронного государства // Информационное право. 2008. № 4. С. 5.

⁴ Официальный сайт государственных электронных услуг Эстонской Республики. URL: <http://goo.gl/O43b9o> (дата обращения: 09.06.2015).

ной «электронной демократии» стали сетевые журналы (блоги, страницы в социальных сетях, форумы, аккаунты в мессенджерах и т.д.), т.е. любые персонифицированные формы создания аналогов виртуальной личности¹.

Обращение к двум независимым показателям вовлеченности населения России в процесс информационного обмена в сети Интернет – социологическим опросам населения (субъективный критерий) и статистике посещаемости сайтов в сети Интернет (объективный критерий) показывает приблизительно одинаково высокий уровень информатизации российского общества – порядка половины населения России регулярно обращаются к информационным ресурсам сети Интернет.

Так, сопоставление результатов социологических опросов населения России демонстрирует увеличение суточной аудитории сети Интернет за последние 10 лет более чем в 15 раз: в июне – августе 2004 г. составило 3,3 млн человек (4% населения России), а за аналогичный период 2014 г. – 58,3 млн человек (50% населения России)².

Статистические исследования показывают, что ежемесячная аудитория сети Интернет в России составляет 65,9 млн человек, из которых к социальным сетям обращается более 90%, оставляя при этом порядка 30 млн новых сообщений (350 постов в минуту), и 35 млн человек размещают хотя бы одно публичное сообщение в месяц³.

Более одного года в отечественном информационном законодательстве закреплён правовой статус блогера, под которым понимается лицо, размещающее открытую для всеобщего доступа массовую информацию на персональном сайте в сети Интернет, если суточная аудитория доступа к такому сайту составляет более 3000 посещений (ст. 10² Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»). Расчет посещений на территории России

¹ Латышева О.В. Веб-среда как пространство формирования диалога между властью и обществом // Известия Тульского университета. 2011. № 3. С. 290.

² Интернет в России. М.: Фонд Общественное мнение, 2014. № 45. С. 4.

³ Исследование Mail.Ru Group «Исследование аудиторий социальных сетей» по сост. на 24.03.2014. URL: <http://goo.gl/aa1jfT> (дата обращения: 01.04.2015).

как техническая процедура осуществляется на основании специальной методики¹.

Законодатель сознательно разделил блогеров и представителей средств массовой информации, чтобы владельцы сайтов в сети Интернет, зарегистрированные в надлежащем порядке в качестве сетевых изданий (средств массовой информации), избежали повторного возложения идентичных обязанностей, в частности по контролю за достоверностью информации, соблюдению режима оборота охраняемой законом информации либо информации, оборот которой запрещен. По состоянию на 10 июня 2015 г. в специализированный реестр, составляемый Роскомнадзором, включено 709 блогеров².

На блогера, так же как и на представителей СМИ, возложена специальная редакционная ответственность, связанная с обеспечением проверки размещаемой информации на предмет ее достоверности и законности. В процессе размещения и использования общедоступной информации, в том числе при размещении указанной информации на данных сайта иными пользователями сети Интернет, блогер обязан обеспечивать соблюдение требований законодательства Российской Федерации, что сближает уровень его обязанностей с представителем средств массового информации. Последнее, на наш взгляд, требует дальнейшей работы законодателя, так как объем обязанностей в статусе блогера несоразмерен объему прав.

Подобный подход законодателя носит декларативный характер и привел к следующим закономерным последствиям: меньшая часть блогеров находится в процессе плавного включения в реестр Роскомнадзора, что скорее относится к приобретению «статусной составляющей»; часть блогеров проходит регистрацию в качестве сетевых изданий (средств массовой информации), получая сбалансированный набор прав и обязанностей; оставшаяся часть блогеров осуществляет свою деятельность в сетевых информационных ресурсах с иностранной юрисдикцией, иг-

¹ Приказом Роскомнадзора от 09.07.2014 № 99 «Об утверждении Методики определения количества пользователей сайта или страницы в сети «Интернет» в сутки» (зарегистрировано в Минюсте России 29.07.2014 за № 33340) // Рос. газ. 2014. 20 авг.

² Реестр блогеров. Открытые данные Минкомсвязи России. URL: <http://rkn.gov.ru/opendata/7705846236-Blogger/> (дата обращения: 09.06.2015).

норируя изменения в информационном законодательстве России. Так, крупные сетевые информационные ресурсы с иностранной юрисдикцией сделали недоступной статистику посещаемости блогов, например, указывая теперь у наиболее популярных блогеров не фактическое количество подписчиков, а «2500 +»¹, т.е. 2500 и более.

Полагаем, что при регламентации статуса блогера необходимо было разрешить другие важные и взаимосвязанные вопросы. Вот некоторые из них.

Во-первых, следует разработать четкие критерии определения юрисдикции, применимой к блогерам, в условиях трансграничности информационно-телекоммуникационных сетей. В целях разрешения данного вопроса целесообразно использовать сочетание принципов доменной юрисдикции, т.е. сайты в доменных зонах российских регистраторов (ru, РФ, Москва, дети и т.д.) и доменные имена, зарегистрированные в иных доменных зонах, но гражданами Российской Федерации.

Во-вторых, существует проблема расслоения юрисдикций в отношении содержания (контента) и способа адресации сайта (наименования сайта – доменное имя). Физически информация, составляющая содержание сайта, может находиться на территории одного государства, а адрес сайта может находиться в доменной зоне другого государства, и разделить вопросы их правового регулирования невозможно.

В-третьих, необходимо разрешить проблему идентификации блогеров за пределами сети Интернет. Законодатель пошел по пути искусственного сужения понятия «блогер», допуская распространение информации на сайте в сети Интернет. При этом сеть Интернет является популярной, но не единственной разновидностью информационно-телекоммуникационных сетей (мобильные, пиринговые, спутниковые, смарт-телевидение и т.д.).

В-четвертых, относительно возложения на блогеров ответственности за размещаемую ими общедоступную информацию следует затронуть вопрос привлечения их к ответственности, не нашедший должного отражения ни в законодательстве об административных правонарушениях, ни в уголовном законодательстве.

¹ LiveJournal закрыл статистику подписчиков у популярных блогеров // Средство массовой информации «Lenta.ru» ЭЛ № ФС77-42043. URL: <http://lenta.ru/news/2014/04/23/livejournal/> (дата обращения: 01.04.2015).

И если КоАП РФ не устанавливает специальной ответственности в отношении блогера за совершенные им деяния, приравнивая его к «простому» пользователю сети Интернет, то в УК РФ представлено одновременно несколько подходов к разрешению данного вопроса.

Например, соотнесение перечня составов преступлений, содержащих квалифицирующие признаки «совершение преступления в информационно-телекоммуникационной сети» (в сети Интернет)¹ и «совершение преступления с использованием средств массовой информации»², показывает, что, несмотря на схожесть способа совершения преступления (распространение информации), их перечень совпадает лишь частично.

Например, законодателем поставлен знак равенства между распространением информации в СМИ и сети Интернет:

1) в ч. 1 ст. 185³ УК РФ – «через средства массовой информации, в том числе электронные, информационно-телекоммуникационные сети...»;

2) в п. «б» ч. 2 ст. 228¹ УК РФ – «с использованием средств массовой информации либо электронных или информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть Интернет)».

В другом случае в ст. 137 УК РФ нарушение неприкосновенности частной жизни и распространение данных сведений в СМИ законодателем помещено в ч. 1 статьи (преступление небольшой тяжести), а совершение аналогичных действий в информационно-телекоммуникационных сетях – в ч. 3 данной статьи (преступление средней тяжести).

Аналогично ч. 1 ст. 242 УК РФ предполагает незаконное изготовление и (или) перемещение через Государственную границу Российской Федерации порнографических материалов (небольшой тяжести), а п. «б» ч. 3 ст. 242 УК РФ – с использованием СМИ, в том числе информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть Интернет).

Констатируем отсутствие единообразного подхода законодателя в отношении распространения информации в СМИ либо «простым» пользователем информационно-телекоммуникационных сетей. Блогер в УК РФ формально приравнен к «простому» пользователю сети Интернет без учета специфики его правового статуса.

¹ Статьи 137, 159⁶, 171², 185³, 228¹, 242, 242¹, 274, 280, 280¹, 282 УК РФ.

² Статьи 128¹, 137, 185³, 205², 228¹, 242, 242¹, 280, 280¹, 282, 354, 354¹ УК РФ.

Полагаем, что в целях реализации принципа справедливости необходима четкая и единообразная дифференциация деяний, совершенных с использованием СМИ, а также блогерами и «простыми» пользователями с использованием информационно-телекоммуникационных сетей. В связи с этим предпочтительным представляется отнесение правового статуса блогера к признакам специального субъекта преступления. Это обосновывается тем, что:

1) в общественном мнении утвердилось восприятие блогеров в качестве представителей социальной группы, обособленной по признаку собственной специфичной деятельности¹;

2) на блогера возложены специальные обязанности в законе и предоставлена возможность специальной коммерческой деятельности (например, право на размещение рекламы на возмездной основе и т.д.), что позволяет отнести его к нормативно-определенным субъектам преступления;

3) потенциально блогер может обладать различными правами, т.е. его правоспособность имеет надотраслевой характер. Более того, исполнение обязанностей некоторыми представителями государственных служащих, правоохранительных органов и т.д. предполагает запрет на ведение ими деятельности блогера;

4) переход статуса от простого пользователя сети Интернет к статусу блогера происходит на основании уведомления Роскомнадзора о включении сайта блогера в специальный реестр (ч. 1 ст. 10² Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ);

5) установление блогера в качестве специального субъекта позволит в теории и на практике способствовать конкретизации содержания общего субъекта преступления.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы.

1. Пожительный потенциал новелл в информационном законодательстве относительно статуса блогера значительно снижает игнорирование факта трансграничности сети Интернет. Также понятие «блогер» (ч. 1 ст. 10² Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ) искусственно ограничено сетью Интернет, являющейся лишь одной из многих разновидностей информационно-телекоммуникационных сетей.

¹ *Кульминская А.В.* Интернет как пространство построения социального взаимодействия // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2002. № 2. С. 214.

2. Новеллы в отношении статуса блогера приближают их совокупный объем обязанностей к обязанностям представителей средств массовой информации, но не предоставляют аналогичного объема прав.

3. Особенности правового статуса блогера не нашли отражение в законодательстве об административных правонарушениях и в уголовном законодательстве. Формально он приравнен к «простому» пользователю сети Интернет, совершившему административное правонарушение либо преступление.

4. Отсутствует единообразный подход при дифференциации преступлений по степени общественной опасности, совершенных с использованием СМИ, блогером и простым пользователем информационно-телекоммуникационных сетей, поэтому возможным представляется отнесение правового статуса блогера к признакам специального субъекта преступления.

Е.В. Хромов,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
прокурор отдела по надзору
за исполнением законодательства
в сфере экономики прокуратуры
Ивановской области,
кандидат технических наук

Актуальные вопросы совместного причинения вреда: уголовно-правовой аспект

С учетом стремительных темпов индустриализации общества, с развитием науки и техники возрастает количество технически неосторожных преступлений. Усложнение технологических процессов, использование значительного количества машин и механизмов приводят к тяжким последствиям при несчастных случаях на производстве.

Использование в производстве коллективного труда для достижения желаемого результата, сложные технические систе-

мы требуют значительной концентрации внимания и усиления мер контроля.

До настоящего времени на законодательном уровне не урегулирован вопрос уголовно-правовой оценки неосторожного совершения несколькими лицами одного преступного деяния.

Неосторожная вина указанных лиц исключает возможности внутренней согласованности действий, так как они не направлены на достижение преступного результата.

Судебная практика свидетельствует о возрастающем количестве зарегистрированных технически неосторожных преступлений. Данные официальной статистики свидетельствуют о том, что ежегодно примерно на 10% увеличивается количество зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 216 УК РФ («Нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных и иных работ»).

Так, в 2009 г. зарегистрировано 181 преступление, в 2010 г. – 234, в 2011 г. – 257, в 2012 г. – 293, в 2013 г. – 312, в 2014 г. – 321.

Ежегодно остается стабильно высоким значение зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 143 УК РФ («Нарушение правил охраны труда»).

Так, в 2009 г. зарегистрировано 603 преступления, в 2010 г. – 558, в 2011 г. – 587, в 2012 г. – 516, в 2013 г. – 517, в 2014 г. – 485.

В последнее время наметилась тенденция к дополнению уголовного закона новыми составами преступления, предусматривающими уголовную ответственность за умышленные преступления в области технической безопасности (ст. 215², 215³, 217² УК РФ) и технически неосторожные преступления (ст. 215¹, 217¹ УК РФ).

С учетом необходимой взаимосвязанности нескольких лиц, ответственных за обеспечение безопасности при ведении технических работ, зачастую технически неосторожные преступления совершаются несколькими лицами.

На основании ст. 32 УК РФ соучастием в преступлении признается умышленное совместное участие двух или более лиц в совершении умышленного преступления. В отличие от умышленных преступлений при неосторожном сопричинении вреда действия лиц не направлены на причинение преступного результата.

Законодательная регламентация понятия соучастия в преступлении исключает его распространение на такие случаи неос-

торожного поведения, как неосторожное участие в умышленном преступлении, умышленное участие в неосторожных действиях другого лица и, наконец, совместное неосторожное поведение¹.

Например, двое рабочих, взяв доску с двух сторон, не убедившись ненадлежащим образом в безопасности своих действий, сбрасывают ее с крыши дома, в результате чего причиняют смерть случайному прохожему. В данном случае рабочие не могут выступать соучастниками, так как ими совершено неосторожное преступление.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в абз. 2 п. 5 постановления от 09.12.2008 № 25 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с нарушением правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств, а также с их неправомерным завладением без цели хищения» отметил, что в тех случаях, когда нарушения правил дорожного движения были допущены двумя или более участниками дорожного движения, содеянное ими влечет уголовную ответственность по ст. 264 УК РФ, если их действия по управлению транспортным средством находились в причинной связи с наступившими последствиями, указанными в названной статье Уголовного кодекса Российской Федерации.

Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации определил возможность наступления уголовной ответственности нескольких лиц за совершение неосторожного преступления.

Не редкостью подобные решения стали и для правоприменительной практики. Так, при ремонте на крыше одного из цехов завода П. потерял равновесие и упал. В результате падения П. скончался. Приговором Чертановского суда г. Москвы от 25.03.2013 технический директор Б. и начальник участка Д. признаны виновными в нарушении правил безопасности при ведении строительных работ, повлекшем по неосторожности смерть человека (ч. 2 ст. 216 УК РФ)².

¹ *Нерсесян В.А.* Ответственность за неосторожные преступления: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 19; *Арутюнов А.А.* Соучастие в преступлении. М.: Статут, 2013.

² Постановление Московского городского суда от 11.10.2013 № 4у/9-5387/13.

В связи с этим очевидно, что соучастие является не единственной, а одной из возможных форм совместного совершения преступления¹.

Таким образом, необходимо дополнить уголовный закон нормами, определяющими порядок наступления уголовной ответственности за совместное совершение неосторожных преступлений и назначения наказания, которые учитывали бы роль каждого из сопричинителей вреда в развитии причинно-следственной связи между действиями (бездействием) и наступившими последствиями.

Следует согласиться с мнением В.А. Нерсесяна, предложившего законодательно закрепить в ст. 26 УК РФ принцип дифференциации ответственности сопричинителей вреда в зависимости от роли каждого из них в наступлении преступного результата².

Еще одной проблемой является квалификация действий двух лиц, совместно совершивших преступление, одно из которых способно нести уголовную ответственность, а другое нет.

Случаи совместного совершения преступления лицом, подлежащим уголовной ответственности, и лицом, не подлежащим уголовной ответственности, квалифицируются в правоприменительной практике по-разному.

Например, кассационным определением Ивановского областного суда действия С., совершившего кражу по предварительному сговору с Т., который признан невменяемым, по представлению прокурора переквалифицированы с п. «а» ч. 2 ст. 158 УК РФ на ч. 1 ст. 158 УК РФ³.

Обосновывая принятое решение, суд отметил, что с учетом положений ч. 1, 2 ст. 35 УК РФ и ч. 2 ст. 33 УК РФ Т. не обладает признаком субъекта преступления, т.е. не может быть признан

¹ Новоселов Г.П. Понятие соучастия и признак совместности участия // Рос. юрид. журн. 2012. № 6. С. 103 – 109.

² Нерсесян В.А. Уголовная ответственность сопричинителей вреда по неосторожности // Рос. юстиция. 1999. № 10.

³ Обзор законодательства и судебной практики Ивановского областного суда за 4 квартал 2011 г., утвержденный постановлением Президиума Ивановского областного суда от 20.01.2012.

исполнителем преступления. Аналогичной позиции придерживаются и иные суды¹.

Вместе с тем в упомянутых статьях уголовного закона используются понятия «исполнитель», «лицо», «группа лиц», а не «субъект преступления».

Так, Верховный Суд Российской Федерации 1 июня 2010 г., отклоняя представление прокурора, отметил, что тяжкий вред здоровью причинен потерпевшему совместными действиями В. и И., который освобожден от уголовной ответственности в связи с невменяемостью, действия осужденного суд первой инстанции правильно квалифицированы как совершенные группой лиц².

В определении Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2011 отмечается, что уголовный закон не исключает при определенных условиях возможности признания преступления совершенным группой лиц по предварительному сговору с лицом, не подлежащим уголовной ответственности. При этом следует исходить из конкретных обстоятельств дела, содержания и направленности умысла лица, являющегося субъектом преступления.

Например, как установлено вердиктом коллегии присяжных заседателей, в похищении В. кроме Д. участвовало 2 лиц. Одно из этих лиц предложило Д. за денежное вознаграждение совместно с ними принять участие в похищении В., на которое Д. согласился. При этом умыслом Д. охватывалось то обстоятельство, что преступление он совершает совместно и по предварительному сговору с указанными лицами, действия которых носили целенаправленный и последовательный характер. Факт же признания их лицами, страдающими психическими расстройствами, исключаящими вменяемость, не свидетельствует об отсутствии в действиях осужденного Д. признака, предусмотренного п. «а» ч. 2 ст. 126 УК РФ, т.е. совершения похищения человека группой лиц по предварительному сговору³.

¹ Кассационное определение Московского областного суда от 16.02.2012 по делу № 22-1076.

² Определение Верховного Суда Российской Федерации от 01.06.2010 № 81-д10-11.

³ Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2011 № 85-О11-10СП.

В доктрине уголовного права ведется длительная дискуссия относительно наличия признака совершения преступления группой лиц, если одно из них не подлежит уголовной ответственности¹.

Профессор П.С. Яни полагает, что признак совершения преступления группой лиц при его совершении лицами, одно из которых не подлежит уголовной ответственности, отсутствует по причине отсутствия умысла у последнего на его совершение. Исследователь отмечает: «...чтобы лицо несло ответственность за совершение преступления в составе группы, у него должны быть соисполнители именно преступления, а не общественно опасного деяния... странно утверждать, что подлежащий ответственности субъект в принципе может договориться о совместном совершении преступления с тем, кто лишен способности адекватно оценивать свое поведение либо руководить им в силу недостижения возраста ответственности, невменяемости, иных обстоятельств. Подобная «договоренность» есть не что иное, как приискание себе в помощь источника некой дополнительной силы вроде боевой собаки, которую используют, например, в нападении при разбое».

Полагаем, что с указанным мнением следует согласиться частично. Действительно, при совершении преступления совместно с лицом, не подлежащим уголовной ответственности, за исключением случаев невменяемости или возраста, например невиновности, ответственность за совершение преступления в составе группы лиц у субъекта наступать не может.

Однако в случае совершения преступления субъектом совместно с лицом, не подлежащим уголовной ответственности в силу возраста или невменяемости, следует исходить из конкретных обстоятельств дела, содержания и направленности умысла лица, являющегося субъектом преступления.

Во-первых, субъект преступления при его совершении может быть и не осведомлен о том, что иное лицо, участвующее совместно с ним в совершении преступления, не подлежит уголовной ответственности в силу невменяемости или возраста, что не исключает наличия признака совершения преступления группой лиц. При этом субъект преступления осознает, что действует в группе и преступный результат может быть достигнут лишь коллективными усилиями. Участие в совершении преступления лиц,

¹ Яни П.С. Проблемы понимания соучастия в судебной практике // Законность. 2013. № 7. С. 44 – 49; № 8. С. 24 – 28.

не подлежащих уголовной ответственности, облегчает субъекту его совершение, увеличивает возможность достижения преступного результата. На указанные обстоятельства указывалось в решениях Верховного Суда Российской Федерации¹.

Учитывая, что умысел субъекта преступления направлен на его совместное совершение с иным лицом, уголовная ответственность должна наступать за совершение преступления группой лиц. Указанный вывод соответствует принципам вины и справедливости, закрепленным в ст. 5, 6 УК РФ.

Во-вторых, безусловное сравнение лица, не подлежащего уголовной ответственности, с «источником дополнительной силы вроде боевой собаки» является спорным.

В-третьих, согласно ч. 1 ст. 32 УК РФ соучастием является умышленное совместное участие двух или более лиц в совершении умышленного преступления. В законодательном определении понятия «соучастие» отсутствует указание на исполнителя или на субъект преступления. Человек, не подлежащий уголовной ответственности в силу невменяемости или возраста, в уголовном законе именуется как «лицо». Таким образом, исходя из законодательного содержания понятия «соучастие», с определенной достоверностью следует вывод о том, что субъект преступления, совершивший его с лицом, не подлежащим уголовной ответственности в силу возраста или невменяемости, должен нести уголовную ответственность за преступление, совершенное группой лиц.

Вместе с тем, если субъект преступления осознает, что совместно участвует в совершении преступления с лицом, не подлежащим уголовной ответственности в силу возраста или невменяемости, его действия не могут рассматриваться как совершенные группой лиц.

В рамках проведенного исследования выявлена очевидная необходимость формирования в пределах Общей части УК РФ нового института уголовного права – сопричинение вреда, который в полной мере будет охватывать случаи всякого причинения преступного результата усилиями нескольких лиц².

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20.05.2004 по делу № 56-ДП-04-20.

² *Пикуров Н.* Новое в уголовно-правовой охране транспортной безопасности // Уголовное право. 2014. № 3. С. 56 – 62.

К.В. Цепелев,
старший научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Актуальные вопросы привлечения
к уголовной ответственности
за отказ свидетеля или потерпевшего
от дачи показаний**

Важным правовым средством обеспечения законности в ходе предварительного расследования является уголовное законодательство. Ряд уголовно-правовых норм, содержащихся в гл. 31 «Преступления против правосудия» УК РФ (ст. 302 – 309), образуют механизм обеспечения получения достоверных доказательств. Его функция состоит в том, чтобы посредством уголовно-правовых запретов гарантировать процесс установления объективных обстоятельств дела, обеспечив при этом соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Однако при реализации названных уголовно-правовых норм возникает ряд проблем: высокая латентность указанных преступлений, недостаточная четкость уголовно-правовых норм, неполное их соответствие уголовно-процессуальному законодательству, которое регулирует порядок доказывания и устанавливает круг его субъектов.

Одной из таких норм является ст. 308 УК РФ «Отказ свидетеля или потерпевшего от дачи показаний», применение которой вызывает ряд проблемных вопросов.

В соответствии со ст. 78, 79 УПК РФ, ст. 69 ГПК РФ показания представляют собой сведения о фактических данных, на основе которых устанавливаются обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения гражданского или уголовного дела, полученные во время допроса в установленном законом порядке.

Согласно ст. 308 УК РФ ответственность наступает только за отказ свидетеля или потерпевшего от дачи показаний. Уклонение же от дачи показаний не криминализировано.

В то же время Федеральным законом от 28.12.2013 № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» в указанную статью внесены изменения – уголовно наказуемым стало также уклонение потерпевшего от прохождения освидетельствования, от производства в отношении него судебной экспертизы в случаях, когда не требуется его согласие, или от предоставления образцов почерка и иных образцов для сравнительного исследования.

Между тем с отказом от дачи показаний нередко смешивают уклонение от явки к следователю или в суд. Некоторые авторы обосновывают точку зрения, согласно которой отказ от дачи показаний может быть осуществлен в форме уклонения от явки лица в орган дознания, к следователю или в суд. Уклонение может выражаться в уходе из суда, прокуратуры и т.д. лица, которое вызвано либо доставлено туда¹.

Представляется, что эта позиция неверна, так как уклонение от явки к следователю или в суд влечет не уголовную ответственность, а применение мер процессуального принуждения (ст. 111 – 113, 117 УПК РФ), к числу которых относятся обязательство о явке, привод, денежное взыскание.

Необходимо отметить, что помимо отказа от дачи показаний на любой стадии уголовного процесса можно столкнуться с уклонением от дачи показаний путем таких ответов на вопросы, как «не помню», «не видел», «не знаю» и т.д.² Уголовно наказуемыми их признать нельзя в связи с практической невозможностью опровергнуть восприятие человеком какого-либо факта. В связи с этим уголовному преследованию подлежат лишь те лица, которые прямо отказались хотя бы один раз дать показания на стадии предварительного расследования и впоследствии, но ни-

¹ См.: *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации* / под ред. А.С. Михлина. М., 1996. С. 550.

² *Гончаров Д.Ю.* Ответственность за отказ от дачи показаний // Журн. рос. права. 2002. № 6. С. 109.

как не ранее, поскольку на стадии возбуждения уголовного дела показания получены быть не могут.

В научной литературе высказывается мнение о том, что уголовная ответственность по ст. 308 УК РФ исключается при наличии уважительной причины отказа от дачи показаний (например, в целях недопустимости разглашения государственной тайны)¹.

С данным мнением можно поспорить, поскольку диспозицией ст. 308 УК РФ не предусмотрена возможность отказа от дачи показаний по уважительной причине. В связи с этим убедительной представляется точка зрения Л.В. Лобановой, предлагающей дополнить ст. 283 УК РФ примечанием об освобождении от уголовной ответственности лиц, предавших огласке сведения, которые составляют государственную тайну, путем дачи показаний на следствии или в суде. При этом к субъектам преступления, предусмотренного ст. 283 УК РФ, предлагается дополнительно отнести лиц, которым указанные сведения стали известны в связи с расследованием или рассмотрением в суде уголовного дела (следователь, прокурор, судья).

Таким образом, отказ от дачи показаний, который мотивируется невозможностью разглашения государственной и другой (банковской, коммерческой, врачебной) тайны, не освобождает лицо от ответственности по ст. 308 УК РФ. Однако необходимо иметь в виду, что согласно ч. 2 ст. 51 Конституции Российской Федерации федеральным законом могут устанавливаться случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания.

Статья 80 УПК РФ предусматривает в качестве доказательств по уголовному делу заключение или показания эксперта. Однако эксперт не является субъектом преступления, предусмотренного ст. 308 УК РФ, и за отказ или уклонение от дачи заключения или показаний без уважительной причины может быть привлечен лишь к дисциплинарной ответственности. То же самое относится и к специалисту. В связи с этим представляется необходимым ввести уголовную ответственность за отказ эксперта и специалиста от дачи заключения или показаний в судебном засе-

¹ Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть / под ред. Г.Н. Борзенкова, В.С. Комиссарова. М., 1997. С. 614.

дании либо при производстве предварительного расследования, внеся соответствующие изменения в ст. 308 УК РФ.

Отказ от дачи показаний следует отграничивать от других преступлений, посягающих на нормальную (законную) деятельность суда, прокуратуры, органов предварительного расследования. Например, может возникнуть следующий вопрос: не будет ли отказ лица дать показания о месте нахождения преступника, орудий и средств совершения преступления и т.д. способом укрывательства преступлений, ответственность за которое предусмотрена ст. 316 УК РФ? Такое деяние следует квалифицировать как отказ от дачи показаний, а отграничение от укрывательства преступлений проводить по признакам объективной стороны состава преступления. Отказ от дачи показаний представляет собой пассивное поведение субъекта в виде общественно опасного бездействия. В случае же укрывательства объективная сторона характеризуется активными действиями, которые выражаются в сокрытии преступника, орудий и средств совершения преступления, следов преступления либо предметов, добытых преступным путем, некоторых других действиях.

В завершение представляется необходимым привести статистические данные о количестве лиц, осужденных за совершение преступления, предусмотренного ст. 308 УК РФ, в период с 2006 по 2014 г.: 2006 г. – 120 человек, 2007 г. – 107 человек, 2008 г. – 63 человека, 2009 г. – 68 человек, 2010 г. – 75 человек, 2011 г. – 43 человека, 2012 г. – 45 человек, 2013 г. – 40 человек; 2014 г. – 46 человек¹. Налицо тенденция снижения числа лиц, осужденных за совершение рассматриваемого преступления.

Таким образом, как в законодательном регулировании, так и в практике применения ст. 308 УК РФ существуют актуальные вопросы, которые требуют комплексного решения.

¹ По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации.

М.Н. Шагарова,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
старший прокурор отдела
по надзору за уголовно-процессуальной
и оперативно-розыскной деятельностью
прокуратуры Смоленской области

Обжалование следователем процессуальных решений руководителя следственного органа

Руководитель следственного органа – должностное лицо, возглавляющее соответствующее следственное подразделение, а также его заместитель¹.

Регулирование полномочий руководителя следственного органа (начальника следственного отдела) претерпело на своем эволюционном пути значительные изменения. Это относится не только к перечню полномочий, но и к первопричине наделения руководителя следственного подразделения процессуальными полномочиями. Если на этапе зарождения института ведомственного процессуального контроля основными идеями были недопущение произвольного (несанкционированного законом) вмешательства в деятельность следователя и предупреждение нарушений им уголовно-процессуального законодательства, то в настоящий момент система ведомственного контроля направлена на управление предварительным следствием (следователями). Ранее регламентировались отношения следователя только с непосредственным начальником. Как отмечает С.А. Табаков, современное нормативное описание ведомственного процессуального контроля возводит над следователем централизованную вертикаль субъектов контроля за его деятельностью.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК РФ руководитель следственного органа уполномочен давать следователю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, привлечении лица в качестве обвиняемого, об избрании в отношении подозреваемого, обвиняемого меры пре-

¹ Пункт 38¹ ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

сечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения, лично рассматривать сообщения о преступлении, участвовать в проверке сообщения о преступлении.

Следователю законодателем предоставлено право обжалования указаний руководителя следственного органа.

Согласно ч. 3 ст. 39 УПК РФ указания руководителя следственного органа по уголовному делу даются в письменной форме и обязательны для исполнения следователем. Они могут быть обжалованы следователем руководителю вышестоящего следственного органа. Обжалование этих указаний не приостанавливает их исполнения, за исключением случаев, когда указания касаются изъятия уголовного дела и передачи его другому следователю, привлечения лица в качестве обвиняемого, квалификации преступления, объема обвинения, избрания меры пресечения, производства следственных действий, которые допускаются только по судебному решению, а также направления дела в суд или его прекращения. Обжалуя указания руководителя следственного органа, следователь вправе предоставить руководителю вышестоящего органа материалы уголовного дела и письменные возражения на них. Порядок, сроки разрешения жалобы следователя руководителем вышестоящего следственного органа, виды решений, которые он может принять, рассмотрев жалобу и представленные возражения, действующий УПК РФ не предусматривает. Нет в законе и запрета оставить уголовное дело в производстве следователя, который обжаловал указания руководителя следственного органа вышестоящему руководителю по одному из перечисленных случаев, если руководитель вышестоящего следственного органа отказал следователю в удовлетворении его жалобы.

В связи с этим ряд ученых считает, что следователь утратил те основанные на здравом смысле и требованиях законодательной техники правовые гарантии, которые обеспечивали ему процессуальную самостоятельность и разумную независимость в процессуальных отношениях как с прокурором, так и с начальником следственного отдела. В настоящее время следователь в случае согласия руководителя вышестоящего следственного органа с указаниями, которые дал ему (следователю) нижестоящий руководитель следственного органа, обязан будет, вопреки своему

внутреннему убеждению, велению совести и норм нравственности, выполнять эти указания¹.

Часть 3 ст. 39 УПК РФ не определяет порядок действий следователя после отклонения руководителем вышестоящего следственного органа его возражений на указания нижестоящего руководителя.

Следователь, несмотря на принимаемые законодателем попытки придать его статусу процессуальную самостоятельность, находится в прямой зависимости от руководителя следственного органа, в абсолютном и жестком подчинении руководителю следственного органа. По инициативе руководителя следственного органа следователь может быть привлечен к дисциплинарной или материальной ответственности, что, по мнению В.А. Шабунина, превращает руководителя следственного органа в полномочного хозяина предварительного следствия².

Изложенное подтверждается и тем обстоятельством, что в период 2007 – 2015 гг. фактов обжалования следователем указаний руководителя следственного органа на территории Смоленской области не имелось.

Согласно общему правилу, закрепленному в ст. 123 УПК РФ, правом обжалования действий (бездействия) и решений органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа, прокурора и суда обладают участники уголовного судопроизводства, а также иные лица в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы.

Как у практических работников, так и в юридической литературе не сложилось единого мнения о праве должностных лиц, осуществляющих досудебное производство по уголовным делам, на подачу жалобы в порядке, предусмотренном ст. 124, 125 УПК РФ.

А.П. Кругликов и И.С. Дикарев считают, что ст. 123 УПК РФ не распространяет свои требования на следователя, ибо у него нет каких-либо личных интересов в уголовном судопроизводстве³.

¹ Балакишин В.С. Независимый – зависимый следователь // Законность. 2011. № 10. С. 29 – 34.

² Шабунин В.А. Руководитель следственного органа: нормативное регулирование и практика осуществления процессуальных функций и полномочий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013.

³ Кругликов А.П., Дикарев И.С. Следователь и дознаватель как субъекты обжалования в уголовном процессе России // Следователь. 2004. № 5.

В противоположность им Ф.Н. Багаутдинов и О.В. Химичева считают, что право обжалования для лиц, осуществляющих досудебное производство по уголовным делам, не предусмотрено, но должно быть введено, в частности, для следователя, исходя из принципа состязательности сторон и для усиления процессуальной самостоятельности следователя, что обеспечит контроль со стороны органа, не относящегося к стороне обвинения¹.

Ю.Ю. Коновалова в своем исследовании отмечает, что следователь как участник уголовного судопроизводства обладает правом обжалования в суд действий и решений руководителя следственного органа и прокурора в случае нарушения его прав указанными должностными лицами как человека или гражданина. Для устранения возможных злоупотреблений со стороны руководителя следственного органа и (или) прокурора предлагаем дополнить ч. 2 ст. 38 УПК РФ п. 7 следующего содержания: «7) в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, дознаватель, следователь вправе обжаловать действия (бездействие) и решения прокурора или руководителя следственного органа в суд»².

Полагаем, что указанная позиция является попыткой придать процессуальной самостоятельности следователя иное значение, сопряженное с возможностью его обращения в суд, которое вступает в противоречие с фундаментальными основами российского уголовного процесса.

Проанализировав правовую природу и назначение судебной процедуры, предусмотренной ст. 125 УПК РФ, можно сделать вывод, что данная процессуальная норма не предусматривает возможности обжалования следователем в суде указаний прокурора или руководителя следственного органа, поскольку такой спор не имеет отношения к реализации гражданами конституционного права на судебную защиту своих прав и свобод. Ни ст. 46 Конституции Российской Федерации, ни ст. 125 УПК РФ не могут рассматриваться как правовое основание для разрешения в суде межведомственных и внутриведомственных споров, даже

¹ Багаутдинов Ф.Н. Обеспечение публичных и личных интересов при расследовании преступлений. М.: Юрлитинформ, 2004; Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М.: ЮНИТА-ДАНА; Закон и право, 2004.

² Коновалова Ю.Ю. Следователь – субъект обжалования действий (бездействия) и решений должностных лиц, осуществляющих досудебное производство по уголовному делу // Проблемы в рос. законодательстве. 2009. № 2.

если они касаются вопросов применения норм уголовного или уголовно-процессуального права.

Рассмотрение судом жалоб следователей на указания надзирающих органов вошло бы в противоречие с задачами суда в уголовном судопроизводстве как органа, осуществляющего правосудие, которое в соответствии со ст. 118 Конституции Российской Федерации и ст. 6, 8 УПК РФ заключается в защите прав и законных интересов потерпевших от преступлений, защите личности от незаконного привлечения к уголовной ответственности, справедливом наказании виновных и реабилитации необоснованно подвергнутых уголовному преследованию¹.

Изложенное выше свидетельствует о необходимости дополнения УПК РФ нормами, прямо определяющими, какие решения, в какие сроки, в каком порядке могут быть обжалованы следователем, порядок и сроки рассмотрения жалоб и возражений следователя.

О.В. Янчуркин,
научный сотрудник НИИ
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

О практике расследования уголовных дел, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем

Согласно данным официальной статистики, уровень преступности в сфере легализации (отмывания) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем (ст. 174 и 174¹ УК РФ), в сравнении с зарегистрированными общеуголовными преступлениями остается неизменно низким, указанные

¹ *Жудро К.* Судебный порядок рассмотрения жалоб в соответствии со ст. 125 УПК РФ (к вопросу о возможности обжалования следователем судебного решения, указания прокурора и руководителя следственного органа) // Уголовное право. 2012. № 1.

преступления совершаются в условиях неочевидности и носят латентный характер.

Так, количество зарегистрированных и находящихся в производстве уголовных дел и материалов проверок сообщений о преступлениях рассматриваемой категории в 2012 г. составило всего 1010 из 2 688 776 преступлений (0,04%), в 2013 г. – 1032 из 2 584 346 (0,04%), а в 2014 г. – 1162 из 2 566 462 преступлений (0,05%)¹.

Вместе с тем размер причиненного ущерба по данной категории уголовных дел различен. В 2012 г. из 267 774 380 руб. причиненного ущерба по всем составам преступлений на долю легализованных приходилось 1 819 253 руб. – 0,7%, по итогам 2013 г. этот показатель вырос практически в 7 раз и составил 12 108 813 руб. из 386 000 102 руб. общего ущерба (3,1%), а в 2014 г. этот показатель составил лишь – 0,5%, т.е. 349 335 123 руб. и 1 841 672 руб. соответственно².

Реальная сумма ущерба, причиненная государству от легализации (отмывания) преступных доходов, гораздо выше. По официальным данным Центрального банка Российской Федерации (далее – ЦБ РФ), по строке сомнительные операции объем нелегально выведенного капитала из страны по итогам 2014 г. составил 8,6 млрд дол. США. Хотя это гораздо меньше того, что было незаконно обналичено в 2013 г. – 26,5 млрд, против 38,8 млрд дол. США в 2012 г.³, но в то же время является существенной потерей для бюджета Российской Федерации. Для сравнения расходы на здравоохранение в 2014 г. составили 8,9 млрд дол.

¹ Статистические данные о состоянии преступности за период с 2012 по 2014 г. // Статистика ГИАЦ МВД России за январь-декабрь с 2012 по 2014 г. Ф. 491-КН.1.

² Сведения о нанесенном материальном ущербе и его возмещении // Статистика ГИАЦ МВД России за январь-декабрь с 2012 по 2014 г. Ф. 052 КН.1. Сведения о выявленных преступлениях, связанных с легализацией (отмыванием) денежных средств или иного имущества, приобретенного преступным путем, следствие по которым обязательно // Статистика ГИАЦ МВД России за январь-декабрь с 2012 по 2014 г. Ф. 475 КН.11.

³ Платежный баланс Российской Федерации за 2014 г. (по методологии шестого издания «Руководства по платежному балансу и международной инвестиционной позиции» (РПБ6)) / Официальный сайт Банка России в сети интернет, статистика. URL: http://www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/bal_of_payments_new_14.htm&pid=svs&sid=itm_19931 (дата обращения: 21.05.2015).

США¹. Таким образом, объем незаконно выведенных денежных средств за рубеж равен расходам государства на медицинское обслуживание населения страны.

Проведенный анализ практики расследования уголовных дел рассматриваемой категории показал, что в большинстве случаев по делам, связанным с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органами предварительного следствия действия по распоряжению имуществом, полученным в результате совершения преступлений, ошибочно квалифицировались как отдельное преступление, предусмотренное ст. 174¹ УК РФ, которое входило в основной состав преступления.

Кроме того, причинами вынесения судом решений об оправдании обвиняемых в легализации имущества и денежных средств, полученных преступным путем, явились недостаточность доказательств, подтверждающих наличие умысла на отмыwanie денежных средств, а также подтверждающих, что при совершении сделок использовалось имущество, полученное преступным путем.

В ряде субъектов Российской Федерации по аналогичным уголовным делам суды принимают противоположные решения. Так, в одних случаях денежные средства, полученные за сбыт наркотических средств через электронные платежные системы сети Интернет – «Киви-кошелек», «Яндекс.Деньги», «Юнистрим» и др., считаются легализацией, т.е. финансовыми операциями, проводимыми в целях придания правомерного вида владению, пользованию и распоряжению указанными денежными средствами, а в других – способом совершения преступления без дополнительной квалификации.

Так, в первом случае, приговором Автозаводского районного суда г. Тольятти от 03.06.2014 Е., Б., Ж. осуждены по п. «а», «б» ч. 3 ст. 228¹ УК РФ и по п. «а» ч. 3 ст. 174¹ УК РФ.

Судом установлено, что Е., заведомо зная, что героин является наркотическим средством, запрещенным в свободном гражданском обороте на территории Российской Федерации, в период с 6 июня по 14 августа 2013 г., действуя группой лиц по предварительному сговору с Ж. и Б., осуществили незаконный сбыт

¹ Федеральный закон от 02.12.2013 № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // Рос. газ. 2013. 6 дек.

наркотических средств в значительном размере. Сбыт наркотических средств осуществлялся путем использования так называемых закладок¹, в период с 01.07.2013 по 10.08.2013 через платежную систему «Юнистрим» в ОАО АКБ «Авангард» на имя Ж. и Е. в качестве оплаты за наркотическое средство были переведены денежные средства на общую сумму 398 507 руб., а затем с помощью пластиковых карт обналичены через банкомат.

Во втором случае при аналогичной ситуации апелляционным определением Мосгорсуда от 17.02.2014 изменен приговор Измайловского районного суда от 24.10.2013, по которому С. был осужден по п. «а», «г» ч. 3 ст. 228¹, ч. 1 ст. 30 п. «а», «г» ч. 3 ст. 228¹ УК РФ к 11 годам 6 месяцам лишения свободы с отбыванием в исправительной колонии особого режима и оправдан на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ по ч. 3 ст. 174¹ УК РФ в связи с отсутствием состава преступления.

Судебная коллегия, оставив приговор в силе, в части оправдала последнего по ст. 174¹ УК РФ, указав, что использование участниками организованной группы кредитных банковских карт являлось способом совершения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, и дополнительной квалификации данные действия не требуют.

Решение проблемы видится в дополнительных разъяснениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации по финансовым операциям, образующим состав рассматриваемых преступлений.

Вместе с тем стоит отметить, что с учетом значительной латентности фактов легализации доходов, а также того, что преступления в данной сфере представляют серьезную угрозу национальной безопасности, нарушая нормальное функционирование государства и его основных институтов, принят Федеральный закон от 28.06.2013 № 134-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям», который существенно расширил возможности выявления и применения положений ст. 174 и 174¹ УК РФ. В частности, стало возможным приме-

¹ Наркотоорговцы после полной оплаты товара скрывают наркотик в безопасном месте и только после этого сообщают лицу, заказавшему его, место закладки. Используется данная система для безопасности как торговца, так и наркопотребителя.

нять легализацию преступных доходов по ст. 193, 194, 198, 199, 199¹ и 199² УК РФ. Вместе с тем, как показывает анализ правоприменительной практики, кардинальных изменений на данном направлении не произошло.

Связано это с неудачной конструкцией ст. 174 и 174¹ УК РФ, согласно которой легализовать возможно только то имущество, которое было приобретено в результате совершения преступления. Исходя из этого, ряд ученых считает, что налоговые и таможенные преступления не подпадают под диспозицию рассматриваемых статей, так как денежные средства или иное имущество, с которых, например, необходимо было уплатить налог, были получены законным путем. Но здесь нужно учитывать и позицию других ученых, считающих, что, не уплатив установленные законом налоговые сборы, лицо совершает преступление и денежные средства, не уплаченные в государственный или муниципальный бюджет, являются преступными. Соответственно их дальнейший оборот в легальной хозяйственной деятельности должен признаваться легализацией преступных доходов.

В связи с этим представляется целесообразным предусмотреть в готовящемся в настоящее время новом постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем» положения, прямо указывающие на то, что рассматриваемые составы распространяются и на преступления, предусмотренные ст. 193, 194, 198, 199, 199¹ и 199² УК РФ.

Содержание

РАЗДЕЛ I. ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

<i>Вавилин М.В.</i> Актуальные вопросы организации и координации системы правового воспитания и правового просвещения в Российской Федерации.....	3
<i>Ережипалиев Д.И.</i> Совершенствование законодательства о запрете розничной продажи алкогольной продукции несовершеннолетним.....	11
<i>Журавлева А.С.</i> Прокурорский надзор за исполнением законов, обеспечивающих охрану интеллектуальной собственности.....	16
<i>Какителашвили М.М.</i> Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере охраны лесов от пожаров.....	22
<i>Маматов М.В.</i> Актуальные вопросы деятельности прокуратуры по правовому просвещению в масс-медиа.....	29
<i>Мельникова А.А.</i> Право граждан на обеспечение лекарственными средствами и роль прокуратуры в его соблюдении.....	33
<i>Мельникова М.Б.</i> О некоторых аспектах, связанных с участием прокурора в решении вопроса о лишении родительских прав.....	37
<i>Огай А.Г.</i> Особенности прокурорского надзора за соблюдением прав на своевременную оплату труда в периоды экономических кризисов в Республике Казахстан.....	44
<i>Окунева К.Д.</i> Анализ состояния прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления.....	51
<i>Сергеева Е.П.</i> О некоторых проблемах, выявляемых прокурорами при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях в экологической сфере.....	58
<i>Синельщикова Е.Ю.</i> Информационно-аналитическое обеспечение прокурорского надзора за соблюдением прав инвалидов.....	64

<i>Ступаченко Е.В.</i> О некоторых вопросах совершенствования деятельности постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации и участия в них прокуроров.....	71
<i>Тухватуллин Т.А.</i> Приоритеты надзорной деятельности российской прокуратуры в экономической сфере.....	77
<i>Ульянов А.Ю.</i> Конституционно-правовые аспекты теории приоритетов деятельности прокуратуры.....	82
<i>Умрихин М.В.</i> Современные аспекты прокурорского надзора за исполнением законов организациями, осуществляющими управление многоквартирными домами.....	89
<i>Усов А.Ю.</i> Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с государственными органами, в отношении которых не осуществляется прокурорский надзор.....	95
<i>Фурсова С.Ю.</i> Деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законов о ценообразовании на социально значимые продукты питания в условиях экономического кризиса в России.....	99
<i>Хусяйнова С.Г.</i> Противодействие правонарушениям в сфере ценообразования на продукты питания мерами прокурорского реагирования.....	101
<i>Чуклинов К.А.</i> К вопросу о предмете прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства.....	107
<i>Шибина А.В.</i> Актуальные проблемы прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на охрану здоровья.....	114

РАЗДЕЛ II. ПРОБЛЕМЫ КРИМИНОЛОГИИ, УГОЛОВНОГО И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

<i>Агаджанян М.А.</i> Мировое сообщество и геноцид: правовой анализ.....	122
<i>Антипов А.Ю.</i> К вопросу о доказывании по уголовным делам.....	130
<i>Артеменков В.К.</i> Проблема объективного вменения в свете перспективы признания юридического лица субъектом уголовной ответственности.....	135

<i>Ахметзакиров Н.Р.</i> Оказание международной правовой помощи: история вопроса, принципы и формы.....	142
<i>Болотова Е.Д.</i> Причины и предупреждение преступлений в сфере дорожного движения.....	148
<i>Виноградова А.Д.</i> Укрытие преступлений от учета и регистрации: практика прокурорского реагирования.....	156
<i>Гаврилин П.А.</i> Психическое расстройство как признак умышленного причинения тяжкого вреда здоровью.....	161
<i>Демьяненко В.А.</i> О роли государства в формировании правовых ценностей в сфере охраны собственности на примере противодействия мошенничеству.....	166
<i>Докуев А.А.</i> Уголовная ответственность за содействие террористической деятельности: проблемы дифференциации..	172
<i>Исламова Э.Р.</i> Деятельность прокурора как гарантия обеспечения законности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.....	180
<i>Кустова В.В.</i> Финансирование преступной деятельности как проявление соучастия в преступлении.....	186
<i>Лошкарев В.В.</i> Проблемные вопросы прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел в органах МВД России..	195
<i>Медунцева С.М.</i> Некоторые вопросы квалификации преступлений, предусмотренных статьей 327 Уголовного кодекса Российской Федерации.....	200
<i>Моисеенко Е.О.</i> Некоторые проблемы хранения вещественных доказательств.....	207
<i>Новиков С.К.</i> Международные источники антикоррупционных норм.....	211
<i>Ротнова И.Б.</i> Историко-правовой аспект признания прокурора субъектом уголовного судопроизводства по законодательству России и Украины.....	217
<i>Симонова И.С.</i> О некоторых подходах к пониманию административной преюдиции.....	222

<i>Ситник В.В.</i> Взаимодействие прокуратур при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.....	229
<i>Талья Е.А.</i> Роль прокурора в обеспечении законности задержания и заключения под стражу лиц, совершивших преступления на территории иностранных государств.....	234
<i>Халиуллин А.И.</i> О некоторых направлениях совершенствования правового регулирования ответственности блогеров в России.....	238
<i>Хромов Е.В.</i> Актуальные вопросы совместного причинения вреда: уголовно-правовой аспект.....	244
<i>Цепелев К.В.</i> Актуальные вопросы привлечения к уголовной ответственности за отказ свидетеля или потерпевшего от дачи показаний.....	251
<i>Шагарова М.Н.</i> Обжалование следователем процессуальных решений руководителя следственного органа.....	255
<i>Янчуркин О.В.</i> О практике расследования уголовных дел, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем.....	259

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

*Сборник материалов
VII научно-практической конференции
молодых ученых*

(19 июня 2015 г., г. Москва)

Подписано в печать 09.11.2015. Формат 60x90/16. Печ.л. 16,75.
Тираж 100 экз. Заказ 52.

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