

УНИВЕРСИТЕТ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
МОСКОВСКИЙ ФИНАНСОВО-ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МФЮА

# **ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

*Сборник статей участников  
Международной научно-практической конференции  
(I Международной Школы-семинара  
молодых ученых-юристов),  
г. Москва, 10 сентября 2019 г.*

Москва



2020

УДК 342.7  
ББК 67  
З 40

**Редакционная коллегия:**

*В.В. Казаков* – ученый секретарь Университета прокуратуры  
Российской Федерации, канд. юрид. наук;

*К.А. Комогорцева* – ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института  
Университета прокуратуры Российской Федерации, канд. юрид. наук

**Рецензенты:**

*Н.В. Субанова* – проректор Университета прокуратуры Российской Федерации, д-р юрид. наук;

*О.В. Качалова* – руководитель научного направления исследования проблем правосудия  
проблем уголовного судопроизводства Научного центра исследования проблем правосудия  
Российского государственного университета правосудия, д-р юрид. наук, доц.

*Д.А. Соколов* – ведущий научный сотрудник Научно-исследовательского института Универ-  
ситета прокуратуры Российской Федерации, канд. юрид. наук

*Ответственность за содержание статей, за точность и достоверность приведенных  
фактов, данных и цитат, а также за библиографический аппарат несут авторы статей*

*Сведения об авторах статей приведены по состоянию на дату проведения конференции*

**З 40      Защита прав и свобод человека и гражданина:** теория  
и практика: сборник статей участников Международной научно-  
практической конференции (I Международной Школы-семинара  
молодых ученых-юристов), г. Москва, 10 сентября 2019 г. / под ред.  
В.В. Казакова, К.А. Комогорцевой ; Университет прокуратуры Рос-  
сийской федерации ; Московский финансово-юридический универси-  
тет МФЮА. – М. : МФЮА, 2020. – 252 с. – Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-94811-324-1

В сборник включены статьи участников Международной научно-практи-  
ческой конференции (I Международной Школы-семинара молодых ученых-юри-  
стов) «Законность в Российской Федерации: проблемы обеспечения, тенденции,  
перспективы», проведенной Университетом прокуратуры Российской Федерации  
и Московским финансово-юридическим университетом МФЮА 10 сентября 2019 г.  
В статьях рассматриваются вопросы обеспечения прав и свобод человека и гражданина  
средствами прокурорского надзора, в уголовном судопроизводстве и при осуществле-  
нии оперативно-розыскной деятельности, гражданско-правовые и уголовно-правовые  
способы защиты прав и свобод человека и гражданина.

Для работников правоохранительных и контрольно-надзорных органов, на-  
учных и педагогических работников, аспирантов, адъюнктов, студентов и курсантов  
юридических вузов и факультетов.

УДК 342.7  
ББК 67

© Университет прокуратуры Российской Федерации, 2020  
© Московский финансово-юридический  
университет МФЮА, 2020

ISBN 978-5-94811-324-1

## СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово ректора Университета прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора О.С. КАПИНУС .....	11
<i>Александр Юрьевич ВИНУКUROV</i> О некоторых вопросах осуществления прокурорами административного преследования за нарушения прав и свобод человека и гражданина .....	14
<i>Вячеслав Николаевич ИСАЕНКО</i> Криминалистическая версия и информационная основа поддержания государственного обвинения: дискуссионные вопросы ....	21
<i>Андрей Анатольевич ТИМОШЕНКО</i> Реформа структуры российских судебных и правоохранительных органов и независимость судьи, прокурора и следователя .....	29
<i>Михаил Михайлович КАКИТЕЛАШВИЛИ</i> Обеспечение избирательных прав граждан средствами прокурорского надзора .....	36
<i>Антон Валерьевич КИСЛЯКОВ</i> Отдельные вопросы оснований назначения принудительных мер медицинского характера в отношении осужденных с психическими расстройствами, не исключающими вменяемости.....	44
<i>Петр Петрович ЛАНГ</i> Аксиология правоприменительной практики как квинтэссенция правовой материи .....	52
<i>Юлия Андреевна ЛАПУНОВА</i> Защита личности, общества и государства от преступных посягательств, совершаемых на религиозной почве, как цель оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.....	58
<i>Вадим Вадимович ЛОШКАРЕВ</i> Прокурор в системе противодействия незаконным финансовым операциям: от практики к теории.....	62
<i>Мария Михайловна МУХЛЫНИНА</i> Обеспечение прав граждан на благоприятную окружающую среду средствами прокурорского надзора в России в современный период .....	68
<i>Аскар Абужанович КАЛИЕВ</i> Роль прокурора в снижении социальной напряженности.....	74

<i>Екатерина Михайловна БЕЛАШОВА</i> О необходимости полового воспитания сквозь призму криминологического аспекта.....	81
<i>Дарья Сергеевна БЕЛОУСОВА</i> Особенности защиты прокурором трудовых прав членов экипажей морских судов.....	88
<i>Павел Александрович БЕЛЯТКО</i> Правовое регулирование гражданско-правовой ответственности муниципальных образований перед гражданами .....	96
<i>Кирилл Алексеевич БЕРЧАНСКИЙ</i> Уголовно-правовая защита прав граждан в сфере биомедицинских экспериментов: опыт зарубежья в применении к России.....	101
<i>Лилия Романовна БОРЕЦКАЯ</i> Научные подходы и практика применения примирительных процедур в цивилистическом процессе.....	110
<i>Мария Дмитриевна БОРИСОВА</i> Уголовно-правовая защита прав граждан на экономическую деятельность в условиях свободной конкуренции .....	114
<i>Ольга Владимировна БУЛАНОВА</i> Административная ответственность должностных лиц органов предварительного расследования как способ обеспечения исполнения требований прокурора о соблюдении разумного срока уголовного судопроизводства на досудебных стадиях.....	120
<i>Сергей Александрович ВДОВИН</i> О некоторых вопросах недопустимости поворота к худшему при пересмотре обвинительного приговора в апелляционном порядке....	126
<i>Глеб Олегович ВИЛИНСКИЙ</i> Некоторые аспекты прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии финансированию экстремистской деятельности и терроризма как элемента обеспечения прав и свобод человека и гражданина в условиях развития информационных и телекоммуникационных технологий.....	132
<i>Юрий Яковлевич ВЛАСОВ</i> Проблемы исключения недопустимых доказательств в досудебном производстве по уголовному делу .....	140

<i>Светлана Сергеевна ГОНЧАРЕНКО</i> Гражданско-правовая ответственность государства за причиненный вред как один из элементов механизма обеспечения и защиты прав и свобод граждан.....	144
<i>Илья Николаевич ЕФИМОВЫХ</i> Участие педагога в судебном следствии по уголовному делу .....	150
<i>Татьяна Эдуардовна ЖЕРЕБЦОВА</i> К вопросу об актах прокурорского реагирования в сфере осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве .....	158
<i>Ольга Анатольевна КОЗУСЕВА</i> Проверка исполнения законов в российском законодательстве .....	166
<i>Анастасия Алексеевна КОРОБКОВА</i> Вопросы правового регулирования квестов.....	172
<i>Елизавета Сергеевна КОРОСТЫЛЕВА</i> Защита прав потребителей при оказании туристских услуг .....	175
<i>Светлана Игоревна КОРЯЧЕНЦОВА</i> Особенности обеспечения прав и свобод человека и гражданина при осуществлении прокурорского надзора за законностью правовых актов в сфере градостроительной деятельности .....	181
<i>Константин Вячеславович КРОШКИН</i> О соотношении деятельности органов прокуратуры по профилактике правонарушений с иными видами прокурорской деятельности .....	188
<i>Михаил Николаевич КУСТОВ</i> Особенности полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов, регулирующих труд осужденных .....	195
<i>Юлия Владимировна ЛАВРОВА</i> Проблемы организации прокурорского надзора за соблюдением прав лиц с ограниченными возможностями здоровья.....	202
<i>Валерия Анатольевна МОНГУШ</i> Проблемы судебной защиты соискателей, подвергшихся дискриминации со стороны работодателей .....	209
<i>Ирина Викторовна ОРЛОВСКАЯ</i> Обеспечение мерами прокурорского реагирования права каждого на доступ к качественной и безопасной питьевой воде:	

---

положительный опыт, проблемы правового регулирования и правоприменения (на примере Костромской области) .....	213
<i>Анастасия Игоревна ПЕТРОВА</i>	
К вопросу о цели и основных задачах деятельности прокуратуры по обеспечению прав несовершеннолетних в миграционной сфере .....	220
<i>Ярослав Васильевич ЦИТОВИЧ</i>	
Понятие, задачи, предмет и сущность прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина .....	226
<i>Иван Александрович ШАДРИН</i>	
Мелкое взяточничество: к вопросу об эффективности уголовно-правового запрета .....	232
<i>Сахаайя Дмитриевна ШАХУРДИНА</i>	
Содействие многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг органам прокуратуры .....	239
<i>Артем Васильевич ШИШОВ</i>	
К вопросу о процессуальных сроках применения залога в качестве меры пресечения .....	247
Список сокращений .....	251

# CONTENTS

Opening speech rector of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor O.S. KAPINUS.....	11
<i>Aleksandr Yur`evich VINOKUROV</i> About some issues of implementation by prosecutors administrative prosecution for violations rights and freedoms of man and citizen .....	14
<i>Vyacheslav Nikolaevich ISAENKO</i> The forensic version as an information basis for maintaining state prosecution: debatable issues.....	21
<i>Andrey Anatolyevich TIMOSHENKO</i> Reform of the structure of the Russian judicial and law enforcement bodies and independence of the judge, of the prosecutor and the investigator .....	29
<i>Mikhail Mikhajlovich KAKITELASHVILI</i> Ensuring the electoral rights of citizens by means of prosecutorial supervision.....	36
<i>Anton KISLYAKOV</i> Separate questions of the bases of appointment of compulsory measures of medical character concerning condemned with the mental disorders which are not excluding sanity .....	44
<i>Petr Petrovich LANG</i> Axiology of law enforcement practice as the quintessence of right matter ....	52
<i>Julia Andreevna LAPUNOVA</i> Protection of a person, society and state from criminal attacks committed on religious grounds, as the goal of the operational-search activity of the internal affairs bodies of the Russian Federation.....	58
<i>Vadim Vadimovich LOSHKAREV</i> Prosecutor in the system of countering illegal financial operations: from practice to theory.....	62
<i>Maria Mikhailovna MUKHLYNINA</i> Ensuring the rights of citizens to a favorable environment by means of prosecutorial supervision in Russia in the modern period.....	68
<i>Askar Abuzhanovich KALIYEV</i> The role of the prosecutor in reducing social tension .....	74

<i>Ekaterina Mikhailovna BELASHOVA</i> On the need for sex education through the prism of the criminological aspect.....	81
<i>Darya Sergeevna BELOUSOVA</i> Features of protection of labor rights by the prosecutor crew members of sea vessels.....	88
<i>Pavel Aleksandrovich BELYATKO</i> Legal regulation of civil responsibility of municipal units to citizens.....	96
<i>Kirill Alekseevich BERCHANSKY</i> Defending human rights in medical experimentation by means of criminal law: an application of foreign experience to the Russian Federation.....	101
<i>Lilia Romanovna BORETSKAYA</i> Scientific approaches and practice of application of conciliation procedures in the civilist process.....	110
<i>Mariya Dmitrievna BORISOVA</i> Criminal legal protection of the rights of citizens to economic activity in the conditions of free competition.....	114
<i>Olga Vladimirovna BULANOVA</i> Administrative responsibility of officials of bodies of preliminary investigation as a way of ensuring execution of requirements of the prosecutor about observance of reasonable term of criminal proceedings with the criminal proceedings' reasonable period of time at the pre-trial stages.....	120
<i>Sergey Aleksandrovich VDOVIN</i> On some issues of the inadmissibility of turning for the worse when reviewing a conviction on appeal.....	126
<i>Gleb Olegovich VILINSKII</i> Some aspects of prosecutorial supervision of the implementation of laws on countering the financing of extremist activities and terrorism as an element of ensuring the rights and freedoms of man and citizen in the development of information and telecommunication technologies.....	132
<i>Yuri Yakovlevich VLASOV</i> The problem of exclusion of inadmissible evidence in pre-trial proceedings in criminal case.....	140

<i>Svetlana Sergeevna GONCHARENKO</i>	
Civil liability of the state for damage caused as one of the elements of the mechanism for ensuring and protecting the rights and freedoms of citizens .....	144
<i>Ilya Nickolayevich YEFIMOVYKH</i>	
Participation of a teacher in a judicial investigation in criminal case.....	150
<i>Tatyana Eduardovna ZHEREBTSOVA</i>	
On the issue of acts of prosecutorial response in the field of prosecutorial supervision of the implementation of fisheries laws.....	158
<i>Olga Anatolyevna KOZUSEVA</i>	
Verification of law enforcement in Russian legislation .....	166
<i>Anastasia Alekseevna KOROBKOVA</i>	
Questions of legal regulation of quests.....	172
<i>Elizaveta Sergeevna KOROSTYLEVA</i>	
Protection of consumers' rights when providing tourist services.....	175
<i>Svetlana Igorevna KARACHENTSOVA</i>	
Features of ensuring the rights and freedoms of the person and the citizen at implementation of public prosecutor's supervision of legality of legal acts in the field of town-planning activity .....	181
<i>Konstantin Vyacheslavovich KROSHKIN</i>	
Correlation of the activity of prosecutor's office of the Russian Federation on prevention of offenses with other types of prosecutor's activities .....	188
<i>Mikhail Nikolaevich KUSTOV</i>	
Features of authorities of the prosecutor in the performance of supervision for performance of laws regulating the works of the condemned .....	195
<i>Yulia Vladimirovna LAVROVA</i>	
The problems of the organization of prosecutor's supervision over observance of the rights of persons with disabilities .....	202
<i>Valeria Anatolyevna MONGUSH</i>	
Problems of judicial protection of applicants affected by him discrimination by the employer .....	209
<i>Irina Victorovna ORLOVSKAYA</i>	
Ensuring the right of everyone to access to safe drinking water by prosecutorial response measures: positive experience,	

---

problems of legal regulation and law enforcement (on the example of Kostroma region) .....	213
<i>Anastasiia Igorevna PETROVA</i>	
To the question about aim and main objectives of prosecutor's activities for enforcement of minor's rights in the migration field .....	220
<i>Yaroslav Vasilyevich TSITOVICH</i>	
Concept, objectives, subject and the essence of prosecutorial supervision over observance of the rights and freedoms of man and citizen .....	226
<i>Ivan Aleksandrovich SHADRIN</i>	
Petty bribery: on the issue of the effectiveness of the criminal law prohibition in the context of a systematic approach to combating crime .....	232
<i>Sakhaaia Dmitrievna SHAKHURDINA</i>	
Assistance of multifunctional centers for providing state and municipal services to the procurement bodies .....	239
<i>Artem Vasilievich SHISHOV</i>	
On the question of the procedural terms of applying the bail as a preventive measure .....	247
List of abbreviations .....	251

**ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО  
РЕКТОРА УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОРА  
О.С. КАПИНУС**

**OPENING SPEECH  
RECTOR OF THE UNIVERSITY  
OF THE PROSECUTOR'S OFFICE  
OF THE RUSSIAN FEDERATION,  
DOCTOR OF LAW, PROFESSOR O.S. KAPINUS**

Здравствуйтесь, уважаемые коллеги!

Я рада приветствовать вас! Сегодняшний научный форум молодых научных работников и профессорско-преподавательского состава Университета прокуратуры Российской Федерации и Московского финансово-юридического университета – результат реализации совместного замысла. Международный формат позволяет конференции расширить горизонты научной мысли, обогатить национальный научный кладезь глубиной зарубежных научных прогнозов, гипотез, теоретических и практических подходов, внести вклад в развитие общего правового дела защиты прав человека и гражданина.

Предмет дискуссии выбран неслучайно. Пожалуй, сложно найти еще более подходящую тему для подробного рассмотрения высокой социальной значимости, которую получила работа юристов. Независимо от того, в какой области осуществляется их трудовая деятельность: практической или научно-исследовательской. Для молодых ученых, которые только начинают свой путь становления в профессии, понимание этого обстоятельства имеет принципиальное значение.

Действительно, поскольку вся жизнедеятельность людей фактически заключается в постоянной реализации и отстаивании собственных прав и свобод как неотъемлемых элементов правового статуса личности, то совершенно естественно, что они нуждаются в квалифицированной помощи специалистов.

На примате прав и свобод человека и гражданина базируется законодательство любого современного демократического правового государства. При этом оно не только декларирует свое отношение к правам и свободам человека и гражданина, но и берет на себя обязанность по их защите от всяческих посягательств. Не является исключением в этом отношении и Российская Федерация.

Одна из основ конституционного строя нашего государства, закреплённая в ст. 2 Конституции Российской Федерации, гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

На данном фундаментальном принципе базируются иные принципы права, на которых, в свою очередь, выстраивается обширная система законов и подзаконных актов, регламентирующих самые разнообразные общественные отношения.

Объёмы нормативно-правового регулирования прав и свобод человека и гражданина в настоящее время достигли таких масштабов, что ряд ученых обосновывают необходимость выделения новой отрасли научных знаний – науки прав человека.

И это не удивительно. Достаточно перечислить только виды прав и свобод человека и гражданина, чтобы убедиться в том, что они затрагивают абсолютно все сферы жизни каждого члена общества. Исследователи выделяют личные или гражданские, политические, а также социально-экономические и культурные права и свободы.

Конечно, в соответствии с Конституцией Российской Федерации защита прав и свобод человека и гражданина может осуществляться как путем самозащиты, так и путем обращения в соответствующую судебную инстанцию. Однако наиболее эффективным способом восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечения возможности полноценного распоряжения ими, как показывает практика, все-таки следует признать своевременную и профессиональную работу уполномоченных органов государственной власти. Тем более что защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации является одной из ключевых конституционных гарантий государства.

Особое место в системе органов государственной власти, в чью компетенцию входит непосредственное исполнение провозглашенных в Конституции государственных обязательств по защите прав и свобод человека и гражданина, занимают органы и организации прокуратуры Российской Федерации и других государств. Именно прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» прямо закреплена функция по осуществлению защиты прав и свобод человека и гражданина.

Практика работы российских прокуроров показывает, что наибольшее количество нарушений законов в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина традиционно связано с реализацией трудовых прав граждан, прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, прав на пен-

сионное обеспечение, жилищных прав. Весомая доля нарушений связана с несоблюдением прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних.

Во многом наличие подобных фактов является следствием недостаточно эффективного выполнения своих функций контролирующими органами, а также отсутствия у граждан информации о предоставленных законом возможностях.

Данные причины в совокупности с последовательным увеличением объемов нормативно-правового регулирования общественных отношений диктуют необходимость дальнейшего совершенствования способов защиты прав и свобод человека и гражданина. Уверена, что такая задача актуальна для любого современного правового государства.

Научная деятельность Университета прокуратуры Российской Федерации также направлена на разработку вопросов защиты прав и свобод человека. В прошедшем году в Университете прокуратуры Российской Федерации завершены монографические исследования по таким темам, как «Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних», «Теоретические и правовые основы деятельности прокуратуры в сфере защиты прав инвалидов», «Проблемы обеспечения конституционных прав жителей периферийных и северных территорий средствами прокурорского надзора». Образовательную деятельность Университета прокуратуры Российской Федерации составляет изучение студентами дисциплины «Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Полагаю, что наша конференция представляет собой площадку для всестороннего обсуждения как с научной, так и с практической точек зрения одного из центральных вопросов правоприменительной деятельности.

Желаю всем участникам плодотворной работы! Надеюсь, что каждый из вас приобретет сегодня бесценный опыт живого общения!

**Александр Юрьевич ВИНОКУРОВ**  
*Главный научный сотрудник  
НИИ Университета прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор*

## **О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРАМИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ ЗА НАРУШЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

**Аннотация.** В статье проводится анализ данных об осуществлении прокурорами административного преследования за совершение правонарушений в социальной сфере. Обращается внимание на имеющиеся место тенденции и высказывается предложение о необходимости ревизии и исключения из законодательства об административных правонарушениях статей, которые длительный период не применяются прокурорами на практике по не зависящим от них причинам.

**Ключевые слова:** административное правонарушение, административное преследование, защита прав граждан, исключительная компетенция, прокурор.

**Aleksandr Yur`evich VINOKUROV**  
*Chief Researcher, Research Institute  
of the University of the Prosecutor's Office  
of the Russian Federation,  
Doctor of Law, Professor*

## **ABOUT SOME ISSUES OF IMPLEMENTATION BY PROSECUTORS ADMINISTRATIVE PROSECUTION FOR VIOLATIONS RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN**

**Abstract.** The article analyzes the data on the implementation by prosecutors of administrative prosecution for offenses in the social sphere. Attention is drawn to the trends that are taking place and a suggestion is made about the need to revise and exclude from the law on administrative offenses articles that have not been applied by prosecutors in practice for a long period of time for reasons beyond their control.

**Keywords:** administrative offense, administrative prosecution, protection of the rights of citizens, exclusive competence, prosecutor.

Под административным преследованием в науке административного права понимается деятельность уполномоченных государственных и иных органов, направленная на выявление и пресечение административных правонарушений, а также привлечение к административной ответственности виновных в совершении таких проступков лиц. Российская прокуратура в качестве органа, осуществляющего административное преследование, на диссертационном уровне начала позиционироваться в начале 2010-х гг.<sup>1</sup>, а о функциональном статусе такой деятельности впервые вопрос был поставлен нами в 2012 г.<sup>2</sup>, что нашло дальнейшее признание в среде ученых-прокуророведов<sup>3</sup>.

Сфера защиты прав и свобод человека и гражданина, традиционно актуальная для органов отечественной прокуратуры на протяжении уже более 30 лет<sup>4</sup>, как известно, в 1995 г.<sup>5</sup> обрела в рамках функции прокурорского надзора отраслевой статус, что обусловило наделение прокуроров определенной группой специфических полномочий, к числу которых следует отнести и закрепленное в п. 3 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) право в случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, возбуждать производство об административном правонарушении или незамедлительно передавать сообщение о правонарушении и материалы проверки органам или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

---

<sup>1</sup> См.: *Разоренов К.И.* Функция административного преследования в административно-юрисдикционном процессе: дис. ... канд. юрид. наук (12.00.14). М., 2011.

<sup>2</sup> См.: *Винокуров А.Ю.* Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // *Административное и муниципальное право.* 2012. № 10. С. 52–56.

<sup>3</sup> См., напр.: *Басов С.Л.* Процессуальное оформление прокурором результата административного преследования // *Криминалистика.* 2016. № 1 (18). С. 65–69; *Гальченко А.И.* Функции прокуратуры Российской Федерации: спорные вопросы // *Lex Russica.* 2014. № 11. С. 1346–1359; *Субанова Н.В.* К вопросу об осуществлении прокуратурой функции административного преследования // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2015. № 4. С. 67–73.

<sup>4</sup> Имеется в виду дополнение в 1987 г. ст. 1 Закона СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-Х «О прокуратуре СССР» абзацем, ориентирующим деятельность прокуроров на обеспечение поднадзорными им органами и лицами в том числе прав и свобод граждан.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”» // *СЗ РФ.* 1995. № 47. Ст. 4472.

Признавая наряду с другими исследователями некоторую архаичность приведенной нормы<sup>6</sup>, не в полной мере корреспондирующей положениям КоАП РФ, тем не менее, подчеркнем, что до 1 июля 2002 г. – даты вступления в силу указанного кодифицированного акта – она позволяла прокурорам осуществлять административное преследование более широкого круга правонарушителей, нежели в рамках такой отрасли прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов (общий надзор), где пределы рассматриваемой деятельности ограничивались лишь преследованием должностных лиц в силу императивного характера п. 1 ст. 25 Закона о прокуратуре.

Ведущаяся в органах прокуратуры ведомственная статистика позволяет оценить динамику осуществления органами прокуратуры административного преследования как в целом в социальной сфере, которая охватывает вопросы, корреспондирующие надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, так и рассмотреть в цифровом выражении вопросы осуществления прокурорами административного преследования непосредственно за те правонарушения, возбуждение дел по которым отнесено законодателем к их исключительной компетенции.

Говоря о статистических показателях работы прокуроров по надзору за исполнением законов в социальной сфере, отметим, что с учетом достаточно длительного периода (более чем 20 лет) отражения соответствующих данных в формах статистического наблюдения целесообразно ограничиться промежуточными (один раз в пять лет) сведениями, приводимыми в *таблице 1*.

*Таблица 1*

**Количество лиц, привлеченных по инициативе прокуроров к административной ответственности за нарушения законов, допущенные в социальной сфере за 1997–2018 гг.<sup>7</sup>**

<i>№</i>	<i>Год</i>	<i>Всего лиц привлечено по инициативе прокурора вне уголовно-правовой сферы</i>	<i>Привлечено лиц по инициативе прокурора в рамках социальной сферы</i>
1	1997	22 761	6588 (28,9 %)
2	2002	38 248	14 606 (38,2 %)
3	2007	251 741	90 057 (35,8 %)
4	2012	301 682	168 752 (55,9 %)
5	2017	246 618	152 941 (62,0 %)
6	2018	259 572	164 277 (63,3 %)

<sup>6</sup> Прокуроры в силу действующего законодательства об административных правонарушениях возбуждают не производство, а дело.

<sup>7</sup> До 2011 г. применялся отчет по форме П, а начиная с 2011 г. используется отчет по форме ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Как видим, прогрессирующий рост числа привлеченных по инициативе прокуроров лиц за нарушения законов как в целом вне уголовно-правовой сферы, так и непосредственно в социальной сфере, наметился с 2002 г., что в первую очередь обусловлено положениями ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, фактически снявшей имевшиеся ранее ограничения для возбуждения прокурорами дел об административных правонарушениях. Видимое снижение показателей в 2017 и 2018 гг. по сравнению с данными 2012 г. обусловлено изменениями в Законе о прокуратуре, внесенными в марте 2017 г.<sup>8</sup> и связанными с ужесточением требований законодателя к проведению прокурорских проверок, что явилось прямым следствием выполнения требований, изложенных в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 2015 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 6, п. 2 ст. 21 и п. 1 ст. 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений “Агора”...»<sup>9</sup> Правда, сразу оговоримся, что указанный судебный орган в своем решении в принципе не затрагивал вопросы проведения прокурорами проверок в рамках надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в связи с чем внесенные ограничения в рассматриваемой сфере можно отнести к «эксцессу законодателя», который, в свою очередь, сказался на снижении приведенных показателей, отражающих динамику административного преследования как результата надзорной деятельности.

В то же время налицо позитивная динамика, отражающая соотношение показателей административного преследования в социальной сфере в целом к данным по надзору вне уголовно-правовой сферы, достигшее в последние годы почти 2/3 (62,0–63,3 %). Это свидетельствует о значимости правозащитной направленности в надзорной деятельности российских прокуроров, на что регулярно обращается внимание в организационно-распорядительных документах руководителей прокурорской системы, решениях коллегий и информационно-аналитических документах, поскольку в силу ст. 2 Конституции Российской Федерации **признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства**, функции которого в повседневной реализуют его органы (включая и прокуратуру) и должностные лица, а в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре среди целей деятельности российской прокуратуры прямо называется **защита прав и свобод человека и гражданина**.

---

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 7 марта 2017 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2017. № 11. Ст. 1536.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2015. № 9. Ст. 1389.

Что касается статистических данных, отражающих участие прокуроров в административном преследовании по делам их исключительной компетенции в социальной сфере, то возложение на них соответствующих полномочий произошло с 1 июля 2002 г., когда в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ впервые были прямо перечислены ст. 5.1, 5.5, 5.7, 5.22, 5.23, 5.24 и 5.40 названного кодифицированного акта, которые входили и продолжают входить в гл. 5 «Административные правонарушения, посягающие на права граждан». К настоящему времени в результате внесения неоднократных изменений в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, что было обусловлено как совершенствованием механизма ответственности за совершение проступков, имеющих отношение к правозащитной сфере, так и особым доверием в этом вопросе к органам прокуратуры, список «исключительных» составов правонарушений вырос в два с половиной раза – до 18 статей (ст. 5.1, 5.6, 5.7, 5.21, 5.23, 5.24, 5.25, 5.39, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 5.58, 5.59, 5.61, 5.62, 5.63, 5.63.1 КоАП РФ).

В системе прокуратуры Российской Федерации начиная с 2017 г. введена самостоятельная статистическая отчетность по форме АДМ «Реализация полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», которая позволяет индивидуально проанализировать результаты административного преследования прокуроров по абсолютно большому числу из перечисленных статей. В *таблице 2* можно наблюдать соответствующие цифры по результатам работы прокуроров за последние два года. Для целей обеспечения соотносимости и сопоставимости с данными, приведенными в *таблице 1*, мы ограничимся только сведениями о привлеченных к административной ответственности по инициативе прокурора лицах.

Как видно из приведенной *таблицы 2*, число привлеченных к административной ответственности по инициативе прокуроров лиц по статьям, относящимся к исключительной компетенции прокуроров, на протяжении, по крайней мере, двух последних лет (что подтверждается статистикой) стабильно составляет фактически равный процент (13,2 и 13,6) от числа лиц, в целом привлеченных за совершенные правонарушения в социальной сфере. На вопрос, почему этот процент низок, ответ дает практика, в рамках которой по результатам проверок соблюдения прав и свобод человека и гражданина прокурорами возбуждаются дела по многим другим статьям как гл. 5 и иных глав кодекса, так и законов субъектов Российской Федерации, также устанавливающих административную ответственность.

При анализе реализации «прокурорских» статей видно, что основная доля стабильно приходится на два состава – ст. 5.61 «Оскорбление» (66,7 % в 2017 г. и 64,4 % в 2018 г.) и 5.59 «Нарушение порядка обращения граждан» (29,7 % в 2017 г. и 31,9 % в 2018 г.). Сохраняют сопоставимые данные и сведения о применении статей 5.39 «Отказ в предоставлении информа-

Таблица 2

**Количество лиц, привлеченных по инициативе прокуроров  
к административной ответственности по статьям гл. 5 КоАП РФ,  
отнесенным к исключительной компетенции прокуроров,  
за 2017–2018 гг.**

№	Статья КоАП РФ	Число привлеченных лиц		Общее число при- влеченных лиц в со- циальной сфере	
		2017 г.	2018 г.	2017 г.	2018 г.
1	5.1	1	0	2017 г.	2018 г.
2	5.6	–	–		
3	5.7	0	0		
4	5.21	42	39		
5	5.23, 5.24, 5.25	7	11		
6	5.39	229	303		
7	5.45	2	1		
8	5.46	4	6		
9	5.48	0	0		
10	5.52	0	0		
11	5.58	11	0		
12	5.59	6167	6910		
13	5.61	13 825	13 937		
14	5.62	42	29		
15	5.63	392	384		
16	5.63.1	15	15		
17	Итого	20 737 (13,6 %)	21 635 (13,2 %)		

ции» (соответственно 1,1 % и 1,4 %) и 5.63 «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (1,9 % и 1,8 %). Уровень «результативного» применения иных статей исключительной компетенции в общем числе весьма низок – от единиц до нескольких десятков, что составляет сотые и десятые доли процента соответственно, в силу чего не нуждается в особом анализе.

В то же время ст. 5.7 «Отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах, референдуме», 5.48 «Нарушение прав зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, инициативных групп по проведению референдума, иных групп участников референдума при выделении площадей для размещения агитационных материалов» и 5.52 «Невыполнение уполномоченным лицом требований законодательства о выборах об обеспечении кандидатам, избирательным объединениям равных условий для проведения агитационных публичных мероприятий» за последние

два года вообще не применялись. Это ни в коем случае не может приводить к выводу о том, что прокуроры проявляют пассивность, а тем более по какой-то причине скрывают подобные факты, если они, конечно, имели место в действительности. Ведь основным источником информации о нарушениях при подготовке и проведении выборов и референдумов являются общественные организации, наблюдатели и непосредственно граждане, чьи жалобы и заявления, если они имеются, в обязательном порядке рассматриваются прокурорами с принятием при установлении факта административного правонарушения соответствующего процессуального решения.

О ст. 5.6 «Нарушение прав члена избирательной комиссии, комиссии референдума, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения, члена или уполномоченного представителя инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума либо представителя средства массовой информации» КоАП РФ по непонятным причинам отчетность по форме АДМ вообще не упоминает, хотя она была «закреплена» за прокурорами в середине 2017 г.<sup>10</sup> и в отчете за 2018 г. должна была найти отражение.

В заключение отметим, что проведенный нами краткий анализ статистической отчетности показывает, что в целом прокуроры достаточно активно используют такой правовой инструментарий, как возбуждение дела об административном правонарушении в связи с выявляемыми нарушениями прав и свобод человека и гражданина, однако данные по применению ими отдельных статей и неприменению их вовсе на протяжении длительного периода (нескольких лет) обуславливают необходимость ревизии и возможного исключения из числа административно наказуемых деликтов соответствующих составов правонарушений, что весьма актуально в контексте разрабатываемого в настоящее время нового КоАП РФ, концепция которого предусматривает сокращение в том числе путем оптимизации общего количества статей Особенной части.

---

<sup>10</sup> См.: Федеральный закон от 1 июня 2017 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 23. Ст. 3227.

**Вячеслав Николаевич ИСАЕНКО**  
*Профессор кафедры организации судебной  
и прокурорско-следственной деятельности  
Московского государственного юридического  
университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук, профессор*

## **КРИМИНАЛИСТИЧЕСКАЯ ВЕРСИЯ И ИНФОРМАЦИОННАЯ ОСНОВА ПОДДЕРЖАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБВИНЕНИЯ: ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ**

**Аннотация.** В статье анализируется высказываемое в научных и других изданиях мнение о криминалистической версии как компоненте информационной основы поддержания государственного обвинения в суде по уголовным делам. Автор высказывает сомнение относительно версионного подхода к участию прокурора – государственного обвинителя в судебном следствии. При этом анализируются положения уголовно-процессуального закона, теоретические работы соответствующей направленности, материалы судебной практики. Автор считает недопустимым отождествление криминалистических и уголовно-процессуальных составляющих поддержания государственного обвинения. Несмотря на их тесную взаимосвязь, версия не может рассматриваться в качестве обвинения, понятие которого установлено в уголовно-процессуальном законе, определяющем также предмет и пределы судебного разбирательства.

**Ключевые слова:** государственное обвинение, криминалистическая версия, судебное следствие, позиция стороны, доказывание, внутреннее убеждение.

**Vyacheslav Nikolaevich ISAENKO**  
*Professor, Department of Judicial  
and Prosecutor-Investigation Activities  
of the Moscow State University named O.E. Kutafin,  
Doctor of Law, Professor*

## **THE FORENSIC VERSION AS AN INFORMATION BASIS FOR MAINTAINING STATE PROSECUTION: DEBATABLE ISSUES**

**Abstract.** The article analyzes the opinion expressed in scientific and other about the criminalistic version as the subject of judicial research and a component of the information basis for maintaining a state criminal prosecution in court. The

author doubts about the relatively versioned approach to the participation of the prosecutor – the public prosecutor in the judicial investigation. At the same time the provisions of the criminal procedure law, theoretical work an appropriate orientation, materials of judicial practice are analyzed. The author considers it unacceptable to identify the forensic and criminal procedural components of maintaining state prosecution. Despite their close interconnection, the version be regarded an accusation, the concept which established in the criminal procedure law, which also defines the subject and scope of the trial.

**Keywords:** state prosecution, forensic version, judicial investigation, side position, evidence, internal conviction.

В научных и других публикациях нередко высказываются утверждения о версии обвинения как предмете судебного исследования, о выдвигании сторонами и судом и последующем исследовании контрверсий. Так, П.А. Лупинская полагает: «Выводы, изложенные в обвинительном заключении, с точки зрения следователя и прокурора, являются окончательными и достоверными; для суда они – версия обвинения, требующая проверки в условиях судебного разбирательства. Эта версия может оказаться в судебном разбирательстве и не единственной, которую должен проверить суд, прежде чем примет решение по делу»<sup>1</sup>. О.Я. Баев также проявляет определенную склонность к версионной направленности действий прокурора – государственного обвинителя, уточняя, что последний в судебном разбирательстве разрабатывает всего лишь две версии: сформулированную следователем в обвинительном заключении, утвержденном им, и контрверсию, версию стороны защиты, направленную на опровержение (полное или частичное) обвинительного тезиса<sup>2</sup>. Однако при всем уважении к тому вкладу, который внесли в развитие юридической науки названные и другие ученые, придерживающиеся подобной точки зрения, согласиться с ней сложно. При ее анализе возникает вопрос: является ли криминалистическая версия предметом судебного исследования и, соответственно, компонентом информационной основы государственного обвинения, поскольку именно выдвигание обвинения инициирует судебное разбирательство? Представляется целесообразным комплексный подход к рассмотрению данного вопроса на основе анализа нормативных правовых источников, теоретических работ соответствующей научной дисциплинарности и материалов практики.

---

<sup>1</sup> Лупинская П.А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, закон, практика. М., 2010 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.09.2019).

<sup>2</sup> Баев О.Я. Прокурор как субъект уголовного преследования: научно-практическое пособие. М., 2006. С. 83.

Ч. 1 ст. 252 УПК РФ устанавливает пределы судебного разбирательства, а в первую очередь – судебного следствия, в рамках которого исследуются предъявленное подсудимому обвинение и обосновывающие его доказательства обвинения, а равно доказательства защиты. Поэтому представляется логичным вывод о том, что обвинительный тезис и обосновывающие его доказательства составляют основной блок информационной основы государственного обвинения<sup>3</sup>.

Данный тезис, сформулированный в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого и впоследствии фигурирующий в обвинительном заключении, а равно обвинительном акте, обвинительном постановлении есть разновидность процессуального решения. Требования к нему изложены в ч. 4 ст. 7 УПК РФ – законность, обоснованность и мотивированность. Акцентируем внимание на требовании обоснованности, суть которого заключается в обязанности вынесшего решение субъекта производства по делу прежде получить достаточные и достоверные доказательства, на которых может базироваться это решение, дать им должную оценку. Одним из критериев последней является достоверность, что относится как ко всей совокупности обосновывающих обвинение доказательств, так и к каждому из них. На основе их анализа и формируется внутреннее убеждение, но не предположение следователя, дознавателя, органа дознания, прокурора о существовании или несуществовании устанавливаемых обстоятельств. При этом внутренне убеждение должно быть как объективным, так и категорическим, исключая какое-либо иное сомнение в обоснованности позиции органа уголовного преследования. Известный ученый-правовед А.С. Жиряев еще в 1855 г. в своем труде «Теория улики» констатировал: «На колеблющемся основании нельзя построить прочного здания; точно так и от обстоятельства, действительность коего еще подлежит сомнению, или представляется только правдоподобною, нельзя заключить к достоверности другого, сколь бы тесно ни были они связаны между собою»<sup>4</sup>.

Не имея внутреннего убеждения, прокурор не вправе отстаивать обвинительный тезис, поскольку это не только противоправно, но и безнравственно. При отсутствии твердого внутреннего убеждения прокурор не вправе утверждать, что он руководствовался законом и совестью при оценке доказательств обвинения и формировании своей позиции. По-

---

<sup>3</sup> Примечательно в связи с этим разделяемое нами мнение О.Я. Баева о том, что объем возбужденного против обвиняемого государственного обвинения определяет предмет судебного разбирательства уголовного дела, за пределы которого ни государственный обвинитель, ни суд выйти не вправе. – См.: *Баев О.Я.* Указ. соч. С. 84.

<sup>4</sup> *Жиряев А.С.* Теория улики. М., 2012. С. 165–166.

добное поведение будет и прямым нарушением требований ряда приказов Генерального прокурора Российской Федерации, поскольку при существенном расхождении позиции государственного обвинителя с позицией, выраженной в обвинительном заключении или обвинительном акте, обвинительном постановлении, он обязан докладывать об этом прокурору, поручившему поддерживать государственное обвинение<sup>5</sup>.

Я. Пещак отмечает, что версия представляет собой криминалистический метод, который заключается в построении и проверке всех основанных на собранных материалах предположений о формах связи и причинах расследуемого события (или его в целом) как реально возможных объяснений установленных фактов, а также обстоятельств, связанных с данным событием, которые могут понадобиться для проверки старых и поиска новых фактов<sup>6</sup>. Близко к приведенной точке зрения позиции Н.А. Якубович, констатирующей: «...Версия по своей логической природе и есть гипотеза, то есть одно из возможных и поэтому предположительных по своему характеру объяснений события преступления»<sup>7</sup>. Версии могут определять возможное направление поиска доказательств, но при этом, как подчеркивал Р.С. Белкин, версии не служат методом доказывания, представляя собой скорее логическую основу работы следователя, канву его действий<sup>8</sup>.

Обратим внимание на данную характеристику версии как предположении о том, кто, по каким мотивам, при каких обстоятельствах совершил преступление без очевидцев. Версия выдвигается при возникновении проблемной ситуации в познании фактических обстоятельств преступления как в целом, так и отдельных из них. Таким образом, она является основанием для постановки задачи, но не обеспечивающая достоверного ее решения. Версия же представляет мысленный подход к преодолению этой проблемы<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> См: п. 1.12 приказа Генерального прокурора РФ от 27 ноября 2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве», п. 6,7 приказа Генерального прокурора РФ от 25 декабря 2012 г. № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства».

<sup>6</sup> Пещак Я. Следственные версии. Криминалистическое исследование / под ред. А.М. Ратинова. М., 1976. С. 21. Г.В. Арцишевский также акцентирует внимание на гипотетическом характер версии, рассматривая ее как предположение в отношении еще не установленных юридически важных обстоятельств исследуемого события. – См. Арцишевский Г.В. Выдвижение и проверка следственных версий. М., 1978. С. 5.

<sup>7</sup> Якубович Н.А. Теоретические основы предварительного следствия. М., 1971. С. 35.

<sup>8</sup> Белкин Р.С. Собираение, исследование и оценка доказательств. М., 1969. С. 118.

<sup>9</sup> Ларин А.М. От следственной версии – к истине. М., 1976. С. 33.

Однако есть определенное сомнение в том, что проверкой версии является исследование мотивов и обстоятельств совершения преступления лицом, застигнутым на месте его совершения (например, субъекта, совершившего карманную кражу)? Поэтому и в досудебном производстве версионный подход к расследованию должен использоваться взвешенно. Что же касается рассмотрения дела о таком преступлении судом по существу и участия в нем прокурора – государственного обвинителя, то тем более сложно утверждать об изложении им содержания предъявленного подсудимому обвинения как версии.

Столь же сложно (если вообще возможно) утверждать о рассмотрении, но не исследовании судом версии при рассмотрении уголовного дела в особом порядке без судебного следствия. Если представленное прокурором суду обвинение, с которым согласился подсудимый, является версией (даже с которой согласился обвиняемый), возможен ли вывод о том, что суд без проверки принимает ее, подтверждая версию процессуальным решением – обвинительным приговором?

В определенных ситуациях версионный подход прокурора, осуществляющего надзор в досудебном производстве, а также государственного обвинителя, но исключительно на этапе подготовки к судебному процессу необходим как метод проверки обоснованности выводов органа предварительного расследования. Однако недопустимо отождествлять криминалистические и процессуальные составляющие единого процесса судопроизводства, несмотря на их взаимосвязь. Версия по мере ее подтверждения в досудебном производстве трансформируется в обвинение – утверждение о совершении определенным лицом деяния, запрещенного уголовным законом, выдвинутое в порядке, установленном уголовно-процессуальным законом.

Представляется взвешенной, а потому разделяемая автором позиция Л.А. Воскобитовой, согласно которой обвинение не может идти в суд лишь с предположением, оно должно быть уверено в правильности своего познания. Для защиты ее позиция тоже, как правило, не предположение, а сознательно выработанная и предлагаемая к обсуждению интерпретация обстоятельств дела. При этом позиция стороны не может рассматриваться как нечто своевольное и субъективное, оторванное от обстоятельств дела, доказательств и даже самой реальности совершения преступления<sup>10</sup>. Ранее И.Л. Петрухин констатировал: «...Прокурор утверждает обвинительное

---

<sup>10</sup> Адвокат: навыки профессионального мастерства / под ред. Л.А. Воскобитовой, И.Н. Лукьяновой, Л.П. Михайловой. М., 2006 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: (дата обращения 10.09.2019).

заклучение и приходит в суд как обвинитель с уже сложившимся мнением о виновности подсудимого... Он не скрывает своей односторонности, в частности, в ходе судебного следствия, зная, что интересы другой стороны надежно защищены адвокатом (другим защитником)... Но, конечно, прокурор осуществляет функцию обвинения разумно, в меру. Если прокурор видит, что исследованными в суде доказательствами обвинение не подтверждается, он обязан отказаться от него. И это автоматически должно влечь вынесение оправдательного приговора или прекращение дела»<sup>11</sup>. Речь идет, таким образом, не о версии прокурора, а о его позиции относительно законности и обоснованности поддерживаемого им обвинительного тезиса<sup>12</sup>. Определенную позицию занимает в суде и адвокат-защитник, на что прямо указывает М.А. Фомин – председатель Президиума Московской городской коллегии адвокатов «Фомин и партнеры»: «Позиция стороны не может быть предположительной, поскольку позиция это утверждение чего-либо о чем-либо. Невозможно при изложении позиции усидеть, как говорят, на двух стульях сразу, одновременно заявляя о совершении и о не совершении преступления»<sup>13</sup>.

Несомненного внимания при обсуждении данного вопроса заслуживают результаты сравнительного анализа содержания постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации. В п. 4 постановления от 29 апреля 1996 г. № 1 «О судебном приговоре» разъяснялось, что судам надлежит исходить из того, что обвинительный приговор должен быть постановлен на достоверных доказательствах, когда по делу исследованы все возникшие версии. В п. 1 действующего постановления от 29 ноября 2016 г. № 55 с одноименным названием разъясняется: «...В силу положений ст. 297 УПК РФ приговор суда должен быть законным, обоснованным и справедливым и признается таковым, если он соответствует требованиям уголовно-процессуального законодательства, предъявляемым к его содержанию, процессуальной форме и порядку постановления, а также основан на правильном применении уголовного закона». При этом Пленум воздержался от использования термина «версия» в цитируемом постановлении.

---

<sup>11</sup> Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003. С. 186.

<sup>12</sup> Одно из значений понятия «позиция» – это точка зрения, мнение по какому-либо вопросу, определенная оценка факта, события. См: Социологический энциклопедический словарь / ред.-коорд. Г.В. Осипов. М., 1998. С. 246; Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. Е.Ф. Губский, Г.В. Коралева, В.А. Лутченко. М., 2005. С. 349.

<sup>13</sup> Фомин М.А. Оправдание подсудимого. Стратегия и тактика защиты по уголовным делам. М., 2019. С. 13.

Представляется, что для этого есть определенные основания. Если подсудимый или его защитник высказывают утверждение об отсутствии события преступления или отсутствии его состава в действиях (бездействии) подсудимого, то подобное утверждение не может рассматриваться как версия в ее криминалистической интерпретации, то есть как предположение о возможно иных обстоятельствах инкриминированного подсудимому деяния и вероятно причастных к нему лицах. Подобные утверждения являются именно позицией, основанной на результатах оценки уже исследованных доказательств. Эта позиция стороны не ориентирует и не может ориентировать суд на определение нового направления судебного следствия. Она является результатом исследования и оценки обоснованности утверждения, но не предположения стороны обвинения о совершении подсудимым инкриминированного ему преступления. Если суд принимает позицию обвинения, предварительно исследовав и оценив представленные в ее обоснование доказательства, он выносит решение, исходя из требований ч. 1 ст. 252 УПК РФ, определяющей проведение судебного разбирательства только в отношении обвиняемого и лишь по предъявленному ему обвинению.

Обоснованность нашего мнения о нецелесообразности версионного подхода к поддержанию государственного обвинения помимо приведенных аргументов обосновывают результаты опроса слушателей факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета прокуратуры Российской Федерации – начальников, старших прокуроров и прокуроров отделов государственных обвинителей прокуратур субъектов Российской Федерации, проведенного в 2018–2019 г.<sup>14</sup> Все опрошенные однозначно высказались за использование знаний в области криминалистической методики при анализе и оценке уголовных дел при подготовке к участию в судебном процессе, а также об использовании приемов криминалистической тактики при представлении и исследовании доказательств в судебном следствии. В то же время ни один из них не высказался за версионный подход к участию в судебном следствии.

Представляется, что результаты данного краткого комплексного теоретико-правового анализа возможного версионного характера судебного разбирательства и версии как информационной основы участия в нем прокурора – государственного обвинителя дают достаточные основания высказать

---

<sup>14</sup> Практический опыт работы респондентов на данном направлении прокурорской деятельности составляет от 15 до 30 лет, а потому сложно считать их не знающими возможностей применения криминалистических методов и приемов в работе государственного обвинителя, а тем более уличать их в необоснованном отстаивании в суде своей позиции.

в этом сомнение. В содержании понятий «версия» и «обвинение» имеются существенные расхождения, обусловленные их относимостью к различным, хотя близким и взаимосвязанным сферам теоретического знания и практической деятельности, не позволяющие отождествить их и, следовательно, рассматривать версию в качестве предмета судебного разбирательства и компонента информационной основы государственного обвинения. Подобная точка зрения представляется некорректной и с правовой, и с теоретической точек зрения. Позиция прокурора в суде должна быть четко определенной, последовательно и тактически выверено им отстаиваемой без увода суда в сторону от существа рассматриваемого дела. Соблюдение этих требований обеспечивает решение задачи оказания содействия суду в вынесении законного, обоснованного и справедливого решения в соответствии с принципом назначения уголовного судопроизводства.

**Андрей Анатольевич ТИМОШЕНКО**  
*Старший прокурор отдела управления  
Главного управления по надзору за расследованием  
особо важных дел Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации, профессор кафедры  
организационно-аналитического обеспечения  
деятельности и управления в органах прокуратуры  
Университета прокуратуры Российской Федерации,  
кандидат юридических наук, доцент*

## **РЕФОРМА СТРУКТУРЫ РОССИЙСКИХ СУДЕБНЫХ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ И НЕЗАВИСИМОСТЬ СУДЬИ, ПРОКУРОРА И СЛЕДОВАТЕЛЯ**

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы независимости судей, прокуроров и следователей в условиях судебной реформы и реформы правоохранительных органов. Предлагается закрепить в УПК РФ понятие «процессуальная независимость», отграничив его от требований административной подчиненности для целей организации надлежащего функционирования государственного органа.

**Ключевые слова:** суд, судебная реформа, следственный судья, органы предварительного расследования, прокурор, следователь, процессуальная независимость.

**Andrey Anatolyevich TIMOSHENKO**  
*The senior Prosecutor of Department of the Main Department  
of the Prosecutor General of the Russian Federation,  
Professor of the Department of the Prosecutor's office  
of the University Prosecutor of the Russian Federation,  
candidate of legal Sciences, associate Professor*

## **REFORM OF THE STRUCTURE OF THE RUSSIAN JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT BODIES AND INDEPENDENCE OF THE JUDGE, OF THE PROSECUTOR AND THE INVESTIGATOR**

**Abstract.** The article discusses the independence of judges, prosecutors and investigators in the context of judicial reform and reform of law enforcement agencies. It is proposed to fix the concept of «procedural independence» in the

Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, delimiting it from the requirements of administrative subordination for the purpose of organizing the proper functioning of a state body.

**Keywords:** court, judicial reform, investigating judge, preliminary investigation bodies, prosecutor, investigator, procedural independence.

Российская Федерация всегда являлась приверженцем правового государства. Права человека служат для нее высшей ценностью, определяют смысл и содержание деятельности всех ветвей власти. Их соблюдение служит обязанностью государства.

С целью укрепления правового пространства Российской Федерации и соответствия развивающимся идеалам общества государством регулярно принимаются меры по своевременному повышению эффективности судебной и правоохранительной систем страны, обеспечения их максимальной открытости и безусловного доступа к ним граждан. Одним из способов укрепления особого статуса соответствующих государственных органов является обеспечение их независимости (самостоятельности), что позволит избежать административного давления на них и обеспечит реализацию правозащитной функции.

Так, для достижения верховенства права и укрепления единства законности произведено объединение Верховного Суда Российской Федерации и Арбитражного Суда Российской Федерации, в правоприменительной практике которых нередко допускались разночтения.

Так, в пояснительной записке к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» разработчиком законопроекта – Верховным Судом Российской Федерации – отмечалась необходимость унифицировать и оптимизировать процедуры и правила, применяемые при разрешении споров физических и юридических лиц<sup>1</sup>. Унификация судебной деятельности обеспечивает применение единых стан-

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 3 октября 2017 г. № 30 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона “О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // СПС «Консультант-Плюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.12.2019).

дартов правосудия и, безусловно, дала положительный эффект, исключив прямую конкуренцию в руководстве судебной системы.

Среди масштабных реформ судебной власти также обращает на себя внимание трансформация организации работы судов кассационной и апелляционной инстанций.

Изменения судоустройства заключались в выведении судов названных инстанций из-под ведения председателя суда субъекта Российской Федерации за счет установления места нахождения таких судов в другие субъекты Федерации.

В пояснительной записке к проекту Федерального конституционного закона № 374020-7 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции»<sup>2</sup> прямо указывается, что целью образования новых судов является повышение самостоятельности судей, пересматривающих судебные решения, вынесенные по первой инстанции.

Ввиду принятия Федерального конституционного закона от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и отдельные федеральные конституционные законы в связи с созданием кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции»<sup>3</sup> суды названных инстанций также в меньшей степени должны зависеть от воздействия региональных органов государственной власти.

Результаты данной реформы могут быть оценены в ближайшие несколько лет.

Ожидается, что по ее итогам количество отмененных (измененных) вышестоящими инстанциями решений судов первой инстанции будет повышено. Причина в отсутствии дополнительного административного давления на судей.

Вместе с тем присутствуют и пессимистические настроения среди специалистов, часть из которых утверждает, что серьезного сдвига в сторону независимости рядового судьи реформа не предполагает, а, напротив, создаст препятствия для доступа граждан к правосудию из-за необходимости

---

<sup>2</sup> СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.12.2019).

<sup>3</sup> СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.12.2019).

посещения для участия в судебном заседании вышестоящих инстанций других регионов<sup>4</sup>.

Другим заметным проявлением административной реформы явилась реформа органов внутренних дел.

С целью охраны общественного порядка и повышения доверия общества также реформированы органы внутренних дел, которые освобождены от ряда рудиментарных функций, другие же – унифицированы, а также произведена значительная работа над отбором высококвалифицированных кадров.

В соответствии с пояснительной запиской к проекту Федерального закона «О полиции»<sup>5</sup> задачей реформы явилось изменение самого принципа взаимоотношений сотрудника правоохранительного органа с обществом. Предполагался отказ от доминантной модели контроля над населением и переход к партнерским взаимоотношениям между ними. Такое положение возможно только при открытости сторон друг перед другом. Приоритетными являются активное участие полиции в контактах с институтами гражданского общества и необходимость всеобщего признания и соблюдения прав и свобод человека и гражданина<sup>6</sup>.

Повышению доверия со стороны граждан было посвящено и разделение процессуальных функций расследования преступлений и прокурорского надзора, в результате чего в правоохранительной системе стал функционировать Следственный комитет Российской Федерации, выделенный из состава Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Правда, принятый в развитие этой идеи Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» реализован в одностороннем порядке – прокурорские полномочия по надзору за расследованием уголовных дел переданы руководителю следственного органа, который в настоящее время по сути осуществляет процессуальное руководство следователем.

---

<sup>4</sup> *Алехина М., Макутина М.* Уехать от давления и коррупции: в чем смысл новой судебной реформы // Информационный портал РБК. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews> (дата обращения: 21.05.2019).

<sup>5</sup> СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.12.2019).

<sup>6</sup> См. подробнее: *Параносенков П.М.* Соблюдение прав и свобод человека как основополагающий принцип деятельности полиции Российской Федерации // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 57–59; *Киричек Е.В.* Взаимодействие полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 28–33.

В свою очередь, отмеченное решение привело к освобождению прокурора как основного блюстителя законности на досудебной стадии судопроизводства от следственных функций.

Оптимизация структуры органов правопорядка фиксирует положительные тенденции и достигает поставленных целей. В целом за счет модернизации их системы обеспечивается внутренняя стабильность общества и целостность государственного устройства.

Однако из рассмотренных законодательных инициатив на обеспечение независимости были направлены только две – выведение в отдельную государственно-властную структуру Следственного комитета Российской Федерации и введение особого положения судов апелляционной и кассационной инстанций.

Вместе с тем системный мониторинг практики применения действующего законодательства, опыта становления и развития ряда правоприменительных институтов вскрыл необходимость коррекции их структуры и балансировки полномочий именно в связи с обеспечением независимости названных должностных лиц.

Дело в том, что административная нагрузка на следователя не уменьшилась, а только в разы увеличилась. Если до выделения Следственного комитета Российской Федерации из структуры органов прокуратуры следственную работу на уровне районного звена организовывал один из заместителей прокурора, то в настоящее время следователем руководит не менее четырех администраторов, в число которых входят руководитель следственного органа, его заместители, их помощники и инспекторы.

Точно также вызывает сомнение серьезное увеличение независимости в деятельности рядовых судей, рассматривающих уголовные дела по существу по первой инстанции, в связи с названной реформой судов вышестоящих инстанций.

Не случайно судья в отставке С. Пашин считает, что серьезного сдвига в сторону независимости рядового судьи реформа не предполагает, а, напротив, создаст препятствия для доступа граждан к правосудию из-за необходимости посещения для участия в судебном заседании вышестоящих инстанций других регионов<sup>7</sup>.

В настоящее время юридическим сообществом активно обсуждается идея создания института следственных судей. Разработанный под руководством Т.Г. Морщаковой законопроект предполагает учреждение в системе

---

<sup>7</sup> Уехать от давления и коррупции: в чем смысл новой судебной реформы // Информационный портал РБК. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreeews> (дата обращения: 21.05.2019).

судов общей юрисдикции специальных судебных участков из судей судов районного звена. В руках этих судебных чиновников должна сосредоточиться вся полнота судебной власти по контролю за предварительным расследованием как в традиционном для современного российского законодателя понимании, так и в инновационном.

Новацией же законопроекта становится наделение следственных судей полномочиями по утверждению решений о возбуждении уголовных дел о наиболее тяжких преступлениях, включая дела, касающиеся экономических деликтов, по судебному закреплению собранных органами предварительного расследования доказательств (путем их судебного осмотра, допроса лиц по ходатайству сторон, включая защитника) и, наконец, о фактическом утверждении обвинительного заключения и направлении уголовного дела в суд.

Насколько данный подход обеспечит истинную независимость судебной власти, особо плотно вовлеченной при таком варианте развития событий в процессуальную деятельность в рамках досудебной подготовки материалов, покажет время.

Анализ перечисленных инициатив, большинство которых имеет целью укрепить упомянутых должностных лиц, создать условия для реализации ими прав человека были связаны с серьезным изменением организационной соответствующих органов государственной власти. Однако ключевой вопрос относительно управления формально независимыми прокурорами, судьями и следователями в них не затрагивается.

На наш взгляд, на уровне теории уголовного процесса необходимо особо поднять вопрос применения ст. 17 УПК РФ, которая требует создать условия для свободной оценки доказательств в ходе судопроизводства, основанной на внутреннем убеждении этих должностных лиц. Никакого воздействия на них со стороны руководителей, сотрудников иных органов государственной власти, а равно общественных организаций, средств массовой информации и иных центров влияния не предусматривается.

Между тем из более чем 1000 опрошенных с участием автора судей, прокуроров и следователей 83 % считают актуальной для себя проблему независимости.

При этом причину распространенности этой проблемы связывают с несовершенством структуры управления органами юстиции (таким образом ответили 33,5 % следователей, 21,5 % прокуроров и 11,5 % судей).

Требуется реализация законодательной инициативы, имеющей своей целью устранить попытки ущемить гарантии, установленные ст. 17 УПК РФ.

В качестве варианта предлагается установление в УПК РФ понятия процессуальная независимость и отделение его от требований администра-

тивной подчиненности для целей организации надлежащего функционирования государственного органа.

Процессуальная самостоятельность судьи, прокурора и следователя может быть определена как особый статус названных участников уголовного процесса, при котором исключается какое-либо воздействие на них со стороны руководителей при оценке доказательств по находящимся в производстве делам и материалам.

**Михаил Михайлович КАКИТЕЛАШВИЛИ**  
*Доцент кафедры международного сотрудничества  
в сфере прокурорской деятельности  
Университета прокуратуры Российской Федерации,  
кандидат юридических наук*

## **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**

**Аннотация.** На основе анализа прокурорского надзора за исполнением законов о выборах (статистических данных, докладных записок прокуроров, актов прокурорского реагирования, анкетирования прокурорских работников и др.) и судебной практики выявлены проблемы в правоприменении, представлена классификация типичных нарушений, совершаемых в ходе избирательных кампаний, а также высказываются предложения законодательного и практического характера, направленные на обеспечение законности, повышение эффективности деятельности органов прокуратуры в указанной сфере. В заключение делается вывод о необходимости наделения прокуроров правом осуществлять надзор за исполнением законов избирательными комиссиями.

**Ключевые слова:** выборы, законность, избирательное законодательство, избирательная система, избирательный процесс, прокурор.

**Mikhail Mikhailovich KAKITELASHVILI**  
*Associate Professor, Department of international cooperation  
of the Prosecutor's activities,  
University of Prosecutor's office of the Russian Federation,  
candidate of Science (Ph.D.) in Law*

## **ENSURING THE ELECTORAL RIGHTS OF CITIZENS BY MEANS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION**

**Abstract.** Results of study: based on the analysis of data of prosecutorial oversight over the execution of election laws and regulations (statistical data, prosecutors' reports, prosecutor response acts, polling of prosecutors, etc.), judicial practice, detected a classification of typical violations committed in the course of election campaigns is presented, and proposals of law-making and practical nature aimed at ensuring legality and raising the efficiency of prosecution bodies' activities in this area are put forward. Finally, a conclusion is made that there is a need for conferring on prosecutors the right to oversee the execution of laws by electoral commissions.

**Keywords:** elections, legality, electoral legislation, electoral system, electoral process, prosecutor.

Актуальность надзорной деятельности прокуратуры за исполнением законов о выборах определяется особой значимостью соблюдения избирательных прав граждан и законности избрания органов государственной власти и местного самоуправления.

В Конституции Российской Федерации референдум и свободные выборы определены как высшее непосредственное выражение власти народа (ч. 3 ст. 3). Тем самым установлен наивысший авторитет решений, принятых на референдуме, и результатов свободных выборов.

В апреле 2019 г. Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка в ежегодном докладе в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации подчеркнул особую важность среди гарантированных Конституцией Российской Федерации прав гражданина избирать и быть избранным<sup>1</sup>.

Практика показывает, что реализация избирательных прав граждан в период проведения различных избирательных кампаний, как правило, сопровождается теми или иными отступлениями от требований законодательства о выборах. Так, согласно статистическим данным количество выявленных прокурорами нарушений в сфере избирательных прав граждан в 2018 г. увеличилось по сравнению с АППГ на 55 %.

Например, общественный резонанс получили выявленные прокурорами случаи включения в состав избирательных комиссий по выборам Президента Российской Федерации в сентябре 2018 г. лиц, имеющих неснятую и непогашенную судимость, а также включения в состав избирательных комиссий на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления близких родственников кандидатов на выборные должности, а также лиц, находящихся в непосредственном подчинении у кандидатов.

В ходе избирательных кампаний совершаются преступления, предусмотренные ст. 141–142<sup>2</sup> УК РФ. Так, прокуратура Сахалинской области утвердила обвинительное заключение по уголовному делу в отношении бывшего депутата городской думы, обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 30, ч. 3 ст. 291 УК РФ (приготовление к даче взятки) и ч. 5 ст. 291 УК РФ (дача взятки в особо крупном размере). По версии следствия, злоумышленник за оказание ему содействия в подготовке и ведении избирательной кампании передал участникам организованной группы, возглавляемой бывшим губернатором региона, денежные средства в размере 10 млн руб.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> URL: [http://genproc.gov.ru/smi/interview\\_and\\_appearances/appearances/1590662/](http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1590662/) (дата обращения: 16.09.2019).

<sup>2</sup> URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1390788/> (дата обращения: 16.09.2019).

Умышленно или ввиду правовой неграмотности должностные лица и кандидаты в народные избранники, организации и граждане нарушают избирательное законодательство. Роль прокурора в этот период заключается в том, чтобы посредством предоставленных ему законом полномочий обеспечить законность проводимых выборов, решительно пресекая все факты допускаемых нарушений.

Следует отметить, что работу органов прокуратуры в данной сфере деятельности в значительной мере усложняют постоянно проводимые реформы законодательства о выборах. Так, например, базовый данной области федеральный закон № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» был принят 12 июня 2002 г. (далее – Закон об основных гарантиях избирательных прав). С тех пор более 90 (!) раз в него вносились изменения, касающиеся всех стадий избирательного процесса: упразднялись целые институты избирательного права (избирательный залог), некоторые из них вводились, а затем отменялись (графа «против всех»), в целом менялась система избрания высших должностных лиц и др. Причем неоднократно, в один день, принимались по два закона о внесении изменений в Закон об основных гарантиях, а 2 мая 2012 г. было принято сразу три федеральных закона (№ 40-ФЗ, № 41-ФЗ, № 157-ФЗ), которыми вносились изменения в Закон об основных гарантиях избирательных прав.

Генеральный прокурор Российской Федерации ориентирует нижестоящих прокуроров на то, что надзорная деятельность органов прокуратуры направлена на защиту избирательных прав граждан, и прежде всего на то, чтобы посредством предоставленных полномочий способствовать обеспечению свободного и добровольного их участия в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, не допуская неоправданного вмешательства в избирательный процесс<sup>3</sup>.

Анализ прокурорской практики позволяет выделить типичные (характерные) нарушения, выявляемые прокурорами, в ходе осуществления надзора за исполнением законодательства о выборах.

1. Нарушения закона допускаются при образовании избирательных участков, формировании списков избирателей, информационном обеспечении выборов.

Например, прокурорами Заларинского, Качугского районов Иркутской области в связи с нарушением сроков опубликования списков избирательных участков главам муниципальных образований внесено

---

<sup>3</sup> URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1509658/> (дата обращения: 16.09.2019).

4 представления, 2 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Прокурорами Александрово-Гайского района и г. Хвалынска Саратовской области выявлены факты невнесения в список избирателей граждан, обладающих активным избирательным правом. Указанные нарушения устранены до дня голосования по результатам рассмотрения двух представлений прокуроров.

Допускаются нарушения при учете, формировании списков избирателей. Так, по таким фактам районными прокурорами в Республике Хакасия, Алтайском крае, Иркутской, Омской областях внесено 11 представлений.

Так, в Алтайском крае пресечены нарушения при формировании списков избирателей. Прокурором Усть-Пристанского района внесено представление председателю территориальной избирательной комиссии по фактам незаконного включения в список избирателей 4 лиц, выбывших с территории избирательного участка, 1 умершего лица. Прокурором Локтевского района приняты аналогичные меры по фактам невключения в списки избирателей 6 лиц, зарегистрированных на территории 3 избирательных округов.

Прокурором Плесецкого района Архангельской области опротестовано 6 постановлений органов местного самоуправления, которыми в качестве мест для размещения агитационных материалов определены помещения для голосования. Протесты удовлетворены.

По аналогичным фактам принесены протесты районными прокурорами в Ленинградской области на решения районной и поселковой администраций.

Прокуратурой Ломоносовского района Ленинградской области установлено, что администрациями Копорского и Ропшинского сельских поселений обязанность по выделению специальных мест для размещения печатных агитационных материалов не исполнена, в связи с чем главам муниципальных образований внесены представления, требования прокурора удовлетворены.

## 2. Нарушения порядка проведения предвыборной агитации<sup>4</sup>.

Например, в Иркутской области прокурором г. Шелехова внесено представление главе города по фактам несоблюдения принципа равенства кандидатов при согласовании им размещения агитационных материалов на объектах, находящихся в муниципальной собственности.

---

<sup>4</sup> Агитация предвыборная (предвыборная агитация) – деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них) (п. 4 ст. 2 Закона об основных гарантиях избирательных прав).

Районными прокурорами в Республике Саха (Якутия), Приморском крае и Сахалинской области по фактам необеспечения равных условий проведения предвыборной агитации зарегистрированным кандидатам, изготовления печатных агитационных материалов без оплаты их за счет средств избирательного фонда в отношении шести глав городских и сельских поселений, редакторов средств массовой информации вынесены постановления о возбуждении производств по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.5, 5.10, 5.12 КоАП РФ. По результатам рассмотрения пять должностных лиц привлечены к административной ответственности, одно постановление находится на рассмотрении.

Прокурором Боханского района Иркутской области возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 5.12 КоАП РФ в отношении кандидата на должность главы МО «Буреть» за изготовление и распространение печатных агитационных материалов, в которых отсутствовали сведения об их тираже, дате выпуска, оплате их изготовления из средств соответствующего избирательного фонда и т.д. Кроме того, до распространения агитационный материал в избирательную комиссию представлен не был.

В прокуратуру Агрызского района Республики Татарстан поступило обращение мирового судьи судебного участка № 1 по Агрызскому судебному району о даче согласия на назначение административного наказания зарегистрированному кандидату в депутаты Совета муниципального образования г. Агрыз по одномандатному избирательному округу «Агрызский № 10» Э.Ф. по ч. 1 ст. 5.12 КоАП РФ. В этот же день такое согласие прокурором района было дано. О принятом решении проинформирована избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата. Постановлением судьи Э.Ф. назначено наказание в виде штрафа в размере 1000 руб.

В Чистопольскую городскую прокуратуру поступило обращение начальника ОМВД России по Чистопольскому району Республики Татарстан о даче согласия на привлечение к административной ответственности в судебном порядке зарегистрированного кандидата в депутаты по Байтерьяковскому одномандатному избирательному округу № 6 Р.Ф. Зяббарова по ч. 1 ст. 5.12 КоАП РФ. В этот же день такое согласие городским прокурором было дано. О принятом решении проинформирована избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата. Дело находится в стадии судебного рассмотрения.

### 3. Нарушения порядка финансирования избирательной кампании.

Так, органами прокуратуры субъектов Российской Федерации, входящих в состав Сибирского федерального округа, в связи с нарушением срока перечисления денежных средств избирательным комиссиям на подготовку и проведение выборов в единый день голосования в сентябре 2017 г. внесено 211 представлений.

Например, в Республике Бурятия после принятия мер реагирования муниципальные выборы профинансированы в общей сумме более 1,8 млн руб.

Районными прокурорами Кировской области главам местных администраций внесено 80 представлений в связи с нарушением срока для перечисления избирательным комиссиям финансовых средств на организацию избирательных кампаний. По рассмотренным представлениям 48 должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

Районными прокурорами Костромской и Курганской областей выявлено несвоевременное финансирование выборов за счет средств местного бюджета, в связи с чем главам администраций муниципальных образований внесены представления.

Прокурорами в республиках Карелия, Саха (Якутия), Камчатском и Хабаровском краях, Амурской, Вологодской, Псковской областях, Чукотском автономном округе установлены нарушения, связанные с недостаточным финансированием муниципальных выборов.

Например, в Чукотском автономном округе счет для проведения муниципальных выборов Избирательной комиссией Чукотского муниципального района был открыт только по представлению прокурора от 4 августа 2017 г. Всего за несвоевременное финансирование расходов, связанных с выборами, по постановлениям прокуроров 17 глав городских и сельских поселений привлечены к административной ответственности по ст. 5.21 (несвоевременное перечисление средств избирательным комиссиям) КоАП РФ.

Прокуратурой Вытегорского района Вологодской области в связи с неперечислением денежных средств на подготовку и проведение выборов депутатов Городского Совета муниципального образования «Город Вытегра» в отношении главы муниципального образования возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.21 КоАП РФ, по результатам рассмотрения которого постановлением мирового судьи главе назначен штраф в размере 30 тыс. руб.

Решением Дубовского районного суда Волгоградской области по иску прокурора района на местную администрацию возложена обязанность перечислить на счет территориальной избирательной комиссии денежные средства на подготовку и проведение выборов главы сельского поселения.

По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования необходимые финансовые средства перечислены соответствующим избирательным комиссиям.

4. В ходе избирательных кампаний выявлялись уголовно-наказуемые деяния по ст. 141–142<sup>1</sup> УК РФ.

Например, Следственным управлением Следственного комитета России (далее – СУ СК России) по Псковской области 7 сентября 2017 г.

возбуждено уголовное дело по п. «а», «в» ч. 2 ст. 141 (воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательной комиссии) УК РФ по заявлению председателя ЦИК г. Пскова о заключении неустановленными лицами договоров возмездного оказания услуг по проведению предвыборной агитации в пользу кандидата в депутаты Псковской городской Думы шестого созыва П.А.

Следственным отделом по г. Всеволожск СУ СК России по Ленинградской области возбуждено уголовное дело по п. «а», «в» ч. 2 ст. 141 УК РФ по факту подкупа избирателей в ходе выборов в совет депутатов муниципального образования Кузьмоловское городское поселение Всеволожского района.

Отделом организации дознания У МВД России по Псковской области возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 141.1 (нарушение порядка финансирования избирательной кампании) УК РФ по факту использования избирательным объединением «Региональное отделение политической партии «Справедливая Россия» в Псковской области» при проведении избирательной кампании кандидатов, участвующих в выборах Псковской городской думы 6 созыва, помимо средств соответствующего избирательного фонда, иных средств финансирования в крупном размере. ООО РА «Креатив» оказывало партии услуги по размещению наружной рекламы (рекламных баннеров) в период избирательной кампании 2017 г., при этом данные услуги в сумме более 1 млн руб. оплачены ООО «Империал».

Следственным отделом по Ленинскому району г. Саранск СУ СК России по Республике Мордовия 1 сентября 2017 г. возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 142 (фальсификация избирательных бюллетеней) УК РФ по факту обнаружения в помещении избирательного участка № 527, расположенном в здании МОУ «Гимназия № 23 г.о. Саранск», избирательных бюллетеней для голосования с проставленными в них отметками о голосовании. Решением территориальной избирательной комиссии от 10 сентября 2017 г. итоги голосования по этому избирательному участку признаны недействительными, что на общие результаты выборов также не повлияло.

Следственным отделом по Ленинскому району г. Саранск СУ СК России по Республике Мордовия 11 сентября 2017 г. возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 142 УК РФ по факту обнаружения 10 сентября 2017 г. в помещении избирательного участка № 527, расположенного в здании МОУ «Гимназия № 23 г.о. Саранск», избирательных бюллетеней для голосования с проставленными в них отметками о голосовании.

Следственным отделом Ванинского района СУ СК России по Хабаровскому краю возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 142<sup>2</sup> УК РФ (незаконная выдача и получение избирательных бюллетеней) по факту выдачи

членом участковой избирательной комиссии гражданину 2 избирательных бюллетеня для участия в голосовании по паспорту другого лица.

Вызывает озабоченность правомерность деятельности ряда избирательных комиссий, организовавших проведение выборов. Именно нарушения со стороны избирательных комиссий наиболее негативно влияют на состояние законности в данной сфере и могут подрывать легитимность выборных органов.

К сожалению, нарушения действующего законодательства в деятельности избирательных комиссий весьма распространены.

Вместе с тем ни в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», ни в Законе об основных гарантиях избирательных прав избирательные комиссии среди объектов прокурорского надзора напрямую не указаны.

Научная дискуссия о допустимости и пределах прокурорского надзора за избирательными комиссиями выявила интерес многих авторов к данной проблематике<sup>6</sup>. В ходе проведенного в 2012 г. и в 2018 г.<sup>5</sup> анкетирования, прокурорские работники указывали на необходимость осуществления прокурорского надзора за избирательными комиссиями всех уровней.

Как нам представляется, дальнейшее совершенствование законодательства, и правоприменительной практики, должно пойти по пути включение избирательных комиссий в число поднадзорных органов прокуратуры.

---

<sup>5</sup> Подробней см.: *Какителашвили М.М.* Мониторинг правоприменения в избирательной сфере и работа органов прокуратуры // Мониторинг правоприменения. 2018. № 3 (28). С. 16–26.

<sup>6</sup> Анкетирование проводилось в марте 2018 г. на факультете повышения квалификации и профессиональной переподготовки Академии Генеральной прокуратуры РФ. Среди опрошенных были заместители прокуроров районов, городов, старшие помощники прокуроров субъектов РФ ответственные за взаимодействие с представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Всего проанализировано 84 анкеты.

**Антон Валерьевич КИСЛЯКОВ**  
*Доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин  
юридического института Владимирского  
государственного университета им. А.Г. и Н.Г. Столетовых,  
старший преподаватель кафедры УИП ВЮИ ФСИН России,  
кандидат юридических наук*

## **ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОСНОВАНИЙ НАЗНАЧЕНИЯ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР МЕДИЦИНСКОГО ХАРАКТЕРА В ОТНОШЕНИИ ОСУЖДЕННЫХ С ПСИХИЧЕСКИМИ РАССТРОЙСТВАМИ, НЕ ИСКЛЮЧАЮЩИМИ ВМЕНЯЕМОСТИ**

**Аннотация.** В статье раскрываются проблемы применения института принудительных мер медицинского характера (далее – ПММХ) к осужденным, отбывающим лишение свободы и страдающих психическими расстройствами, не исключающими вменяемости. В работе отражены некоторые результаты научных исследований и статистических сведений о распространенности психических расстройств в среде осужденных, содержащихся в пенитенциарных учреждениях. Предложены пути оптимизации уголовно-исполнительного законодательства, а также организации применения ПММХ в условиях исправительного учреждения.

**Ключевые слова:** осужденный, психические расстройства, не исключающие вменяемости, принудительны меры медицинского характера, причинение вреда.

**Anton KISLYAKOV**  
*Associate Professor of criminal law disciplines Vladimir state law Institute  
University named after Alexander Grigorievich and Nicholas G. Stoletovs,  
senior lecturer WHIP WUI of the Federal penitentiary service of Russia, PhD in  
law*

## **SEPARATE QUESTIONS OF THE BASES OF APPOINTMENT OF COMPULSORY MEASURES OF MEDICAL CHARACTER CONCERNING CONDEMNED WITH THE MENTAL DISORDERS WHICH ARE NOT EXCLUDING SANITY**

**Abstract.** The article reveals the problems of application of the Institute of compulsory measures of a medical nature (hereinafter-PMMH) to convicts serving imprisonment and suffering from mental disorders that do not exclude sanity. The paper reflects some results of scientific research and statistical data on the prevalence of mental disorders among convicts held in penitentiary institutions.

The ways of optimization of the penal enforcement legislation, as well as the organization of the application of МММН in a correctional institution.

**Keyword:** convicted, mental disorders, not excluding sanity, compulsory medical measures, causing harm.

Представленная тема посвящена отдельным проблемным аспектам оснований назначения такой меры уголовно правового характера, как принудительные меры медицинского характера (далее – ПММХ). В связи с ростом удельного числа осужденных, страдающих психическими расстройствами, не исключающими вменяемости, остро стоит проблема более широкого применения к таким лицам, института ПММХ в целях улучшения состояния их психического здоровья, а также последующей социальной реабилитации.

Для того, что бы раскрыть актуальность заявленной темы, необходимо осмыслить правовую, статистическую, научную и практическую природу рассматриваемого феномена.

**Правовая плоскость** характеризуется обилием источников права, в том числе в пенитенциарной сфере, посвященные вопросам принудительного лечения и медицинского обеспечения лиц, больных психическими расстройствами и расстройствами поведения. Так, анализ только международных нормативных правовых актов, позволяет выделить две большие группы источников, предмет регулирования которых в одном случае, связан с охраной жизни и здоровья человека (Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г., Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2856 (XXVI), «Декларация о правах умственно отсталых лиц» от 20 декабря 1971 г.), во втором, обеспечением охраны прав заключенных на получение квалифицированной медицинской, в том числе психиатрической, помощи (Минимальные стандартные правила обращения с заключенными от 30 августа 1955 г., Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме (утвержден Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 43/173 от 9 декабря 1988 г.), Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания от 4 ноября 1993 г., Приложение к Рекомендации Комитета министров № R (98) 7 «Об этических и организационных аспектах медицинской помощи в тюрьмах» от 8 апреля 1998 г., Рекомендация № Rec (2004) 10 Комитета министров Совета Европы «Относительно защиты прав человека и достоинства лиц с психическим расстройством» от 22 сентября 2004 г. и др.

Национальное законодательство также уделяет особое внимание лицам, страдающим психическими расстройствами, в том числе не ис-

ключающим вменяемости, что отражено как у кодифицированных актах карательных отраслей права (УК РФ и УИК РФ), так и иных законодательных и ведомственных нормативных правовых актах (Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 191-ФЗ «О передаче и принятии Российской Федерацией лиц, страдающих психическими расстройствами, в отношении которых имеется решение суда о применении принудительных мер медицинского характера», Постановление Правительства РФ от 6 февраля 2004 г. № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью», приказ Минюста России от 28 декабря 2017 г. № 285 «Об утверждении порядка организации оказания медицинской помощи лицам, заключенным под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы», приказ Минздрава России и МВД России от 30 апреля 1997 г. № 133/269 «О мерах по предупреждению общественно опасных действий лиц, страдающих психическими расстройствами» и др.).

**Статистическая плоскость** актуальности заявленной темы, характеризуется официальными сведениями как международных организаций (напр. Всемирной организации здравоохранения – ВОЗ), так и органов судебной и исполнительной власти (ФСИН России, Генеральная прокуратура РФ, Минздрав России и др.). Сведения касаются, с одной стороны, количественных показателей числа лиц, к которым были применены ПММХ в связи с обнаруженными психическими расстройствами на стадии расследования уголовного дела, с другой, распространенностью психических расстройств, не исключающих вменяемости в среде всего населения и среди осужденных к лишению свободы, в частности. Так, по данным статистики Судебного департамента при Верховном Суде РФ, в среднем, примерно 1 % уголовных дел, суд первой инстанции рассматривает по существу применением принудительных мер к невменяемым<sup>1</sup>, то есть ПММХ, предусмотренных ч. 1 ст. 99 УК РФ (принудительное наблюдение и лечение у врача-психиатра в амбулаторных условиях, принудительное лечение в психиатрических стационарах: общего типа, специализированного типа или специализированного типа с интенсивным наблюдением). Статистика Министерства здравоохранения РФ указывает на то, что 25–30 % от общего числа лиц, прошедших судебно-психиатрическую экспертизу, поступают в связи с повторностью ООД<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> URL: <https://docviewer.yandex.ru/> (дата обращения: 19.09.2019).

<sup>2</sup> Макушкина О.А., Буравцов К.А. Березкин А.С. Обеспечение эффективности исполнения принудительных мер медицинского характера в психиатрическом стационаре. Результаты оригинального исследования // Российский психиатрический журнал. 2018. № 3. С. 25.

По официальным сведениям ФСИН России, в настоящее время в исправительных учреждениях УИС находиться примерно 8–10 % осужденных и заключенных под стражу (в среднем 45000–50000 человек)<sup>3</sup>, больных психическими расстройствами и расстройствами поведения. Данные лица стоят на учете у врача-психиатра или невропатолога. Кроме указанных осужденных и заключенных под стражу, в учреждениях УИС содержатся более 60 % лиц, чьи психопатологические симптомы связаны с психическими отклонениями, низким интеллектом, повышенной агрессивностью и возбудимостью и иными формам деструктивного поведения<sup>4</sup>.

**Научная плоскость** актуальности выражена в результатах исследований, проведенных отдельными учеными в области криминологии, психологии, психиатрии, уголовно-исполнительного права и др. Научные исследования подтверждают, что доля лиц, имеющих психические аномалии, и совершивших умышленные убийства, хулиганство, изнасилование, кражи, грабежи и разбои, составляет более 50 %, а среди совершивших тяжкие преступления против личности, аномальные преступники составляют около 68 %<sup>5</sup>. Профессор Н.Г. Иванов указывает на то, что из 100 % лиц, виновных в совершении преступлений и прошедших судебную психолого-психиатрическую экспертизу в Институте им. В.П. Сербского, в среднем 74–75 % признаются имеющими те или иные психические отклонения, не устраняющие вменяемости<sup>6</sup>. Среди лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, особенно за насильственные преступления, удельный вес

---

<sup>3</sup> Статистические данные ФСИН России: Сведения об отдельных социально значимых заболеваниях среди подозреваемых, обвиняемых и осужденных, зарегистрированных в период их содержания в учреждениях УИС, и количестве умерших (форма ФСИН 1 (разд. 6). Утверждено приказом ФСИН России от 1 августа 2014 г. № 398 «Об утверждении формы статистической отчетности ФСИН-1 «Итоги деятельности учреждений, органов и предприятий уголовно-исполнительной системы» и инструкции по ее заполнению и представлению»); Сведения о состоянии законности и прав человека в УИС (форма УИС-СЗПЧ. Разд. 2), утверждено приказом Минюста РФ от 10 ноября 2006 г. № 326 «Об утверждении формы статистической отчетности ФСИН России № УИС-СЗПЧ «Сводный статистический отчет о состоянии законности и соблюдении прав человека в уголовно-исполнительной системе»»).

<sup>4</sup> Статистические данные ФСИН России (Отчет о результатах деятельности психологической службы уголовно-исполнительной системы. Раздел «Сведения о работе психологов с осужденными, подозреваемыми и обвиняемыми». Форма ПС-1. Код строк 18–22).

<sup>5</sup> *Антонян Ю.М., Бородин С.В.* Преступность и психические аномалии. М., 1987.

<sup>6</sup> *Иванов Н.Г.* Аномальный субъект преступления. М., 1998.

психических аномалий составляет до 80 % случаев<sup>7</sup> и др. По оценке профессора О.А. Макушкиной и Э.В. Степановой, доля психических больных правонарушителей с легкими и умеренно выраженными по степени тяжести психическими расстройствами, находящимися в местах лишения свободы, составляет порядка 18–20 %<sup>8</sup>.

И наконец, **практическая плоскость** актуальности заявленной темы представлена объективными эмпирическими данными, подтверждающими вышеприведенную статистическую и научную информацию. Был проведен анализ материалов 125 уголовных дел, по которым назначались различные виды СПЭ, подэкспертные по которым имели признаки различных психических расстройств, не исключающих вменяемости, и были осуждены к лишению свободы (86 % от общего числа лиц, прошедших СПЭ). Кроме того, было проведено анкетирование 570 сотрудников пенитенциарных учреждений по вопросам оценки отклоняющегося поведения осужденных в отдельных эпизодах его жизнедеятельности в ИУ. 56 % от общего числа экспертов указали на высокую степень распространенности психопатологии у осужденных к лишению свободы.

Закрепленный в гл. 15 УК РФ, институт принудительных мер медицинского характера (далее – ПММХ), предоставляет право суду применить ПММХ к лицам, совершившим преступления в состоянии невменяемости; у которых после совершения преступления наступило психическое расстройство, делающее невозможным назначение или исполнение наказания; совершившим преступление и страдающим психическими расстройствами, не исключающими вменяемости; совершившим в возрасте старше 18 лет преступление против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего 14-ти возраста, и страдающим расстройством сексуального предпочтения (педофилией), не исключающим вменяемости (ч. 1 ст. 97 УК РФ).

В ч. 2 указанной статьи указано, что ПММХ назначаются только в случаях, когда психические расстройства связаны с возможностью причинения этими лицами иного существенного вреда либо с опасностью для себя или других лиц. Таким образом, для того, чтобы суд реализовал свое право назначить ПММХ, необходимо: во-первых, чтобы лицо соответство-

---

<sup>7</sup> Калманов Г.Б., Костюк М.Ф. Особенности уголовно-правовой ответственности за насильственные преступления у лиц с психическими аномалиями // Российский следователь. 2012. № 21. С. 10–13.

<sup>8</sup> Степанова Э.В., Макушкина О.А. Медицинские аспекты профилактики повторного криминального поведения осужденных к лишению свободы // Российский психиатрический журнал. 2017. № 2. С. 23–30.

вало одному из критериев, указанных в ч. 1 ст. 97 УК РФ, во-вторых, что бы имеющееся психическое расстройство обладало фактом опасности. Причем опасность по смыслу законодателя, должна быть связана с возможным причинением лицом иного существенного вреда, то есть возможностью совершения нового преступления, либо представляло опасность для себя (автоагрессия) или других лиц (гетероагрессия). Наличие психического расстройства, его влияние на момент совершения преступления, а также признаки опасности, определяются комиссией экспертов СПЭ.

В ходе изучения материалов уголовных дел, по которым в отношении, признанных судом невменяемыми, были вынесены постановления об освобождении уголовной ответственности и применении ПММХ, выявлено, что эксперты СПЭ практически не обосновывают фактор опасности психического расстройства, дублируя формулировки ч. 2 ст. 97 УК РФ. В редких случаях комиссия ссылается на то, что ПММХ необходимо применить вследствие неоднократности совершения под экспертным общественно опасных деяний, выраженной социальной дезадаптации, грубых нарушений критических способностей, отказ от приема поддерживающей терапии, отсутствие критики к собственному лечению и пр. При этом, специфика обоснования экспертов носит общий характер как для обоснования причинения иного существенного вреда, так и для обоснования причинения вреда себе или другим лицам.

Поскольку в ч. 1 ст. 97 УК РФ речь идет в том числе и о лицах, заблуждавшихся психическим расстройством на стадии исполнения уголовного наказания, то есть об осужденных, сфера применения ПММХ регулируется положениями уголовно-исполнительного законодательства (ст. 18 УИК РФ). Однако следует уточнить, что в ч. 2 ст. 18 УИК РФ, фактор опасности раскрывается несколько уже, чем в ч. 2 ст. 97 УК РФ. Несмотря на то, что закрепленные в ст. 98 УК РФ, цели применения ПММХ соотносятся с целями наказаний (ст. 43 УК РФ), в части предупреждения совершения новых преступлений, что логично раскрывается в феномене «опасность» как возможности причинения иного существенного вреда (ч. 2 ст. 97 УК РФ), тем не менее ч. 2 ст. 18 УИК РФ критерий причинения иного существенного вреда проигнорировала, оставив только два признака: возможность причинить вред себе или причинить вред другим лицам. Рассогласованность положений ч. 2 ст. 97 УК РФ и ч. 2 ст. 18 УИК РФ, с учетом положений ст. 43 и 98 УК РФ, требуют приведения норм пенитенциарного законодательства к материальному праву, положениям УК РФ. Кроме того, признак опасности в виде «возможного причинения иного существенного вреда» следует, по нашему мнению, рассматривать не только по отношению к возможному совершению преступления, но и совершению осужденным правонарушений и злостных нарушений установленного порядка исполнения и отбывания

наказания. Очевидно, что если в условиях изоляции, осужденные, страдающие психическими расстройствами, не исключаящими вменяемости, будут тонизировать свою криминальную активность под влиянием психопатологии, процесс исправления будет нивелирован. С учетом субъективной психотравмирующей ситуации, в которой находится осужденный к лишению свободы, особенности влияния требований режима, уголовной субкультуры и других внешних факторов процесса отбывания наказания, признак «возможности причинения иного существенного вреда» будет генетически связан с фактором опасности того психического расстройства, которым страдает осужденный с учетом его дальнейшей криминализации. Мы полагаем, что в практике деятельности учреждений УИС, институт ПММХ, следует применять более инициативно, обеспечивая, с одной стороны, проведение в отношении осужденных СПЭ, с другой, направление соответствующих материалов в суд для решения вопроса о принудительном лечении в амбулаторных или стационарных условиях.

Сложившееся в настоящее время пенитенциарная практика, чаще исходит из возможности примирения к больному осужденному ПММХ, если он имеет психическое расстройство и расстройство поведения, препятствующее ему отбывать уголовное наказание. Перечень таких заболеваний указан в Постановлении Правительства РФ от 6 февраля 2004 г. № 54 «О медицинском освидетельствовании осужденных, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью». Так, в разд. V Перечня заболеваний, препятствующих отбыванию наказания, указаны только те, которые предусмотрены кодами F01; F06; F20-F22; F73 МКБ-10<sup>9</sup> (хроническое и затяжное психическое расстройство с тяжелыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями, не позволяющими заболевшему осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими). Иные психические заболевания, включенные, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих

---

<sup>9</sup> Приказ Минздрава России от 27 мая 1997 г. № 170 (ред. от 12 января 1998 г.) «О переходе органов и учреждений здравоохранения Российской Федерации на международную статистическую классификацию болезней и проблем, связанных со здоровьем, X пересмотра» (вместе с «Планом основных мероприятий по переходу органов и учреждений здравоохранения Российской Федерации на МКБ-X на 1997–1998 годы», «Программой обучающего центра по внедрению международной статистической классификации болезней и проблем, связанных со здоровьем, X пересмотра»). // Здравоохранение. 1997. № 7.

опасность для окружающих», в перечень социально-значимых (коды МКБ-10) от F 00–F 99, отсутствуют. Данное обстоятельство подчеркивает наличие организационных проблем назначения и реализации института ПММХ в отношении осужденных к лишению свободы, страдающих психическими расстройствами, не исключающими вменяемости.

Таким образом, институт ПММХ, в контексте заявленной проблематики, в настоящее время требует оптимизации своей правовой и организационной основы. Прежде всего, необходимо дополнить положения ч. 2 ст. 18 УИК РФ признаком опасности – возможность причинения осужденными иного существенного вреда, который должен пониматься, с учетом выявленной психопатологии осужденного, как потенциальная возможность совершения осужденным в период отбывания наказания новых нарушений, злостных нарушений и преступлений. Кроме того, необходимо предусмотреть допустимые и критические уровни опасности психопатологии осужденного с учетом его правонарушающего поведения в условиях изоляции.

С учетом специфики патогенеза и типологии психических расстройств, не исключающих вменяемости, требуется разработка критериев, определяющих степень возможности причинения осужденным вреда себе и окружающим. Это позволит суду более обосновано применять к больным осужденным таких видов ПММХ, которые помогут добиться максимального эффекта не только в период нахождения в пенитенциарном учреждении, но и медико-социальной реабилитации в последующие периоды жизни больного.

С учетом реализации принципа индивидуализации исполнения наказания, нацеленного на исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений, шире использовать в пенитенциарной практике возможность направления осужденных с психическими расстройствами на СПЭ, с последующей организацией медицинскими учреждениями (подразделений) УИС и системы здравоохранения, исполнения ПММХ в амбулаторных или стационарных условиях. Так же в рамках медицинских подразделений ИУ, организовать комплекс мер по психосоциальной терапии и реабилитации осужденных, проходящих ПММХ в амбулаторных условиях, что позволяет существенно снизить риск совершения не только преступлений во время отбывания наказания, но и снизить количество совершаемых нарушений и злостных нарушений.

**Петр Петрович ЛАНГ**  
*Доцент кафедры гражданского  
и арбитражного процесса Самарского  
государственного экономического университета,  
кандидат юридических наук*

## **АКСИОЛОГИЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ КАК КВИНТЭССЕНЦИЯ ПРАВОВОЙ МАТЕРИИ**

**Аннотация.** В статье рассматривается ценностное содержание правового регулирования общественных отношений, влияние аксиологических конструкций на нормативную составляющую. Акцентируется внимание на правозащитном векторе отечественной правоприменительной практике.

**Ключевые слова:** правовая аксиология, ценность, справедливость, равенство, свобода.

**Petr Petrovich LANG**  
*Associate Professor of civil and arbitration procedure  
Samara state University of Economics,  
PhD in law*

## **AXIOLOGY OF LAW ENFORCEMENT PRACTICE AS THE QUINTESSENCE OF RIGHT MATTER**

**Abstract.** The article deals with the value content of the legal regulation of social relations, the influence of axiological constructions on the normative component. Attention is focused on the human rights sector of domestic law enforcement practice.

**Keywords:** legal axiology, value, justice, equality, freedom.

Традиционно перед представителями юридической науки стоят теоретические и практические вопросы, обусловленные содержанием современных правоотношений. Тенденции развития отечественного правового регулирования (в том числе провозглашение Российской Федерации правовым, социальным, светским государством) свидетельствуют о назревшей необходимости изучения такого явления как правовая аксиология.

Несмотря на то, что в качестве самостоятельной философской науки аксиология (учение о ценностях и их природе) сформировалась только к концу XIX столетия<sup>1</sup>, аксиологические воззрения были свойственны как в философских, так и в юридических умонастроениях с древнейших

времен. Так, например, среди источников римского права встречаем изречение Ульпиана о том, что «предписания права суть следующие: жить честно, не чинить вред другому, каждому воздать то, что ему принадлежит... юриспруденция есть познание божественных и человеческих дел, наука о справедливом и несправедливом»<sup>2</sup>.

Философское учение о ценностях в последнее время эффективно применяется в юридической доктрине в отношении правосознания и правовой культуры, правотворчества и правоприменения. В частности, исследования показали, что аксиологические конструкции наличествуют в различных типах правопонимания, федерального и регионального законодательства. Вероятно, правосознание должно быть признано наиболее очевидным проявлением ценностного характера общественного сознания и аксиологической рациональности. Ценностный характер правосознания не только раскрывает роль группового субъекта правопонимания и юридической практики, но и выражает гуманитарный характер права посредством осуществления роли личности как источника и творца права. Вопрос о правовых ценностях есть вопрос о субъективных основаниях права<sup>3</sup>.

Аксиология права иллюстрирует становление права не только в виде нормы, обязательной к исполнению субъектами правоотношений, но и как постулата ценного областью социальной реальности.

Историческое развитие общества, включая его юридическую составляющую, ярко иллюстрирует постепенную и регулярную трансформацию ценностных акцентов права и правоприменительной практики. Подобные изменения аксиологического содержания правового регулирования происходили под воздействием политических, социальных, экономических, религиозных и т.п. факторов. Так, например, для рабовладельческого периода вполне естественным и справедливым была торговля людьми, неприемлемая в условиях современного правопорядка. Для эпохи средневековья ключевое значение для правового регулирования имел религиозный контекст с соответствующим ценностным содержанием, в настоящее время теологические представления выведены за рамки нормативного пласта и не влекут правовых последствий.

В постиндустриальную эпоху ценностное содержание право достигло своего «ренессанса». Другими словами право в современной его

---

<sup>1</sup> Генезис и становление аксиологии наблюдается в работах представителей европейской философии (как правило у последователей учения И. Канта) на протяжении полутора столетий (с 1860 г.).

<sup>2</sup> Дигесты Юстиниана / отв. ред. Л.Л. Кофанов. М., 2002. С. 87.

<sup>3</sup> Философия права: учебное пособие / отв. ред.: Н.Н. Черногор, О.Ю. Рыбаков. М., 2018. С. 149–150.

интерпретации просто пронизано ценностями гуманизма, справедливости, равенства, добросовестности и т.д.

Ярким примером сказанного являются положения ст. 2 Конституции Российской Федерации: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

Не может не радовать то обстоятельство, что упомянутый постулат носит не только декларативный характер, но и имеет огромное практическое значение. В частности, обозначенное конституционное положение задает аксиологический импульс отечественного правового регулирования, является квинтэссенцией всей правовой материи, о чем ярко свидетельствует правоприменительная практика (в том числе и правозащитная практика).

В качестве примера можно привести правоприменительную практику Верховного Суда Российской Федерации.

Определением от 7 мая 2018 г. № 305-ЭС17-16841(12) судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, рассматривая вопрос о возможности исключения из конкурсной массы должника-банка денежных средств, находящихся на депозитном счете нотариуса в рамках дела о несостоятельности (банкротстве) кредитной организации, подчеркнула **социальную направленность** нотариальных действий и констатировала приоритет кредиторов, денежные средства которых находились на депозитном счете нотариуса<sup>4</sup>. Другими словами, судебная инстанция обозначила приоритеты в существующей иерархии социальных ценностей.

Определением от 7 мая 2018 г. № 306-ЭС15-3282 судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации, отменяя в кассационном порядке судебные акты нижестоящих инстанций и направляя обособленный спор в деле о банкротстве на новое рассмотрение, указала на недопустимость нарушений конституционного принципа **равенства** перед законом и судом при осуществлении правосудия<sup>5</sup>.

Подобные примеры, применения судами при разрешении споров аксиологических конструкций можно приводить и приводить бесконечно. Более того, судебная правоприменительная практика сквозь призму акси-

---

<sup>4</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 305-ЭС17-16841(12) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.07.2019).

<sup>5</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 306-ЭС15-3282 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.07.2019).

ологии зиждется на такой базовой для судебной деятельности ценности как справедливость.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 2 июля 2013 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 237 УПК РФ в связи с жалобой гражданина Республики Узбекистан Б.Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда» указал на то, что правосудие может признаваться таковым только, если оно отвечает требованиям справедливости, обеспечивая эффективное восстановление в правах. В связи с чем, устанавливая порядок отправления правосудия, федеральный законодатель, обязан предусмотреть процедуру, которой гарантировал бы вынесение правосудных, а потому законных, обоснованных и справедливых судебных решений. Государство обязано обеспечить осуществление права на справедливую, компетентную и действенную судебную защиту<sup>6</sup>.

Несмотря на сказанное, в юридической литературе со стороны авторитетных и уважаемых авторов встречается мнение о необходимости исключения из нормативных актов всех «неправовых» элементов и явлений, включая справедливость, свободу, равенство, добросовестность и т.д.

В частности в 2018 г. научному сообществу представлено наукоемкое монографическое исследование профессора В.В. Ершова под названием: «Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений»<sup>7</sup>. Данная работа посвящена интерпретации регулирования общественных отношений сквозь призму интегративного правопонимания. Один из лейтмотивов упомянутой работы посвящен необходимости повсеместного исключения из права так называемых «неправовых» регуляторов. Обосновывая изложенную позицию, автор приводит тезис о том, что суд, рассматривая какой-либо спор, просто не в состоянии вынести «справедливое» решение по существу дела, поскольку указанный судебный акт вне зависимости от содержания будет несправедлив либо для истца либо для ответчика, по причине противопоставления интересов последних. Другими словами итоговое решение по делу не может восприниматься как справедливое одновременно всеми участниками спорного правоотношения.

---

<sup>6</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Узбекистан Б.Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда» // СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3881.

<sup>7</sup> *Ершов В.В.* Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений. М., 2018. С. 628.

Приведенная позиция выглядит не вполне аргументированной и беспелляционной. Автор отождествляет справедливость с некой «всудовлетворенностью», что в свою очередь не вполне соответствует действительности. Справедливость представляет собой многогранное и многомерное явление, включающее в себя социальные, моральные, этические, политические, юридические, философские и т.п. аспекты<sup>8</sup>.

Представляется, что следование по пути, предложенным сторонниками интегративного правопонимания в части «экспроприации» справедливости и иных подобных явлений за сферу правового бытия, детерминирует проявления правового нигилизма в общественных правоотношениях. Другими словами в названных условиях усиливается отрицание права как меры свободы и справедливости.

Заданный профессором В.В. Ершовым вектор отсечения права от так называемого «неправа» уводит в забвение сущность права, его основу, внутренний стержень. Без познания сущности права невозможно определить и систему правовых ценностей, иерархию последних. Аксиологический голод в правовом регулировании без сомнения негативно отразится на правах и интересах всех субъектов правоотношений. Без сущностного, ценностного наполнения право – есть безжизненный сосуд, набор правил, характеризующийся отсутствием смысла. Правила ради правил, а не правила ради равенства, справедливости и свободы.

Вся история человечества говорит о том, что именно справедливости право обязано своим рождением и последующей эволюцией. Существовавший правопорядок на разных этапах исторического развития соответствовал господствующему общественному пониманию справедливости в тот либо иной период времени.

Очень важно осознавать, что когда справедливость с ценностных позиций кочевала на задворки правового бытия, посредством права, нормативного установления формировались различные тоталитарные (авторитарные, фашистские) правопорядки.

Именно категории свободы, справедливости, равенства наполняют сущность права, определяют его смысл. Посредством названных категорий само право можно считать ценностью.

Каждая норма права, правило поведения, правовая процедура несут свой позитивный ценностный заряд, направленный на достижение определенного позитивного результата, так называемого блага (чтобы договорное

---

<sup>8</sup> См. подробнее: *Хеффе О.* Справедливость: Философское введение / под ред. Т.А. Дмитриева. М., 2007. С. 34–47; *Вайнан В.А.* Теория справедливости: право и экономика. М., 2017; *Ролз Дж.* Теория справедливости. М., 2017.

обязательство было исполнено надлежащим образом и в установленный срок; чтобы виновный преступник понес заслуженное и соответствующее его деянию наказание, а невинный избежал необоснованного уголовного преследования; чтобы работник получал достойное вознаграждение и т.п.). Именно достижение указанных результатов в правовом регулировании свидетельствует о становлении и торжестве таких аксиологических категорий как свобода, справедливость и равенство.

Другими словами, упомянутые аксиологические начала достигают своего практического эффекта посредством облачения в нормативную оболочку. Недооценка и игнорирование данных ценностных категорий без всякого сомнения нарушит баланс интересов участников правоотношений.

Подобная «механическая» правореализация при отсутствии нормативно установленных ценностных начал неизбежно даст крен в правовом регулировании. Особенно подобное явствует в публичных правоотношениях. Поскольку интересы государственного аппарата будут преобладать над интересами иных участников правоотношений.

Таким образом, исключение справедливости, равенства, свободы и т.п. категорий из правовой материи, породит «правовой» произвол, который в свою очередь будет соответствовать букве закона.

В данной связи, уместно привести позицию профессора Г.А. Торгашева о том, что право не может существовать и развиваться вне совокупности ценностных проявлений общественной жизни. Правовые ценности устанавливают ориентиры, определяющие не только внешние формы, но и смысл поведения человека. По мнению автора, правовые ценности обладают способностью направлять идеалы, к которым стремится человек. Правовые нормы в свою очередь стандартизируют ценностное поведение личности, определяя те границы, в рамках которых человек может свободно действовать, а нарушение норм (а значит, и общественно признанных ценностей) влечет за собой санкции со стороны государства. Правовые ценности служат для создания, воспроизводства и укрепления общественного порядка в целях гармонизации интересов различных социальных групп людей. Ценность самого права определяется мерой заключенных в нем свобод и справедливости<sup>9</sup>.

Итак, правовая материя в аксиологическом смысле представляет собой детально определенную форму правовых ценностей обуславливающих правовое должествование, отличное от иных форм регуляторов и ценностных ориентиров. Исходя из изложенного, можно смело констатировать, что аксиологические исследования правоприменительной практики являются перспективными и обладают значимым правозащитным потенциалом.

---

<sup>9</sup> Торгашев Г.А. Философия права: курс лекций. М., 2017. С. 141–142.

**Юлия Андреевна ЛАПУНОВА**  
*Доцент кафедры организации оперативно-  
розыскной деятельности Академии управления МВД России,  
кандидат юридических наук*

## **ЗАЩИТА ЛИЧНОСТИ, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА ОТ ПРЕСТУПНЫХ ПОСЯГАТЕЛЬСТВ, СОВЕРШАЕМЫХ НА РЕЛИГИОЗНОЙ ПОЧВЕ, КАК ЦЕЛЬ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация.** Статья посвящена защите личности, общества и государства от преступных посягательств, совершаемых на религиозной почве, как важнейшей цели оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации через призму общественной опасности данных деликтов. В статье раскрыты основные проблемы и предложены соответствующие пути решения.

**Ключевые слова:** преступления, совершаемые на религиозной почве, угрозы для национальных интересов, псевдорелигиозные сообщества.

**Julia Andreevna LAPUNOVA**  
*Associate Professor of the Department of Organization  
of Investigation Activities of the Academy of Management  
of the Ministry of Internal Affairs of Russia,  
Candidate of Legal Sciences*

## **PROTECTION OF A PERSON, SOCIETY AND STATE FROM CRIMINAL ATTACKS COMMITTED ON RELIGIOUS GROUNDS, AS THE GOAL OF THE OPERATIONAL-SEARCH ACTIVITY OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Abstract.** The article is devoted to the protection of individuals, society and the state from criminal attacks committed on religious grounds, as the most important goal of the operational-search activity of the internal affairs bodies of the Russian Federation through the prism of public danger of these tortures. The article reveals the main problems and suggests appropriate solutions.

**Key words:** crimes committed on religious grounds, threats to national interests, pseudo-religious communities.

Гипотезой настоящей статьи является обоснование защиты личности, общества и государства от преступных посягательств, совершаемых на ре-

лигиозной почве, как важнейшей цели оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации через призму общественной опасности данных деликтов.

На основании комплексного проведения исследования, автором сделан вывод о том, что **к преступлениям, совершаемым на религиозной почве**, представляется возможным относить уголовно наказуемые, виновно совершенные с прямым умыслом деяния, посягающие на интересы личности, общества и государства в сфере религиозных правоотношений, а также деяния, при совершении которых религиозная основа может выступать в качестве условия (средства), обеспечивающего его подготовку, непосредственное совершение и (или) сокрытие следов его совершения.

Условно автором выделяется четыре группы деликтов, совершаемых на религиозной почве:

1. Преступления экстремистской направленности, совершаемые и совершенные по мотивам ... религиозной ненависти (п. «л» ч. 2 ст. 105, п. «е» ч. 2 ст. 111, п. «е» ч. 2 ст. 112, п. «б» ч. 2 ст. 115, ст. 116, п. «з» ч. 2 ст. 117, ч. 2 ст. 119, ч. 4 ст. 150, п. «б» ч. 1 ст. 213, ч. 2 ст. 214, п. «б» ч. 2 ст. 244 УК РФ).
2. Преступления, ориентированные непосредственно на создание и организацию деятельности криминальных религиозных объединений (ст. 239 и 282.2 УК РФ и др.).
3. Преступления, посягающие на интересы личности, общества и государства в сфере религиозных правоотношений (ст. 136, 148, 357 УК РФ).
4. Преступления, при совершении которых религиозная основа (почва) является условием или средством обеспечения совершения преступлений общеуголовной направленности (ст. 110, 110.1, 110.2, 127, 131, 132, 133, 134, 156, 159, 171, 228, 230, 245 УК РФ).

Анализ представленных деликтов позволил определить основные угрозы для национальных интересов, возникающие в результате совершения преступлений на религиозной почве.

Изучение норм базового документа стратегического планирования – Стратегии национальной безопасности Российской Федерации<sup>1</sup> позволило нам разделить данные угрозы на две группы, в зависимости от охраняемого объекта:

1. Для государственной и общественной безопасности. В данном контексте к основным угрозам следует относить разрушение традиционных

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.11.2019).

российских духовно-нравственных ценностей; деятельность террористических и экстремистских организаций, направленную на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти; деятельность радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, иностранных и международных неправительственных организаций, финансовых и экономических структур, а также частных лиц, направленную на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, деятельность, связанную с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма.

## 2. Для личности.

В данном случае мы говорим о возникающих угрозах против жизни, здоровья и собственности, прав и свобод конкретной личности.

Кроме того, проведенные автором исследования, показали, что одним из основных субъектов совершения преступлений на религиозной почве являются псевдорелигиозные сообщества (тоталитарные секты, деструктивные религиозные организации), под которыми автор предлагает понимать организованную группу либо преступное сообщество, объединенные на основе использования заведомо ложных либо искаженных религиозных учений, для достижения корыстных и иных преступных целей, посредством совершения противоправных деяний (преступлений) на религиозной почве в отношении членов данных структур, иных лиц, не входящих в них, в целом общества и государства.

Следует особо подчеркнуть, что в одном из своих выступлений еще в 2012 г., Президент Российской Федерации В.В. Путин: отметил, что «свобода вероисповедания в России должна сохраниться, но тоталитарные секты опасны для россиян... Это не только охота за душами, но и за имуществом»... Необходимо «усилить контроль за деятельностью сомнительных религиозных организаций, усовершенствовать как федеральные, так и региональные законы, регулирующие деятельность сект».

Однако до настоящего времени существенных изменений в государственном контроле за созданием и деятельностью обозначенных организаций не произошло, законодательство в данной сфере не разработано.

Таким образом, существующая проблема создания и функционирования псевдорелигиозных сообществ (тоталитарных сект, деструктивных религиозных организаций) и дальнейшего государственного контроля за ними, по-прежнему остается актуальной, но при этом не разрешенной.

В результате изучения проблематики автором выявлен ряд проблем, возникающих при совершении преступлений на религиозной почве, в частности:

- «видимое» отсутствие признаков преступления;
- как правило, отсутствие заявлений, сообщений от потенциальных потерпевших;
- крайне высокий уровень латентности преступлений;
- невозможность проведения первичной оперативной проверки;
- невозможность проведения полного комплекса оперативно-розыскных мероприятий.

Изучив данные проблемы через призму правоохранительной деятельности, автором предложены некоторые пути их решения.

1. Определение субъектов и их компетенций в сфере противодействия данным преступлениям.
2. Изучение оперативной обстановки. Выявление и возможное устранение причин и условий.
3. Своевременное получение первичной информации, представляющей оперативный интерес и незамедлительное проведение оперативно-розыскных мероприятий.
4. Профилактическая работа с населением (группами, потенциальными жертвами).
5. Эффективное взаимодействие с институтами гражданского общества.

Подводя итог вышесказанному, представляется возможным сделать вывод о том, важнейшей задачей оперативных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации является совместно с заинтересованными субъектами не допущение функционирования псевдорелигиозных сообществ, а также подготовки и совершения противоправных деяний на религиозной почве против государственной, общественной и личной безопасности.

**Вадим Вадимович ЛОШКАРЕВ**  
*Начальник отдела № 3 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*

## **ПРОКУРОР В СИСТЕМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННЫМ ФИНАНСОВЫМ ОПЕРАЦИЯМ: ОТ ПРАКТИКИ К ТЕОРИИ**

**Аннотация.** В данной статье на основании практики прокурорского надзора предложен методологический подход, применимый не только в юриспруденции, но и в других науках, учитывающих правовые аспекты законодательной регламентации финансовых операций и юридических форм противодействия незаконным финансовым операциям, который позволяет привносить системность в теорию и практику такого противодействия использованием знаний не только юридических наук. Дальнейшая разработка указанной теории с участием прокурорских работников будет способствовать совершенствованию государственного механизма по противодействию незаконным финансовым операциям, а сама теория может стать основой прокурорского надзора в данной сфере.

**Ключевые слова:** незаконные финансовые операции, незаконное обналичивание, координирующая функция прокурора, теория противодействия незаконным финансовым операциям.

**Vadim Vadimovich LOSHKAREV**  
*Head of the Department № 3 of the Department  
for Supervision of Investigation, Inquiry and Investigative  
Activities of the Prosecutor's Office of the Samara Region,  
Junior Counselor of Justice, assistant Professor,  
Department of Civil and Arbitration,  
Samara state university of economics,  
Ph.D. (Law), Associate Professor*

## **PROSECUTOR IN THE SYSTEM OF COUNTERING ILLEGAL FINANCIAL OPERATIONS: FROM PRACTICE TO THEORY**

**Abstract.** In this article, based on the practice of prosecutorial supervision, a methodological approach is proposed that is applicable not only in jurisprudence, but also in other sciences that take into account the legal aspects of the legislative regulation of financial transactions and legal forms of counteraction to illegal

financial transactions, which allows introducing a systematic approach to the theory and practice of such counteraction using knowledge of not only legal sciences. Further development of this theory with the participation of prosecutors will help to improve the state mechanism to counter illegal financial transactions, and the theory itself may become the basis of prosecutorial supervision in this area.

**Keywords:** illegal financial transactions, illegal cashing out, coordinating function of the prosecutor, theory of counteraction to illegal financial transactions.

Начиная с распада СССР и до сих пор, в экономической области происходят существенные изменения, но по-прежнему одной из основных угроз экономической безопасности, то есть совокупностью условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам Российской Федерации в экономической сфере, является «сохранение значительной доли теневой экономики»<sup>1</sup>, существование которой подрывает основы устойчивого функционирования российской экономики, служит основным источником криминальных доходов, пополняемых путем их легализации, в том числе при помощи незаконного обналичивания.

Государство последовательно планирует национальные интересы и приоритеты, направленные на укрепление национальной безопасности России и обеспечения устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу, обозначая «развитие экономики страны, обеспечение экономической безопасности и создание условий для развития личности, перехода экономики на новый уровень технологического развития» стратегическими целями обеспечения национальной безопасности<sup>2</sup>.

Одной из основных задач по реализации направления, касающегося устойчивого развития национальной финансовой системы стало «противодействие переводу безналичных денежных средств в теневой оборот наличных средств и легализации доходов, полученных преступным путем от предикатных экономических преступлений»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> П. 19 п. 12 Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.05.2017).

<sup>2</sup> П. 1, 55 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.12.2015).

<sup>3</sup> Пп. 8 п. 19 Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.

В целях защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства принятием Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» в России создан постоянно совершенствуемый<sup>4</sup> правовой механизм, регулирующий эту сферу, который в том числе обуславливается положениями Стратегий национальной и экономической безопасности, разработанной на их основе Концепции развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма<sup>5</sup>.

Координатором соответствующей деятельности всех органов, а также уполномоченным на осуществление функции по противодействию преступлениям в данной сфере, выработке государственной политики, нормативно-правового регулирования определен Росфинмониторинг<sup>6</sup>.

Вместе с тем в последние годы противодействие незаконным финансовым операциям стало одним из приоритетных направлений работы органов прокуратуры. Подобная вовлеченность прокурора в эти процессы обоснована в научной среде тем, что в настоящее время имеется общая тенденция «консолидации и дифференциации правоохранительных органов уголовной и административной юрисдикции, особенно в приоритетных сферах общественных отношений, наиболее существенно влияющих на общее состояние законности и правопорядка, а также с учетом выстраивания в сфере деятельности органов уголовной юрисдикции системы координационных центров по наиболее приоритетным направлениям прокуратура выступает как «координатор координаторов», при этом уже «созданы достаточные предпосылки и сформированы государственные потребности для того, чтобы прокуратура выполняла функцию координатора (консолидатора) усилий органов уголовной и административной юрисдикции по борьбе не только с преступлениями, но и с административными правонарушениями»<sup>7</sup>. Иными словами при наличии Росфинмониторинга как координатора данного направления, прокурор выступает в качестве мегакоординатора

---

<sup>4</sup> К примеру, только в 115-ФЗ с момента его принятия уже были внесены поправки 63 федеральными законами.

<sup>5</sup> Утв. Президентом Российской Федерации 30 мая 2018 г. URL: <http://kremlin.ru> (дата обращения: 31.12.2015).

<sup>6</sup> Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу, утв. Указом Президента Российской Федерации от 13 июня 2012 г. № 808. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.06.2012).

<sup>7</sup> Гулягин А.Ю. Основы правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014., С. 23.

в ходе реализации своей основной функции по надзору за исполнением законодательства, а также координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, привлекая к данной работе органы контроля и надзора. Накопленная практика такой деятельности позволяет предлагать пути ее дальнейшего совершенствования.

Принятые Центральным Банком России, Росфинмониторингом, правоохранительными и контролирующими органами, а также прокурарами меры, направленные на пресечение известных способов незаконного обналичивания, привели к внедрению теневыми банкирами новых схем (типологий) проведения незаконных финансовых операций: связанных с вовлечением в их реализацию судов<sup>8</sup> (мировых, общей юрисдикции, арбитражных, третейских судов)<sup>9</sup> и (или) службы судебных приставов; с помощью исполнительных надписей нотариусов<sup>10</sup>, удостоверений комиссий по трудовым спорам; так называемой «теневой инкассации» объектов розничной торговли, автосалонов; с помощью возвратных операций при внесении фирмами-однодневками задатков для участия в торгах за третьих лиц, которые в профессиональной среде стали называть «альтернативными». Они все больше отдаляются от ранее применяемых классических схем обналичивания, все больше направлены на обход существующих механизмов контроля.

Не секрет, что сложность выявления рассматриваемых преступлений обусловлена не только их латентностью, а еще и схожестью до степени смешения с реальной коммерческой (финансово-хозяйственной) деятельностью. Правоприменителям тяжело даются попытки квалификации ныне существующих различных способов проведения незаконных финансовых операций с учетом имеющегося набора уголовно-правовых норм за экономические составы, многострадально и часто менявшихся с момента принятия УК РФ.

---

<sup>8</sup> Благодаря межведомственному взаимодействию приостановлен вывод порядка 50 млрд руб. с использованием подобных схем. См. подробнее: Встреча с директором Федеральной службы по финансовому мониторингу Юрием Чиханчиным, 12 июля 2018 г. // Президент России: официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/57986> (дата обращения: 19.09.2019).

<sup>9</sup> См. подробнее: *Лошкарев В.В.* Прокуратура в системе противодействия незаконным финансовым операциям с использованием решений государственных органов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 1. С.53–57.

<sup>10</sup> См. подробнее: Встреча с главой Росфинмониторинга Юрием Чиханчиным, 11 марта 2019 г. // Президент России: официальный сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/60031> (дата обращения: 19.09.2019).

Осознавая, что на различных этапах государственного развития экономическая функция государства проявляется по-разному, неизменно сохраняя стремление к «балансу эффективного государственного регулирования, совместимого с рыночными механизмами»<sup>11</sup>, понимая, что острее именно уголовно-правовой репрессии должно быть направлено на этих лиц, не будучи сторонником изменения УК РФ по принципу: «Чего изволите?»<sup>12</sup>, все же, констатирую, что практика применения ст. 171, 172, 173.1, 173.2, 174, 174.1, 187, 193, 193.1 УК РФ к лицам, осуществляющим незаконные финансовые операции, позволила прийти к выводу о необходимости его изменения путем переработки указанных статей, введением ответственности за создание и поддержание деятельности инфраструктуры (площадок) для совершения незаконных финансовых операций<sup>13</sup>, на основании научно обоснованной теории противодействия незаконным финансовым операциям, которая находится в начальной стадии разработки.

Если развиваемая в настоящее время новая научная отрасль финансового мониторинга это, по сути, элемент государственного управления, «новая предметная область в национальной безопасности и в экономической, финансовой системе страны»<sup>14</sup>, то теория противодействия незаконным финансовым операциям – межотраслевой правовой институт, формирующийся в относительно самостоятельную комплексную отрасль российского права и законодательства, регулирующую автономную среди иных общественных отношений совокупность проведения незаконных финансовых операций.

Этот один отдельно взятый объект права предопределяет существование в правовой системе значительной и в высокой степени обособленной группы правоотношений, которые очевидно нельзя определить отраслевым образом, поскольку они находятся в сфере действия как уголовного и административного, так и гражданского, налогового, финансового, банковского и даже государственного права. Очевидно, что проблема правового

---

<sup>11</sup> Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2002. С. 65

<sup>12</sup> См. подробнее: *Лопашенко Н.А.* Уголовная политика по принципу «Чего изволите?», или уголовный закон как средство решения всех проблем // Вестник Московского Университета. Серия 11: Право. 2015. № 1. С. 44–55.

<sup>13</sup> См. подробнее: *Лошкарев В.В.* Проблемы уголовно-правовой квалификации незаконного обналичивания денежных средств // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 4. С. 79–84.

<sup>14</sup> Финансовый мониторинг: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / под ред. Ю.А. Чиханчина, А.Г. Братко. М., 2018. Т. 1 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 13.09.2019).

регулирования всей этой сферы, остро стоящая в последнее время, имеет больше оснований быть успешно разрешенной при единстве научного инструментария, осмысления ее фактически единого объекта правового регулирования, который в таком качестве никто до сих пор не исследовал.

Предлагаемый методологический подход применим не только в юриспруденции, но и в других науках, учитывающих правовые аспекты законодательной регламентации финансовых операций и юридических форм противодействия незаконным финансовым операциям, он позволяет привносить системность в теорию и практику такого противодействия использованием знаний не только юридических наук.

Предлагаю определять в качестве научной и правовой категории незаконные финансовые операции как действия граждан и юридических лиц, направленные на создание, изменение, прекращение гражданских прав и обязанностей (способ достижения правовых последствий посредством выражения частной воли), в пределах, дозволенных законодательством, в целях движения капитала, по своему оформлению, совпадающие с установленным для таких действий порядком, но в действительности основанные на несуществующих правоотношениях.

Такая дефиниция, являющаяся базовым элементом предлагаемой теории, носит междисциплинарный характер, унифицирована для всех отраслей права, а ее юридическая конструкция позволяет разграничивать незаконные финансовые операции от законных, основываясь на экономической составляющей, охватывая незаконные обналичивание, вывод денежных средств за рубеж, транзитные операции, банковскую деятельность, миграцию юридических лиц и будучи обобщающим, многоэлементным по составу понятием позволяет диверсифицировать ответственность за каждый отдельный элемент преступной деятельности<sup>15</sup>.

Полагаю, что разработка указанной теории с участием прокурорских работников будет способствовать дальнейшему совершенствованию государственного механизма по противодействию незаконным финансовым операциям.

---

<sup>15</sup> Лошкарев В.В. Недостатки правового регулирования противодействия незаконным финансовым операциям // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 5(55). С. 102.

**Мария Михайловна МУХЛЫНИНА**  
*Доцент кафедры публично-правовых дисциплин  
Московского международного университета,  
кандидат юридических наук*

## **ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В РОССИИ В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД**

**Аннотация.** Статья посвящена анализу обеспечения прав граждан на благоприятную окружающую среду средствами прокурорского надзора. Автор на основе положений Конституции Российской Федерации и теоретических представлений об экологическом правопорядке предпринял попытку рассмотреть основные нарушения законодательства, с которыми сталкиваются прокуроры в своей деятельности. экологический правопорядок с позиции возможных мер его реализации. Предлагаются правовые варианты преодоления, выявленных правонарушений.

**Ключевые слова:** прокуратура, экологический правопорядок, органы государственной власти, правонарушения, Конституция Российской Федерации, конституционные права.

**Maria Mikhailovna MUKHLYNINA**  
*Associate Professor, Department of Public Law Disciplines,  
Moscow International University,  
PhD in Law*

## **ENSURING THE RIGHTS OF CITIZENS TO A FAVORABLE ENVIRONMENT BY MEANS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION IN RUSSIA IN THE MODERN PERIOD**

**Abstract.** The article is devoted to the analysis of ensuring the rights of citizens to a favorable environment by means of prosecutorial supervision. The author on the basis of the provisions of the Constitution of the Russian Federation and theoretical ideas about environmental law and order made an attempt to consider the main violations of the law faced by prosecutors in their activities. environmental law and order from the perspective of possible measures for its implementation. Legal options of overcoming the revealed offenses are offered.

**Keywords:** Prosecutor's office, ecological law and order, public authorities, offenses, the Constitution of the Russian Federation, constitutional rights.

Поддержание экологического правопорядка в России является одной из приоритетных задач в настоящее время. Хотя в положениях Конституции РФ и не употребляется термин «правопорядок», что вполне объяснимо, если рассматривать статичный характер правовых установлений в рамках Конституции РФ и конституционного права. Однако Конституция РФ в широком смысле призвана устанавливать общий «юридический каркас», который и можно назвать «правопорядком». На основе этого каркаса функционирует весь государственный механизм и органы местного самоуправления, обеспечиваются права и свободы граждан. Так Конституция РФ устанавливает право на благоприятную окружающую среду (ст. 42), обязанность каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58) и утверждает использование и охрану всех природных ресурсов в нашей стране (ст. 9).

В преамбуле Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup>, развивая положения Конституции РФ, реализацию экологических прав и обязанностей граждан как основу устойчивого развития, жизни и деятельности народов нашей страны, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, законодатель возлагает на органы государственной власти в данной сфере, которое призваны осуществлять государственное управление.

Правовым продолжением данного представления государства являются и положения стратегического документа «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», где в п. 7 целью государственной политики в области экологического развития является, помимо экономической составляющей, реализация права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепление правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности<sup>2</sup>.

Даже фрагментарный мониторинг состояния исполнения экологического законодательства в нашей стране по различным экологическим проблемам вскрывает слабую реализацию тех нормативных деклараций экологического правопорядка, что были приведены выше.

Для надзора за исполнением законов в нашей стране создана и довольно результативно функционирует система специализированных при-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29 июля 2018 г.) «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>2</sup> «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.) Документ опубликован не был. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190228/> (дата обращения: 02.08.2019).

родоохранных прокуратур. Органами прокуратуры России реализуются важнейшие полномочия в сфере охраны окружающей среды. Прокурорами в соответствии с требованиями закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>3</sup> в ходе надзорной деятельности уделяется особое внимание надзору за законностью деятельности государственных природоохранных органов. При этом во многих российских регионах в работе органов государственного экологического управления и контроля выявляется много проблем.

Как это ни парадоксально, но большая часть нарушений допускается при попустительстве органов федерального и регионального экологического контроля, например, Минприроды России не полностью обеспечило нормативно-правовым регулированием в сфере охраны объектов животного мира и среды их обитания. Одним из самых серьезных нарушений является то, что до сих пор остаются не утвержденными нормативы биотехнических мероприятий, порядок регулирования численности объектов животного мира на особо охраняемых природных территориях (далее – ООПТ) федерального значения, не регламентирована процедура согласования Росприроднадзором экспорта и (или) импорта ресурсов животного происхождения. Выявляются и противоречия в нормативных правовых актах, регулирующих вопросы получения разрешений на добычу охотничьих ресурсов. Проблема указанных правовых пробелов и необходимости законодательного регулирования отдельных вопросов в данной сфере была доведена до Президента РФ и Правительства РФ.

Помимо выявления отсутствия тех или иных правовых регламентаций в сфере добычи охотничьих ресурсов природоохранными прокурорами постоянно обнаруживаются нарушения законодательства, так, например, в Республике Бурятия юридическим лицам предоставлялись охотничьи угодья на особо охраняемых природных территориях федерального значения, что противоречит законодательству. По требованию Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры разработаны проекты схем территориального охотустройства в Ивановской, Рязанской, Тверской областях, расторгнуты незаконные охотхозяйственные соглашения на территории Национального парка «Мещера» Рязанской области, в связи с утратой доверия и за многочисленные недостатки уволены с государственной службы инспекторы охотнадзора в Вологодской и Ярославской областях<sup>4</sup>. Выявлены

---

<sup>3</sup> Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 26 июля 2019 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 25 ноября. № 229.

<sup>4</sup> *Дицевич Я.Б.* Проблемы организации и осуществления прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды. Проблемы правоприменительной практики // Сборник материалов семинаров для природоохранных прокуроров. Генеральная Прокуратура РФ / под ред. А.В. Паламарчука. М., 2019 // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 22.07.2019).

факты ненадлежащего осуществления возложенных охранных полномочий и факты злоупотреблений, например, в Республике Башкортостан инспектор по охране ООПТ природного парка «Иремель» осуществлял незаконную добычу ВБР на озере, по данному факту инспектор уволен с занимаемой должности<sup>5</sup>. И таких примеров много, когда служащие – инспектора охотничьего надзора, специально призванные осуществлять контроль в сфере добычи охотничьих ресурсов, сами же являются первыми нарушителями в этой сфере.

Положительным примером в работе экопрокуроров является способствование реализации законодательных положений о ликвидации накопленного экологического вреда (то есть вреда, причиненного природе в результате хозяйственной деятельности много лет назад, либо причиняемого в течение многих лет), правовая база которой получила развитие в последние два года. В этом направлении сделано следующее, частности, в 2016 г. внесены соответствующие дополнения в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7 «Об охране окружающей среды»<sup>6</sup>, а в мае 2018 г. Постановлением Правительства РФ утверждены «Правила организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде».

Минприроды РФ является органом, уполномоченным на формирование и ведение реестра объектов накопленного вреда окружающей среде, осуществление категорирования объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке. Инициировать деятельность по устранению накопленного экологического вреда вправе региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также федеральные органы государственной власти путем выявления подобных объектов в процессе инвентаризации и обследования территорий и акваторий. Территорий и акваторий, на которых:

- в прошлом осуществлялась экономическая и иная деятельность;
- расположены бесхозяйственные объекты капитального строительства;
- расположены объекты размещения отходов.

Конституционным правом граждан является, согласно ст. 42 Основного закона, иметь достоверную информацию о состоянии окружающей

---

<sup>5</sup> *Надыршин Е.Р.* Организация надзора за исполнением законодательства об охране вод и водных биологических ресурсов // Сборник материалов семинаров для природоохранных прокуроров. Генеральная Прокуратура РФ. / под ред. А.В. Паламарчука. М., 2019 // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 24.07.2019).

<sup>6</sup> Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

среды. Это же право можно распространить на информацию об отходах производства и потребления, об их размещении и вреде, который он может людям и природе. При этом законодательное закрепление обязанности органов власти по включению информации о подобных объектах в Реестр объектов накопленного вреда трансформирует закрепленное в ст. 80.1, 80.2 Федеральный закон «Об охране окружающей среды» право на ликвидацию накопленного вреда в обязанность публичных образований по осуществлению данной деятельности в сфере охраны природы. Постепенно в регионах начинает нарабатываться практика в данном направлении, в связи с чем в целях активизации применения органами местного самоуправления и другими публичными образованиями этих норм законодательства.

Усилия прокуроров прежде всего требуются в подготовке и направлении информационных писем главам регионов и муниципальных образований с разъяснением необходимости и порядка проведения инвентаризации и обследования территорий и акваторий в целях выявления объектов накопленного экологического вреда, подготовки документов для включения объектов накопленного экологического вреда в государственный реестр указанных объектов и совершения последующих предусмотренных соответствующим законодательством действий.

В рамках реализации государственной целевой программы Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг. предусмотрено финансирование из федерального бюджета деятельности субъектов Российской Федерации по ликвидации накопленного вреда окружающей среде осуществляется путем субсидирования соответствующих региональных проектов по ликвидации накопленного экологического ущерба<sup>7</sup>.

В пристальном внимании прокуроров нуждается, например, исковая работа государственных природоохранных органов, и их деятельность по привлечению экологических правонарушителей к административной ответственности<sup>8</sup>. Одна из проблем – это некачественная подготовка органами исковых заявлений, сопряженная с недостаточной принципиальностью в отстаивании правовой позиции в ходе судебного разбирательства, что приводит к отказам судов в удовлетворении исковых требований государственных ведомств о взыскании сумм экологического ущерба, о привлечении к административной ответственности нарушителей экологического законодательства.

Большое распространение в последние годы приобрела еще одна общегосударственная проблема – это незаконные рубки лесных насажде-

---

<sup>7</sup> Дицевич Я.Б. Указ. соч.

<sup>8</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 1 апреля 2019 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

ний. Масштабность лесных территорий России, их удаленность, нехватка сотрудников лесоохраны и многое другое, играют на руку правонарушителям. Поэтому в настоящее время начинают использоваться дистанционные формы контроля за древесиной. Так, практика использования в борьбе с нарушениями лесного законодательства с 2015 г. Единой государственной автоматизированной информационной системы (ЕГАИС) учета древесины и сделок с ней доказала свою действенность. Особая эффективность функционирования данной системы и сокращение «черного рынка» лесоматериалов достигается в купе с применением норм действующих в отдельных регионах законов о регулировании деятельности пунктов приема лесопроductии и соответствующим региональным административным законодательством (в Иркутской области и Бурятии). Успешную практику специалисты предлагают распространить и в сферах учета оборота рыбной и охотпродукции, которые являются не менее ценными природными ресурсами страны. Требуется отдельной проработки механизм реализации данного предложения, например, путем интегрирования образуемых систем учета в действующую с июля 2018 г. федеральную государственную информационную систему учета оборота сельхозпродукции «Меркурий» (ФГИС «Меркурий»).

Таким образом, анализ правоприменительной практики на современном этапе позволяет выделить целый спектр проблем, возникающих при реализации как территориальными, так и специализированными прокурорами полномочий в области охраны природы. К их числу следует отнести: недостаточную информационную обеспеченность природоохранной деятельности органов прокуратуры, сложность выявления нарушений экологического законодательства, недостаточный уровень развития системы экологического мониторинга, сложности реализации процесса цифровизации государственного экологического управления, проблемы применения прокурором мер гражданско-правового характера при защите экологического интересов граждан и государства, сложности осуществления деятельности по компенсации вреда, причиненного окружающей среде и многое другое<sup>9</sup>. К сожалению, экологические правонарушители зачастую уходят от ответственности по причинам, связанным с неэффективностью деятельности работников контрольно-надзорных органов, а причины которой нередко сопряжены с коррупционными проявлениями.

---

<sup>9</sup> Дицевич Я.Б. Указ. соч.

**Аскар Абужанович КАЛИЕВ**  
*Доцент кафедры следственно-оперативной работы  
Института повышения профессионального уровня  
Академии правоохранительных органов  
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан,  
соискатель Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

## **РОЛЬ ПРОКУРОРА В СНИЖЕНИИ СОЦИАЛЬНОЙ НАПРЯЖЕННОСТИ**

**Аннотация.** В данной статье автор раскрывает тему акций протеста, которая актуальна не только для Казахстана, но и всех стран, где прокурорский надзор выступает гарантом обеспечения прав и свобод граждан. В ней проанализированы причины, послужившие основанием для проведения акций протеста и эскалации конфликта, а также принятые органами прокуратуры меры по их предупреждению и локализации. Рассмотрена роль средств массовой информации на формирование мнения граждан и в снижении накала социальной напряженности. Изложенные способы защиты прав и свобод граждан мерами прокурорского надзора, выявления нарушений законности и получения оперативной информации о них составляют в совокупности новые подходы к организации прокурорского надзора за исполнение законов, в том числе на стадии подготовки и проведения акций протеста.

**Ключевые слова:** Акции протеста, социальная напряженность, прокурорский надзор, публичные мероприятия, конфликты.

**Askar Abuzhanovich KALIYEV**  
*Associate Professor of the Department of investigative  
and operational work of the Institute  
of professional development of the Academy  
of law enforcement agencies  
under the Prosecutor General of the Republic of Kazakhstan,  
the applicant of University of Prosecutor's office  
of the Russian Federation*

## **THE ROLE OF THE PROSECUTOR IN REDUCING SOCIAL TENSION**

**Abstract.** In this article the author reveals the theme of protests, which is relevant not only for Kazakhstan, but also all countries where the prosecutor's supervision acts as a guarantor of the rights and freedoms of citizens. It analyzes the reasons that served as the basis for the protests and the escalation of the conflict, as well

as the measures taken by the Prosecutor's office to prevent and contain them. The role of mass media on formation of opinion of citizens and in decrease of intensity of social tension is considered. The described methods of protecting the rights and freedoms of citizens by means of prosecutorial supervision, identifying violations of the law and obtaining operational information about them constitute new approaches to the organization of prosecutorial supervision over the implementation of laws, including at the stage of preparation and holding protests.

**Keywords:** protest actions, social tension, prosecutor's supervision, public events, conflicts.

Неудовлетворенность уровнем жизни, безработица, а в отдельных случаях – бездействие государственных и правоохранительных органов – приводят гражданское общество к конфликтам, создающим в совокупности социальную напряженность.

Наблюдаемые сейчас в разных странах события свидетельствуют о нарастании недовольства граждан, вызванного действиями и бездействием органов власти, правительства, а также отдельных должностных лиц.

Граждане все больше начинают прибегать к активным, а порой и радикальным методам защиты своих прав и свобод на уровне конкретного региона или страны в целом.

При этом большинство из них умышленно или вследствие незнания законов не рассматривают иные правовые способы решения своих проблем, кроме как проведение несанкционированных акций протеста, вызванных нарушением их прав.

Несмотря на установленный порядок проведения в Казахстане публичных мероприятий – митингов, пикетов, шествий и демонстраций, гражданами по-прежнему продолжают стихийные, несогласованные протестные акции, поводом для которых явились нарушение трудовых, жилищных прав, неудовлетворенность решениями должностных лиц органов исполнительной власти, судебных и правоохранительных органов.

В связи с этим все большую актуальность приобретает прокурорский надзор и роль прокурора в соблюдении и защите прав и свобод граждан на стадии подготовки и проведения акций протеста.

При этом, учитывая широкий спектр вопросов, ставших главной причиной проведенных в Казахстане акций протеста, а также задач, поставленных перед прокурорами, их деятельность выходит за рамки обычного надзора за соблюдением конституционных прав граждан.

Прокуроры, регистрируя у себя каждый случай акций протеста, отмечали лишь причину их проведения, в большинстве они становились основаниями для проведения прокурорских проверок. То есть деятельность прокурора была направлена не на предупреждение нарушений, а борьбу

с последствиями, которые с каждым разом становились все более значимыми и масштабными.

В связи с принятием в 2006 г. Закона Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве» большую популярность в то время получило долевое строительство, которое осуществлялось за счет вложений дольщиков на начальной его стадии.

Граждане получали кредиты и вкладывали их в строительство домов в надежде получить в будущем квартиры. Однако не все владельцы строительных компаний завершили начатое. Некоторые из них после сбора денежных средств приостанавливали все работы и исчезали со средствами вкладчиков.

Правоохранительными органами стали возбуждаться уголовные дела.

Но, тем не менее, в обществе уже стало нарастать напряжение, а в отдельных регионах прошла череда протестов, которая только усилилась к осени 2007 г. и продолжилась в 2008 г. в связи с началом мирового финансового кризиса, оказавшего влияние и на экономику Казахстана.

В период с 2008 и 2011 гг. в стране периодически происходили акции протеста, а к середине 2011 г. число их достигло 345 мероприятий, в том числе имевших несанкционированный характер. Каждый случай их проведения расценивался как фактор, дестабилизирующий общественно-политическую обстановку. Все это накладывало на прокуроров все большую ответственность за обеспечение на поднадзорной территории законности и правопорядка.

Кроме незаконных увольнений, сокращения рабочих мест распространение получили случаи, связанные с задержкой заработной платы.

Задолженность только в отдельно взятом регионе – Павлодарской области, достигала несколько сотен миллионов тенге, заработанных гражданами, что лишь усиливало напряжение в обществе.

На общественно-политическую ситуацию начал негативно оказывать влияние и рост количества заявок на проведение акций протеста, наиболее распространенными из которых стали митинги и пикетирование, по которым органами исполнительной власти нередко принимались решения об отказе в согласовании мероприятия. Причинами являлись нарушение требований Закона Республики Казахстан «О митингах, пикетах, демонстрациях и шествиях» в части несоблюдения сроков подачи уведомлений, а также несогласие инициаторов мероприятия с предложенными местами для проведения акций протеста.

Все это способствовало к проведению гражданами несанкционированных акций протеста. Во многих регионах страны стали проходить одиночные пикеты у зданий государственных учреждений.

Требовалось принятие срочных и адекватных происходящим событиям мер со стороны органов прокуратуры. Обычные организационные вопросы по созданию рабочих групп, а также ориентирование уполномоченного органа в области охраны труда на принятие мер к должникам, не давали должного эффекта.

Акты прокурорского надзора и реагирования в виде разъяснения закона и внесения представлений стали дополняться постановлениями о возбуждении уголовных дел по результатам проведенных прокурорами и уполномоченными органами проверок соблюдения трудового законодательства.

Каждый факт задержки заработной платы граждан брался на контроль органов прокуратуры, проводивших разъяснительную работу с руководителями организаций.

Но самым эффективным методом стало принятие прокурорами мер предупредительного характера. Работа была направлена на выявление факторов, способствующих проведению гражданами акций протеста.

Устанавливались тесные контакты с населением посредством открытия пунктов приема граждан в общественных местах (торговых центрах, площадях, парках), офисах неправительственных организаций и общественных объединений, которые были подключены к проводимой органами прокуратуры работе.

Это позволило быстро и оперативно получать информацию о любых нарушениях законодательства (трудового, жилищного, пенсионного, земельного и т.д.) со стороны должностных лиц и органов управления государственных и частных организаций.

Созданные мобильные группы из числа сотрудников прокуратуры, полиции, налоговых органов, инспекторов труда и местных исполнительных органов в тот же день обрабатывали информацию о нарушении законодательства и снимали вопрос с повестки дня. Все неразрешенные сразу ситуации, связанные с нарушением законности, включались в перечень мероприятий органов прокуратуры и находились там до полного их разрешения.

То есть, деятельность прокуроров была направлена не просто на выявление нарушений законности, а очагов социальной напряженности и прогнозирование акций протеста.

Как результат, принятыми органами прокуратуры мерами удалось снизить уровень напряжения в обществе по трудовым, земельным и другим вопросам и укрепить авторитет как органов, стоящих на защите конституционных прав граждан.

По данным Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, количество проведенных акций протеста к концу 2015 г. снизилось почти в два раза (с 345 до 146), а количество людей, принимавших в них участие, со 140 тыс. до 5 тыс. человек.

Позитивно сказались на ситуации ориентирование органов публичной власти на выдачу разрешений о проведении акций протеста в специально отведенных для этого местах по социальным и особо значимым вопросам, что позволило частично разрядить обстановку.

Однако уже в 2016 г., несмотря на продолжавшуюся тенденцию снижения количества протестных мероприятий (111), произошла новая волна акций протеста, связанных с земельными вопросами.

Ситуация усугубилась протестными мероприятиями, обусловленными несогласием граждан с решениями правоохранительных и судебных органов.

Граждане стали избирать в качестве эффективного механизма решения своих проблем шантаж, которым они пытались оказать давление на решения государственных и правоохранительных органов. Иногда это сопровождалось умышленным причинением себе вреда.

Например, в 2016 г. отдельные граждане путем самоподжога пытались привлечь к себе внимание со стороны правоохранительных органов и изменить принятое ими решение. Причинами к подобным действиям послужило несогласие с действиями правоохранительных органов и судов.

Все решения правоохранительных и судебных органов подверглись тщательной проверке со стороны прокуратуры, которая признала их законными и не имеющими оснований для их отмены.

Широкое освещение в СМИ указанных событий привело к тому, что акция протеста в виде самоподжога получила распространение и стала новым трендом среди протестующих лиц, о чем свидетельствовали выявленные факты попыток проведения аналогичных акций. Всего по итогам 2016 г. зарегистрировано 18 угроз к совершению акта самоподжога. Однако ни один из них не был совершен. Большинство из этих акций протеста совершены с целью привлечения к себе внимания со стороны общественности без реальных намерений к совершению суицидальных действий. Все эти факты в целом приводили к созданию социальной напряженности и дестабилизации общественно-политической ситуации в регионах и стране.

Положительно на снижение социальной напряженности сказались праворазъяснительная работа прокурора в СМИ.

Ни для кого не секрет, что средства массовой информации и в частности глобальная сеть Интернет, сегодня используются в качестве определенной платформы для сбора протестного электората. Социальные сети являются местом, где люди независимо от возраста, положения, национальности общаются между собой, получают информацию, продвигают идеи, иногда выходящие за рамки действующего законодательства.

Одна недостоверная и провокационная информация, запущенная в социальные сети, может вызвать массовые недовольства граждан и мобилизовать огромное количество людей на выступление против тех или иных решений органов государственной власти.

Анализ проведенных акций протеста в Казахстане и России показал, что граждане узнают о проведении акции протеста из социальных сетей, а информация, размещенная в них, провоцирует население к участию в протестных мероприятиях, в том числе несанкционированных.

В связи с чем, вопрос о мониторинге СМИ становится важным и актуальным для органов прокуратуры.

Эффективным средством предотвращения и в отдельных случаях локализации очагов социальной напряженности, стало обращение официальных представителей прокуратуры и других государственных органов в СМИ по публикациям, вызывающим общественный резонанс.

Обращаясь к гражданам с разъяснением ситуации, норм закона и о недопустимости нарушений законности, казахстанские прокуроры предупреждали незаконные действия со стороны граждан. Аналогичные обращения исходили и от заинтересованных органов и ведомств, чьи действия или решения негативно обсуждались в интернете.

Ярким примером является поднятый в интернете вопрос о передаче некоторых казахстанских земель китайским инвесторам и призывы к проведению в стране массовых акций протеста. Своевременно отреагировав на данные публикации, прокуратура выступила во всех электронных и печатных СМИ с разъяснением о несоответствии действительности описанных событий и предупреждением граждан о соблюдении действующего в стране законодательства.

Как результат, последовало уменьшение негативных публикаций в интернете и снижение протестного настроения населения.

Акцентируется внимание прокуроров на системных проблемах, затрагивающих интересы широких слоев общества, либо лиц, не способных себя защитить и чьи права были нарушены. Одним из волнующих население вопросов стало взимание платы за услуги энергоснабжающей организации. Проведенными по всей стране прокурорскими проверками выявлены факты необоснованного завышения тарифов за электроэнергию и теплоснабжение, которые были снижены с возмещением гражданам ущерба в размере 13,2 млрд тенге и 2 млрд тенге соответственно.

В 2016 г. с учетом глубокого анализа причин, способствовавших нарушениям в сфере жилищного строительства, по инициативе органов прокуратуры был разработан новый Закон Республики Казахстан «О долевом участии в жилищном строительстве».

Внесенные изменения не только повысили ответственность строительных компаний, но и предоставили гарантии покупателям жилья в строящихся объектах, суть которых заключалась в возможности для застройщика привлекать деньги дольщиков только после заключения договора со специализированным государственным фондом, который гарантировал завершение строительства жилья.

Кроме того, новый закон рассматривал и другие гарантии, которые обеспечивались местными исполнительными органами, выдававшими разрешение на привлечение денег дольщиков. Тем самым были защищены права граждан в сфере жилищного строительства.

По итогам 2018 г. принятыми органами прокуратуры мерами предупреждено порядка 140 очагов социальной напряженности.

Работа была построена на принципе заблаговременного получения сведений о назревающем конфликте, что было достигнуто благодаря ежедневному мониторингу интернет-ресурсов, установлению тесного взаимодействия со средствами массовой информации, общественными объединениями, уполномоченными государственными органами, а также гражданами.

Особая роль органов прокуратуры в снижении социальной напряженности заключается также в умении вести переговоры с агрессивными настроенными гражданами при проведении несанкционированных акций протеста и в правильном и оперативно выбранном решении.

Прошедшие в Казахстане несанкционированные акции протеста и реакция на них со стороны органов правопорядка показали необходимость подготовки к ним не только сотрудников прокуратуры, но и полиции.

Необдуманные действия правоохранителей на провокационные выпады со стороны митингующих граждан только подталкивали последних к еще большей агрессии и нарушениям общественного порядка.

Для решения данной проблемы Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан с учетом международного опыта разработала учебную программу по навыкам ведения переговоров в кризисных ситуациях.

Повышением квалификации, подготовкой и переподготовкой планируется охватить всех сотрудников прокуратуры и полиции, задействованных в обеспечении законности при проведении массовых публичных мероприятий, в том числе акций протеста.

Таким образом, органами прокуратуры проделана огромная работа по обеспечению и укреплению законности на поднадзорной территории с выработкой новых подходов к решению сложных задач и проблемных вопросов, связанных со снижением социальной напряженности в отдельно взятых регионах и стране целом.

Работа органов прокуратуры Казахстана получила положительные отзывы граждан и общественных организаций, отметивших их работу на различных интернет-ресурсах за последний период.

Таким образом, задачи, стоящие сегодня перед органами прокуратуры по обеспечению соблюдения конституционных прав граждан, и предложенные методы их решения с учетом новых подходов к организации прокурорского надзора способствуют совершенствованию надзорной деятельности.

**Екатерина Михайловна БЕЛАШОВА**  
*Студент Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

## **О НЕОБХОДИМОСТИ ПОЛОВОГО ВОСПИТАНИЯ СКВОЗЬ ПРИЗМУ КРИМИНОЛОГИЧЕСКОГО АСПЕКТА**

**Аннотация.** В статье анализируется современное состояние сексуальной преступности против несовершеннолетних и, исходя из выявленных негативных тенденций, а также в целях их пресечения, приводятся доводы относительно необходимости систематического полового воспитания детей и подростков как в рамках учебного процесса, так и в семье.

**Ключевые слова:** сексуальная преступность против несовершеннолетних, ювенальная уголовная политика, половое воспитание, сексуальное просвещение, семейные ценности.

**Ekaterina Mikhailovna BELASHOVA**  
*Student of the University of the prosecutor's office  
of the Russian Federation*

## **ON THE NEED FOR SEX EDUCATION THROUGH THE PRISM OF THE CRIMINOLOGICAL ASPECT**

**Abstract.** The article analyzes the current state of sexual crime against minors and, based on the identified negative trends, as well as in order to reduce them, the arguments about the need for systematic sex education of children and adolescents both in the educational process and in the family.

**Keywords:** sexual crime against minors, juvenile criminal policy, sex education, family values.

В России в соответствии с положениями ст. 37 Конституции Российской Федерации гарантируется государственная защита семьи и детства. Реализация поставленной цели обуславливает решение следующей задачи – укрепление правовой защиты детства, в частности инструментами ювенальной уголовной политики.

Понимая под правовой защитой детства совокупность социально-экономических мер содействия рождению здоровых детей, поддержки в дальнейшем развитии и социализации несовершеннолетних путем создания благоприятных условий, так называемой комфортной среды, полагаем, что одним из направлений этой общей защиты детства выступает

охрана детей от сексуальных посягательств и сексуальной эксплуатации, первоочередным средством реализации которой является, в частности – уголовное законодательство.

В то же время факт принятия законодательного акта не означает, что отныне «все будет хорошо» и кризис регулирования соответствующих общественных отношения преодолел. Реальное положение дел в Российской Федерации далеко от закрепленных законодательством идеалов. И в первую очередь это касается галопирующей виктимизации детей и подростков.

Анализируя и характеризуя состояние преступности, нельзя упускать из виду высокую общественную опасность и чрезвычайную латентность рассматриваемых преступных посягательств. Как совершенно справедливо отмечает А. Молль, «вряд ли можно найти еще одну категорию преступлений, где число случаев, ускользающих от внимания суда, настолько превышало бы число проступков, сделавшихся достоянием судебного разбирательства, как это имеет место при половых преступлениях над детьми»<sup>1</sup>.

Детское население Российской Федерации составляет приблизительно его четверть от общей численности и неуклонно снижается<sup>2</sup>. Ввиду отсутствия реальной возможности проанализировать всероссийские статистические данные и принимая во внимание условную соотносимость показателей регионов с показателями по стране, которая позволяет составить общее представление о сложившейся ситуации в рамках интересующих нас отношений в России, для изучения нами взяты статистические показатели численности населения<sup>3</sup> и преступности<sup>4</sup> только в Ипатовском районе Ставропольского края (*таблица 1*). Представленные данные косвенным образом подтверждают ранее высказанную мысль о росте сексуальной преступности, причем необходимо отметить, что по всем возбужденным в Ипатовском районе Ставропольского края за период 2016–2018 гг. уголовным делам потерпевшими выступали несовершеннолетние. Особенно пугающим этот факт предстает в свете падения численности населения в муниципальном образовании, что позволяет сделать вывод об усилении криминогенной составляющей на душу населения.

---

<sup>1</sup> Молль А. Половая жизнь ребенка. СПб., 1999. С. 185.

<sup>2</sup> Пудовочкин Ю.Е. Преступления против несовершеннолетних: криминологический анализ. Ростов н/Д.; Ставрополь, 2004. С. 3.

<sup>3</sup> Официальный сайт Управления Федеральной службы государственной статистики по СКФО // URL: [http://stavstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/stavstat/ru/statistics/stavStat/population/](http://stavstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/stavstat/ru/statistics/stavStat/population/) (дата обращения: 08.08.2019).

<sup>4</sup> Данные полугодовой статистической отчетности по форме № 2-Е предоставлены для ознакомления прокуратурой Ипатовского района во время прохождения производственной практики.

Таблица 1

**Показатели численности населения и преступности в Ипатовском районе Ставропольского края**

	<i>На 1 января 2016 г.</i>	<i>На 1 января 2017 г.</i>	<i>на 1 января 2018 г.</i>
Численность населения	59 197	58 581	57 856
Количество ВУД* по:			
ст.131 УК РФ	2	4	6
ст.132 УК РФ	4	9	4
ст.134 УК РФ	3	7	5
ст.135 УК РФ	–	1	2

\*Возбужденное уголовное дело

Сексуальные посягательства на несовершеннолетних причиняют существенный ущерб их сексуальному здоровью и нормальному половому развитию. Сексуальное насилие меняет взгляд жертвы на окружающий мир, вторгаясь и нивелируя систему ее убеждений, «ребенок, подвергшийся сексуальному нападению сам становится опасным для других»<sup>5</sup>.

В тоже время необходимо отметить, что зачастую исследователи представляют несовершеннолетних потерпевших в качестве безропотных жертв сексуальных домогательств, исходя из традиционных представлений о детской асексуальности. Однако некоторые рано развившиеся дети сами провоцируют и поощряют взрослых к сексуальным контактам, стремясь тем самым получить нечто вроде «аттестата зрелости»<sup>6</sup>. Так, у многих насильников, как свидетельствуют беседы с ними, проявлялась почти искренняя уверенность в том, что, в сущности, они ни в чем не виноваты или их вина невелика. Всю вину они перекладывали на потерпевших, в том числе даже когда последними были дети 10–14 лет<sup>7</sup>.

Какова в таких ситуациях роль полового воспитания, которое, к сожалению, табуировано и отсутствует как в учебной программе, так и внутри семьи, несмотря на то, что это важный процесс систематического, сознательно планируемого и осуществляемого, предполагающего конечный результат направленного воздействия на психическое и физическое разви-

<sup>5</sup> Кон И.С. Сокращение детей и сексуальное насилие // Педагогика. 1998. № 5. С.64, 65.

<sup>6</sup> Он же. Подростковая сексуальность на пороге XXI века. Социально-психологический анализ. Дубна. 2001 С. 12–13.

<sup>7</sup> Криминальная сексология: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / [Г.Б. Дерягин и др.]. М., 2011. С. 12.

тие мальчика (мужчины) и девочки (женщины) с целью оптимизации их личностного развития и деятельности во всех сферах жизни, связанных с отношениями полов<sup>8</sup>.

Достижение положительных результатов в профилактике преступлений против несовершеннолетних будет способствовать, на наш взгляд, именно совершенствование системы культурно-просветительской работы. В частности, предлагаемая концепция полового воспитания нацелена на преодоление идеологического и просветительского вакуума, а также что особенно важно на уничтожение столько опасных внутрисемейных барьеров. Говоря об информационном вакууме мы имеем ввиду тот факт, что несмотря на определенную либерализацию половой морали сексуальная культура в Российской Федерации остается, на наш взгляд, так называемой «культурой бедности»<sup>9</sup>, особенно отчетливо это наблюдается в северокавказском регионе<sup>10</sup>. Такой культуре присущи наблюдаемые и в современных условиях черты:

- отсутствие сексуального (полового) воспитания в школе, ввиду того что такие занятия считаются ненужными и неуместными;
- матери избегают общения с дочерьми на сексуальные темы;
- детские проявления любопытства к сексу подавляются, а проявления сексуальности, такие как мастурбация, осуждаются и наказываются;
- нормальное отношение к скабрёзным шуткам и пошлым анекдотам, «смакование» непристойностей;
- половое образование происходит благодаря уличному воспитанию, дети рано начинают половую жизнь.

Складывающиеся психологические барьеры у детей ведут к ранее подчеркнутой нами латентности рассматриваемых преступлений (около 80 % по данным Ю.Е. Пудовочкина)<sup>11</sup>, сведения о которых по различным причинам не попали в статистические данные. Путем беседы с оперативными работниками прокуратуры Ипатовского района Ставропольского края в период прохождения производственной практики установлено, что основной причиной «замалчивания» сексуальных преступлений является

---

<sup>8</sup> *Исаев Д.Н., Каган В.Е.* Половое воспитание детей: Медико-психологические аспекты. Л., 1988.

<sup>9</sup> Криминальная сексология. С. 50–51.

<sup>10</sup> Данный вывод был сделан на основании проведенного в рамках исследования опроса граждан – представителей различных северокавказских национальностей в возрасте от 18 до 30 лет в рамках участия в Северокавказском молодежном образовательном форуме «МАСУК», а также путем опроса граждан той же возрастной категории в г. Москве.

<sup>11</sup> *Пудовочкин Ю.Е.* Указ. соч. 2004. С. 48.

сложившаяся ментальность населения региона, выражающаяся в том, «что сор из избы не выносятся», то есть сами потерпевшие не хотят огласки, стыдятся произошедшего с ними, не говорят об этом даже с близкими людьми и не сообщают в соответствующие органы, а так же не менее значимой является причина страха, который вызван возможностью оказания давления на потерпевшего путем запугивания или подкупа.

Особое значение для исследования представляют такие факторы как семейная обстановка и школьное обучение. Это чрезвычайно важные составляющие ввиду их колоссального антикриминогенного посыла, однако как отмечают исследователи современная российская семья переживает период кризиса, который непосредственно связан с прогрессирующей тенденцией разрушения ее нравственных устоев, заразительной бездуховностью, утратой жизненно важных человеческих ценностей<sup>12</sup>. А такая ситуация представляется критической, потому что дети не ощущая поддержки в семье ищут ее в «дворовых кампаниях» либо замыкаются в себе, не обсуждают собственные проблемы с родителями. Все это, на наш взгляд, причины сохранения высокого уровня виктимизации детей, а также невозможности преодоления тех психологических барьеров в воспитании, в частности половом. Определенные трудности имеются и в самом процессе выявления аномальных отношений в быту, так как часть их происходит в отдельных квартирах, частных домах, то есть в условиях анонимности. Это требует такта и профессионализма, предполагает знания основ психологии, педагогики (особенно в плане полового воспитания) и семейной криминологии. Так, показательным представляется опыт прокуратуры Ипатовского района, которая для выявления латентных фактов совершения противоправных сексуальных действий против несовершеннолетних направило поручение в Центральную районную больницу г. Ипатово о ежемесячном предоставлении сведений о всех фактах совершения абортов, а также иные сведения об обращениях в женскую консультацию девушек, по клиническим показаниям которых можно полагать, что с ними совершались сексуальные действия до достижения ими возраста 16 лет.

Не способствует защите детей от виктимизации и современное кризисное состояние школы, которая не обеспечивает ребенка необходимым ориентировочным базисом, в рамках данного исследования особо показательным представляет пробельность в плане полового воспитания детей и подростков. Важной характеристикой современной школы является отрыв обучения и воспитания. Так случилось, что в нашей стране половое воспитание померкло на фоне других школьных дисциплин. В наши дни

---

<sup>12</sup> *Антонян Ю.М. Жестокость в нашей жизни. М., 1995. С. 123.*

социальный заказ общества выступает за разностороннее развитие детей. Вводятся учебные часы религиоведения, маркетинга, финансовой грамотности, профессиональной принадлежности. Однако один из аспектов жизни человека – половое развитие, часто замалчивается. Общество настолько боится развратить и опорочить детское сознание, что предпочитает максимально отдаленно и деликатно представить основы полового воспитания в виде двух-трех классных часов в отдельных классах (причем, гендерно разделенных) одиннадцатилетней школьной программы. Между тем нельзя опустить негативный фактор влияния средств массовой информации на состояние современных нравов, выраженного в пропаганде (разумеется, не несущей никакого воспитательного эффекта) свободного секса и раскрепощенных половых отношений, романтизации образа преступника, демонстрации сцен насилия без какого-либо осуждения, что, безусловно, сказывается на ценностных ориентирах молодежи, не способных адекватно воспринимать информацию в силу социальной и психологической незрелости, что в свою очередь обостряет критическую ситуацию виктимности подростков, зачастую просто не осознающих опасности ни действий других лиц, ни своих собственных ввиду сбитых нравственных установок. Таким образом, теплится надежда на интуицию детей, подростков, юношей и девушек в вопросе сексуального развития.

Между тем в мировом сообществе сегодня считается, что возраст до 12 лет является наилучшим для начала полового воспитания. Тезис об эффективности раннего полового воспитания для профилактики подростковой беременности и заболеваемости инфекциями, передающимися половым путем, подтверждается многолетним опытом реализации программ полового воспитания в Нидерландах. В этой стране беседы с детьми о сексуальности начинаются в 4 года, и как следствие, показатели подростковой беременности являются одними из самых низких в мире, соответственно, как и показатели распространения ВИЧ-инфекции, а также инфекций, передаваемых половым путем<sup>13</sup>.

Ввиду отсутствия специальных познаний в педагогике, а также понимая, что полноценная учебная дисциплина разрабатывается профессионалами соответствующей сфере, условно предлагаем школьный курс полового воспитания, разделенный на **пять модулей**<sup>14</sup>, каждый из которых соответствует целям обучения:

---

<sup>13</sup> Половое воспитание в Нидерландах начинается в детском саду: как и чему они учат? URL: <https://fb.ru/post/parenting/2016/8/27/7168> (дата обращения 21.09.2019).

<sup>14</sup> Проектная работа «В школе “ОБ ЭТОМ” не говорят. Ренессанс полового просвещения» (рук. А.В. Коваль), представленная на Северокавказском молодежном форуме «МАШУК». URL: <https://myrosmol.ru/project> (дата обращения 21.09.2019).

1. *Нравственная основа. Семейные ценности (4 класс): Гигиена. Культура общения. Нравственность. Духовные ценности человека. Основы семьи. Семейные устои.*
2. *Психология отношений между полами (5 класс): Основы психологии в обществе. Роль женщины в мире. Роль мужчины в мире. Взаимоотношения между мужчиной и женщиной. Мотивы для создания семьи.*
3. *Физиологические особенности сексуальной жизни (6 класс): Изменения в организме подростков. Физиология человека. Психологические изменения организма. Безопасность в сексе. Нравственная основа сексуальных отношений.*
4. *Историческая связь секса и общественности (7 класс): Сексуальные революции. Сексизм. Феминизм. Рефлексия секса в искусстве и науке.*
5. *Природа сексуального влияния (8 класс): Теория психоанализа в сексуальных отношениях. Сексуальные отклонения. Морально-этические нормы.*

Системные элементы полового воспитания, особенно те, которые ориентированы на психологию ребенка, можно также применять как программу реабилитации для жертв сексуального насилия. Таким образом, потенциал воспитательных мер воздействия на подрастающее поколение колоссален – половое воспитание в целом может способствовать снижению уровня виктимизации детей за счет обучения контролю своей подростковой гиперсексуальности, а также снижения фактора как неосознанной, так и сознательной провокации на совершение преступления, такое воспитание, возможно, позволит не допускать возникновения криминальных наклонностей при воспитании уважительной сексуальной культуры.

**Дарья Сергеевна БЕЛОУСОВА**  
*Доцент кафедры прокурорского надзора  
за исполнением федерального законодательства  
и участия прокурора в гражданском  
и административном судопроизводстве  
и арбитражном процессе  
Университета прокуратуры Российской Федерации*

## **ОСОБЕННОСТИ ЗАЩИТЫ ПРОКУРОРОМ ТРУДОВЫХ ПРАВ ЧЛЕНОВ ЭКИПАЖЕЙ МОРСКИХ СУДОВ**

**Аннотация.** Негативное состояние законности в сфере реализации трудовых прав моряков, отсутствие надежных государственно-правовых механизмов их защиты определяют актуальность обеспечения соблюдения прав указанной категории работников универсальными средствами прокурорского надзора. Специфика правового статуса и трудовой деятельности моряков требует не только специальной правовой регламентации, но и дифференцированного подхода к организации надзорной деятельности в сфере соблюдения их прав. В статье рассмотрены основные факторы, определяющие особенности осуществления прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав моряков, аргументирована необходимость издания ведомственного нормативного акта, регламентирующего специфику организации надзорной деятельности в рассматриваемой сфере.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, моряк, трудовые права, законность, прокурорская проверка.

**Darya Sergeevna BELOUSOVA**  
*Associate Professor of the Department  
of prosecutorial supervision over the implementation  
of federal legislation and the participation  
of the prosecutor in civil and administrative court  
proceedings and arbitral procedure  
of the University of the Prosecutor's Office  
of the Russian Federation*

## **FEATURES OF PROTECTION OF LABOR RIGHTS BY THE PROSECUTOR CREW MEMBERS OF SEA VESSELS**

**Abstract.** The negative state of legality in the implementation of the labor rights of seafarers, the lack of reliable state legal mechanisms for their protection determine the relevance of ensuring the observance of the rights of this category of workers by universal means of prosecutorial supervision. The specifics of the legal status and labor activity of seafarers requires not only special legal regulation, but also a differentiated approach to the organization of supervisory activities in the field of

compliance with their rights. The article discusses the main factors that determine the particulars of prosecutorial supervision of the observance of the labor rights of seafarers, argues the need for a departmental regulatory act regulating the features of the organization of supervisory activities in this area.

**Keywords:** prosecutorial supervision, seafarer, labor rights, legality, prosecutor's inspection.

В 2012 г. Российская Федерация ратифицировала конвенцию Международной организации труда 2006 г. о труде в морском судоходстве<sup>1</sup> (далее – КТМС 2006), взяв на себя обязательства по обеспечению высоких международных стандартов в области трудовых прав моряков, нуждающихся согласно положениям конвенции в особой защите.

Принятый на международном уровне дифференцированный подход к вопросам государственно-правового регулирования труда моряков обусловлен спецификой их правового статуса, глобальным характером судоходства и существенными особенностями трудовой деятельности, включая подверженность профессиональному травматизму и повышенным эмоциональным, интеллектуальным, психологическим нагрузкам, влиянию климатических условий района плавания и вредных производственных факторов (шум, вибрация, электростатическое излучение, электромагнитное излучение, микроклимат судовых помещений), специфику режима работы (нерегулярная сменность, работа в ночную смену) и пр.

Реализация одной из приоритетных задач национальной морской политики<sup>2</sup> требует развития системы сохранения и защиты трудовых ресурсов на морском транспорте, отвечающей международным и национальным требованиям в этой области. Решение поставленной задачи предполагает, в частности, формирование действенной системы государственных гарантий трудовых прав моряков.

Вместе с тем современное состояние законности в рассматриваемой сфере во многом имеет негативную характеристику. Обострившиеся в последние десятилетия проблемы в морской отрасли связаны, в первую очередь, с сокращением доли государственного участия и оффшоризацией российского судоходного бизнеса, повлекшей массовый отток российских

---

<sup>1</sup> Конвенция Международной организации труда 2006 г. о труде в морском судоходстве: заключена в г. Женеве 23 февраля 2006 г., ратифицирована Федеральным законом от 5 июня 2012 г. № 56-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.10.2019).

<sup>2</sup> См.: Морская доктрина Российской Федерации: утв. Президентом Рос. Федерации 26 июля 2015 г. // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.10.2019).

моряков на суда под иностранными, как правило, «удобными»<sup>3</sup> флагами, в результате чего национальный рынок труда в этой области приобрел ярко выраженную экспортную направленность, а сами моряки оказались вне юрисдикции Российской Федерации, что обусловило ограниченность правовых средств защиты их трудовых прав.

Проблемы законности в рассматриваемой сфере связаны также с пиратством, абандоном (оставлением без помощи) российских моряков, усугубившейся аварийностью морских судов ввиду существенного износа отечественного флота, а также процветающей в условиях отсутствия адекватного государственного регулирования деятельностью «теневых» криминогенных компаний.

Отсутствие единого статистического учета нарушений трудовых прав моряков препятствует установлению количественных характеристик правонарушаемости в этой сфере. Вместе с тем анализ материалов прокурорско-надзорной и судебной практики, аналитических документов контролирующих органов и правозащитных организаций, а также результаты проведенного опроса работников прокуратуры, моряков и членов профсоюзных организаций свидетельствуют о значительной распространенности и общественной опасности допускаемых нарушений трудовых прав членов экипажей морских судов. В качестве недавних примеров достаточно вспомнить захват пиратами в январе текущего года в Гвинейском заливе судна «MSC Mandy» под панамским флагом, на котором находились 23 российских моряка<sup>4</sup>; арест в порту Стамбула судна «Streamline» под удобным флагом Коморских Островов с российским экипажем на борту, который уже год не имеет возможности вернуться на родину в связи с отсутствием средств и отказом нового судовладельца сменить экипаж и выплатить задолженность по заработной плате<sup>5</sup>; незаконное задержание в Бердянском порту рыболовецкого судна «Норд» с 10 российскими моряками на борту<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Устоявшееся в практике слово. Синонимы – «дешевый», «свободный», «теневой», «подставной» флаг, «флаг по необходимости», «офшорный флаг» (см., напр.: *Коккин А.С.* Трудовые конфликты на судах «удобного» и отечественного флагов: позиции правительства, судовладельцев, моряков. М., 2008. С. 136).

<sup>4</sup> Пиратский захват: судьба россиян пока неизвестна. URL: <https://www.gazeta.ru/social/2019/01/05/12119005.shtml> (дата обращения: 07.09.2019).

<sup>5</sup> В Стамбуле прошли судебные слушания по делу об аресте судна Streamline с российским экипажем. URL: <https://www.kp.ru/online/news/3399201> (дата обращения: 07.09.2019).

<sup>6</sup> Члены экипажа задержанного в Бердянске рыболовного судна «Норд» вынужденно сошли на берег. URL: [https://www.1tv.ru/news/2018-04-04/343494-chleny\\_ekipazha\\_zaderzhannogo\\_v\\_berdyanske\\_rybolovnogo\\_sudna\\_nord\\_vynzhdenno\\_soshli\\_na\\_bereg](https://www.1tv.ru/news/2018-04-04/343494-chleny_ekipazha_zaderzhannogo_v_berdyanske_rybolovnogo_sudna_nord_vynzhdenno_soshli_na_bereg) (дата обращения: 01.09.2019).

Не случайно нарушения трудовых прав моряков и проблемы их защиты неоднократно становились предметом докладов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации<sup>7</sup>.

Назревшее позиционирование моряков в качестве социально уязвимой категории граждан, трудовые права которых не имеют надлежащей охраны (в том числе в связи с ограниченными возможностями для их самозащиты), определяет необходимость их отнесения к приоритетным объектам правозащиты<sup>8</sup>.

При таких обстоятельствах деятельность органов прокуратуры по защите трудовых прав членов экипажей морских судов приобретает особую актуальность и значимость. Ключевая роль органов прокуратуры в этом вопросе особо подчеркнута в последнем докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, согласно которому благодаря принятым Южной транспортной прокуратурой мерам реагирования судовладельцем теплохода «Композитор Рахманинов» – компанией ООО «ТрансМорФлот» обеспечена репатриация<sup>9</sup> российского моряка, длительное время не имевшего возможности вернуться на родину<sup>10</sup>.

В марте 2019 г. Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ, посвященный вопросам организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан<sup>11</sup>. Вместе с тем правовой

---

<sup>7</sup> См., напр.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 г. // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.09.2019); Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2009 г. // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.09.2019).

<sup>8</sup> Под объектом «правозащиты» понимается человек и гражданин с его правами, свободами, законными интересами, реализация и соблюдение которых обеспечивается органами прокуратуры при осуществлении полномочий вне уголовно-правовой сферы (Теоретические и правовые основы деятельности прокуратуры в сфере защиты прав инвалидов: научный доклад / Н.А. Игонина [и др.]. М., 2017).

<sup>9</sup> Термин «репатриация» означает перевозку моряков в такое место, куда они имеют право быть возвращенными (Конталев В.А. Международный трудовой кодекс моряков // Транспортное право. 2006. № 3. // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.10.2019)).

<sup>10</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год (п. 3.1) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.10.2019).

<sup>11</sup> Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15 марта 2019 г. № 196 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав граждан» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.10.2019).

статус, трудовая деятельность моряков и ее правовая регламентация имеют существенную специфику, в связи с чем реализация надзорных полномочий в рассматриваемой сфере не вписывается в общую организационную модель, определенную указанным приказом.

С учетом лимитированного объема публикации считаю целесообразным остановиться на основных факторах, определяющих особенности осуществления прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав моряков.

Необходимость дифференцированного подхода к организации надзорной деятельности в рассматриваемой сфере определена, в первую очередь, специфичностью предмета надзора. Моряки составляют особую категорию работников, трудовые права которых регламентируются преимущественно нормами международного права, в первую очередь, КТМС 2006, а также законодательством страны флага судна, на котором они осуществляют свою трудовую деятельность<sup>12</sup>. Регламентация трудовых правоотношений моряков нормами международного права вносит в правозащитную деятельность прокурора в исследуемой области ярко выраженный международный акцент, порождающий необходимость осуществления прокурорского надзора «...не только за исполнением законов, но и за исполнением норм международного права»<sup>13</sup>, «за соблюдением хотя бы минимальных международных стандартов»<sup>14</sup>. Специфика трудовой деятельности моряков в национальном законодательстве не нашла адекватного отображения на уровне закона в буквальном его выражении, сконцентрировавшись в текстах актов подзаконного, в первую очередь ведомственного нормотворчества, не относящихся к предмету прокурорского надзора, что негативно влияет на полноту надзорной деятельности на данном направлении и снижает уровень защищенности трудовых прав моряков. Совершенствование отечественного нормативного регулирования труда моряков является необходимым условием повышения эффективности прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, в связи с чем представляется целесообразным закрепление правового статуса моряков и механизма реализации их трудовых прав на уровне федерального закона, в основу разработки которого должна быть положена общая концепция регулиро-

---

<sup>12</sup> В соответствии со ст. 416 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации правовое положение членов экипажа судна и связанные с эксплуатацией судна отношения между членами экипажа судна определяются законом государства флага судна.

<sup>13</sup> *Капинус О.С.* Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // *Законность*. 2013. № 7. С. 3–9.

<sup>14</sup> *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор. М., 2012. С. 187.

вания труда членов экипажей морских судов, изложенная в КТМС-2006 и принятом на уровне государств – участников СНГ модельном законе «Об особенностях регулирования труда моряков»<sup>15</sup>.

Учитывая, что значительная часть отечественных морских судов зарегистрирована под иностранными «удобными» флагами<sup>16</sup> к трудовым отношениям в морском судоходстве зачастую применяется законодательство Белиза, Гондураса, Камбоджи, Панамы, Папуа – Новая Гвинея и других подобных стран, известных своим безразличием к вопросам обеспечения гарантий защиты трудовых прав моряков. Простота регистрации судов под «удобные» флаги, низкая подотчетность судна порту регистрации нередко приводят к утрате связи между судном и его реальным владельцем, что во много раз усложняет защиту прокурором прав российских моряков в случае их нарушения.

Перечень объектов прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав моряков разительно отличается от привычного состава объектов надзора за соблюдением трудовых прав граждан. Специфика объектного состава в рассматриваемой сфере определена особенностями:

- структуры и правового статуса участников трудовых отношений в морском судоходстве;
- институционально-правового механизма обеспечения трудовых прав моряков.

Особенности трудовых правоотношений, складывающихся в морском судоходстве, заключается в том, что в их структуре помимо традиционных субъектов «работник» (моряк) – «работодатель» (судовладелец), присутствуют дополнительные, факультативные участники, к числу которых относятся службы по найму и трудоустройству моряков (крюинговые компании). Крюинговые компании, осуществляющие поиск рабочих мест и трудоустройство моряков на иностранные суда, несут материальную ответственность за нарушение судовладельцами обязательств по заклю-

---

<sup>15</sup> Модельный закон об особенностях регулирования труда моряков: принят в г. Санкт-Петербурге 24 нояб. 2001 г. Постановлением № 18–14 на 18-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.09.2019).

<sup>16</sup> Например, у ПАО «Совкомфлот» (100 % акций принадлежит государству) имеется «158 судов общим дедевейтом 12,54 млн т (в настоящий момент – 149). Из них «под российским флагом “Совкомфлот” эксплуатирует 18 высокотехнологических судов...» (Деофшоризация может разрушить экономику «Совкомфлота»). URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2013/12/23/klepach-borba-s-ofshoramimozhet-razrushit-ekonomiku> (дата обращения: 01.10.2017).

ченным при их участии трудовым договорам, что позволяет отнести их к субъектам так называемых в теории трудового права «сопутствующих трудовых отношений»<sup>17</sup>. Поскольку качество предоставляемых крьюинговыми компаниями услуг во многом определяет степень гарантированности трудовых прав моряков, упреждающий прокурорский надзор за их деятельностью необходимо рассматривать в качестве важного средства обеспечения законности и профилактики нарушений в рассматриваемой сфере.

Следует отметить, что полномочия прокурора при осуществлении надзора за соблюдением трудовых прав моряков распространяются на субъектов иностранного права – иностранные коммерческие организации (судовладельцев) в связи с наличием процессуальной возможности рассмотрения гражданских дел с участием иностранных лиц, возбуждения уголовных дел в отношении таких лиц.

Отдельные контрольные и управленческие функции и полномочия в сфере соблюдения трудовых прав моряков входят в компетенцию множества государственных органов и должностных лиц (в том числе, Министерства транспорта Российской Федерации, Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федерального агентства морского и речного транспорта, Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, капитанов морских портов, Федеральной службы по труду и занятости и др.), функциональная деятельность которых часто не согласуется и не координируется, что свидетельствует об их организационной разобщенности и отсутствии надлежащего взаимодействия в борьбе с правонарушениями в рассматриваемой сфере.

К числу факторов, оказывающих негативное воздействие на состояние законности в сфере соблюдения трудовых прав моряков, следует отнести несформированность механизмов и процедур государственного контроля за соблюдением условий труда и жизни на борту иностранных судов, заходящих в морские порты Российской Федерации, в соответствии с положениями Правила А 5.2.1 «Контроль судов в порту» КТМС-2006, а также отсутствие полноценного контроля за деятельностью организаций, осуществляющих трудоустройство моряков.

Дефективность контрольно-надзорного механизма в сфере реализации трудовых прав моряков определяет смещение акцента прокурорского реагирования с оценки эффективности деятельности контролирующих органов в указанной сфере в сторону осуществления непосредственной защиты трудовых прав членов экипажей морских судов посредством внесения соответствующих актов реагирования в адрес прямых правонарушителей.

---

<sup>17</sup> Трудовое процедурно-процессуальное право / В.Н. Скобелкин [и др.]. Воронеж, 2002. С. 17–18.

Особенности применения мер прокурорского реагирования на выявленные нарушения трудовых прав моряков обусловлены рядом факторов, в том числе отраслевой спецификой прокурорского надзора в этой сфере, определившей особенности применения некоторых актов прокурорского реагирования<sup>18</sup>; ограниченностью доступных прокурору средств реагирования с учетом особенностей надзорной ситуации. В отношении поднадзорных государственных органов и должностных лиц, руководителей и органов управления отечественных коммерческих и некоммерческих организаций прокурор наделен всем арсеналом мер реагирования, предусмотренных Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». В случае нарушения трудовых прав моряков иностранными судовладельцами (владельцами судов, плавающих под иностранными флагами) возможности реагирования прокурора ограничиваются предъявлением иска в порядке ст. 45 ГК РФ в защиту нарушенных прав моряков и направлением при наличии оснований материалов прокурорской проверки органу предварительного расследования в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Кроме того, проблемы реализации мер прокурорского реагирования в рассматриваемой сфере зачастую определены наличием множества формальных юридических аспектов, существенно затрудняющих защиту прокурором трудовых прав членов экипажей морских судов. Во многих случаях моряки при обращении к прокурору не имеют копий трудовых договоров, судовых документов, подтверждающих факт пребывания в трудовых правоотношениях с судовладельцем, размер задолженности по заработной плате и иным выплатам, а также другие нарушения трудовых прав. Документы, необходимые для разрешения вопроса о защите прав моряка, как правило, остаются на судне либо находятся в распоряжении иностранных судовладельцев, что вызывает сложности в их истребовании. Нередко моряки не знают наименование работодателя, отождествляя его с круизным агентством, посредством которого они устраивались на работу.

С учетом рассмотренных особенностей прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав моряков полагаю целесообразным издание указания Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за соблюдением трудовых прав моряков»<sup>19</sup>, учитывающего специфику ключевых аспектов узкоспециализированной прокурорско-надзорной деятельности в рассматриваемой сфере, характеризующейся соприкосновением национального, иностранного и международного интереса в сфере регулирования трудовых прав моряков.

---

<sup>18</sup> См., напр.: *Винокуров А.Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). Т. 1. С. 269.

<sup>19</sup> См.: *Белоусова Д.С.* Прокурорский надзор за соблюдением трудовых прав моряков: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 358.

**Павел Александрович БЕЛЯТКО**  
*Аспирант Московского финансово-юридического  
университета МФЮА*

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГРАЖДАНСКО- ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПЕРЕД ГРАЖДАНАМИ**

**Аннотация.** В статье рассматриваются актуальные вопросы правового регулирования гражданско-правовой ответственности муниципальных образований перед гражданами. Обосновывается комплексный подход, основанный на взаимодействии частноправовых и публично-правовых методов правового регулирования.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное образование, гражданско-правовая ответственность.

**Pavel Aleksandrovich BELYATKO**  
*Post-graduate student of Moscow University  
of Finance and Law MFUA*

## **LEGAL REGULATION OF CIVIL RESPONSIBILITY OF MUNICIPAL UNITS TO CITIZENS**

**Abstract.** This article deals with topical issues of legal regulation of civil liability of municipalities to citizens. An integrated approach based on the interaction of private law and public law methods of legal regulation is justified.

**Keywords:** local self-government, municipal unit, civil responsibility.

Особенности правового регулирования гражданско-правовой ответственности муниципальных образований перед гражданами заключаются, прежде всего, в том, что закрепление данного вида ответственности муниципальных образований основано на взаимодействии частноправовых и публично-правовых методов правового регулирования.

Комплексный подход к регулированию указанного вида правоотношений обоснован следующими положениями. С одной стороны, муниципальные образования выступают, как субъекты гражданского права и обладают соответствующим правовым статусом. Так, в соответствии со ст. 124 ГК РФ муниципальные образования, как публично-правовые субъекты, равнинными участниками гражданско-правовых отношений,

если особенности не предусмотрены законом или спецификой данных субъектов, то есть они являются равноправными субъектами гражданского права. С другой стороны, муниципальные образования являются институциональным элементом механизма государственного аппарата, и являются субъектами публичного права. В этом случае специфика порядка и процедуры привлечения к ответственности связана с определением вопросов местного значения, разграничением компетенции и возложением соответствующих правомочий на органы местного самоуправления.

В силу этого, как со стороны гражданского права должны быть предусмотрены особенности реализации порядка привлечения к ответственности муниципальных образований – публично-правовые элементы в гражданском праве, так и со стороны муниципального права необходимо дублирование частноправовых основ привлечения к гражданской ответственности, а также их дополнение публично-правовыми механизмами реализации<sup>1</sup>.

Следует также отметить, что гражданско-правовая ответственность муниципальных образований, как специфического субъекта гражданского права (ст. 124 и 125 ГК РФ), характеризуется плюралистической моделью, которая заключается в том, что субъектом гражданского права выступает территориальное (публичное) образование (муниципальное образование), но соответствующие правомочия – у органов местного самоуправления. Данная модель следует частноправовому принципу равноправия субъектов, то есть равенство каждого органа публичной власти, а, с другой стороны, публично-правовому принципу разграничения компетенции (разграничению компетенции между разными органами). Из этого вытекает неоднозначность термина «публично-правовые образования», под которым, в широком смысле, понимается, как муниципальное образование, так и соответствующий орган власти.

Исходя из изложенного выше, правовое регулирование гражданско-правовой ответственности муниципальных образований перед гражданами основан на комплексном подходе, включающем, как нормы гражданского права и других частноправовых отраслей права, так и конституционного, муниципального, бюджетного и иных публично-правовых отраслей<sup>2</sup>.

При анализе норм Конституции РФ (ст. 2, 45, 52 и 53) следует обратить внимание на то, что Конституцией РФ гарантируется возмещение

---

<sup>1</sup> Юзефович Ж.Ю. Функции юридической ответственности и формы их реализации по российскому законодательству: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 8.

<sup>2</sup> Наумкина В.В. Местное самоуправление: теоретические, исторические и региональные аспекты. Абакан, 2003. С. 92.

государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) только органов государственной власти или их должностных лиц, исключая органы местного самоуправления, так как органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ). Однако в силу дуалистического подхода к местному самоуправлению, органы муниципальных образований, с одной стороны, являются элементом народовласти, а, с другой стороны, институциональным элементом механизма государства и государственного аппарата, а также наделены властными полномочиями и несут ответственность, как перед государством, так и перед физическими и юридическими лицами. Кроме того следует также учитывать принципы самостоятельности местного самоуправления в пределах своих полномочий, а также то, что местное самоуправление самостоятельно в решении вопросов местного значения (ст. 12, 130, 131 и 132 Конституции РФ).

Аналогичные по сущности положения предусматриваются Европейская хартия местного самоуправления<sup>3</sup>. В частности, ее ст. 4, 6 и 9 закрепляются следующие принципы законности, самостоятельности, независимости местного самоуправления при осуществлении своих полномочий.

В силу отраслевой принадлежности гражданско-правовой ответственности общие основы ее правового регулирования предусматриваются нормами ГК РФ. К основаниям гражданско-правовой ответственности муниципальных образований, как и у юридических лиц, относятся: причинение вреда, неосновательное обогащение, неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств. Из чего следует, что гражданско-правовая ответственность вытекает из положений гражданско-правовых договоров (договорная) и из гражданских правонарушений и обстоятельств причинения вреда (деликтная). В первую очередь рассмотрим правовое регулирование деликтной ответственности. К нормам, регулирующим данный вид ответственности, следует отнести положения ст. 16, 16.1, 124–127, 215, 1064, 1069–1071 ГК РФ.

Ст. 16 и 16.1 ГК РФ закрепляются положения об ответственности муниципальных образований и возмещения убытков и ущерба, причиненного как за законными, так и за незаконными действиями (бездействиями) органов и(или) должностных лиц местного самоуправления. Ст. 124–127 ГК РФ определяют особенности правового статуса муниципальных образований как субъектов гражданского права и полномочия органов и должностных

---

<sup>3</sup> Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 октября 1985 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.09.2019).

лиц местного самоуправления на осуществление гражданских правомочий муниципальных образований. Ст. 215 ГК РФ устанавливается статус муниципального имущества и возможность обращения на него взыскания. Ст. 1069 и 1071 ГК РФ предусматриваются основание и условия ответственности за вред, причиненный органами и должностными лицами местного самоуправления, и порядок его возмещения за счет казны.

При этом следует учитывать правовые позиции Конституционного Суда РФ о том, что должен применяться дифференцированный подход о распределении ответственности между федеральным, региональным и муниципальным уровнем власти по возмещению гражданам вреда<sup>4</sup>.

В силу особенности статуса муниципальных образований и в целях обеспечения и защиты прав граждан, помимо норм гражданского права соответствующие положения нашли свое закрепление и в нормах специального законодательства. В соответствии со ст. 76 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) ответственность муниципальных образований наступает в порядке, установленном федеральными законами. Вместе с тем, при определении субъектов гражданско-правовой ответственности муниципальных образований в лице их органов и должностных лиц следует также учитывать вопросы местного значения, установленные ст. 14–18 Федерального закона № 131-ФЗ, а также полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренные ст. 35, 36 и 37 Федерального закона № 131-ФЗ, законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований (ст. 6 и 44 Федерального закона № 131-ФЗ). Анализ данных статей свидетельствует об отсутствии прямого закрепления полномочий органов и должностных лиц муниципальных образований в части привлечения к гражданско-правовой ответственности. Соответствующие уполномоченные органы можно определить только косвенно, исходя из положений ГК РФ и БК РФ. Либо данные положения могут содержаться в уставах муниципальных образований или иных муниципальных правовых актах.

Кроме того, исходя из положений ст. 215, 1069 и 1071 ГК РФ объектом взыскания причиненного ущерба и убытков является муниципаль-

---

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 3 июля 2019 г. № 26-П «По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 20.09.2019).

ное имущество и местный бюджет. Ст. 215 ГК РФ определяется понятие муниципального имущества и его состав.

Ст. 50 и 51 Федерального закона № 131-ФЗ конкретизируется положения, касающиеся понятия муниципального имущества, а также порядка владения, пользования и распоряжения последним. Следует отметить, что по смыслу ст. 20 Федерального закона № 131-ФЗ все муниципальное имущество носит целевой характер.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет) и собственные бюджетные полномочия, предусмотренные БК РФ (ст. 52, 53 Федерального закона № 131-ФЗ).

В соответствии со ст. 102 БК РФ<sup>5</sup> долговые обязательства муниципального образования обеспечиваются муниципальным имуществом, составляющим соответствующую казну, и исполняются за счет средств соответствующего бюджета.

Статьей 158 БК РФ предусматривается, что в качестве представителя истца в суде выступает главный распорядитель средств муниципального образования от имени муниципального образования (по искам о регрессе, предусмотренном п. 3.1 ст. 1081 ГК РФ). Порядок исполнения судебных актов по искам к муниципальному образованию о возмещении вреда определен также в БК РФ (ст. 242.2).

Статьей 126 ГК РФ закрепляется порядок обращение взыскания на землю или другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, которое возможно только в силу закона. «Однако поскольку ни в одном законе такие случаи не названы, данное указание фактически исключает обращение взыскания на эти виды имущества»<sup>6</sup>. В силу этого объектом взыскания может быть местный бюджет, а при отсутствии средств – другое имущество, составляющее казну.

Исходя из изложенного выше, следует, что правовое регулирование гражданско-правовой ответственности муниципальных образований перед гражданами осуществляется нормами отраслей как публичного, так и частного права. Только взаимосвязанное регулирование указанных отношений позволяет в полной мере привлекать муниципальные образования к гражданско-правовой ответственности.

---

<sup>5</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 20.09.2019).

<sup>6</sup> *Абрамова Е.Н., Аверченко Н.Н., Байгушева Ю.В. [и др.] Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая: учеб.-практ. комментарий / под ред. А.П. Сергеева. М., 2010.*

**Кирилл Алексеевич БЕРЧАНСКИЙ**  
Аспирант Санкт-Петербургского  
юридического института  
(филиала) Университета прокуратуры  
Российской Федерации

## **УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ БИМЕДИЦИНСКИХ ЭКСПЕРИМЕНТОВ: ОПЫТ ЗАРУБЕЖЬЯ В ПРИМЕНЕНИИ К РОССИИ**

**Аннотация.** На основании анализа внутреннего и международного законодательства, определяющего содержание прав граждан при проведении медицинских экспериментов, автор приходит к выводу о том, что в связи с правовыми обязательствами России и постоянном усложнении данных общественных отношений, в Российской Федерации необходимо введение уголовной ответственности за нарушение прав граждан при проведении биомедицинских экспериментов. Анализ законодательства стран ближнего зарубежья (Украины, Эстонии, Армении и др.), и также Ближнего Востока (Ирак), позволяет выделить два способа криминализации данной сферы в РФ: посредством введения отдельной нормы или внесения изменения в ст. 127<sup>1</sup> УК РФ (Торговля людьми).

**Ключевые слова:** уголовное право, медицинские эксперименты, информированное согласие, торговля людьми, Армения, Ирак.

***Kirill Alekseevich BERCHANSKY***  
*Post-graduate student of Saint-Petersburg law institute  
(branch) of Federal Establishment of Higher Education  
«University of the Office of the Prosecutor  
of the Russian Federation»*

## **DEFENDING HUMAN RIGHTS IN MEDICAL EXPERIMENTATION BY MEANS OF CRIMINAL LAW: AN APPLICATION OF FOREIGN EXPERIENCE TO THE RUSSIAN FEDERATION**

**Abstract.** Basing his concerns on the analysis of Russian state legislation and international treaties, author concludes that legal obligations of the Russian Federation, as well as ever-complicating nature of social relations in the area of biomedical technology necessitate introduction of criminal liability for violation of human's rights in the course of conducting a biomedical experiment. Legislation analysis of the former Soviet Union countries (Ukraine, Estonia, Armenia etc.) and

Middle East (Iraq), allows us to identify two distinct approaches to criminalization: by introducing a separate article or by altering the existing one – Article 127<sup>1</sup> of the Criminal Code of the Russian Federation.

**Keywords:** criminal law, medical experiments, informed consent, human trafficking, Armenia, Iraq.

26 ноября 2018 г. профессор Шеньчженского университета Хэ Цзянькуй объявил о завершении эксперимента по генетической модификации эмбрионов человека, в результате которого родились девочки-близнецы, обладающие врожденным иммунитетом к ВИЧ.

Реакция научного сообщества не заставила себя долго ждать: уже на следующий день коллеги ученого и руководство университета официально заявили, что не имеют никакого отношения к данным экспериментам. Более 100 ученых, как из Китая, так из стран Европы, написали открытое письмо, в котором указали на очевидную неэтичность подобных экспериментов.

Данное событие ярко характеризует современную ситуацию в сфере биотехнологий: научно-технический прогресс диктует обществу все новые этико-правовые вызовы, к которым – как во время промышленной и информационной революций, общество часто оказывается неготовым.

Вместе с этим, основы для их правового осмысления были заложены еще в первой половине XX в., с принятием Нюрнбергского кодекса 1947 г. Ужасы преступлений нацистской Германии и ее пособников стали первым звонком для международного сообщества о том, что научный прогресс, освобожденный от «химеры совести», будет стоить человечеству слишком дорого. Кодекс закрепил требования осознанного согласия субъекта не эксперимент, возможности отказа и выхода из исследования на любом этапе, минимизации риска для пациента.

В развитие идей Нюрнбергского кодекса была принята Хельсинская декларация ВМА «Рекомендации для врачей, участвующих в биомедицинских исследованиях на людях», которая, тем не менее, не являлась нормативным документом и содержит лишь рекомендации для стран-участниц, носящие не правовой, а исключительно этический характер<sup>1</sup>.

Наиболее действенным на настоящий момент этапом международных усилий в этой сфере стало принятие Конвенции Совета Европы о защите прав человека и человеческого достоинства в связи с применением достижений биологии и медицины в 1997 г., а особенно Дополнительного

---

<sup>1</sup> Кущенко В.В. Нормативно-правовое регулирование клинических исследований // Рациональная фармакотерапия в кардиологии. 2006. Т. 2. № 1.

протокола от 25 января 2005 г. к ней, касающегося биомедицинских исследований. Ст. 32 Протокола прямо закрепляет за государствами-участниками обязанность предусмотреть в национальном законодательстве санкции за нарушение его положений.

На настоящий момент Протокол от 2005 г. подписан, однако так и не ратифицирован Российской Федерацией, по причинам до сих пор до конца не понятным российским правоведам.

Часть исследователей относят задержку к бюрократической волоките. Данное предположение в известной степени обосновано, особенно в свете того, что ст. 36.1 «Особенности медицинской помощи, оказываемой в рамках клинической апробации» Федерального закона № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» во исполнение положений вышеназванных международных актов были приняты только в 2015 г.<sup>2</sup>

Другие считают, что причиной нератификации Конвенции и протокола от 2005 г. является, в том числе, и отсутствие в российском законодательстве уголовно-правовых норм об ответственности за нарушения при проведении биомедицинских экспериментов над человеком<sup>3</sup>. Если эта точка зрения является верной, то отсутствие теоретических исследований, которые послужат основой для криминализации данных деяний, является главным препятствием для деятельности законодателя.

Вопрос о необходимости введения уголовной ответственности за незаконное осуществление медицинских экспериментов на людях и иные нарушения в сфере биотехнологий неоднократно освещался в литературе, как в Российской Федерации, так и за рубежом. Вместе с этим данные исследования, как правило, носят декларативный характер, описывая современное состояние нормативно-правовой базы и ограничиваясь либо общими выводами о необходимости дополнения УК РФ соответствующей статьей, либо некритически ссылаясь на опыт зарубежных государств.

Так как Россия находится далеко не в фарватере данной проблемы и многие государства уже приняли соответствующие законы, путь рецепции нормы зарубежного законодательства представляется наиболее обоснованным.

Тем не менее Конвенция оставляет за государствами-участниками право определять форму ответственности за соответствующие действия, а Россия не должна слепо следовать трендам, оценивая их критически.

---

<sup>2</sup> Ермолаев Д.О. и др. Клинические исследования на человеке: вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина // Современные проблемы науки и образования. 2016. № 3. С. 3.

<sup>3</sup> Там же.

Ст. 138 Уголовного кодекса Азербайджанской Республики уже предусматривает ответственность за нарушение порядка проведения биомедицинских исследований, которое образует состав преступления при отсутствии информированного согласия подопытного, а также за причинение смерти или вреда здоровью по неосторожности при проведении указанных испытаний.

Ст. 138 Пенитенциарного кодекса Эстонии также предусматривает уголовную ответственность за незаконное проведение биомедицинских исследований на человеке без его на то информированного согласия, как и ст. 127 УК Республики Армения, которая в качестве квалифицированных составов данного преступления предусматривает его совершение в отношении лица, находящегося в беспомощном состоянии, в материальной или иной зависимости от виновного, в отношении несовершеннолетнего, в составе организованной группы, а также в случае, если оно повлекло наступление тяжких последствий.

Наиболее обширно сфера проведения медицинских испытаний на людях представлена в Уголовном кодексе Украины. Так, ст. 141 УК Украины («Нарушение прав пациента») предусматривает ответственность за проведение клинических испытаний лекарственных средств без письменного согласия пациента или его законного представителя, а также в отношении несовершеннолетнего или недееспособного, если эти деяния повлекли по смерть подопытного или иные тяжкие последствия. Ст. 142 предусматривает уголовную ответственность за незаконное проведение медико-биологических, психических и иных опытов над человеком, если это создавало опасность для его жизни или здоровья, с дополнительным квалифицирующим признаком в виде совершения данного деяния в отношении несовершеннолетнего, двух и более лиц, путем принуждения или обмана, а равно с причинением длительного расстройства здоровью.

В качестве примера нормы для рецепции в целях настоящего исследования предлагается рассмотреть ч. 1 ст. 127 УК Республики Армения. Данная норма используется в абсолютном большинстве стран, ратифицировавших Конвенцию о биотехнологиях и получила некоторое раскрытие в российской научной литературе.

Уголовный кодекс Республики Армении в редакции от 7 июня 2018 г. излагает ч. 1 ст. 127 в следующем виде:

Ст. 127. Проведение медицинских или научных опытов на человеке без его согласия.

1. Проведение медицинских или научных опытов на человеке без его свободного волеизъявления или осведомления и надлежащим образом оформленного согласия.

Объективной стороной данного преступления является проведение медицинских опытов и научных экспериментов над человеком. При этом, понятие обоснованного согласия определяется международными правовыми нормами: положениями Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., Конвенцией 1997 г., Дополнительным протоколом от 2005 г. к ней, а также ч. 2 ст. 17 Конституции Республики Армения.

Также объективная сторона данного преступления характеризуется двумя альтернативными признаками: пороком воли со стороны потерпевшего – в случае его недееспособности или с использованием принуждения, а также отсутствием его осведомления и надлежащим образом оформленного согласия. При этом потерпевший не ознакомливается со всеми особенностями и возможными последствиями для себя в результате участия в медицинском или научном эксперименте, либо его согласие не находит надлежащего оформления, требуемого законом. Данное преступление считается оконченным с момента проведения медицинских или научных опытов без согласия потерпевшего, вне зависимости от наступивших последствий.

Субъективную сторону преступления составляет вина в форме умысла. Субъектом является специальное лицо, осуществляющее медицинский или научный эксперимент<sup>4</sup>.

Даже беглый анализ ст. 127 УК Республики Армения показывает, что слепое заимствование данной нормы, приведет к неизбежным коллизиям с российским законодательством. Так, ч. 6 ст. 36.1 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» указывает, что медицинская помощь в рамках клинической апробации оказывается в том числе и несовершеннолетним и недееспособным пациентам, с информированного согласия родителя или законного представителя.

В это же время ч. 1 ст. 127 УК Республики Армения предусматривает ответственность за отсутствие информированного согласия самого пациента, над которым проводятся биомедицинские эксперименты. В случае рецепции этой статьи в той форме, в которой она принята Республикой Армения, потребуются в лучшем случае «костыли» юридической техники вроде разъяснений Пленума Верховного суда РФ, что уже само по себе вступает в известное противоречие с одним из конституционных правил криминализации – принципом определенности правовой нормы, согласно

---

<sup>4</sup> Абаджян А.В., Аветисян С.С., Басова Т.Б. Уголовное право Армении и России: Общая и Особенная части: учебник для вузов. 2014. С. 379–180.

которому правовые запреты должны быть ясными, определенными и недвусмысленными<sup>5</sup>.

Однако, страны Восточной Европы не единственные, кто столкнулся с необходимостью криминализации сферы биомедицинских экспериментов – как минимум два государства Ближнего Востока – Республика Ирак и Саудовская Аравия, также принимали соответствующие законы.

Так, закон Ирака № 28 от 2012 г. и закон от 2008 г. Саудовской Аравии, предусматривают ответственность за торговлю людьми в целях осуществления медицинских экспериментов. Для целей настоящего исследования представляется необходимым исследовать именно закон Ирака, как имеющего много общего с аналогичной российской нормой. Ст. 1 закона Ирака № 28 от 2012 г. «О противодействии торговле людьми», дано следующее определение указанного деяния:

1. Вербовка, перевозка, укрывательство или получение человека посредством применения насилия или угрозы его применения, а также иными способами [принуждения], включая, похищение, мошенничество [обман или злоупотребление доверием], злоупотребление властью, передачи денежных средств или предоставление привилегий лицу, контролирующему другое лицо с целью его продажи или эксплуатации путем использования для занятия проституцией, других форм сексуальной эксплуатации, принудительного или неоплачиваемого труда, рабства, попрошайничества, продажи органов, медицинских экспериментов.

Заметное сходство данной нормы со ст. 127<sup>1</sup> УК РФ объясняется их общим источником – Протоколом «О пресечении торговли, особенно женщинами и детьми, и наказание за нее», принятого Генеральной ассамблеей ООН в 2000 г. Основными различиями для целей настоящего исследования являются наличие перечня способов преступного посягательства – принуждения, а также более широкий перечень видов эксплуатации, в который закон Ирака включает также попрошайничество, продажу органов и медицинские эксперименты.

Существенный различия в структуре российского и иракского закона также затрудняют заимствование. Ст. 1 Закона № 28 содержит общее определение торговли людьми, (заимствованное практически без изменений из Протокола 2000 г.), ч. 1 ст. 5 – санкцию за него, ч. 2 ст. 6 – ст. 9 – от-

---

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР “О Государственной налоговой службе РСФСР” и Законов Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” и “О федеральных органах налоговой полиции”»// Российская газета. 1999. 3 августа. № 150.

ветственность за квалифицированные составы (с использованием обмана или в отношении несовершеннолетнего), в том числе и те, которые уже отражены в ч. 1. Таким образом, ответственность согласно ч. 1 (за основной состав) наступает по принципу исключения специальной нормы: все, что не отражено в ч. 2 ст. 6 – ст. 9 (квалифицированные составы) – подлежит квалификации по ч. 5.

В России же ст. 127<sup>1</sup> УК РФ построена по стандартной схеме, ч. 1 – основной состав преступления, ч. 2–3 – квалифицированные составы, примечания 1 и 2 – основания освобождения от уголовной ответственности и определение понятия «эксплуатация». Если механически гармонизировать две нормы – поместив в ч. 2 ст. 127<sup>1</sup> УК РФ норму, например, об ответственности за торговлю людьми путем обмана или злоупотребления доверием, а в перечень видов эксплуатации – проведение над потерпевшим медицинских экспериментов, то возникнет абсурдная ситуация – уголовная ответственность по ч. 1 будет наступать за вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение лица с целью проведения над ним медицинских экспериментов. То есть, за разрешенное законом и даже поощряемое поведение, в связи с чем, необходимо определить в каких случаях проведение медицинских экспериментов будет незаконным.

Профессор Университета Джона Хопкинса (США) Мохаммед Моттар определяет три основных признака состава торговли людьми с целью проведения медицинских экспериментов: отсутствие информированного согласия, уязвимость жертвы и эксплуатация<sup>6</sup>.

Перечень сведений, которые должны быть сообщены лицу при проведении над ним медицинского эксперимента, содержится в ст. 13 Дополнительного протокола от 25 января 2005 г., и включает, помимо всего прочего, адекватную и предоставленную в понятной форме информацию о проводимых процедурах, доступных превентивных, диагностических и терапевтических мерах, механизмах обеспечения прав и получения справедливого возмещения вреда, права в любой момент прекратить свое участие в эксперименте.

Понятие согласия приведено в ст. 14 Протокола, однако наиболее развернуто оно отражено в ч. 1 предшествующего ему Нюрнбергского кодекса. Добровольное согласие – это возможность осуществления свободного выбора, не испытывая давления (в том числе и в форме обмана) или принуждения. При этом умышленное непредставление, предоставление

---

<sup>6</sup> *Mattar M.Y. Medical liability for trafficking in persons for the purpose of human experimentation: international standards and comparative models from Arab jurisdictions // International Annals of Criminology. 2017. T. 55. № 1. С. 4–25.*

неполной или искаженной информации по смыслу данного определения также квалифицируется как обман или злоупотребление доверием.

Таким образом, определение осуществления медицинского эксперимента без информированного согласия (то есть незаконного эксперимента) для целей уголовного преследования можно изложить так: осуществление медицинского эксперимента над лицом с использованием принуждения, обмана или злоупотребления доверием.

Термин «уязвимость» встречается в Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми (...) к Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, однако определения он не содержит. Необходимые разъяснения можно найти в Подготовительных материалах, касающихся переговоров о разработке Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и Протоколов к ней<sup>7</sup>, согласно которым, таковыми считаются женщины и дети, а также лица, у которых нет реального или приемлемого выбора, кроме как стать объектом торговли людьми. Ч. 19 Хельсинской декларации указывает, что ими являются лица, которые имеют повышенную вероятность проявления по отношению к ним несправедливости либо причинения дополнительного вреда, и которые вследствие этого должны иметь дополнительную защиту. Международные правовые акты не исключают возможность участия уязвимых категорий граждан, и вопрос исключения некоторых из них из перечня возможных участников экспериментов и ответственности за злоупотребление уязвимостью потерпевшего должен быть рассмотрен отдельно. Для целей настоящего исследования достаточно указать, что данный признак уже отражен в п. «б», «з», «и» ст. 127<sup>1</sup> УК РФ.

В Протоколе о предупреждении и пресечении торговли людьми и в примечании к ст. 127<sup>1</sup> УК РФ под эксплуатацией понимается использование определенного положения гражданина – занятия им проституцией, рабского или иного подневольного состояния. Ежегодный обзор организации UNODC по вопросам эксплуатации<sup>8</sup> определяет эксплуатацию как цель торговли людьми – как недобросовестное [unfair] получение выгоды (в том числе и материальной) от человека, его положения или уязвимости.

Осуществляя медицинский эксперимент или способствуя этому, медик, рекрутер или иное лицо, всегда преследует цель получения выгоды

---

<sup>7</sup> Подготовительные материалы, касающиеся переговоров о разработке Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности и Протоколов к ней. ООН, Нью-Йорк. 2006.

<sup>8</sup> The concept of 'exploitation' in the trafficking in persons protocol. UnODC's issue paper. Un, Vienna. 2015. С. 23–27.

для себя и для других лиц, будь то материальные ценности (гранты, заработная плата, премии), личная гратификация или общественная польза. Поскольку вышеприведенные нормы международного права декларируют право гражданина на предоставление достоверной информации и добровольность участия в эксперименте, проведение экспериментов над человеком без его на то добровольного согласия, являться недобросовестным. Таким образом, осуществление медицинских экспериментов в отсутствие информированного согласия четко попадает под определение эксплуатации.

Определив, что отсутствие добровольного согласия лица при проведении экспериментов соответствует критерию преступной эксплуатации, с целью введения уголовной ответственности за данное деяние указанный признак надлежит отразить в тексте ст. 127<sup>1</sup> УК РФ, изложив примечание 2 в следующей редакции:

«Под эксплуатацией человека в настоящей статье понимаются использование занятия проституцией другими лицами и иные формы сексуальной эксплуатации, рабский труд (услуги), подневольное состояние, проведение незаконных медицинских экспериментов».

В соответствующем постановлении Пленума Верховного Суда РФ предлагается привести определение незаконного медицинского эксперимента.

Поскольку состав ч. 1 ст. 127<sup>1</sup> УК РФ является усеченным, то есть ответственность за него наступает уже на этапе подготовки к действиям, которые могут причинить ущерб правам и законным интересам граждан, общества и государства, введение уголовной ответственности по данной формуле позволяет обеспечить предупреждение их нарушения. Также, данный состав охватывает круг более опасных деяний, чем содержащийся в Уголовном кодексе Армении, и там самым позволит избежать возможного конфликта общественных интересов: интереса общества в поступлении на рынок новых медикаментов, методов лечения и диагностики, и права каждого на соблюдение собственных прав при их применении.

**Лилия Романовна БОРЕЦКАЯ**  
*Старший преподаватель кафедры  
гражданско-правовых дисциплин  
Крымского юридического института (филиала)  
Университета прокуратуры Российской Федерации*

## **НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ПРИМИРИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР В ЦИВИЛИСТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ**

**Аннотация.** В статье осуществлен анализ научных подходов, правовые и процессуальные аспекты применения примирительных процедур в цивилистическом процессе. Проанализированы нормативные правовые акты, регламентирующие примирительные процедуры в цивилистическом процессе в Российской Федерации. Проиллюстрированы преимущества обращения сторон как гражданского, так и арбитражного процесса к процедуре медиации. На основе проведенного анализа выявлены ряд проблем обращения сторон как гражданского, так и арбитражного процесса, к процедуре медиации как альтернативного способа урегулирования спора. Выработаны предложения по усовершенствованию норм регламентирующих правовые и процессуальные аспекты применения примирительных процедур в цивилистическом процессе.

**Ключевые слова:** примирительные процедуры, медиатор, медиация, институт медиации, преимущества медиации, права сторон, цивилистический процесс, гражданский процесс, арбитражный процесс, ведения переговоров, совместные интересы, урегулирование спора, разрешение спора.

**Lilia Romanovna BORETSKAYA**  
*Senior Lecturer, Department of Civil Law Disciplines,  
Crimean Law Institute (branch)  
University of the Prosecutor of the Russian Federation*

## **SCIENTIFIC APPROACHES AND PRACTICE OF APPLICATION OF CONCILIATION PROCEDURES IN THE CIVILIST PROCESS**

**Abstract.** The article analyzes the scientific approaches, legal and procedural aspects of the application of conciliation procedures in the civil process. The legal acts governing the conciliation procedures in the civil process in the Russian Federation are analyzed. The advantages of the appeal of the parties of both the civil and the arbitration process to the mediation procedure are illustrated. On the

basis of the analysis, a number of problems were identified between the parties to both the civil and arbitration proceedings referring to the mediation procedure as an alternative way to resolve the dispute. Proposals have been developed to improve the rules governing the legal and procedural aspects of the application of conciliation procedures in the civil process.

**Keywords:** conciliation procedures, mediator, mediation, mediation institution, advantages of mediation, rights of the parties, civil process, arbitration process, negotiation, joint interests, dispute resolution, dispute resolution.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом. При разрешении споров, как суды общей юрисдикции так и арбитражные суды принимают меры для примирения сторон (п. 2 ч. 1 ст. 135, ст. 138, п. 9 ч. 2 ст. 153 АПК РФ, п. 5 ч. 1 ст. 150, ст. 172 ГПК РФ).

Посредством применения примирительных процедур, а именно использования таких способов, как: урегулирование спора на ранних стадиях судопроизводства, использование досудебного урегулирования путем организации и проведения переговоров, консультаций, посредничества, заключения мировых соглашений, использование внесудебных (альтернативных) методов урегулирования споров – посредничества, третейских судов, медиации позволит разгрузить суды, снизить нагрузку на судей.

Проблемные аспекты реализации права сторон на обращение к примирительным процедурам в цивилистическом процессе исследовали такие ученые: Е.И. Носырева, А.Н. Каменков В.С. Кузбагаров, С.И. Калашникова, В.П. Казимирчук, В.Н. Кудрявцев, Т.В. Худойкина, В.С. Жеребин и др.

Одной из форм, при помощи которой стороны могут достичь примирения является процедура урегулирования споров с участием посредника – медиатора. Данная процедура, законодательно закреплена Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредников (процедуре медиации)» (далее Федеральный закон № 193-ФЗ)<sup>1</sup>.

Необходимо акцентировать внимание, что одной из целей принятия данного закона законодатель указывает гармонизацию социальных отношений. Именно медиация может стать основой социальных отношений развития общества.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредников (процедуре медиации)». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW;№=148723;req=doc#004614607661033843> (дата обращения: 01.08.2019).

Развитие данного института не только позволит существенно разгрузить судебную систему Российской Федерации, но и будут способствовать развитию гражданского общества и формированию культуры мирного цивилизованного разрешения конфликтов на принципах взаимных интересов сторон.

Необходимо отметить, что право сторон на обращение к процедуре урегулирования спора при помощи института медиации, относится к общим правам сторон и применяется уже в более 30 странах мира.

Т.В. Худойкина проводя анализ проблем развития медиации в РФ, акцентирует внимание, что медиация имеет хорошую репутацию в зарубежных странах и вызывает интерес в России<sup>2</sup>.

Необходимо акцентировать внимание на преимуществах, обращения к процедуре медиации.

К преимуществам следует отнести и возможность спорящим сторонам самим выбирать медиатора и определять процесс ведения переговоров.

Отсутствие стрессового состояния, необходимых элементов процессуальной формы и судебной атрибутики.

К достоинствам обращения сторон цивилистического процесса к процедуре медиации можно отнести и оперативность данной процедуры, то есть значительная экономия времени, при положительном завершении переговорного процесса в сравнении с судебным разбирательством. Причем, спорящие стороны, прибегая к институту медиации, могут решить не только имеющийся спор, но и согласовать свои интересы, сохранить деловые связи и деловые отношения. При положительном завершении переговорного процесса деловые отношения не только сохранятся, но и станут еще крепче.

Безусловным достоинством при обращении спорящих сторон к медиатору, является конфиденциальность, то есть, содержание процедуры не подлежит разглашению без разрешения на то сторон.

Низкие издержки процесса и более высокий процент исполняемости договоренностей выработанных с помощью процедуры медиации, нежели чем исполнения судебных решений тоже являются существенными преимуществами.

И наконец, развитие и применение института медиации позволяет разгрузить суды, снизить нагрузку на судей.

В 2017 г. 8 % споров в арбитражном суде завершились утверждением мирового соглашения, но, несмотря на преимущества обращения сторон цивилистического процесса к процедуре медиации, статистические данные

---

<sup>2</sup> Худойкина Т.В. Пробелы развития медиации в России // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 6. С. 102.

свидетельствуют о том, что в период с 2011 по 2017 гг. применялись примирительные процедуры с участием медиатора крайне редко. Так в судах общей юрисдикции процент обращений к медиаторам составил 0,008, а при рассмотрении дел арбитражными судами 0,002.

Статистика свидетельствует, что стороны гражданского процесса больше доверяют судебным органам, нежели институту медиации.

Этому есть различные причины, вплоть до процессуальных – несовершенство законодательства пока что делает стандартное рассмотрение дела или мировое соглашение более привлекательным для сторон гражданского процесса.

С целью усовершенствования процедуры медиации, как одной из форм примирения сторон предлагается:

1. Комплексная интеграция института медиации в систему правосудия РФ. Именно суды, должны, руководствуясь задачами судопроизводства и интересами сторон, принимать меры для примирения сторон и содействовать им в урегулировании спора.

2. Законодательно закрепить в судах общей юрисдикции и арбитражных судах:

– наличие обязательных помещений (кабинетов, комнат примирения) для медиации, как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах оборудованных компьютерной техникой для обеспечения заключения сторонами соглашения;

– установить обязательные стенды, расположенные в зданиях суда, содержащих информацию о сущности процедуры медиации.

3. Внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 193-ФЗ, а именно:

– дополнить Федеральный закон № 193-ФЗ нормой, которая устанавливает право стороны на заявление отвода медиатору, то есть закрепить, что стороны медиации вправе выбрать другого медиатора по взаимному согласию, а медиатор в свою очередь обязан заявить самоотвод в случае возникновения обстоятельств, препятствующих медиатору осуществлять свои функции в соответствии с принципами медиации;

– нормативно закрепить стадии, этапы и сроки каждого этапа проведения процедуры медиации.

По нашему мнению, изложенные выше предложения по дополнению действующего законодательства позволят разрешить ряд проблем, возникающих при реализации прав сторон как гражданского и арбитражного процесса на обращение к процедуре медиации и будут способствовать повышению эффективности применения института медиации.

**Мария Дмитриевна БОРИСОВА**  
*Студент Московского государственного юридического  
университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА)*

## **УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ПРАВ ГРАЖДАН НА ЭКОНОМИЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В УСЛОВИЯХ СВОБОДНОЙ КОНКУРЕНЦИИ**

**Аннотация.** В настоящей статье рассмотрены вопросы противодействия нарушениям хозяйствующих субъектов в сфере государственных закупок, путем заключения ограничивающих конкуренцию соглашений. Автором приведена правоприменительная практика Самарского УФАС России в области нарушения закона о защите конкуренции при проведении электронного аукциона в сфере здравоохранения. В статье освещены проблемы привлечения к уголовной ответственности за ограничение конкуренции.

**Ключевые слова:** конкуренция, картели, уголовная ответственность, государственные закупки, приговор.

**Mariya Dmitrievna BORISOVA**  
*Student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

## **CRIMINAL LEGAL PROTECTION OF THE RIGHTS OF CITIZENS TO ECONOMIC ACTIVITY IN THE CONDITIONS OF FREE COMPETITION**

**Abstract.** This article addresses issues of counteracting violations of business entities in the field of state procurements by concluding agreements restricting competition. The author describes the law enforcement practice of the Samara OFAS of Russia in the field of violation of the law on the protection of competition in the conduct of an electronic auction in the field of healthcare. The article highlights the problems of criminal prosecution for restricting competition.

**Keywords:** competition, cartels, criminal liability, state procurements, sentence.

Основой права на добросовестную конкуренцию являются важнейшие конституционно-правовые нормы. В ст. 8 Конституции Российской Федерации закреплены основные принципы конкурентной политики: единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. В ст. 34 Конституции РФ закреплено право граждан на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятель-

ности<sup>1</sup>. Согласно правовой позиции Конституционного суда, изложенной в одном из его постановлений, провозглашение России демократическим правовым государством обязывает государство, по смыслу ч. 1 ст. 45 Конституции во взаимосвязи с ее ст. 2, 17 и 18, создавать наиболее благоприятные условия для рыночной экономики, в том числе путем непосредственного регулирующего государственного воздействия<sup>2</sup>.

Таким образом, право на законную предпринимательскую деятельность и добросовестную конкуренцию представляется возможным рассматривать в качестве равноценных правомочий конституционного статуса личности, которые выступают предметными формами конкретизации понятия экономической свободы<sup>3</sup>.

В юридической литературе, право на добросовестную конкуренцию понимается, как субъективное конституционное право хозяйствующих субъектов на самостоятельное и равное соперничество с другими хозяйствующими субъектами, недискриминационный и свободный доступ на рынок и добровольный выход с него, реализующееся в рамках общерегулятивных отношений, имеющее целью приобретение конкурентных преимуществ, в результате чего происходит удовлетворение спроса населения в качественных товарных рынках (работах, услугах), а также эффективное развитие экономики<sup>4</sup>. В реализации этой задачи особое место занимают государственные закупки. Объем государственных закупок в 2017 г. составил более 23 трлн руб., то есть 30 % ВВП. При этом по оценкам экспертов каждый год ущерб от антиконкурентных соглашений на товарных рынках, аукционах и конкурсах составляет 1,5–2 % от ВВП<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2005 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности абз. 8 п. 1 ст. 20 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)” в связи с жалобой гражданина А.Г. Меженцева» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 11.08.2019).

<sup>3</sup> Ограничение конкуренции: теоретические и практические аспекты уголовной ответственности: научно-практическое пособие / под общ. ред. А.Ю. Цариковского; отв. ред. А.П. Тенишев, С.А. Бочкарев, А.В. Тесленко. М., 2019. С. 13.

<sup>4</sup> *Сухоруков А.С.* Конституционно-правовое регулирование конкуренции в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 12.

<sup>5</sup> Ограничение конкуренции: теоретические и практические аспекты уголовной ответственности. С. 154.

Одним из способов противодействия нарушениям хозяйствующих субъектов в этой сфере является установление ответственности. Заключение хозяйствующим субъектом соглашения, признаваемого в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации картелем, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 14.32 КоАП РФ, либо участие в нем влечет ответственность, предусмотренную КоАП РФ<sup>6</sup>.

Наряду с этим, за ограничение конкуренции предусмотрена уголовная ответственность. Ограничение конкуренции путем заключения между хозяйствующими субъектами-конкурентами ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля), запрещенного в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо повлекло извлечение дохода в крупном размере влечет ответственность, предусмотренную ст. 178 УК РФ<sup>7</sup>.

В настоящее время просматривается тенденция к увеличению количества уголовных дел, возбужденных за ограничение конкуренции. В 2016 г. – по ст. 178 УК РФ было возбуждено три уголовных дела; В 2017 г. – 9 дел<sup>8</sup>. Тем не менее, в период с 2015 по 2017 гг. по этой статье не было вынесено ни одного обвинительного приговора<sup>9</sup>. В 2018 г. в суд направлено два дела с обвинительным заключением<sup>10</sup>.

31 июля 2019 г. Самарским районным судом г. Самары было рассмотрено уголовное дело, возбужденное Следственным Управлением Следственного Комитета (далее – СУ СК) России – по Самарской области по факту ограничения конкуренции по материалам, переданным Самарским УФАС России. Приговор по данному уголовному делу был вынесен<sup>11</sup>.

Самарское УФАС России уличило в нарушении закона о защите конкуренции участников электронного аукциона в сфере здравоохранения.

Министерством здравоохранения Самарской области был объявлен электронный аукцион на осуществление работ по ремонту и обслуживанию медицинского оборудования, заказчиками которого являлись 23 учреждения здравоохранения Самарской области<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> Ст. 14.32. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. n195-ФЗ (ред. от 2 августа 2019 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13 августа 2019 г.) // Российская газета. 2001. 31 декабря. № 256.

<sup>7</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 23 апреля 2018 г., с изм. от 25 апреля 2018 г.) // ЗРФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>8</sup> URL: <https://fas.gov.ru/news/23783> (дата обращения: 07.08.2019).

<sup>9</sup> URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 07.08.2019).

<sup>10</sup> URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3705966> (дата обращения: 15.08.2019).

<sup>11</sup> URL: <https://fas.gov.ru/news/28110> (дата обращения: 07.08.2019).

<sup>12</sup> URL: <https://www.samara.kp.ru/daily/27010/4072365/> (дата обращения: 07.08.2019).

Одним из потенциальных участников торгов было ООО «Центр эффективной хирургии – Здоровье». Директор ООО «ЦЭХ – Здоровье» обратился в УФСБ по Самарской области. Он сообщил сотрудникам управления о поступившем от директора ООО «СМТ» предложении отказаться от участия в будущем аукционе взамен на договор субподряда. По условиям такой договоренности, в случае победы на аукционе ООО «СМТ» должно было передать ООО «ЦЭХ – Здоровье» договор субподряда на 180 млн руб. Руководитель ООО «ЦЭХ – Здоровье» сообщил УФСБ о поступившем ему предложении, а также о поступивших от Министерства здравоохранения Самарской области «рекомендаций пойти на встречу» ООО «СМТ». В результате проведенных УФСБ оперативно – розыскных мероприятий было установлено, что в картельном соглашении принимало участие ООО «ДжиИ Хэлскеа». Совместно с ООО «СМТ» и Минздравом Самарской области они корректировали техническое задание для торгов, что запрещено в соответствии с законодательством о контрактной системе<sup>13</sup>. Единственный конкурент ООО «СМТ» – ООО «Медсимвол» участвовало в аукционе по просьбе фигурантов дела и получало указания от ООО «ДжиИ Хэлскеа» о том, как подавать заявку и как снижать цену на аукционе таким образом, чтобы победу одержало ООО «СМТ». На очередной встрече участники картельного соглашения были задержаны.

В приведенном примере фигуранты дела были привлечены к уголовной ответственности на том основании, что были установлены все признаки состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 178 УК РФ. Так как в данном случае имеет место квалифицированный состав преступления, необходимо обратить особое внимание на признаки объективной стороны. Было установлено, что общественно-опасные деяния совершены с использованием служебного положения и повлекли извлечение дохода в особо крупном размере<sup>14</sup>.

Вместе с тем в данном случае привлечение к ответственности осуществлялось с применением ч. 3 ст. 30 УК РФ, то есть за покушение. Оно имело место, так как противоправные деяния были пресечены правоохранительными органами, и в результате этого объективная сторона не была доведена до конца. Не был реализован такой признак, как общественно-опасные

---

<sup>13</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 27 декабря 2018 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

<sup>14</sup> П. «а», «в» ч. 2 ст. 178 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 23 апреля 2018 г., с изм. от 25 апреля 2018 г.) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

последствия, однако создавалась угроза их наступления. В настоящее время, эти действия рассматриваются в административно-правовом порядке.

Анализ состава преступления, содержащегося в ст. 178 УК РФ показывает, что объективная сторона рассматриваемого преступления в действующей редакции<sup>15</sup> включает действия по ограничению конкуренции путем заключения, между хозяйствующими субъектами ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля), запрещенного в соответствии с антимонопольным законодательством РФ, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо повлекло извлечение дохода в крупном размере. Указанные последствия являются важной составляющей объективной стороны состава преступления.

Диспозиция ст. 178 УК РФ является бланкетной, то есть предусматривает необходимость обращения к антимонопольному законодательству. В Законе о защите конкуренции понятие картеля раскрывается следующим образом: признаются картелем и запрещаются соглашения между хозяйствующими субъектами-конкурентами, то есть между хозяйствующими субъектами, осуществляющими продажу товаров на одном товарном рынке, или между хозяйствующими субъектами, осуществляющими приобретение товаров на одном товарном рынке, если такие соглашения приводят или могут привести к устранению конкуренции<sup>16</sup>.

В научной литературе сформулирован критический подход к бланкетности ст. 178 УК РФ. С точки зрения канд. юрид. наук А.П. Тенишева, начальника Управления по борьбе с картелями ФАС России, заведующего кафедрой конкурентного права юридического факультета имени М.М. Сперанского Института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте РФ, в антимонопольном законодательстве резюмируется, что «наступление или угроза наступления последствий ограничивает конкуренцию, а стало быть, необходимо доказать только то, что эти последствия наступили или могли наступить». В Законе о защите конкуренции запрет на заключение картеля сформулирован как запрет *per se*, то есть картели запрещены как таковые, а состав правонарушения является формальным. При этом состав преступления, ответственность за которое предусмотрена ст. 178 УК РФ, является материальным<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в статью 178 Уголовного кодекса Российской Федерации» от 8 марта 2015 г. № 45-ФЗ (последняя редакция) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1415.

<sup>16</sup> Ст. 11 Федерального закона от 26 июня 2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 29 июля 2017 г.) «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3434.

<sup>17</sup> URL: <http://www.consultant.ru/law/interview/tenishev3/> (дата обращения: 15.08.2019).

Нам эта точка зрения представляется убедительной, заслуживающей внимания. Мы поддерживаем позицию А.П. Тенишева. Понятие картеля раскрывается в ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции. В соответствии с данной статьей, заключение картеля следует считать окончанным с момента возникновения реальной угрозы наступления любого из указанных последствий. Картели запрещены вне зависимости от того, установлено ли антимонопольным органом, что такое соглашение привело или могло привести к ограничению конкуренции. Антимонопольному органу достаточно установить, что в результате заключения картеля наступили последствия, указанные в пп. 1–5 ч. 1 ст. 11 Закона о защите конкуренции. Однако антимонопольный орган не должен доказывать, что в результате заключения картельного соглашения конкуренция оказалась или могла оказаться ограниченной. В этом смысле в отношении картеля принято говорить, что картельные соглашения запрещены *per se*, то есть сами по себе, вне зависимости от их влияния на состояние конкуренции на товарном рынке. Наряду с этим, обязательным элементом состава преступления, предусмотренного ст. 178 УК РФ, является наступление общественно опасных последствий в виде причинения крупного ущерба или извлечения дохода в крупном размере. Таким образом, установленное законодателем обязательное для наступления уголовной ответственности за картели, условие в виде причинения ущерба или извлечения дохода на определенную сумму сужает понятие картеля, определенного в антимонопольном законодательстве<sup>18</sup>.

В целях повышения эффективности противодействия ограничению конкуренции представляется целесообразным внести изменение в диспозицию ст. 178 УК РФ, предусмотрев ответственность за ограничение конкуренции путем заключения между хозяйствующими субъектами-конкурентами ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля), запрещенного в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации, не только в том случае, если это деяние причинило крупный ущерб гражданам, организациям или государству либо повлекло извлечение дохода в крупном размере, но и в том случае, если оно могло привести к указанным последствиям. То есть фактически предлагается перенести момент окончания преступления на более раннюю стадию. В таком случае некоторые коррективы необходимо внести и в КоАП РФ.

---

<sup>18</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» (постатейный) / отв. ред. И.Ю. Аргемьев. URL: [http://femc.fas.gov.ru/public/files/LIB/10\\_06\\_16/](http://femc.fas.gov.ru/public/files/LIB/10_06_16/) (дата обращения: 15.08.2019).

**Ольга Владимировна БУЛАНОВА**  
*Прокурор апелляционного отдела  
уголовно-судебного управления прокуратуры г. Москвы,  
соискатель Университета прокуратуры Российской Федерации*

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ТРЕБОВАНИЙ ПРОКУРОРА О СОБЛЮДЕНИИ РАЗУМНОГО СРОКА УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА НА ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ**

**Аннотация.** В статье рассматриваются понятия «уголовно-процессуальные гарантии», «уголовно-процессуальная ответственность», проанализированы научные позиции относительно определения и содержания данных терминов. Изучены научные подходы к применению санкций, предусмотренных другими отраслями права, за нарушение положений уголовно-процессуального законодательства. Особое внимание уделено мерам ответственности, наступающей за нарушение положений уголовно-процессуального закона о разумном сроке уголовного судопроизводства. Проанализированы статистические данные и положения уголовно-процессуального законодательства и иных отраслей права. Предложены способы обеспечения соблюдения разумного срока уголовного судопроизводства на досудебных стадиях.

**Ключевые слова:** разумный срок уголовного судопроизводства; досудебное производство; уголовно-процессуальные-гарантии, уголовно-процессуальная ответственность; прокурорский надзор, административная ответственность должностных лиц-участников уголовного судопроизводства.

**Olga Vladimirovna BULANOVA**  
*Prosecutor at the Appeal Division of the Criminal  
Judicial Department of the Public Prosecutor's Office of Moscow*

## **ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF OFFICIALS OF BODIES OF PRELIMINARY INVESTIGATION AS A WAY OF ENSURING EXECUTION OF REQUIREMENTS OF THE PROSECUTOR ABOUT OBSERVANCE OF REASONABLE TERM OF CRIMINAL PROCEEDINGS WITH THE CRIMINAL PROCEEDINGS' REASONABLE PERIOD OF TIME AT THE PRE-TRIAL STAGES**

**Abstract.** In this article, the study of the concepts of «criminal procedural guarantees», «criminal procedural responsibility», analyzed the scientific

position on the definition and content of these terms. Scientific approaches to the application of sanctions provided for by other branches of law for violation of the provisions of the criminal procedure legislation were studied. Special attention is paid to the measures of responsibility for violation of the provisions of the criminal procedure law on a reasonable period of criminal proceedings. Statistical data and provisions of the criminal procedure legislation and other branches of law are analyzed. Ways of ensuring observance of reasonable term of criminal proceedings at pre-trial stages are offered.

**Keywords:** reasonable term of criminal proceedings; pre-trial proceedings; criminal procedural-guarantees, criminal procedural responsibility; Prosecutor's supervision, administrative responsibility of officials-participants of criminal proceedings.

Нормы любой отрасли права должны обеспечиваться способами их исполнения. Не является исключением и уголовно-процессуальное право. К сожалению, правосознания субъектов уголовно-процессуальной деятельности, в качестве гарантии исполнения требований уголовно-процессуального законодательства, на практике оказывается недостаточным. В этой связи уголовно-процессуальные нормы обеспечиваются соответствующей системой процессуальных гарантий.

«Уголовно-процессуальные гарантии – это специальные правовые средства, обеспечивающие реализацию прав и законных интересов участников процесса, а равно выполнение ими своих обязанностей. Специальный характер этих средств заключается в том, что они позволяют управомоченному лицу принудительно защитить свое право или добиться выполнения кем-либо его обязанности, независимо от воли противостоящих ему субъектов. Этим гарантии отличаются от процедур и процессуальных условий, ибо соблюдение процедур и условий само нуждается в гарантиях»<sup>1</sup>.

По мнению А.В. Смирнова и К.Б. Калиновского, юридическими гарантиями являются такие правовые предписания, которые предусматривают санкции за их неисполнение.

Разновидностью уголовно-процессуальных гарантий является уголовно-процессуальная ответственность. Именно указанное юридическое понятие аккумулирует в себе всевозможные санкции в уголовном процессе.

В науке существует множество определений уголовно-процессуальной ответственности, а также ее содержания.

Вместе с тем большинство авторов (В.М. Корнуков, З.Д. Еникеев, В.Г. Капустянский, Г.Н. Ветрова) рассматривают уголовно-процессуальную ответственность как применение принудительных мер за уголовно-процессуальные правонарушения.

---

<sup>1</sup> Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Уголовный процесс: учебник. М., 2008. С. 16.

Относительно содержания уголовно-процессуальной ответственности среди ученых-процессуалистов отсутствует единое мнение. Но условно научные позиции по данной актуальной проблеме можно разделить на три большие группы. Некоторые процессуалисты полагают, что порядок уголовного процесса обеспечивается мерами уголовно-процессуальной ответственности, заключенной только в штрафных санкциях (В.М. Корнуков)<sup>2</sup>, другие считают, что понятие уголовно-процессуальной ответственности содержит только правосстановительные санкции (И.Л. Петрухин)<sup>3</sup>, третьи склоняются к тому, что уголовно-процессуальная ответственность заключается и в штрафных и в правосстановительных санкциях (М.С. Богданова, Г.Н. Ветрова)<sup>4</sup>.

Уголовно-процессуальная ответственность в виде штрафных санкций заключается в наложении денежного взыскания, обращении установленных сумм в доход государства, лишения участников процесса определенных прав, возложения на них дополнительных обязанностей.

Под правосстановительными санкциями в теории уголовного процесса понимается отмена и изменение незаконных и необоснованных процессуальных актов. «Ответственность в данном случае выражается в умалении авторитета субъекта правонарушения и в восстановлении законности»<sup>5</sup>.

Вместе с тем невозможно не согласиться с мнением М.С. Богдановой, которая полагает, что ответственность участников юридического процесса неравнозначна. Так, соблюдение должностными лицами – участниками процесса (речь идет о следователе, прокуроре, суде) норм УПК РФ обеспечивается в основном восстановительными санкциями, ответственность иных участников обеспечивается штрафными санкциями, (к которым позволительно отнести, в том числе и изменение меры пресечения на более строгую и т.д.).

Ввиду очевидного несоответствия мер ответственности участников уголовного судопроизводства большинство ученых сходятся во мнении, что

---

<sup>2</sup> Корнуков В.М., Устинов Д.С. Ответственность в системе факторов, определяющих процессуальное поведение обвиняемого // Правонарушение и юридическая ответственность: материалы международной научно-практической конференции. Тольятти, 2012. С. 155–164.

<sup>3</sup> Петрухин И.Л. Уголовно-процессуальная ответственность // Правоведение. 1984. № 3. С. 61–68.

<sup>4</sup> Богданова М.С. Юридическая ответственность (основание, виды, субъекты): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 73; Ветрова Г.Н., Уголовно-процессуальная ответственность. М., 1987. С. 36.

<sup>5</sup> Ветрова Г.Н. Указ. соч. С. 96.

уголовно-процессуальные нормы обеспечиваются не только мерами, установленными УПК Российской Федерации, но и санкциями материального права. А именно уголовно-процессуальные нарушения влекут уголовную, административную и дисциплинарную ответственность.

Положения о разумном сроке уголовного судопроизводства обеспечиваются в основном правосстановительными санкциями, которые находят выражение в актах прокурора (требование об устранении нарушений федерального законодательства в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) и суда при разрешении исков о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок (здесь как раз и присоединяется действие материального права).

Однако применение данных восстановительных мер не гарантирует безусловное восстановление нарушенных прав участников уголовного судопроизводства.

Например, в 2017 г. в пользу граждан было взыскано 17,6 млн руб. компенсаций за нарушение права на судопроизводство в разумный срок<sup>6</sup>. При этом данные денежные средства были выплачены из средств федерального бюджета. Однако, норма, позволяющая казне предъявлять регрессные иски к чиновникам, по чьей вине была допущена волокита, до 2015 г. не имела никакой практики. В стране не было ни одного подобного дела<sup>7</sup>. Не сильно изменилась ситуация и в 2018 г. Так, согласно информации правительственной комиссии по разработке законопроекта о введении в действие института регрессных исков, до февраля 2018 г. государство практически не пользовалось этим правом<sup>8</sup>. Таким образом, органы, допустившие нарушение требований нормы о разумном сроке уголовного судопроизводства, практически не несут материальной ответственности.

Акты прокурорского реагирования, а именно требования об устранении нарушений разумного срока при производстве по уголовному делу (материалу проверки сообщения о преступлении), вносимые в порядке, предусмотренном п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, также недостаточно эффективны (точнее эффективны в отношении не всех органов предварительного расследования), поскольку уголовно-процессуальный закон не содержит указаний

---

<sup>6</sup> РАПСИ. URL: [http://rapsinews.ru/legislation\\_news/20180206/281863480.html](http://rapsinews.ru/legislation_news/20180206/281863480.html) (дата обращения: 08.04.2019).

<sup>7</sup> Куликов В. Спешите разумно, ваша честь // Российская газета (федеральный выпуск). 2015. 9 июня. № 6694. URL: <http://rg.ru/2015/06/09/volokita.html> (дата обращения: 15.05.2015).

<sup>8</sup> РАПСИ. URL: [http://rapsinews.ru/legislation\\_news/20180206/281863480.html](http://rapsinews.ru/legislation_news/20180206/281863480.html) (дата обращения: 08.04.2019).

об обязательности исполнения следователем указанных требований, а также санкций за их неисполнение. Акты прокурорского реагирования, предусмотренные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», санкции за неисполнение которых существуют, в данном случае применены быть не могут в силу прямого указания закона (ст. 30 Федерального закона).

Санкции, содержащиеся в ст. 17.7 КоАП РФ, также не используются для обеспечения исполнения требований прокурора о соблюдении разумного срока при производстве по уголовному делу (материалу проверки) в виду запрета, установленного в Примечании к названной статье.

При таких обстоятельствах требуется действенное средство, реально способное обеспечить исполнение законных требований прокурора, каким может являться обращение к материальному, а именно административному праву. Речь идет о закреплении в федеральном законе административной ответственности следователя, дознавателя, руководителя следственного органа, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания за неисполнение законных требований прокурора о соблюдении разумного срока уголовного судопроизводства.

Для этого, как представляется, необходимо дополнить ст. 19.5 КоАП РФ ч. 1.1., установив в ней административное наказание за неисполнение в установленный законом срок требований прокурора, направленных на ускорение досудебного производства по уголовному делу.

Данный состав административного правонарушения является формальным и предполагает бездействие должностного лица с объективной стороны и прямой умысел с субъективной стороны. Таким образом, для квалификации действий лица с субъективной стороны достаточно установить, что лицо сознавало противоправный характер своего бездействия. Представляется, что установление данного факта не будет вызывать затруднения у судов, поскольку в судебном заседании необходимо исследовать в качестве доказательств требование прокурора (документ, в котором предполагается наличие конкретных указаний по выполнению следователем (дознавателем, органом дознания) мероприятий, направленных на ускорение производства по уголовному делу (материалу проверки), материалов самого уголовного дела (материала проверки) и последующая оценка проделанной должностным лицом работы, а также выявление причин, по которым данная работа была не выполнена.

В научной среде нет единого мнения относительно возможности использования прокурором норм административного права в качестве средства обеспечения исполнения требований разумного срока уголовного судопроизводства в досудебных стадиях. Большинство ученых-процессуалистов склоняются к тому, что полномочия по обращению в суд с административным иском заявлением не могут применяться в тех случаях, когда

порядок принятия решений установлен УПК РФ. Вместе с тем проблема неисполнения следователями требований прокурора при осуществлении надзорных полномочий продолжает оставаться актуальной. Анализ правоприменительной практики показывает, что следователи и руководители следственных органов зачастую по надуманным основаниям отказывают прокурорам в предоставлении необходимых документов, в том числе при проведении проверок учетно-регистрационной дисциплины, уголовных дел для изучения, не исполняют требования прокурора. Ввиду подобных действий со стороны должностных лиц страдают, прежде всего, права и законные интересы участников уголовного судопроизводства. В этой связи необходимо подключение дополнительного рычага обеспечения международного стандарта – права на разумный срок уголовного судопроизводства, коим может стать административное законодательство.

**Сергей Александрович ВДОВИН**

*Помощник заместителя председателя Московского областного суда*

## **О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ НЕДОПУСТИМОСТИ ПОВОРОТА К ХУДШЕМУ ПРИ ПЕРЕСМОТРЕ ОБВИНИТЕЛЬНОГО ПРИГОВОРА В АПЕЛЛЯЦИОННОМ ПОРЯДКЕ**

**Аннотация.** В статье проводится анализ законодательства и правовых позиций Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ о возможности поворота к худшему на стадии апелляционного производства по делу путем возвращения уголовного дела прокурору для предъявления обвиняемому более тяжкого обвинения.

**Ключевые слова:** право на защиту в уголовном процессе; осужденный; суд апелляционной инстанции; запрет поворота к худшему; возврат уголовного дела прокурору.

**Sergey Aleksandrovich VDOVIN**

*Assistant of the deputy chairman of the Moscow regional court*

## **ON SOME ISSUES OF THE INADMISSIBILITY OF TURNING FOR THE WORSE WHEN REVIEWING A CONVICTION ON APPEAL**

**Abstract.** In the article analysis of the legislation and legal positions of the Supreme Court of the Russian Federation and of the Constitutional Court of the Russian Federation on the possibility of turning for the worse at the stage of the appeal proceedings by returning the criminal case to the prosecutor for bringing the accused more serious charges.

**Keywords:** the right of defense in criminal proceedings; appeal court; condemned; prohibition turn for the worse; return of a criminal case to a prosecutor.

В соответствии с положениями ч. 1 ст. 389<sup>24</sup> УПК РФ обвинительный приговор может быть изменен в сторону ухудшения положения осужденного не иначе как по представлению прокурора либо жалобе потерпевшего, частного обвинителя, их представителей.

Как следует из разъяснений, содержащихся в п. 16 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 ноября 2012 г. № 26 «О применении норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции» суд апелляционной

инстанции при ухудшении положения осужденного не вправе выходить за пределы доводов жалобы или представления.

Именно такой подход к возможности ухудшения положения осужденного широко распространен в существующей судебной практике.

Например, «...прокурор в апелляционном представлении ставил вопрос лишь об исключении из приговора указания о назначении А. наказания с применением ст. 64 УК РФ и об усилении наказания в виду его несоответствия характеру и степени общественной опасности преступления. Вопрос о необходимости исключения из приговора смягчающих наказание обстоятельств, прокурором не ставился. Следовательно, решение апелляционной инстанции об исключении из приговора указания о признании смягчающим наказание обстоятельством активного способствования раскрытию и расследованию преступления, изобличению и уголовному преследованию соучастников преступления, то есть решение, влекущее ухудшение положения осужденного, принято по отсутствующим в апелляционном представлении прокурора основаниям. При таких данных президиум полагает, что апелляционное определение следует изменить, снизить назначенное А. наказание»<sup>1</sup>.

Анализ положений ч. 1 ст. 389<sup>24</sup> УПК РФ, разъяснений Верховного Суда РФ по толкованию указанной нормы закона, а также сложившейся судебной практики позволяет сделать вывод о том, что общий подход, выработанный Верховным Судом РФ, согласно которому суд апелляционной инстанции при ухудшении положения осужденного не вправе выходить за пределы доводов жалобы или представления, является ключевым в вопросе возможности ухудшения положения осужденного. Однако, Конституционный Суд РФ в определении от 14 января 2016 г. № 15-О сформулировал правовую позицию, согласно которой при наличии представления прокурора или жалобы потерпевшего на приговор, которыми инициирован апелляционный пересмотр уголовного дела и в которых поставлен вопрос об ухудшении положения осужденного, суд апелляционной инстанции вправе, вне зависимости от отсутствия в представлении или жалобе вопросов о правовой оценке фактических обстоятельств дела, отменить приговор и вернуть уголовное дело прокурору, указав обстоятельства, являющиеся основанием для квалификации действий обвиняемого как более тяжкого преступления.

Таким образом, Конституционный Суд РФ фактически констатировал, что суд апелляционной инстанции вправе выйти за пределы доводов жалобы потерпевшего или представления прокурора при разрешении вопроса об ухудшении положения осужденного путем возвращения уголовного дела прокурору в случае, если будут установлены фактические

---

<sup>1</sup> Постановление президиума Верховного Суда Республики Татарстан от 7 июня 2017 г.

обстоятельства, указывающие на наличие оснований для квалификации действий осужденного как более тяжкого преступления.

Представляется, что такая позиция Конституционного Суда РФ входит в некоторое противоречие с разъяснениями, содержащимися в постановлении Пленума Верховного Суда РФ.

Противоречие между позициями Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ сводится к вопросу о том, что может являться основанием для ухудшения положения осужденного по указанному основанию.

Анализ определения Конституционного Суда РФ позволяет сделать вывод о том, что Конституционный Суд РФ считает, что достаточно жалобы потерпевшего или представления прокуратуры на ухудшение положение осужденного, и неважно, о каком именно ухудшении положения осужденного поставлен вопрос в апелляционной жалобе и (или) представлении.

Верховный Суд РФ делает акцент на том, что суд апелляционной инстанции при ухудшении положения осужденного не вправе выходить за пределы доводов жалобы или представления, и соответственно, основанием для ухудшения положения осужденного является не любая жалоба стороны обвинения на ухудшение положения, а лишь та, которая содержит довод о допущенных нарушениях уголовного и (или) уголовно-процессуального закона, непосредственно являющийся основанием для такого ухудшения положения осужденного.

Соответственно, распространив данный подход Верховного Суда РФ к возможному ухудшению положения осужденного, можно сделать вывод, что возвращение уголовного дела прокурору в случае, если будут установлены фактические обстоятельства, указывающие на наличие оснований для квалификации действий осужденного как более тяжкого преступления, возможно в суде апелляционной инстанции только при наличии соответствующего довода в поданном апелляционном представлении прокурора или апелляционной жалобе потерпевшего.

Обосновывая свою позицию, Конституционный Суд РФ со ссылкой на положения ч. 1 ст. 389<sup>13</sup> УПК РФ о том, что производство по уголовному делу в суде апелляционной инстанции осуществляется в том же порядке, что и производство в суде первой инстанции (гл. 35–39 УПК РФ) и лишь с изъятиями, предусмотренными гл. 45<sup>1</sup> УПК РФ, распространил ранее сформулированную им правовую позицию, изложенную в постановлении от 2 июля 2013 г. № 16-П, о возможности суда первой инстанции возвращать уголовное дело прокурору для предъявления обвиняемому более тяжкого обвинения по собственной инициативе, на правоотношения, касающиеся возможности возвращения уголовного дела прокурора на основании п. 6 ч. 1 ст. 237 УПК РФ и в суде апелляционной инстанции.

Анализ определения Конституционного Суда РФ от 14 января 2016 г. № 15-О позволяет сделать вывод о том, что под изъятиями, предусмотрен-

ными гл. 45<sup>1</sup> УПК РФ, в данной ситуации Конституционный Суд РФ подразумевал положения ч. 1 ст. 389<sup>24</sup> УПК РФ. Об этом свидетельствует тот факт, что если согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ суд первой инстанции имеет право возвращать уголовное дело прокурору для предъявления обвиняемому более тяжкого обвинения по собственной инициативе и не связан при этом никакими условиями, то суд апелляционной инстанции обладает правом вернуть уголовное дело прокурору на основании п. 6 ч. 1 ст. 237 УПК РФ исключительно при наличии жалобы потерпевшего или представления прокурора на ухудшение положения осужденного.

Однако следует отметить, что Конституционный Суд РФ не отталкивался от положений ч. 1 ст. 389.24 УПК РФ в том понимании, которое дано данной норме разъяснениями, содержащимися в постановлении Пленума Верховного Суда РФ, а также сложившейся судебной практикой. Между тем в соответствии с действующим законодательством именно Верховный Суд РФ является тем государственным органом, который имеет полномочия по толкованию норм уголовно-процессуального закона.

Конституционный Суд РФ, в свою очередь, наделен полномочиями по проверке положений закона на соответствие их Конституции РФ, однако Конституционный Суд РФ в указанном определении не признал неконституционными положения ч. 1 ст. 389<sup>24</sup> УПК РФ в той части, в которой они согласно сложившейся судебной практике запрещают суду апелляционной инстанции выйти за пределы доводов апелляционной жалобы потерпевшего или апелляционного представления прокурора на ухудшение положения осужденного при разрешении вопроса о возвращении уголовного дела прокурору на основании п. 6 ч. 1 ст. 237 УПК РФ.

Таким образом, сформулированная Конституционным Судом РФ в определении от 14 января 2016 г. правовая позиция о возможности суда апелляционной инстанции вернуть уголовное дело прокурору для предъявления осужденному более тяжкого обвинения при отсутствии прямой просьбы об этом кого-либо из участников процесса со стороны обвинения и при наличии лишь процессуального повода – жалобы стороны обвинения на ухудшение положения осужденного, выступает, по сути, исключением из общего правила, сформулированного в постановлении Пленума Верховного Суда РФ, согласно которому суд апелляционной инстанции не вправе выходить за пределы доводов жалобы при ухудшении положения осужденного.

Как указывает Конституционный Суд РФ, сформулированный им подход к возможности возвращения уголовного дела прокурору позволяет суду апелляционной инстанции избежать подтверждения – вопреки своему внутреннему убеждению, основанному на выявлении им при рассмотрении дела нарушений норм уголовного либо уголовно-процессуального законов, – юридической силы решения суда первой инстанции, которое он считает неправосудным.

Следует согласиться, что, с точки зрения справедливости, лицо не должно избегать уголовной ответственности или нести ее в меньшем объеме за совершенные деяния вследствие допущенных ошибок органами предварительного расследования или суда.

Вместе с тем запрет на поворот к худшему является одним из тех механизмов, которые позволяют «... в определенной мере восполнить в пользу подсудимого то фактическое неравенство, которое существует между стороной обвинения в лице большого аппарата обвинительной и следственной власти и стороной защиты в лице подсудимого и его адвоката»<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что сформулированная Конституционным Судом РФ в определении от 14 января 2016 г. № 15-О правовая позиция порождает за собой несколько вопросов по ее реализации на практике.

В настоящее время уголовно-процессуальный закон не содержит четкого разъяснения, что является ухудшением положения осужденного.

Соответственно, представляется не совсем ясным, что может служить процессуальным поводом для возвращения судом апелляционной инстанции уголовного дела прокурору для предъявления осужденному более тяжкого обвинения.

Так, например, уголовное дело в отношении Т. и др. было возвращено прокурору для квалификации действий осужденных как более тяжкого преступления на основании апелляционной жалобы потерпевшего, несогласного с размером компенсации морального вреда, взысканной в его пользу с осужденных<sup>3</sup>.

Таким образом, поводом для возвращения уголовного дела прокурору для предъявления осужденному более тяжкого обвинения послужило, по факту, несогласие потерпевшей стороны с тем, каким образом был разрешен гражданский иск по делу, при этом ни один участник процесса со стороны обвинения не оспаривал правильность разрешения судом первой инстанции «уголовного иска». Представляется, что такой подход суда апелляционной инстанции является небесспорным.

Кроме того, на наш взгляд, вопросы возможности ухудшения положения осужденного на стадии апелляционного производства по уголовному делу должны разрешаться одинаково, вне зависимости от того, каким способом происходит ухудшение положения осужденного.

Рассмотрим две ситуации.

---

<sup>2</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ С.М. Казанцева к постановлению Конституционного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 16-П.

<sup>3</sup> Апелляционное постановление Московского областного суда от 25 января 2018 г. по делу № 22-453/18.

1. Лицу предъявлено обвинение в совершении преступления, предусмотренного п. «д» ч. 2 ст. 105 УК РФ. Суд первой инстанции переqualifizирует действия обвиняемого и осуждает его по ч. 1 ст. 105 УК РФ. Суд апелляционной инстанции рассматривает апелляционное представление прокурора, в котором поставлен вопрос об исключении смягчающего наказание обстоятельства, и обнаруживает, что фактические обстоятельства уголовного дела, установленные судом первой инстанции, свидетельствуют о наличии в действиях лица преступления, предусмотренного п. «д» ч. 2 ст. 105 УК РФ.
2. Лицу предъявлено обвинение в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 105 УК РФ. Суд первой инстанции осуждает лицо по ч. 1 ст. 105 УК РФ. Суд апелляционной инстанции рассматривает апелляционное представление прокурора, в котором поставлен вопрос об исключении смягчающего наказание обстоятельства, и обнаруживает, что фактические обстоятельства уголовного дела, установленные судом первой инстанции, свидетельствуют о наличии в действиях лица преступления, предусмотренного п. «д» ч. 2 ст. 105 УК РФ.

В итоге, в первой ситуации, исходя из разъяснений, содержащихся в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ, суд апелляционной инстанции не имеет возможности каким-либо образом исправить допущенную судебную ошибку и, по сути, суд должен вопреки своему внутреннему убеждению, основанному на выявлении им при рассмотрении дела нарушений норм уголовного либо уголовно-процессуального законов, подтвердить юридическую силу решения суда первой инстанции, которое он считает неправосудным.

Во второй же ситуации у суда апелляционной инстанции в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в определении от 14 января 2016 г. № 15-О, имеется возможность исправить допущенную судебную ошибку, а также ошибку органов предварительного расследования и вернуть уголовное дело прокурору для предъявления лицу более тяжкого обвинения.

На наш взгляд, предоставление суду апелляционной инстанции более широких полномочий по возможности ухудшения положения осужденного в одной ситуации и ограничение его полномочий по возможности ухудшения положения осужденного в другой, но крайне схожей ситуации, является не совсем правильным, поскольку ставит одних лиц в более выгодное положение по отношению к другим лицам.

Таким образом, представляется, что вышеописанные ситуации должны разрешаться единообразным способом, в связи с чем, необходима детальная регламентация возможности ухудшения положения осужденного судом апелляционной инстанции на законодательном уровне.

**Глеб Олегович ВИЛИНСКИЙ**  
*Аспирант Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА  
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ  
ФИНАНСИРОВАНИЮ ЭКСТРЕМИСТСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
И ТЕРРОРИЗМА КАК ЭЛЕМЕНТА ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА  
В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ  
И ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

**Аннотация.** В условиях развития информационных и телекоммуникационных технологий появляются новые риски, связанные финансированием экстремистской деятельности и терроризма. В докладе описаны некоторые современные способы такого финансирования, осуществляемые по средствам сети Интернет, указаны нормативные акты, в которых упомянута проблематика использования сети Интернет в противоправных целях, приведены примеры и актуальная статистика органов прокуратуры РФ, освещены некоторые проблемные вопросы в деятельности прокуратуры по осуществлению надзора в рассматриваемой сфере.

**Ключевые слова:** финансирование экстремистской деятельности и терроризма, сеть Интернет, информационные и телекоммуникационные технологии, прокуратура, законодательство.

**Gleb Olegovich VILINSKII**  
*Graduate student of the University  
of the Prosecutor's Office of the Russian Federation*

**SOME ASPECTS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION  
OF THE IMPLEMENTATION OF LAWS ON COUNTERING  
THE FINANCING OF EXTREMIST ACTIVITIES AND TERRORISM  
AS AN ELEMENT OF ENSURING THE RIGHTS  
AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN IN THE DEVELOPMENT  
OF INFORMATION AND TELECOMMUNICATION TECHNOLOGIES**

**Abstract.** In the development of information and telecommunication technologies, new risks arise associated with the financing of extremist activities and terrorism. The article describes some modern ways of such financing carried out by means of the Internet, indicates regulations that mention the problems of using the Internet for illegal purposes, provides examples and relevant statistics of the prosecution

authorities of the Russian Federation, highlights some of the problematic issues in the activities of the prosecutor's office to supervise in this area.

**Keywords:** financing of extremist activities and terrorism, the Internet, information and telecommunication technologies, the prosecutor's office, legislation.

Научно-технический прогресс не стоит на месте. Вместе с ним активно развиваются информационные и телекоммуникационные технологии (далее – ИТТ), которые призваны облегчить жизнедеятельность человека путем упрощения повседневных процессов окружающих человека.

С научно-техническим прогрессом увеличиваются возможности компьютерной преступности, криминального информационного воздействия, манипулирования массовым и индивидуальным сознанием, порождающие, подогревающие межгосударственные и внутренние конфликты, экстремизм и терроризм. Развитие ИТТ, появление новых способов целенаправленного воздействия на индивидов может способствовать использованию населения как инструмента дестабилизации политической и социальной обстановки в стране, создавать угрозу для национальных интересов и конституционных основ нашего государства<sup>1</sup> и как следствие нести за собой нарушения прав и свобод человека.

Экстремистская деятельность и терроризм не являются статичным явлением, им свойственны динамичные изменения, которые происходят наряду с качественными изменениями в обществе, что заключается в применении в противоправных целях современных достижений науки и техники.

Не стала исключением и преступная деятельность по финансированию экстремистской деятельности и терроризма, которая уже довольно давно осуществляется, в том числе, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть Интернет).

Электронные денежные средства являются одним из платежных инструментов, обладающих высоким потенциалом для финансирования экстремистской деятельности и терроризма. Их использование дает возможность наладить схемы по сбору денежных средств. Сеть Интернет обладает повышенной степенью анонимности. Обширное распространение получили анонимные инструменты зачисления денежных средств на электронные кошельки, как-то платежные терминалы, предоплаченные карты и т.д., для использования которых не является необходимым введением своих личных данных, что не оставляет следов и делает практически невозможным установление реальных отправителей и получателей денежных средств<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: *Дамаскин О.В.* Криминологические аспекты детерминации современного экстремизма и терроризма. М., 2018.

<sup>2</sup> См.: *Соловьев И.Н.* Новые возможности противодействия финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем //

Проблеме использования сети Интернет в целях распространения террористической и экстремистской идеологии уделено внимание во многих международных документах. К примеру, в Глобальной контртеррористической стратегии Организации Объединенных Наций<sup>3</sup> сделан акцент на координации усилий, предпринимаемых на международном и региональном уровнях в целях борьбы с терроризмом во всех его формах и проявлениях в сети Интернет.

Распространение идей терроризма и экстремизма через сеть Интернет в Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации названо в числе основных внешних факторов, способствующих возникновению и распространению терроризма. В Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. отмечается, что сеть Интернет используется для координации совершения преступлений, распространения экстремистской идеологии, а также для вовлечения новых членов в преступные формирования.

Примером использования сети Интернет с целью финансирования экстремистской деятельности и терроризма может служить информация Росфинмониторинга, согласно которой за период 2013–2014 гг. порядка 3,5 тыс. граждан России практически из всех субъектов Российской Федерации (80 субъектов) направляли денежные средства террористическим группировкам на сумму более 40 млн руб. В 2015 г. правоохрнительными органами выявлены транзакции в поддержку боевикам ИГИЛ на сумму уже порядка 300 млн руб.<sup>4</sup>

Актуальной тенденцией в развитии способов финансирования террористической и экстремистской деятельности является использование краудфандинга (народное финансирование, от англ. crowd funding, crowd – «толпа», funding – «финансирование»), что представляет собой коллективное взаимодействие людей добровольно объединяющих свои деньги или другие ресурсы (как правило, через Интернет) с целью поддержки усилий других людей или сообществ. Краудфандинг осуществляется посредством публикации в сети Интернет реквизитов счетов, на которые необходимо перечислить средства. В этих целях задействуются современные системы платежей (электронные кошельки, платежные терминалы, мобильные пла-

---

<sup>3</sup> Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 8 сентября 2006 г. № 60/288 «Глобальная контртеррористическая стратегия Организации Объединенных Наций». URL: <http://www.un.org/ru/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml> (дата обращения: 17.07.2019).

<sup>4</sup> Новостной интернет сайт газеты «Известия». URL: <https://iz.ru/news/596157> (дата обращения: 19.07.2019).

тежи и т.д.), которые позволяют сохранять высокий уровень анонимности жертвователей и получателей средств.

Развитие краудфандинга и применение его в подобных незаконных целях, упрощают финансирование экстремистской деятельности и терроризма как для преступников, так и для крайне негативно настроенных членов общества, которые до этого попросту не видели технической возможности финансово поддержать экстремистов.

Краудфандинг для нелегальных целей, как и для вполне легальных, осуществляется по единому алгоритму: информация доводится до целевой аудитории, которая в последующем и становится донорами. В последующем, используется широкий круг способов по выводу нелегальных денежных средств с применением различных схем их легализации. Ими могут быть завышенная стоимость товаров, приобретенных через сеть Интернет после которой несоразмерная наценка выводится законным путем или преобразование собранных средств в биткоин (от англ. Bitcoin, от bit – бит и coin – монета)<sup>5</sup> или другие криптовалюты<sup>6</sup>. После чего отследить денежные средства практически невозможно.

Можно согласиться с мнением В.С. Овчинского, который подразделяет методы, с помощью которых террористы и экстремисты используют сеть Интернет для сбора средств и ресурсов, на четыре основные категории, которыми являются: прямые просьбы о пожертвованиях; электронная коммерческая деятельность; использование действующих в сети Интернет платежных инструментов; посредничество благотворительных организаций<sup>7</sup>.

Под прямыми просьбами о пожертвованиях зачастую понимается использование различных веб-сайтов сайтов, групп в социальных сетях, массовых рассылок, в которых содержатся прямые призывы об осуществлении пожертвований на определенные цели.

В.С. Овчинский также считает, что электронные платежные средства могут использоваться мошенническим путем с использованием определенных приемов, таких как: хищение личных данных; кража кредитных карт; мошенничество с использованием электронных средств коммуникации; биржевое мошенничество и т.д. Как пример В.С. Овчинский приводит дело «Соединенное Королевство против Юниса Цули» в ходе которого установ-

---

<sup>5</sup> Биткоин – пиринговая (одноранговая, децентрализованная) платежная система, использующая одноименную единицу для учета операций.

<sup>6</sup> Криптовалюта – разновидность цифровой валюты, создание и контроль за которой базируются на криптографических методах.

<sup>7</sup> Овчинский В.С. Криминология цифрового мира: учебник для магистратуры М., 2018. С. 132.

лено, что полученная прибыль от кражи кредитных карт злоумышленником была отмыта несколькими способами, включая перевод через электронную платежную систему e-gold («электронное золото»). Данная платежная система использовалась как инструмент для транзитной пересылки через ряд стран незаконным образом полученных средств, после чего они все же попали в пункт первичного назначения. В дальнейшем отмытые деньги использовались для финансирования 180 веб-сайтов, на которых были размещены пропагандистские видеоматериалы движения «Аль-Каида», а также в целях приобретения экипировки для осуществления террористической деятельности. В общей сложности на финансирование террористической деятельности направлено около 1,6 млн фунтов стерлингов и использовано порядка 1 400 кредитных карт<sup>8</sup>.

Главной проблемой при выявлении каналов и источников финансирования является сложная многоступенчатая и глубоко законспирированная система экстремистских и террористических организаций. Злоумышленники посвящают в схему финансирования только узкий круг доверенных лиц.

Органы прокуратуры в условиях развития ИТТ играют в настоящее время скорее превентивную роль в борьбе с финансированием экстремистской деятельности и терроризма, ограждая граждан от доступа к пагубной информации, тем самым защищая их права. Органы прокуратуры наделены широким кругом полномочий, направленных на противодействие распространению экстремистской и террористической идеологии в сети Интернет, которые эффективно применяются. Так, согласно отчету «Надзор за исполнением законов о федеральной безопасности» (Форма ФБ) за 2018 г. органы прокуратуры выявили 26 827 нарушений законов о федеральной безопасности, международных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму с использованием сети Интернет, что является почти 12,5 % от всех выявленных нарушений законов в данной сфере (всего в 2018 г. выявлено 215 385 нарушений законов).

Традиционно выделяют несколько основных этапов по выявлению и пресечению прокурорами информации, связанной с финансированием экстремистской деятельности и терроризма: выявление и фиксация материалов; признание материалов запрещенными к распространению; пресечение их распространения.

Материалы, связанные с финансированием экстремистской деятельности и терроризма прокурор может выявить в своей ежедневной деятельности при осуществлении мониторинга сети Интернет.

---

<sup>8</sup> Там же. С. 132.

Под этим мониторингом принято понимать отслеживание в указанных информационных источниках определенной информации, публикаций, сообщений и выступлений, которые отвечают заданной тематике.

П. 2.3. приказа Генерального прокурора от 21 марта 2018 г. № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» предписывает прокурорам, целям недопущения использования СМИ и сети Интернет для осуществления экстремистской деятельности, проводить их постоянный мониторинг. Аналогичное требование установлено п. 2.6. приказа Генерального прокурора от 17 мая 2018 г. № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму» касательно мониторинга СМИ, информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет, в целях недопущения использования их в террористических целях. Более того, указанными приказами закреплена обязанность прокурора при выявлении в сети Интернет информации, содержащей призывы к осуществлению экстремистской деятельности, в том числе терроризму, а также сведений, позволяющих получить доступ к указанной информации и материалам, в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2012 г. № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации», готовить заключения и принимать меры по ограничению доступа к информационным ресурсам в порядке, установленном организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры РФ.

Меры по ограничению доступа к информационным ресурсам принимаются в соответствии инструкцией о порядке рассмотрения уведомлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет», утвержденной приказом Генерального прокурора РФ от 26 августа 2019 г. № 596.

На основании полученной информации составляется заключение, которое утверждается начальником Главного управления и управления Генеральной прокуратуры РФ, прокурором субъекта Российской Федерации, приравненным к нему военным и другим специализированным прокурором либо их заместителями.

По результатам рассмотрения уведомлений и заключений, подготовленных в прокуратуре субъекта Российской Федерации или приравненной к ней военной и другой специализированной прокуратуре, в Генеральной прокуратуре РФ готовится требование в Роскомнадзор о принятии мер по удалению информации и (или) по ограничению доступа к информационным ресурсам. Данное требование направляется непосредственно в Роскомнадзор течение 10 рабочих дней или незамедлительно в случаях, не тягущих отлагательства.

В целях выявления интернет-сайтов, содержащих материалы экстремистской и террористической направленности, а также содержащие информацию о возможности финансирования экстремистов и террористов работники прокуратуры с помощью поисковых систем вводят определенные наименования организаций, признанных экстремистскими или террористическими, а также имена известных участников данных организаций, обновляемые перечни которых размещены на веб-сайтах государственных органов<sup>9</sup>.

Необходимо тщательно изучать весть веб-сайт, на котором выявлена запрещенная информация, так как на нем могут находиться ссылки при переходе, по которым открывается доступ к иной запрещенной информации. Следует также изучать содержание веб-форумов, размещенных на заинтересовавшей в ходе мониторинга странице или ссылки на них. Зачастую в веб-форумах, на которых не нужна детальная регистрация и происходит прямое общение людей с вербовщиками. В данных беседах могут указываться реквизиты для перечисления средств, которые пойдут на нужды экстремистов и террористов. В целях конспирации и затруднения нахождения данных реквизитов правоохранными органами практикуется отправка фотографий реквизитов или картинок в различных форматах, что делает невозможным их обнаружение через обычный поисковой запрос в сети Интернет.

На фоне необходимости осуществления постоянного мониторинга сети Интернет странной выглядит тенденция по искусственному ограничению доступа рабочих компьютеров прокурорских работников, находящихся в рабочих кабинетах зданий и помещений прокуратуры, к сети Интернет. Так, в настоящий момент далеко не все рабочие компьютеры, размещенные в зданиях и помещениях прокуратур районного звена, имеют беспрепятственный доступ в сеть Интернет. В прокуратурах субъектного значения встречается ситуация, когда компьютер имеющий беспрепятственный доступ в сеть Интернет выделяется для пользования на рабочий кабинет, в котором расположены рабочие места нескольких прокурорских работников. Стоит подчеркнуть, что речь идет исключительно о компьютерах, имеющих беспрепятственный доступ в сеть Интернет, а рабочими компьютерами оснащено каждое рабочее место работника прокуратуры. И все же

---

<sup>9</sup> Официальный сайт Минюста РФ. URL: [https://minjust.ru/ru/nko/perechen\\_zapret](https://minjust.ru/ru/nko/perechen_zapret) (дата обращения 10.08.2019); Официальный сайт ФСБ РФ. URL: <http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm> (дата обращения 10.08.2019); Официальный сайт Росфинмониторинга. URL: <http://www.fedsfm.ru/documents/terrorists-catalog-portal-act> (дата обращения 10.08.2019).

сложившаяся в последнее время тенденция по ограничению доступа рабочих компьютеров прокурорских работников к сети Интернет не идет на пользу проведению качественного мониторинга, что, по нашему мнению, затрудняет исполнение требований приказов Генерального прокурора РФ.

Данная ситуация обусловлена требованиями Инструкции пользователю служебной ПЭВМ (персональных электронно-вычислительных машин) органов и организаций прокуратуры РФ, утвержденной и введенной в действие приказом Генерального прокурора РФ от 8 сентября 2016 г. № 565, согласно п. 4.6. которой подключение пользователей к сети Интернет производится по заявке руководителя структурного подразделения. Как видно из сложившейся практики многие руководители не в полной мере используют данное право.

С учетом требований указанных выше приказов Генерального прокурора кажется необходимым нормативно закрепить в Инструкции пользователю служебной ПЭВМ органов и организаций прокуратуры РФ, что работники прокуратуры, осуществляющие надзор за исполнением законов о федеральной безопасности должны обладать беспрепятственным доступом в сеть Интернет со своих рабочих компьютеров без оформления заявок на подключение, обработка которых занимает определенное время.

Таким образом можно сделать вывод, что развитие информационных и телекоммуникационных технологии помимо благ так же несет и определенные риски. Органы прокуратуры наделены инструментами по борьбе с данными рисками, но все же некоторые моменты требуют дополнительного осмысления, а нормативные акты определенной доработки.

**Юрий Яковлевич ВЛАСОВ**  
*Старший прокурор отдела управления кадров  
прокуратуры Московской области,  
аспирант Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

## **ПРОБЛЕМЫ ИСКЛЮЧЕНИЯ НЕДОПУСТИМЫХ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ**

**Аннотация.** При всей важности вопроса своевременного исключения недопустимых доказательств в досудебном производстве по уголовному делу отмечается несовершенство норм УПК РФ, регламентирующих его порядок и круг участвующих в этом лиц. Предлагаются меры по совершенствованию данного правового института.

**Ключевые слова:** недопустимые доказательства, исключение недопустимых доказательств, участники уголовного судопроизводства.

**Yuri Yakovlevich VLASOV**  
*Senior Prosecutor of human resources  
Department Prosecutor's office of the Moscow region*

## **THE PROBLEM OF EXCLUSION OF INADMISSIBLE EVIDENCE IN PRE-TRIAL PROCEEDINGS IN CRIMINAL CASE**

**Abstract.** Despite the importance of the issue of timely exclusion of inadmissible evidence in pre-trial proceedings in criminal case, the imperfection of the norms of the criminal procedure law regulating its order and the range of persons involved in this process is noted. measures to improve this legal institution are proposed.

**Keywords:** inadmissible evidence, exclusion of inadmissible evidence, participants in criminal proceedings.

В соответствии с ч. 2 ст. 50 Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона. Ч. 2 ст. 75 УПК РФ к недопустимым доказательствам относит:

- показания подозреваемого, обвиняемого, данные в ходе досудебного производства по уголовному делу в отсутствие защитника, включая

- случаи отказа от защитника, и не подтвержденные подозреваемым, обвиняемым в суде;
- показания потерпевшего, свидетеля, основанные на догадке, предположении, слухе, а также показания свидетеля, который не может указать источник своей осведомленности;
  - предметы, документы или сведения, входящие в производство адвоката по делам его доверителей, полученные в ходе оперативно-розыскных мероприятий или следственных действий, за исключением предметов и документов, указанных в ч. 1 ст. 81 УПК РФ;
  - иные доказательства, полученные с нарушением требований УПК РФ.

Исходя из анализа указанных норм уголовно-процессуального закона, представляется, что критерии недопустимости доказательств в ст. 75 УПК РФ изложены частично, в обобщенной форме (получение доказательств с нарушением требований УПК РФ). По большей части, в статье названы отдельные виды недопустимых доказательств.

Несмотря на недостаточно полное определение недопустимых доказательств, наличие в уголовно-процессуальном законодательстве России норм, запрещающих их использование в доказывании, безусловно является действенным шагом на пути повышения законности уголовного судопроизводства, обеспечения прав и свобод вовлеченных в него лиц. Однако обращает на себя внимание несовершенство правового механизма исключения недопустимых доказательств.

Процедура признания доказательства недопустимым впервые введена уголовно-процессуальным законом Российской Федерации в 2001 г. В соответствии с правилами, предусмотренными ч. 2 и 3 ст. 88 УПК РФ, в случаях, указанных в ч. 2 ст. 75 УПК РФ, суд, прокурор, следователь, дознаватель признает доказательство недопустимым. Прокурор, следователь, дознаватель вправе признать доказательство недопустимым по ходатайству подозреваемого, обвиняемого или по собственной инициативе. Доказательство, признанное недопустимым, не подлежит включению в обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление.

Исходя из содержания указанных норм, решение прокурора, следователя и дознавателя о признании доказательства недопустимым должно быть облечено в форму процессуального документа. В случае поступления ходатайства от подозреваемого, обвиняемого следователю или дознавателю, оно подлежит разрешению согласно общим правилам рассмотрения ходатайств, предусмотренных гл. 15 УПК РФ. При этом порядок признания доказательства недопустимым прокурором нормами УПК РФ не предусмотрен.

Нельзя не обратить внимание на недостатки формулировки положений ч. 3 ст. 88 УПК РФ, фактически «откладывающих» рассмотрение вопроса об исключении из уголовного дела недопустимых доказательств

на стадию составления обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления. Вместе с тем на практике принятие решения о признании доказательств недопустимым происходит задолго до окончания предварительного расследования. Исключение недопустимых доказательств может и должно производиться немедленно во избежание принятия на их основе любых процессуальных решений. Профессор В.С. Балакшин обоснованно отмечает: «Признание доказательств недопустимыми влечет их полную утрату для процесса доказывания по конкретному уголовному делу. Причем не только тех из них, которые не отвечают указанному критерию, но зачастую и других, попадающих, например, под действие так называемого правила «плодов отравленного дерева»<sup>1</sup>.

Ч. 3 ст. 88 УПК РФ определяет, что доказательство, признанное недопустимым, не подлежит включению в обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление.

Однако окончание расследования не во всех случаях предполагает составление обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления. Оценка собранных по делу доказательств, а также исключение из их числа недопустимых доказательств, должны производиться также при прекращении уголовного дела как по реабилитирующим, так и по нереабилитирующим основаниям. Логично, что полученные с нарушением федерального закона и признанные недопустимыми доказательства не подлежат отражению в постановлении следователя либо дознавателя, например, о прекращении уголовного дела в отношении лица в связи с его смертью (п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ).

Исходя из этой же логики, неразумно включение признанными недопустимыми доказательств в постановление о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера (ч. 4 ст. 439 УПК РФ) и в постановление о возбуждении перед судом ходатайства о прекращении уголовного дела и назначении судебного штрафа (ч. 2 ст. 446<sub>2</sub> УПК РФ).

Обращает внимание также неравнозначный подход законодателя к реализации прав участников уголовного судопроизводства в части возможности заинтересованных лиц повлиять на формирование доказательственной базы. Согласно ч. 3 ст. 88 УПК РФ правом на обращение к прокурору, следователю, дознавателю с ходатайством о признании доказательства недопустимым наделены только подозреваемый и обвиняемый. По необъяснимым причинам данным правом не наделены защитник, а также другая

---

<sup>1</sup> Балакшин В.С. Соотношение допустимости доказательств с их относимостью и достоверностью // Законность. 2014. № 3. С. 8–14.

заинтересованная в сборе доказательств сторона в лице потерпевшего. Более того, УПК РФ вовсе не содержит положений, наделяющих руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания правом признания доказательств недопустимыми. В связи с этим не представляется возможным однозначно определить, как руководитель следственного органа, начальник подразделения дознания, начальник органа дознания отреагируют на выявленное ими в процессе ведомственного контроля нарушение федерального закона, влекущее недопустимость полученных следователем или дознавателем доказательств.

Поэтому представляется целесообразным дополнение УПК РФ нормами:

- определяющими порядок исключения недопустимых доказательств в досудебном производстве, участников уголовного судопроизводства, наделенных этим правом, включив в их число руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания;
- предоставляющими прокурору полномочия по признанию полученных с нарушением уголовно-процессуального закона доказательств недопустимыми на любой стадии досудебного производства по результатам проверки, проведенной по жалобе участника уголовного судопроизводства или по собственной инициативе;
- запрещающими включение признанных недопустимыми доказательств в любое окончательное процессуальное решение по уголовному делу;
- наделяющими также защитника и потерпевшего правом на обращение к прокурору, следователю, дознавателю с ходатайством о признании доказательства недопустимым.

*Светлана Сергеевна ГОНЧАРЕНКО*  
*Аспирант Московского финансово-юридического*  
*университета МФЮА*

## **ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА ЗА ПРИЧИНЕННЫЙ ВРЕД КАК ОДИН ИЗ ЭЛЕМЕНТОВ МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН**

**Аннотация.** Статья посвящена вопросам гражданско-правовой ответственности публично-правовых образований за причиненный вред, а также ее места в механизме обеспечения и защиты прав и свобод граждан. В статье рассматриваются вопросы особенности, а также проблемы привлечения к гражданско-правовой ответственности публично-правовых образований.

**Ключевые слова:** гражданско-правовая ответственность; публично-правовые образования; механизм обеспечения и защиты прав и свобод граждан

*Svetlana Sergeevna GONCHARENKO*  
*Post-graduate student of Moscow University*  
*of Finance and Law MFUA*

## **CIVIL LIABILITY OF THE STATE FOR DAMAGE CAUSED AS ONE OF THE ELEMENTS OF THE MECHANISM FOR ENSURING AND PROTECTING THE RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS**

**Abstract.** The article is devoted to the issues of civil liability of public legal entities for damage, as well as its place in the mechanism of ensuring and protecting the rights and freedoms of citizens. The article deals with the features and problems of bringing to civil liability of public legal entities.

**Keywords:** civil liability; public legal entities; mechanism for ensuring and protecting the rights and freedoms of citizens

Наряду с общими гарантиями прав и свобод человека и гражданина, а также гарантиями защиты, в том числе судебной, прав и свобод граждан, предусмотренных ч. 1 ст. 17, ст. ст. 45, 46 и 47 Конституции РФ, данными нормами особо оговариваются вопросы возмещения вреда и защиты граждан от злоупотребления властью. Кроме того, ст. 52 и 53 Конституции РФ данные случаи оговариваются особо.

Нормы Конституции РФ определяют основы формирования механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в не зависимости от их отраслевой направленности. Несмотря на то, что нормы Конституции РФ являются нормами прямого действия, реализация механизмов защиты и восстановления нарушенных прав предусматривается отраслевым законодательством, в том числе гражданско-правовым.

Гражданско-правовая ответственность государства, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за причиненный вред гражданам выступает, как одно из средств обеспечения защиты прав граждан и восстановления нарушенных прав.

В силу этого в ст. 16 ГК РФ устанавливается порядок возмещения публично-правовыми (территориальными) субъектами гражданского права убытков, возникших из незаконных действий (бездействий) или правовых актов органов власти.

Исходя из анализа данных статей, следует, что убытки или ущерб гражданам причиняется либо конкретными органами, либо должностными лицами, либо нормативными актами последних, однако их возмещение возлагается на публично-территориальные образования: Россия, соответствующие субъекты Российской Федерации или муниципальные образования. Это свидетельствует о дуализме, как правового статуса государства и муниципальных образований, так и дуализме их ответственности в гражданском праве.

ГК РФ в гл. 5 особо оговаривается порядок участия публично-территориальных образований в гражданско-правовых отношениях.

При этом следует учитывать, что публично-территориальные образования (во всем их видовом различии согласно нормам конституционного права) участвуют в частно-правовых отношениях на основе принципа равенства с иными участниками этих отношений (гражданами и юридическими лицами). Из этого следует, что на публично-территориальные образования в полной мере распространяются нормы гражданского права о юридических лицах – участниках данных правоотношений, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

Однако данная норма также свидетельствует о специфической особенности публично-территориальных образований, которая проявляется в том, что по своей сути они, являясь квазисубъектом гражданского права, осуществляют соответствующие полномочия как участники частных правоотношений не самостоятельно, а посредством производных, являющихся их составной частью элементов, что нашло свое отражение в ст. 125 ГК РФ, где перечислены данные производные участники частноправовых отношений.

Исходя из анализа данной нормы, вытекает проблема определения конкретного субъекта ответственности, к которому гражданин должен обращаться за возмещением ущерба или убытков, органы власти выступают

производно в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Таким образом возникает ситуация, при которой гражданину, неверно определившему компетентный орган, может быть отказано в возмещении ущерба или убытков<sup>1</sup>. Кроме того, следует отметить, что в силу специфики системы публичной власти, а также управления государственной и муниципальной собственностью может сложиться ситуация, при которой производный субъект, причинивший вред гражданину (уполномоченный орган по принятию какого-либо решений, например), будет отличаться от производного субъекта к компетенции которого относится возмещение ущерба и убытков гражданам.

Вместе с тем следует отметить, что исходя из названных статей ГК РФ, органы власти являются лишь производными субъектами ответственности, а первичным выступает либо Российская Федерация, либо субъект Российской Федерации, либо муниципальное образование. Из этого следует, что граждане, обращаясь в суд за возмещением ущерба или убытков, прежде всего, привлекают к ответственности публично-правовое образование, а не конкретный орган. Исходя из этого, даже если в заявлении (иске, жалобе) гражданин в качестве ответчика укажет, например, Российской Федерации, заявление на этом основании не может быть отклонено.

В качестве примера следует привести постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (п. 15, 16), в котором подтверждается факт производности полномочий органов власти от их соответствующих публично-территориальных образований, а также то, что гражданин или юридическое лицо свободно в этом случае в выборе ответчика по делу. А также, что именно на суд возлагается обязанность привлечения в качестве ответчика уполномоченного органа, который будет представлять интересы публично – территориального образования в процессе.

Вопрос по поводу возмещения причиненного ущерба правомочными действиями органа власти был решен путем введения в 2012 г. ст. 16.1 ГК РФ. При возмещении ущерба, причиненного правомочными действиями органа власти, следует учитывать, что ущерб возмещается только тогда, когда это прямо предусмотрено законом. Например, возмещение вреда органами в случае пресечения террористического акта (п. 2 ст. 18 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»).

Еще одна проблема связана с возмещением вреда принятыми органами власти правовыми актами. В данном случае, прежде всего, следует исходить из вида акта, то есть является данный акт нормативным право-

---

<sup>1</sup> Юзефович Ж.Ю. Функции юридической ответственности и формы их реализации по российскому законодательству: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 8.

вым или индивидуально-правовым (ненормативным). В последнем случае, по нашему мнению, следует индивидуально-правовые акты приравнять к действиям органов власти. В этом случае вне зависимости от правомерности такого акта, вред подлежит компенсации согласно ст. 16.1 ГК РФ. Однако из этого правила следует исключить случаи принятия правового акта или акта применения права по привлечению к ответственности гражданина за правонарушения (например, конфискация имущества). Таким образом, ущерб, причиненный законным правовым актом органа власти, возмещается в случаях и в порядке, которые предусмотрены законом.

Так, по смыслу взаимосвязанных положений норм о порядке изъятия земель для государственных и муниципальных нужд, предусмотренных п. 3 ст. 279 ГК РФ; ч. 4 ст. 9; п. 2 ч. 1 ст. 26; ч. 5, 6 и 12.4-12.6 ст. 43; ч. 3 ст. 46.2; ч. 13 и 18 ст. 46.10; ч. 2 ст. 55.32 и ч. 1 и 4 ст. 56 ГрК РФ; ст. ст. 49 и ст. 56.2 ЗК РФ; п. 5.52 Положения о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденного постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом»; п. 73.1 п. 9 Положения о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации» следует, что для изъятия земель у собственников для государственных и муниципальных служб требуется принятие решения (то есть издание правового акта) органа власти и такое подлежит компенсации. Данный вывод нашел подтверждение в судебной практике, так в п. 4 информационного письма Президиума ВАС РФ от 31 мая 2011 г. № 145 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел о возмещении вреда, причиненного государственными органами, органами местного самоуправления, а также их должностными лицами». В данном письме ВАС РФ акцентирует внимание на то, что при рассмотрении указанных дел суд должен, прежде всего, оценить законность ненормативного акта, решения или действий (бездействия) органа (должностного лица).

В части, касающейся возмещения вреда, причиненного принятием нормативных правовых актов, следует учитывать тот факт, что указанный нормативный правовой акт должен быть признан в конституционном или судебном порядке неконституционным или незаконным. Только в этом случае принятие акта будет порождать последствия по возмещению вреда. Кроме того следует учитывать что процедуры признания нормативного правового акта неконституционным или незаконным и возмещение вреда, причиненного таким актом, являются отдельными и последовательными и не могут быть реализованы в рамках одного процесса, направленного на возмещение вреда. Однако в рамках решения дела о признании нормативного правового акта незаконным, заявитель вправе потребовать возмещения вреда в случае удовлетворения требований заявителя.

Следует также отметить, что гражданское право, прежде всего, направлено на имущественную ответственность публично-правовых образований. В частности, ст. 1069, 1070 ГК РФ предусматривают основание и условия возмещения вреда, причиненного государством.

Ст. 1069 ГК РФ особо оговаривает то, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу незаконными действиями (бездействиями) или правовыми актами органов власти, подлежит возмещению<sup>2</sup>. Финансовым источником возмещения данного вреда является соответствующая казна.

Условия и порядок возмещения вреда, причиненного гражданину в результате привлечения к уголовной или административной ответственности, а юридическому лицу – в результате привлечения административной ответственности выделены гражданским законодательством в отдельную статью (ст. 1070 ГК РФ). Отдельно также оговаривается возмещение вреда, причиненного при осуществлении правосудия. Во всех перечисленных случаях объектом возмещения является соответствующая казна.

Кроме того, в целях исключения вопросов, связанных с обращением к уполномоченному органу, в соответствии со ст. 1071 ГК РФ предусмотрено, что в случаях, когда в соответствии с ГК РФ или другими законами причиненный вред подлежит возмещению за счет казны, то от имени казны выступают соответствующие финансовые органы, если в соответствии с п. 3 ст. 125 ГК РФ эта обязанность не возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина.

Так, например, в соответствии с п. 3 ст. 158 БК РФ таким органом является главный распорядитель средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ или бюджета муниципального образования в зависимости от ведомственной принадлежности.

Кроме того, нормы о гражданско-правовой ответственности публично-правовых образований и порядке возмещения убытков гражданам содержатся во многих федеральных законах. Например, ст. 61, 62 ЗК РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ, ст. 35, 37 НК РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ, ст. 119 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>3</sup> и учебной литературе.

---

<sup>2</sup> Наумкина В.В. Местное самоуправление: теоретические, исторические и региональные аспекты. Абакан, 2003. С. 93.

<sup>3</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ; Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 20.09.2019).

На основании вышеизложенного, одним из средств обеспечения защиты прав граждан и восстановления нарушенных прав является гражданско-правовая ответственность государства, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований за причиненный вред гражданам. Кроме того, следует отметить, что гражданско-правовая ответственность является важной составляющей механизма обеспечения и защита прав и свобод человека и гражданина, поскольку имеет имущественную основу, которая реализуется только в рамках гражданско-правовых отношений.

**Илья Николаевич ЕФИМОВЫХ**  
*Заместитель прокурора Опаринского района  
прокуратуры Кировской области,  
аспирант Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

## **УЧАСТИЕ ПЕДАГОГА В СУДЕБНОМ СЛЕДСТВИИ ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ**

**Аннотация.** Современное уголовно-процессуальное законодательство предусматривает участие педагога в процессуальных действиях с участием несовершеннолетних. Как и другие лица, участвующие в производстве по уголовному делу, педагог должен выполнять определенные процессуальные функции, иметь права, выполнять обязанности и нести ответственность. Несмотря на это, в научной литературе и судебной практике не сложилось четкого и единого понимания о педагоге как об участнике уголовного судопроизводства, чему способствует отсутствие соответствующих положений в УПК РФ. В данной статье рассматриваются дискуссионные вопросы, связанные с участием педагога в судебном следствии.

**Ключевые слова:** педагог, судебное следствие, процессуальный статус, цели и права.

**Ilya Nikolayevich YEFIMOVYKH**  
*Deputy Prosecutor of the Oparinsky District  
of the Kirov region,  
graduate student of University  
of Prosecutor's Office of the Russian Federation*

## **PARTICIPATION OF A TEACHER IN A JUDICIAL INVESTIGATION IN CRIMINAL CASE**

**Abstract.** Current criminal procedural legislation provides for the participation of a teacher in legal proceedings involving minors. Like other persons involved in criminal proceedings, the teacher must fulfill certain procedural functions, have rights, fulfill duties and bear responsibility. Despite this, in the scientific literature and judicial practice there is no clear and unified understanding of the teacher as a participant in criminal proceedings, which is facilitated by the lack of relevant provisions in the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation. This article discusses controversial issues related to the participation of a teacher in a judicial investigation.

**Key words:** teacher, judicial investigation, procedural status, goals and rights.

Проведение судебного следствия в определенных законом случаях предполагает необходимость выполнения требований об участии педагога в процессуальных действиях, а именно, в процессуальных действиях с отдельными категориями несовершеннолетних потерпевших, свидетелей и подсудимых.

Данная особенность судебного следствия с участием несовершеннолетних очень важна для понимания принципиальных подходов законодателя к проведению процессуальных действий, учитывающих возраст и уровень психического развития.

В течение длительного времени в законе отсутствовало понятие педагога. Многие ученые рассматривали это как недостаток и предлагали его устранить<sup>1</sup>, в том числе указывали конкретные формулировки понятия «педагог».

К примеру, А.Н. Бычков понимал под педагогом «лицо, имеющее специальное педагогическое образование и практический опыт работы с несовершеннолетними, обеспечивающее педагогически правильное общение с ними следователя, дознавателя, прокурора и суда, у которых отсутствуют педагогические знания и навыки общения с несовершеннолетними, в целях обеспечения защиты их прав и законных интересов»<sup>2</sup>.

Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ в УПК РФ введено понятие педагога. Е.В. Марковичева и Л.Г. Татьяна, комментируя установленное в законе понятие педагога, отмечают, что в правоприменительной практике такая формулировка может вызвать ряд вопросов<sup>3</sup>.

Во-первых, указывается на несоответствие п. 62 ст. 5 УПК РФ положениям п. 21 ст. 2 Федерального закона № 273-ФЗ от 23 декабря 2012 г. «Об образовании в Российской Федерации». В частности, п. 62 ст. 5 УПК РФ не содержит указания на то, должен ли педагогический работник состоять в трудовых отношениях с образовательной организацией, или может работать там по гражданско-правовому договору.

При этом авторы выражают мнение о том, что указанные нормы должны применяться в совокупности, исходя из чего лицо, работающее в образовательной организации по гражданско-правовому договору, не может быть привлечено к участию в уголовном деле в качестве педагога.

---

<sup>1</sup> См. например: *Цветкова Е.В.* Об участии педагога (психолога) при проведении следственных действий // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2012. № 1 (10). С. 20–23.

<sup>2</sup> *Бычков А.Н.* Участие педагога в уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 2007. С. 7.

<sup>3</sup> *Марковичева Е.В., Татьяна Л.Г.* Проблемы участия педагога в уголовном процессе // Вестник Удмуртского университета. 2017. № 2. С. 133–138.

С такой позицией мы полностью согласны, поскольку иное толкование приводило бы к противоречию двух правовых актов. Кроме того, выполнение в образовательной организации обязанностей по обучению и воспитанию обучающихся по гражданско-правовому договору свидетельствует о том, что такая работа выполняется лицом не на постоянной основе, поэтому трудно сделать вывод о его профессиональной квалификации.

Трудно согласиться с мнением данных авторов о том, что педагогом может быть и сотрудник полиции, если он является педагогическим работником.

Представляется, что педагога необходимо относить к иным участникам уголовного судопроизводства, поэтому педагог не выступает ни на стороне обвинения, ни на стороне защиты, но в то же время обязан обеспечивать соблюдение прав несовершеннолетнего лица при проведении процессуальных действий. Педагог, который является сотрудником полиции, может находиться в служебной зависимости от лица, расследующего уголовное дело, может быть заинтересован в результатах его рассмотрения в судебном заседании, и может оказывать на несовершеннолетних лиц негативное воздействие.

Сотрудник полиции и любого другого правоохранительного органа ввиду вышечеречисленных обстоятельств не сможет беспристрастно выполнять функции педагога в уголовном процессе, поэтому он не может участвовать в допросах и иных процессуальных действиях, подлежит отводу как в ходе предварительного расследования, так и в ходе судебного заседания.

Во-вторых, Т.В. Марковичева и Л.Г. Татьяна указывают в качестве недостатка то, что закон не устанавливает требования, предъявляемые к педагогу, а именно, наличие у него опыта работы с несовершеннолетними соответствующей возрастной категории. Об этом же писал и С.В. Тетюев<sup>4</sup>.

Безусловно, педагог, имеющий опыт работы с несовершеннолетними определенного возраста, будет гораздо более квалифицированно выполнять свою функцию в проводимых процессуальных действиях, а учитывая высокую значимость защиты прав и законных интересов несовершеннолетнего, предъявление к педагогу требований о его стаже работы с той возрастной группой несовершеннолетних, в которой находится допрашиваемое лицо, является обязательным.

Уголовно-процессуальное законодательство не определяет целей участия педагога в процессуальных действиях с участием несовершен-

---

<sup>4</sup> Тетюев С.В. УПК России и УПК Узбекистана об участии педагога (психолога) в уголовном судопроизводстве // Российский юридический журнал. 2008. № 5 (62). С. 182–187.

нолетнего. Одни ученые связывают участие педагога в процессуальных действиях с необходимостью оказания помощи в получении показаний несовершеннолетнего.

Так, по мнению Е.В. Елагиной, Г.С. Григоряна, «основная цель привлечения педагога к участию в следственных действиях, производимых с участием несовершеннолетнего, – предоставление следователю возможности использовать педагогические и психологические знания как при подготовке к следственному действию, так и при его проведении и фиксации показаний»<sup>5</sup>.

Т.В. Осипова в качестве целей участия педагога в допросе несовершеннолетнего называет оказание содействия дознавателю, следователю, судье в формулировке педагогически правильных вопросов, получении достоверных показаний, установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу<sup>6</sup>.

Другие ученые определяют основной целью участия педагога в процессуальных действиях обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетнего.

В частности, В.Я. Рыбальская считает, что педагог является гарантом правильного проведения допроса и обеспечения прав допрашиваемого<sup>7</sup>.

По мнению А.Н. Бычкова следователь обязан приглашать педагога на допрос несовершеннолетнего в целях обеспечения реальной защиты прав и законных интересов допрашиваемого<sup>8</sup>.

Все приведенные мнения позволяют сформулировать вывод о том, что в процессуальной литературе в настоящее время сформировано понимание педагога как лица, призванного при помощи своих особых знаний, умений и навыков обеспечить получение от несовершеннолетнего максимально полной и достоверной информации по уголовному делу, а также

---

<sup>5</sup> Елагина Е.В., Григорян Г.С. Криминалистические и процессуальные аспекты привлечения педагога и психолога к производству следственных действий с участием несовершеннолетних // Криминалистика. 2010. № 2 (7). С. 67.

<sup>6</sup> Осипова Т.В. К вопросу об изменении участия педагога при производстве следственных действий с участием малолетнего // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения, 2015. № 1 (7). С. 152–155.

<sup>7</sup> Рыбальская В.Я. О процессуальных гарантиях прав потерпевших в производстве по делам несовершеннолетних // Проблемы борьбы с преступностью: Труды Омской ВШМ и Иркутского университета. Омск; Иркутск, 1975. С. 85.

<sup>8</sup> Бычков А.Н. Требования, которым должен отвечать педагог, приглашаемый для проведения следственных действий с участием несовершеннолетних // Актуальные проблемы права России и стран СНГ: материалы IX Международной научно-практической конференции. Ч. III. Челябинск, 2007. С. 124–125.

предотвратить негативное воздействие на психику несовершеннолетнего в результате проводимых процессуальных действий.

Представляется, что при определении целей участия педагога в процессуальных действиях правы как первая, так и вторая группа авторов, поскольку педагог обладает специальными познаниями в области педагогики и психологии несовершеннолетних. Данные познания позволяют педагогу правильно определить приемы и способы получения полных и достоверных показаний от допрашиваемого лица, и в то же время не допустить такой формы проведения допроса, которая бы негативно сказалась на психическом развитии ребенка.

Это говорит о том, что участие педагога с учетом наличия у него таких специальных познаний может преследовать одновременно две цели – содействие в получении показаний, а также обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетнего.

Мнения по поводу процессуального статуса педагога различные, и в большинстве своем сводятся к двум точкам зрения: первая подразумевает, что педагог – это по своей сути специалист с присущими ему правами и обязанностями, а вторая рассматривает педагога как самостоятельного участника уголовного судопроизводства.

Первой точки зрения придерживаются, например, А.В. Куликов и А.А. Новиков, указывая на два основных признака специалиста, которыми обладает и педагог – наличие у него специальных знаний и незаинтересованность в исходе дела<sup>9</sup>. К специалистам относят педагога и иные авторы<sup>10</sup>.

По мнению Нижегородского областного суда «исходя из задач, которые возложены на педагога при допросе несовершеннолетнего свидетеля или потерпевшего, можно прийти к выводу о том, что он участвует в судебном заседании в качестве специалиста и имеет те же права и обязанности, что и специалист»<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Куликов А.В., Новиков А.А. Соотношение процессуального положения специалиста, психолога, педагога и переводчика в уголовном судопроизводстве России // Российский судья. 2007. № 1. С. 32–34.

<sup>10</sup> См. например: Макаренко И.А. Проблемы участия педагога и психолога в процессе расследования уголовных дел в отношении несовершеннолетних // Российский следователь. 2007. № 13. С. 5–7; Семенов В.В. Участие специалиста-психолога в производстве допроса // Российский следователь. 2008. № 7. С. 8–11.

<sup>11</sup> Обзор судебной практики рассмотрения в первом полугодии 2016 г. районными (городскими) судами Нижегородской области уголовных дел о преступлениях, совершенных в отношении несовершеннолетних (на основе анализа дел о преступлениях, предусмотренных разд. VII УК РФ «Преступления против личности») (утв. Президиумом Нижегородского областного суда 12 октября 2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.09.2019).

Другая группа исследователей проводит разграничение процессуального статуса специалиста и педагога.

Так, Ф. Багаутдинов пишет о том, что «педагога (психолога) нельзя «подвести» под понятие других участников уголовного судопроизводства, например, специалиста, к которому он наиболее близок. У них совершенно разные цели и задачи»<sup>12</sup>. Различают педагога и специалиста и другие авторы<sup>13</sup>.

Для определения возможности отнесения педагога к категории специалистов необходимо установить, отвечает ли педагог признакам специалиста, которые установлены уголовно-процессуальным законом.

Согласно ч. 1 ст. 58 УПК РФ специалист – лицо, обладающее специальными знаниями, привлекаемое к участию в процессуальных действиях в порядке, установленном настоящим Кодексом, для содействия в обнаружении, закреплении и изъятии предметов и документов, применении технических средств в исследовании материалов уголовного дела, для постановки вопросов эксперту, а также для разъяснения сторонам и суду вопросов, входящих в его профессиональную компетенцию.

Из данного определения следует, что специалист, прежде всего, должен обладать специальными знаниями.

Полагаем правильным исходить из того, что специальные знания – «знания, выходящие за рамки общеобразовательной подготовки, житейского опыта и требующие особой подготовки, профессиональных навыков»<sup>14</sup>.

С.В. Тетюев указывает, что «педагогические знания являются специальными, поскольку они применяются в определенных сферах профессиональной деятельности (педагогике), а цель их соответствует цели участия педагога в допросе несовершеннолетнего – содействие установлению обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу»<sup>15</sup>. Так же считает и М.С. Петровская<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Багаутдинов Ф. Ювенальная юстиция начинается с предварительного следствия // Российская юстиция. 2002. № 9. С. 43.

<sup>13</sup> Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса: в 2 т. М., 1970. Т. 2. С. 477–478; Степанов В.В., Шапиро Л.Г. Процессуальные и криминалистические проблемы использования специальных знаний в уголовном судопроизводстве // Использование специальных знаний в судопроизводстве. Калининград, 2015. С. 3–12.

<sup>14</sup> Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. П.А. Лупинская. М., 2009. С. 335.

<sup>15</sup> Тетюев С.В. Кто может участвовать в допросе несовершеннолетних по уголовным делам в качестве педагога? // Государство и право. 2010. № 11. С. 68.

<sup>16</sup> Петровская М.С. К вопросу о формах использования специальных педагогических и психологических знаний в уголовном судопроизводстве // Государство и регионы. 2012. № 1 (2). С. 56.

Мы соглашаемся с приведенными мнениями, и считаем, что педагогические знания отвечают всем признакам специальных.

Из этого следует, что педагог, как и специалист, обладает специальными знаниями.

Далее, специалист привлекается к участию в процессуальных действиях с конкретными целями, которые указаны выше.

А.Н. Дошицын, разделяя цели участия педагога и специалиста в уголовном судопроизводстве, отмечает, что «функции специалиста носят исключительно технический и консультативный характер. В отличие же от специалиста, участие педагога необходимо для создания комфортной психологической обстановки для малолетнего, исключения возможности произвольного или непроизвольного давления на ребенка»<sup>17</sup>.

Педагог не привлекается к участию в процессуальных действиях для содействия в обнаружении, закреплении и изъятии предметов и документов, применении технических средств в исследовании материалов уголовного дела.

Вместе с тем педагог как лицо, обладающее специальными знаниями, может быть привлечен для постановки вопросов эксперту, а также для разъяснения сторонам и суду вопросов, входящих в его профессиональную компетенцию. Однако в этом случае педагог приобретает процессуальный статус специалиста и выполняет уже другие задачи.

Таким образом, цели участия педагога и специалиста в уголовном судопроизводстве различные, что не позволяет сделать вывод о равенстве их процессуального статуса.

Представляется, что уголовно-процессуальным законом предусмотрены те права педагога, посредством реализации которых он может частично выполнять свои функции.

Данную функцию он может осуществлять, в частности, задавая вопросы несовершеннолетнему с разрешения дознавателя, следователя, суда, принося замечания на протоколы процессуальных действий, в которых он участвовал.

В литературе нередко указывается на то, что в большинстве случаев участие педагога в уголовном судопроизводстве сводится к их пассивному присутствию при проведении процессуальных действий с участием несовершеннолетних и подписанию протоколов допросов, очных ставок и т.п.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Дошицын А.Н. Производство следственных действий с участием малолетних и педагога // Уголовное право. 2010. № 4. С. 95.

<sup>18</sup> См. например: Тетюев С.В. Педагог (психолог), участвующий в допросе несовершеннолетнего и «иные» участники уголовного судопроизводства: общее и особенное // Российский юридический журнал. 2009. № 6 (69). С. 135–140.

Вместе с тем такое положение дел явно не отвечает задачам уголовного судопроизводства. В таком случае лишь создается лишняя работа следователю и суду, которые вынуждены тратить время на обеспечение участия педагога в уголовном деле.

Для исправления ситуации необходимо реально обеспечить участие в процессуальных действиях педагога как активного, а не пассивного участника уголовного судопроизводства.

Представляется, что такая задача может быть решена посредством расширения, прежде всего, прав педагога.

Особенно важным является участие педагога в судебном заседании, где несовершеннолетние испытывают большие затруднения при даче показаний, нежели в ходе предварительного расследования. Это обусловлено, прежде всего, тем, что в судебном заседании может присутствовать большее число участников, нежели при проведении отдельных процессуальных действий в ходе досудебного производства по уголовному делу. Несовершеннолетний в данном случае находится в сильной стрессовой ситуации, смягчить последствия которой, по нашему мнению, призван именно педагог.

Представляются обоснованными попытки авторов расширить перечень прав педагога, поскольку их явно недостаточно для выполнения данным участником уголовного судопроизводства своих процессуальных функций.

Функция установления психологического контакта предполагает создание доверительных взаимоотношений между участниками процессуального действия, при которых несовершеннолетний будет в максимально комфортной для него обстановке подробно рассказывать о произошедших событиях.

С учетом роли педагога в установлении психологического контакта с несовершеннолетним ему необходимо предоставить право первым задать ему вопросы по поводу обстоятельств рассматриваемого уголовного дела.

Не менее важным моментом в установлении психологического контакта с несовершеннолетним являются и другие права педагога: заявлять ходатайства об объявлении перерыва в судебном заседании, знакомиться с материалами, характеризующими личность несовершеннолетнего, с протоколами допросов несовершеннолетнего в ходе предварительного расследования.

Участие педагога в судебном следствии является одной из процессуальных гарантий обеспечения прав и интересов несовершеннолетнего, поэтому необходимо дальнейшее совершенствование закона в данном направлении.

**Татьяна Эдуардовна ЖЕРЕБЦОВА**  
*Старший помощник Долинского  
городского прокурора Сахалинской области,  
аспирант Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

## **К ВОПРОСУ ОБ АКТАХ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О РЫБОЛОВСТВЕ**

**Аннотация.** В статье на основании анализа практической прокурорской деятельности в сфере осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве рассматриваются вопросы применения универсального набора средств прокурорского реагирования. В результате автор приходит к выводу о том, что комплексное применение различных актов реагирования позволяет в полной мере восстановить нарушенные права граждан и охраняемые законом интересы общества и государства в сфере рыболовства.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, закон, рыболовство, прокуратура.

**Tatyana Eduardovna ZHEREBTSOVA**  
*Senior assistant to the Dolinsky city prosecutor  
of the Sakhalin region, postgraduate student  
of the correspondence course of the University  
Prosecutor's Office of the Russian Federation*

## **ON THE ISSUE OF ACTS OF PROSECUTORIAL RESPONSE IN THE FIELD OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OF THE IMPLEMENTATION OF FISHERIES LAWS**

**Abstract.** In the article, based on an analysis of practical prosecutorial activities in the field of prosecutorial supervision of the implementation of fisheries laws discusses the use of a universal set of prosecutorial response tools. As a result, the author comes to the conclusion that the integrated application of various acts of response allows us to fully restore the violated rights of citizens and the interests of society and the state protected by law in the field of fishing.

**Key words:** prosecutor's supervision, law, fishing, prosecutor's office.

В Законе о прокуратуре и теории прокурорского надзора определен набор актов прокурорского реагирования, а именно протест на противореча-

щий закону правовой акт, представление об устранении нарушений закона, постановление о возбуждении административного производства, исковое заявление в порядке ст. 45 ГПК РФ, ст. 39 КАС РФ и ст. 52 АПК РФ, постановление о направлении материалов проверки в порядке ст. 37 УПК РФ в орган предварительного расследования. Не вдаваясь в полемику о существовании и порядке применения каждого из них, остановимся на особенностях применения данного набора в рамках осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве.

Результаты опроса практических работников показали, что наиболее эффективными мерами реагирования являются – исковое заявление (80 % опрошенных), так как предоставляет возможность в судебном порядке понудить нарушителя устранить нарушение; а также постановление о возбуждении административного производства (50 % опрошенных), что в большинстве случаев в качестве наказания предполагает уплату немаленького штрафа. Иные меры прокурорского реагирования применяются реже, так как последние малоэффективны (представления – 20 % опрошенных) либо их применение связано с менее распространенными и сложнее выявляемыми нарушениями в данной сфере (протесты – 20 % опрошенных и постановления в порядке ст. 37 УПК РФ – 30 % опрошенных).

В идеале, по результатам проверок в сфере рыболовства, признаки составов уголовных преступлений должны относиться к экономической либо коррупционной направленности, поскольку по ст. 256 УК РФ привлекаются физические лица, даже если преступления совершены группой лиц. Вместе с тем, в силу ст. 1 Закона о прокуратуре, надзор за физическими лицами органами прокуратуры не может осуществляться. Однако на практике возникает проблема, когда в ходе совместных рейдов с сотрудниками Росрыболовства и правоохранительных органов, выявляются факты незаконного лова физическими лицами. Представляется, что в данном случае, если рейд проводился по инициативе прокурора, то материалы проверки должны быть отправлены именно прокурором в орган предварительного расследования для возбуждения уголовного дела. При этом в качестве материалов проверки, необходимо приложить акт осмотра территории с желательным фотографированием факта преступления либо подробным описанием его обнаружения, а также объяснениями участвовавших в рейде лиц и самого нарушителя.

К примеру, Поронайской городской прокуратурой Сахалинской области в ходе совместного рейда с сотрудниками Росрыболовства и правоохранительных органов установлен факт незаконного осуществления лова ВБР в устье нерестовой реки тремя мужчинами. Общая сумма ущерба составила более 140 тыс. руб. Материалы прокурорской проверки, содержащие объяснения виновных лиц, а также участвующих в рейде, направлены

в полицию, на основании которых возбуждено 3 уголовных дела по п. В ч. 1 ст. 256 УК РФ<sup>1</sup>.

В силу ст. 1 Закона о рыболовстве последнее определяется не только как деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов (далее – ВБР), но и в предусмотренных законом случаях, как деятельность по приемке, обработке, перегрузке, транспортировке, хранению и выгрузке уловов водных биоресурсов, производству на судах рыбопромыслового флота рыбной и иной продукции из этих ресурсов.

Опрос прокурорских работников показал, что нарушения в сфере рыболовства встречаются достаточно часто. Свой голос в пользу единичного характера таких нарушений ни один прокурорский работник не отдал. При этом выбор прокурорских работников между двумя вариантами ответов позволяет интерпретировать их таким образом, что с одной стороны интенсивность нарушений законов о рыболовстве достаточно высока, в том числе имеет транснациональный характер (45 % опрошенных), а с другой стороны все-таки число нарушений зависит от региона нашей страны (55 % опрошенных). Это свидетельствует о том, что осуществление прокурорского надзора за исполнением законов о рыболовстве в полной мере характерно не для всех регионов России и напрямую связано с рыбной отраслью экономики.

Наиболее распространенными нарушениями в сфере рыболовства являются добыча (вылов) ВБР без разрешения либо нарушение условий такого разрешения; нарушения иного природоохранного законодательства в ходе осуществления хозяйственной деятельности по рыболовству и/или аквакультуре, в том числе использование водного объекта без разрешения; нарушения иного законодательства, требования которого непосредственно связаны с осуществлением хозяйственной деятельности в сфере рыболовства и/или аквакультуры (земельное, санитарно-эпидемиологическое, ветеринарное, бюджетное и т.д.); распространение в сети «Интернет» информации о продаже незаконных орудий лова; нарушения при издании нормативных правовых актов; отсутствие согласования ведения хозяйственной деятельности в водоохраной зоне либо нарушение условий такого согласования; неполнота принимаемых к нарушителям мер по привлечению их к установленной законом ответственности; отсутствие договора о предоставлении рыбопромыслового участка в пользование либо нарушение условий такого договора; нарушения порядка осуществления

---

<sup>1</sup> По материалам прокурорской проверки возбуждены уголовные дела по фактам браконьерства. URL: <http://www.sakhalinprokur.ru/news.php?id=9813> (дата обращения: 02.08.2019).

контрольно-надзорной деятельности в сфере рыболовства, в том числе проведения плановых и внеплановых проверок.

При этом опрошенными прокурорскими работниками отмечалось, что сфера рыболовства относится к числу направлений с повышенным коррупционным риском и в ряде случаев нарушения являются латентными, а вред от таких нарушений достаточно высок.

Остановимся на отдельных видах нарушений законов о рыболовстве, а также полномочиях прокурора по их устранению.

**1. Добыча (вылов) ВБР без разрешительных документов, если их получение является необходимым условием осуществления этой деятельности.** Данный вопрос урегулирован гл. 3.1 и 4 Закона № 166 и принятыми во их исполнение нормативными правовыми актами Правительства РФ. Так, в зависимости от целей рыболовства (промышленное, прибрежное, любительское и спортивное и т.д.) для добычи ВБР оформляются следующие документы:

1. Договор о закреплении доли квоты добычи (вылова) ВБР – заключается в целях осуществления рыболовства, в отношении которого определены квоты добычи (вылова) водных биоресурсов. Такой договор может быть заключен для промышленного рыболовства в районах действия международных договоров РФ, в границах континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ, а также для прибрежного рыболовства. В таком договоре указываются стороны, район промысла, размер квоты. При этом срок действия квоты устанавливается до 15 лет, а в некоторых случаях может быть бессрочным.
2. Решение о предоставлении ВБР в пользование – принимается только в случаях осуществления рыболовства по следующим видам: рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях, в учебных и культурно-просветительских целях, в целях аквакультуры (рыбоводства) и для рыболовства представителями КМНС. В данном решении также указываются данные лица и условия пользования.
3. Договор пользования рыболовным участком заключается по результатам аукциона в отношении всех видов рыболовства.
4. Договор пользования ВБР заключается для осуществления промышленного рыболовства в отношении видов, общий допустимый улов которых не устанавливается.
5. Договор о закреплении и предоставлении доли квоты добычи (вылова) ВБР на инвестиционные цели, в том числе отдельно на вылов крабов. В целом порядок заключения данного договора не отличается от названного выше договора о закреплении доли квоты ВБР. Главное – у лица должна присутствовать инвестиционная цель рыболовства, а также

должны быть соответствующие возможности (инвестиционный проект, объект инвестиций и т.д.).

6. Разрешение на добычу (вылов) ВБР требуется также для большинства видов рыболовства и позволяет в конкретное время и конкретном объеме в рамках ранее предоставленной доли квоты и рыболовного участка осуществлять добычу ВБР.

Таким образом, лицо, желающее добывать ВБР, должно получить разрешение как на пользование водным объектом, из которого будут извлечены ВБР, а также на сам объем ВБР. Вместе с тем не всегда названные требования соблюдаются.

Так, Приморской межрайонной природоохранной прокуратурой выявлен факт принятия исполняющим обязанности руководителя департамента рыбного хозяйства и ВБР Приморского края решения, ограничивающую конкуренцию. В данном случае, должностным лицом издан приказ, согласно которому доли (квоты) добычи ВБР (пиленгаса) в спорном районе на 9 лет (с 2016 по 2025 гг.) предоставляются в полном объеме одному единственному хозяйствующему субъекту. Названные действия привели к ограничению конкуренции на товарном рынке добычи ВБР (пиленгаса) в бассейне реки Раздольная. Акт прокурорской проверки с участием представителя антимонопольной службы явился основанием для привлечения виновного должностного лица к административной ответственности по ч. 1 ст. 14.9 КоАП РФ<sup>2</sup>.

**II. Нарушение условий, предусмотренных разрешительным документом на добычу (вылов), в частности несоблюдение целей, указанных в разрешении на добычу (вылов) ВБР (промышленных, научных, контрольных, рыбоводных); добыча (вылов) в районах, не определенных в разрешении, с нарушением установленных сроков, не указанными в разрешении орудиями или способом, в большем количестве, чем предусмотрено разрешением.** Как указано выше, в каждом документе, разрешающем добычу ВБР, указываются стороны, предоставляющая и получающая такое право, объемы, вид рыболовства, цели, район вылова, применяемые средства и т.д. Более подробно способы непосредственной добычи ВБР определены для всех 8 рыбохозяйственных бассейнов с учетом их экологических особенностей.

Приморским межрайонным природоохранным прокурором в отношении ООО «Зарубинская база флота» вынесено постановление о возбуждении административного производства по ч. 2 ст. 8.37 КоАП РФ по тем основаниям, что общество, имея разрешение на добычу (вылов) ВБР на кон-

---

<sup>2</sup> Решение Приморского краевого суда от 16 октября 2018 г. по делу № 7-21-1157.

кретном судне, в нарушение Правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, трижды в течение месяца не представило в Росрыболовство сведения о добыче (вылове) ВБР. Арбитражные суды согласились с выводами прокуратуры<sup>3</sup>.

В другом случае, военный прокурор 310 военной прокуратуры обратился в суд с иском в защиту интересов Российской Федерации к ЗАО «Командор» о взыскании ущерба, причиненного ВБР. В обоснование иска указано, что ответчиком на судне «Командор-103» в промысловой подзоне Тихого океана осуществлен незаконный вылов ВБР (нерки, горбуши, кеты и чавычи) в общем количестве более 90 000 особей запрещенным к добыче к такого вида ВБР орудием и способом лова, а именно с помощью сплавной (дрифтерной) сети. Ранее вынесенным постановлением Петропавловск-Камчатского городского суда ЗАО «Командор» признано виновным в совершении административного правонарушения по ч. 2 ст. 8.17 КоАП РФ и подвергнуто административному штрафу. Требования прокурора удовлетворены в полном объеме<sup>4</sup>.

**III. Предоставление рыбопромысловых участков в пользование в отсутствие законных оснований.** Анализ положений закона о предоставлении рыболовных участков позволяет сделать вывод о том, что законодатель, в целях исключения коррупционной составляющей и эффективности использования ВБР, закрепил конкурентный принцип распределения рыболовных участков, в связи с чем такие участки предоставляются по результатам аукционов. При этом нередки случаи, когда по вине организаторов аукционов, право на пользование рыболовным участком получают незаконно.

Так, прокуратурой Хабаровского края установлено, что одним из участников конкурса на право заключения договора о предоставлении рыболовного участка были предоставлены сфальсифицированные документы о праве собственности на производственные мощности, что является одним из обязательных документов при рассмотрении заявки на участие в конкурсе. Всего в конкурсе приняло участие пяти компаний. В целях устранения нарушений заместитель прокурора Хабаровского края в порядке ч. 5 ст. 52 АПК РФ обратился в Арбитражный суд Хабаровского края с иском в защиту интересов Российской Федерации к Амурскому управлению Росрыболовства и всем участникам конкурса с требованиями о признании

---

<sup>3</sup> Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 28 октября 2014 г. № 05АП-12539/2014 по делу № А51-19122/2014.

<sup>4</sup> Апелляционное определение Сахалинского областного суда от 3 июля 2018 г. по делу № 33-1633/2018.

недействительным результатов конкурса, заключенных по его результата договоров в отношении всех участников, а также решения комиссии в части признания участником конкурса того, кто изначально предоставил недостоверные сведения. Заявленные требования удовлетворены<sup>5</sup>.

**IV. Осуществление хозяйственной деятельности в водоохраной зоне в отсутствие или с нарушением установленных запретов или ограничений.** ВК РФ устанавливает запрет на осуществление любой хозяйственной деятельности в водоохраной зоне, размер которой зависит от конкретного водного объекта. Вместе с тем, как правило, временные или постоянные объекты рыболовной инфраструктуры необходимо размещать в непосредственной близости от водного объекта, то есть в границах водоохраной зоны водного объекта. При этом, учитывая необходимость недопущения загрязнения водного объекта, законодатель предусмотрел возможность осуществления хозяйственной деятельности в водоохраной зоне, но с соблюдением ряда условий, определяемых уполномоченным органом. В данном случае таковыми являются территориальные управления Росрыболовства в регионах.

Долинской городской прокуратурой Сахалинской области в ходе плановой проверки исполнения законов о рыболовстве установлен факт нарушения ООО «РК Котовского» порядка ведения деятельности по добыче ВБР на берегу моря. Так на побережье Охотского моря, в 100 метрах от уреза воды, располагался рыболовный стан, в котором временно на период добычи ВБР хранились лодки, спецтехника, установлен вагончик для проживания рыбаков. В нарушения имевшегося согласования ведения хозяйственной деятельности в водоохраной зоне специальные поддоны, защищающие от подтеков масла и иных технических жидкостей, на машинах не установлены, щебеночная подушка для нахождения спецтехники не оборудована. По данному факту организация и его директор привлечены к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.42 КоАП РФ.

**V. Пользование водными объектами без соответствующего решения уполномоченных органов.** Деятельность по рыболовству и аквакультуре в целях обеспечения нормального функционирования предприятий как единого комплекса в некоторых случаях связана с обеспечением водоснабжения. В этих целях, в зависимости от способа водоснабжения имеется надобность в использовании водных объектов. При этом законодатель, исходя из сохранности водных объектов, закрепил в ВК РФ порядок и формы предоставления водных объектов в пользование. Вместе с тем

---

<sup>5</sup> Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 18 февраля 2016 г. № Ф03-6192/2015 по делу № А73-3997/2015.

зачастую рыбопромышленники либо не знали, либо не успели вовремя оформить необходимые документы.

Сахалинской межрайонной прокуратурой установлено, что на лососевом рыбоперерабатывающем заводе «Павино» в Холмском районе, осуществляется деятельность по искусственному воспроизводству тихоокеанских лососей. Водоснабжение и водоотведение ЛРЗ «Павино» осуществляется с участков рядом расположенной реки. При этом правоустанавливающие документы на пользование водным объектам (решение о предоставлении водного объекта в пользование с целью забора (изъятия) при осуществлении аквакультуры (рыбоводства) и решение о предоставлении водного объекта в пользование с целью сброса сточных вод при осуществлении аквакультуры (рыбопроизводства) у общества отсутствовали. Названные обстоятельства послужили основанием для привлечения общества и его руководителя к административной ответственности по ст. 7.6 КоАП РФ.

Отдельно хотелось бы коснуться полномочий прокурора по предупреждению нарушений закона. Как известно, в чистом виде таковым является предостережение об устранении нарушений закона. Вместе с тем в науке неоднократно высказывались мнения о том, что профилактический потенциал заложен в каждом из вышеприведенных актов.

К примеру, органами прокуратуры Сахалинской области применяется практика предъявления в суд административных исковых заявлений в порядке ст. 39 КАС РФ с требованием о признании информации о продаже орудий лова с применением электрического тока («электроудочек»), запрещенной к распространению на территории Российской Федерации. В данном случае исковое заявление выступает в большей степени превентивной мерой в целях недопущения использования этого незаконного орудия лова в действии.

Следует отметить, что иные направления прокурорской деятельности также могут нести в себе предупредительные черты, в том числе координация деятельности правоохранительных органов и межведомственное взаимодействие, участие в правотворческой деятельности и, конечно же, освещение результатов работы органов прокуратуры в средствах массовой информации.

Таким образом, универсальный характер актов прокурорского реагирования, перечисленных в Законе о прокуратуре и выработанных прокурорской практикой, при комплексном использовании всех видов актов позволяет в полной мере восстановить нарушенные права и интересы, как конкретных лиц, так и государственных, в том числе путем привлечения виновных к установленной законом ответственности, а также возложением обязанности возместить причиненный вред.

**Ольга Анатольевна КОЗУСЕВА**  
*Старший научный сотрудник  
НИИ Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

## **ПРОВЕРКА ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

**Аннотация.** В статье рассмотрены проблемы правового регулирования проведения проверки правоохранительными и контролирующими органами; проанализировано понятие «проверка», содержащееся в различных правовых источниках; приведены результаты анализа направлений деятельности органа, при осуществлении которых проводится проверка, видов проверок, оснований, сроков, порядка, предмета проведения проверок, а также мероприятий либо действий, которые могут осуществляться при проведении проверок.

**Ключевые слова:** понятие «проверка»; правовое регулирование проведения проверки; основания, виды, срок, предмет, порядок проведения проверки; проверочные мероприятия и действия; оформление результатов проверки.

**Olga Anatolyevna KOZUSEVA**  
*Senior researcher at the research Institute  
of the University of Prosecutor's office  
of the Russian Federation*

## **VERIFICATION OF LAW ENFORCEMENT IN RUSSIAN LEGISLATION**

**Abstract.** The article considers problems of legal regulation of the audit law enforcement and regulatory agencies; Pro-analyzed the concept of «validation» contained in various legal sources; the results of the analysis of the activities of the authority during the implementation of which is being tested, the types of inspections, grounds, timing, order, subject inspections, and interventions or actions that can be performed during inspections.

**Key words:** the concept of «verification»; legal regulation of the audit; grounds, types, terms, subject, procedure of the audit; verification measures and actions; registration of the results of the audit.

Слово «проверить» чаще понимается как обследовать с целью надзора, контроля, удостовериться в правильности чего-нибудь.

Проверка – понятие, часто используемое не только в законах, но и в других источниках, применяется оно не только в связи с деятельностью прокуроров, но и относительно других видов деятельности.

Анализ отдельных источников, регулирующих проведение проверки, позволил прийти к следующим выводам:

1. Понятие «проверка» раскрывается не во всех законодательных актах, регулирующих ее проведение, а лишь в отдельных.

В Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) дается понятие проверки как совокупности проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами (п. 6 ст. 2).

ТК ЕАЭС (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза), вступивший в силу с 1 января 2018 г., таможенную проверку относит к формам таможенного контроля (ст. 322). Таможенная проверка – форма таможенного контроля, проводимая таможенным органом после выпуска товаров с применением иных установленных указанным кодексом форм таможенного контроля и мер, обеспечивающих проведение таможенного контроля, предусмотренных ТК ЕАЭС, в целях проверки соблюдения лицами международных договоров и актов в сфере таможенного регулирования и (или) законодательства государств-членов о таможенном регулировании (п. 1 ст. 331). Таможенная проверка заключается в сопоставлении сведений, заявленных в таможенной декларации и (или) содержащихся в представленных таможенным органам документах, и (или) иных сведений, представленных таможенному органу или полученных им в соответствии с ТК ЕАЭС или законодательством государств-членов, с документами и (или) данными бухгалтерского учета и отчетности, со счетами и иной информацией, полученной в порядке, установленном ТК ЕАЭС или законодательством государств-членов (п. 2 ст. 331).

В Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (далее – Закон о Счетной палате РФ) проверка, наряду с ревизией, анализом, обследованием, мониторингом, отнесена к методам осуществления (контрольной и экспертно-аналитической) деятельности Счетной палаты. В этом законе указано, что проверка применяется в целях документального исследования отдельных действий (операций) или определенного направления финансовой деятельности

объекта аудита (контроля) за определенный период, указанных в решении о проведении проверки (п. 1 и 2 ст. 16).

2. В законах, как правило, перечислены направления деятельности органа, при осуществлении которых проводится проверка (Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (проверка исполнения законов; соблюдение прав и свобод человека и гражданина; проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений исполнения наказаний), Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах», Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», НК РФ, УПК РФ и др.).

3. В некоторых законах определяются виды проверок:

- камеральные и выездные (ст. 16 Закона о Счетной палате РФ, ст. 87 НК РФ, ст. 331 ТК ЕАЭС; кроме того, в ч. 2 ст. 333 указанного кодекса выездные таможенные проверки подразделяются на следующие виды: плановая выездная таможенная проверка; внеплановая выездная таможенная проверка; встречающая внеплановая выездная таможенная проверка);
- документарные и выездные (ст. 11, 12 Закона № 294-ФЗ (в ст. 9, 10 указанного закона предусмотрены соответственно плановые и внеплановые проверки));
- первоначальная прокурорская проверка, повторная проверка, новая проверка (ст. 21 Закона о прокуратуре).

4. В отдельных законодательных актах детально прописаны основания, сроки и порядок проведения проверок (ст. 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Закон № 294-ФЗ, НК РФ, ТК ЕАЭС), в других – это отражено лишь частично (УПК РФ, Закон о Счетной палате РФ, Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», в третьих – порядок проведения проверки отсутствует (Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах»).

5. В отдельных случаях предусматривается предмет проверки<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Согласно п. 1 ст. 9 Закона № 294-ФЗ предметом плановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе

6. В некоторых законах дается перечень мероприятий либо действий, которые могут осуществляться при проведении проверок<sup>2</sup>.

---

осуществления деятельности совокупности предъявляемых обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям. П. 1 ст. 10 этого закона предусмотрено, что предметом внеплановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда. В соответствии со ст. 89.2 НК РФ предметом выездной налоговой проверки налогоплательщика – участника регионального инвестиционного проекта помимо предмета, установленного п. 4 ст. 89 кодекса, является соответствие показателей реализации регионального инвестиционного проекта требованиям, предъявляемым к региональным инвестиционным проектам и (или) их участникам, установленным настоящим Кодексом и (или) законами соответствующих субъектов Российской Федерации.

<sup>2</sup> Например, в НК РФ предусмотрены вызов и опрос свидетелей (ст. 90), истребование документов при проведении налоговой проверки (ст. 93), выемка документов и предметов (ст. 94), экспертиза (ст. 95), привлечение специалиста для оказания содействия в осуществлении налогового контроля (ст. 96), участие переводчика (ст. 97). В Законе № 294-ФЗ указаны такие действия: привлечение к проведению проверок экспертов, экспертных организаций по рассмотрению документов юридического лица, индивидуального предпринимателя и иной информации об их деятельности, по осмотру и обследованию используемых указанными лицами при осуществлении деятельности производственных объектов и перевозимых указанными лицами грузов, по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, по проведению их исследований, испытаний, плановых (рейдовых) осмотров, обследований перечисленных в законе, а также по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда (п. 5 ст. 2). Кроме того, в этом законе кроме действий указано мероприятие – контрольная закупка (п. 1 ст. 16.1.).

7. В законах, прописывающих процедуру проверки, называются документы, составляемые соответствующим органом по результатам проверки<sup>3</sup>.

8. Отдельные законы предусматривают отношения органа, наделенного правом проведения проверки, и прокурора.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 21 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» по требованию уполномоченных прокуроров руководители органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, представляют им оперативно-служебные документы, включающие в себя дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, а также учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий.

Ст. 15, 19, 22 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» предусматривают уведомление в течение 24 часов прокурора о каждом случае вхождения сотрудника полиции в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан, о каждом случае причинения гражданину ранения либо наступления его смерти в результате применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, о применении водометов и бронемашин.

Аналогичные положения имеются в Федеральном законе от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (ст. 9.1, 13, 13.1, 14.2),

---

<sup>3</sup> Например, по результатам рассмотрения сообщения о преступлении орган дознания, дознаватель, следователь, руководитель следственного органа принимает одно из следующих решений:

1. О возбуждении уголовного дела.
  2. Об отказе в возбуждении уголовного дела.
  3. О передаче сообщения по подследственности, а по уголовным делам частного обвинения – в суд (ст. 145 УПК РФ);
- по результатам выездной налоговой проверки в течение двух месяцев со дня составления справки о проведенной выездной налоговой проверке уполномоченными должностными лицами налоговых органов должен быть составлен в установленной форме акт налоговой проверки (ст. 100 НК РФ);
  - результаты проверки, ревизии оформляются актом (п. 4 ст. 16 Закона о Счетной палате РФ);
  - акт по установленной Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти форме (п. 1 ст. 16 Закона № 294-ФЗ);
  - акт о проведении контрольного мероприятия (ст. 73.1-1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»).

в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» (ст. 15), в Законе РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (ст. 28.1).

Ст. 10 Закона № 294-ФЗ регламентирует порядок согласования органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Таким образом, на законодательном уровне пока нет единообразного подхода к сущности проверки, осуществляемой тем или иным органом, не во всех законах полностью регламентирована процедура проверки.

По нашему мнению, необходимо предусмотреть на законодательном уровне единую систему, единый подход, которые закрепляли бы суть понятия «проверка».

**Анастасия Алексеевна КОРОБКОВА**  
*Студент Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

## **ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КВЕСТОВ**

**Аннотация.** Статья посвящена актуальной проблематике правового регулирования оказания услуг, связанных с организацией и проведением квестов. Сквозь призму постановки задач правового регулирования соответствующей деятельности, закрепления понятия «квест», его содержания, уяснению которого может способствовать, в частности, представленная классификация квестов, раскрываются наиболее значимые аспекты, связанные с вопросом обеспечения прав потребителей квестовых услуг.

**Ключевые слова:** квест, актер, игрок, права потребителей, услуга, локация.

**Anastasia Alekseevna KOROBKOVA**  
*Student of the University of the Prosecutor's Office  
of the Russian Federation*

## **QUESTIONS OF LEGAL REGULATION OF QUESTS**

**Abstract.** The article is devoted to the actual problems of legal regulation of services related to the organization and conduct of quests. Through the formulation of problems of legal regulation of the relevant activities, consolidate the notions of «quest», its content, the elucidation of which can promote, in particular, the classification of quests, revealed the most important aspects related to the issue of ensuring the rights of consumers quest of services.

**Keywords:** quest, actor, player, consumer rights, service, location.

Согласно российскому законодательству, «квест» – развлекательная услуга (ст. 779 ГК РФ), но ни один нормативно-правовой акт в настоящее время данного понятия не содержит.

Ст. 7 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (далее – Закон «О защите прав потребителей») гарантирует право потребителя на безопасность предоставляемой ему услуги для жизни и здоровья. В то же время зачастую квесты нарушают данное законодательное положение, но это не позволяет привлечь виновных к ответственности напрямую ввиду отсутствия специального правового регулирования. Кроме того, письменный договор об оказании услуг заключается редко, хотя это не ограничивает действие Закона «О защите прав потребителей».

15 ноября 2017 г. в Мосгордуме состоялось совместное заседание комиссии по делам общественных объединений и религиозных организаций, комиссии по безопасности и комиссии по здравоохранению и охране общественного здоровья в рамках круглого стола «О перспективах введения стандартов безопасности при проведении квестов»<sup>1</sup>. По итогам была принята резолюция, где были закреплены предложения внесения поправок в федеральное законодательство, вводящих правовое регулирование организации и проведения квестов, а именно рассмотрение вопросов о лицензировании подобной деятельности, установление возрастного ограничения для участников квеста, создания ассоциации организаторов квестов для контроля за соблюдением законодательных норм. Но описанная инициатива не была реализована до настоящего времени.

Неимение четкого законодательного регулирования оказания услуг по организации и проведению квестов, необходимого ввиду специфического сочетания элементов зрелищно-развлекательного, спортивного, образовательного и культурного характера на практике порождает следующие проблемы:

- частое нарушение права потребителя на безопасность предоставляемой ему услуги (ст. 7 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»);
- отсутствие установленных правил безопасности организации и проведения квестов;
- сложность привлечения виновных в нарушении прав потребителей к ответственности.

Вместе с тем общие требования к указанным видам деятельности, включая обеспечивающие безопасность, не применяются в отсутствие четкой квалификации соответствующего вида услуг. В частности, нормы, регламентирующие безопасность зданий и помещений не всегда охватывают локации проведения экстремальных мероприятий (квесты могут проводиться в подвалах, чердаках, на стройках и т.д.).

Законодательство о защите прав потребителей способно эффективно применяться в условиях отсутствия специального регулирования квестовой деятельности, так как квест является, в первую очередь, возмездно предоставляемой услугой.

По нашему мнению, в целях уяснения сущности рассматриваемого явления необходима классификация квестов. В зависимости от характера предлагаемой «игры», предлагаем подразделять их на:

---

<sup>1</sup> URL: <https://duma.mos.ru/ru/37/news/novosti/deputaty-i-mosgordumyi-razrabotayut-popravki-v-federalnoe-i-stolichnoe-zakonodatelstvo-v-tselyah-obespecheniya-bezopasnosti-uchastnikov-kvestov> (дата обращения: 05.08.2019).

- эскейп-румы – действие разворачивается в специальной локации, где задачей участников становится поиск выхода посредством решения головоломок;
- перформанс – квест в жанре фильмов ужасов и триллеров, часто с участием актера;
- экшн-квест – квест, подходящий на полосу препятствий.

Именно перформансы и экшн-квесты несут в себе максимальную опасность для потребителей. Специальное правовое регулирование должно содержать требования об отсутствии препятствий в местах активного передвижения игроков, обработке опасных поверхностей.

Помимо разновидностей самих квестов, существуют и режимы их прохождения в зависимости от степени физического воздействия игрока и актера: лайт, медиум, хард, хард с возможной физической болью.

На наш взгляд, режимы хард и хард с возможной физической болью требуют обязательного лицензирования, так как несут наибольший риск получения травм для потребителей, требуют специальной подготовки актеров.

Как уже отмечалось, действующие в настоящий момент законодательные нормы в данной сфере носят только общий характер, не позволяя учесть специфику порядка проведения квестов и предоставления этой услуги. Определение на уровне федерального законодательства понятия «квест» позволило бы конкретизировать подлежащую урегулированию деятельность. Нельзя не заметить необходимость установления специфических к ней требований, ведь общие положения закона не способны учесть и охватить весь уникальный ее характер.

По нашему мнению, немаловажным остается вопрос установления возрастных ограничений для участников квеста ввиду их особенного воздействия на человеческую психику. Считаем обязательным введение возрастного порога в 14 лет для таких режимов прохождения игры, как хард и хард с физической болью, так как еще неустоявшаяся детская психика подвержена слишком высокому риску при взаимодействии с актером в подобном формате.

Таким образом, стремительно развивающаяся индустрия квестов требует развития соответствующего нормативно-правового регулирования, отсутствие четких законодательных положений порождает существенные проблемы.

*Елизавета Сергеевна КОРОСТЫЛЕВА*  
*Студент Финансового университета*  
*при Правительстве Российской Федерации*

## **ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ПРИ ОКАЗАНИИ ТУРИСТСКИХ УСЛУГ**

**Аннотация.** В статье анализируется законодательство, регламентирующее туристскую деятельность, и практика его применения. Рассматриваются основные нарушения прав потребителей, допускаемые при оказании туристских услуг.

**Ключевые слова:** туризм, туристские услуги, туроператор, турагент.

*Elizaveta Sergeevna KOROSTYLEVA*  
*Student of the Financial University*  
*under the Government of the Russian Federation*

## **PROTECTION OF CONSUMERS' RIGHTS WHEN PROVIDING TOURIST SERVICES**

**Abstract.** The article analyzes the legislation governing tourism activities, and the practice of its application. The main violations of consumer rights that are allowed in the provision of tourist services are considered.

**Keywords:** tourism, travel services, tour operator, travel agent.

Развитие туризма имеет огромное значение как для государства в целом, так и для отдельной личности. Так, ст. 37 Конституции Российской Федерации закрепляет право каждого человека на отдых. Это положение конкретизируется в Федеральном законе «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»<sup>1</sup>, который регулирует отношения, появляющиеся при реализации права граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении путешествий.

Повышение значимости туризма, увеличение количества туристических поездок объясняет увеличение спроса на туристские услуги. Но вместе с тем происходит и возрастание объема правонарушений в этой области.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

15 апреля 2014 г. Правительство Российской Федерации утвердило Государственную программу «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 годы». Главной задачей этой программы выступает повышение качества и доступности услуг в сфере внутреннего и международного туризма. Помимо этого, основополагающим приоритетом в сфере туризма фактически является защита прав потребителей – получателей туристских услуг<sup>2</sup>.

На практике туристы сталкиваются со многими проблемами, которые возникают как в связи с недостаточным качеством нормативной базы, так с недостатками правоприменительной деятельности.

Весомая часть нарушений прав потребителей при реализации услуг связана с заключением договора. Ст. 10 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о туристской деятельности) определяет, что реализация туристского продукта осуществляется на основании договора, заключаемого в письменной форме, в том числе в форме электронного документа, между туроператором и туристом и (или) иным заказчиком, а в случаях, предусмотренных указанным законом, между турагентом и туристом и (или) иным заказчиком<sup>3</sup>.

Наиболее полный список нарушений дают в своей работе Д.В. Володина И.Е. Отческий, по мнению которых, наиболее часто встречающимися из них являются следующие.

Во-первых, зачастую в договоре отсутствует достоверная информация об оказываемых услугах. Сведения, которые содержатся в п. 7, 8 Правил оказания услуг по реализации туристского продукта (далее – Правила) должны быть доведены до потребителя исполнителем договора. Помимо этого, важно отметить, что потребитель вправе потребовать у турагента предоставление информации о существенных условиях договора, заключенного между ним и туроператором<sup>4</sup>.

Во-вторых, закрепление положений о возможности одностороннего изменения исполнителем условий договора без согласования с потребителем. Неправомерность этого действия вытекает из ст. 310 ГК РФ.

В-третьих, желание туристических организаций переложить бремя ответственности на своих партнеров, если услуга организацией была ока-

---

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 317 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие культуры и туризма” на 2013–2020 годы» // СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. II). Ст. 2163.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 18 июля 2007 г. № 452 «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3942.

зана некачественно. Так, например, в договорах о реализации туристского продукта закрепляют условия, которые исключают ответственность туристической компании за задержку, перенос или отмену авиарейса, замену самолета, гостиницы на более дорогую или дешевую. Эти условия договора являются неправомерными, так как ответственность за комплексную туристскую услугу должна нести организация, с которой заключен договор.

В-четвертых, достаточно часто в договоре указывают штрафные санкции в размере, определяемом в процентном отношении к стоимости путевки.

В-пятых, зачастую туроператоры уменьшают срок для подачи претензий потребителями и устанавливают более продолжительный срок для их рассмотрения<sup>5</sup>.

Эти обстоятельства лишают потребителя права на компенсацию причиненного вреда из-за некачественного оказания туристских услуг.

Также после заключения договора потребитель может столкнуться с неисполнением или ненадлежащим исполнением туроператором или турагентом договорных обязательств. Под неисполнением понимается полное невыполнение обязательств по договору, а под ненадлежащим исполнением – невыполнение каких-либо обязательств из договора<sup>6</sup>.

Самым распространенным нарушением в сфере оказания туристских услуг является нарушение их качества. В соответствии с п. 17 Правил потребитель вправе получить туристский продукт, качество которого соответствует обязательным требованиям. После получения туристом некачественной услуги он вправе подать в течение 20 дней со дня окончания действия договора претензию, которую туроператор обязан рассмотреть в течение 10 дней с момента ее подачи<sup>7</sup>.

Ярким примером оказания туристских услуг ненадлежащего качества является размещение туриста в отеле, который не соответствовал нужной категории. Так, в суде было рассмотрено дело по иску Б.К. к ООО «Агентство Путешествий Ред Стар» (турагент) и «Анекс Туризм Групп» (туроператор). Между ними был заключен договор об оказании туристских услуг, в соответствии с которым общество обязалось забронировать и опла-

---

<sup>5</sup> Володина Д.В., Отческий И.Е. Роль судебной практики в защите нарушенных прав потребителей туристских услуг // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 3. С. 128–137.

<sup>6</sup> Арсланханова Г.А. Проблемы защиты прав потребителей в сфере получения туристских услуг // Сборник материалов XI заочной Международной научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов, студентов, школьников. 2017. С. 143.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

тить туристский продукт на двух лиц Б.А. и Б.К. с проживанием в отеле 3 звезды в Гоа (Индия) по определенной стоимости, которая была оплачена Б.К. в полном объеме. Но после того как Б.А. и Б.К. прилетели по месту назначения, выяснилось, что отель не соответствовал заявленной категории. Истец добился уменьшения цены туристского продукта, возмещения вреда, а также взыскания в свою пользу штрафа<sup>8</sup>.

Зачастую туристы сталкиваются с несоблюдением условий и сроков их авиаперевозки к месту отдыха и обратно. Эти проблемы также связаны с качеством туристских услуг и являются причиной требования потребителем взыскания морального вреда и компенсации дополнительно понесенных им расходов. В Московском городском суде было рассмотрено дело по иску к ООО «Анекс Туризм Групп», ООО «1001 тур» о взыскании денежных средств за задержку авиарейса. Истец указывал, что между К. и ответчиком ООО «1001 тур» заключен договор реализации туристского продукта, по которому истец приобрел тур в Доминиканскую Республику в г. Пунта Кана. Из-за задержки рейса истец провел оплаченное время в аэропорту, и вследствие разницы во времени длительность отдыха существенно сократилась. Помимо этого, истец утверждает, что ему не были оказаны услуги по организации досуга в месте отдыха. Также истец требовал уменьшения цены туристского продукта. Суд удовлетворил предъявленные требования к туристической компании частично. Он принял решение о необходимости компенсировать моральный вред ответчику, взыскать расходы на представителя, сумму по оплате сбора, а также штраф<sup>9</sup>.

Самое распространенное требованием потребителя – возместить понесенные им расходы по устранению недостатков оказанной услуги своими силами или третьими лицами. Это требование уместно, например, в том случае, если турист планировал питаться в отделе, где «все включено», а ему пришлось вносить дополнительную плату за питание. В этой ситуации турист имеет право требовать полного возмещения убытков, которые были причинены ему в связи с недостатками оказанной услуги.

Кроме этого, у потребителя есть право компенсировать моральный вред при наличии вины причинителя вреда. Размер возмещаемого вреда не установлен законодательно, а зависит от ситуации и определяется судом для каждого дела.

---

<sup>8</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 10 декабря 2018 г. № 33-54413/2018 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.12.2019).

<sup>9</sup> Апелляционное определение Московского городского суда от 24 апреля 2018 г. по делу № 33-18342/2018 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 30.12.2019).

Огромное значение имеет и обеспечение личной безопасности туриста. Личная безопасность подразумевает «безопасность жизни физического лица, сохранность его здоровья, а также свободу его передвижения (физическую свободу)». Эти аспекты должны гарантироваться отсутствием внешних факторов, а не наличием субъективных причин (например, заболевание лица в поездке или несчастный случай)<sup>10</sup>.

Личная безопасность туриста может обеспечиваться посредством договора страхования. Застраховать можно не только жизнь и здоровье человека, но и риски, связанные с перевозкой багажа, с задержкой или отменой авиарейсов и в связи с другими похожими причинами. Страхование помогает как туристам, так и турагентам и туроператорам минимизировать свои риски.

В ст. 10 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» закреплено право сторон договора изменять или расторгать договор в связи с существенным изменением обстоятельств, из которых стороны исходили при его заключении. К таким обстоятельствам относятся: ухудшение условий путешествия, указанных в договоре; изменение сроков совершения путешествия; непредвиденный рост транспортных тарифов; невозможность совершения туристом поездки по независящим от него обстоятельствам (болезнь туриста, отказ в выдаче визы и другие обстоятельства).

Но при наступлении этих обстоятельств закреплено право требования, а не безусловного расторжения договора. Анализ судебной практики показал, что приведенная нормативная несогласованность позволяет туристскими фирмами удерживать с туриста до 90 % стоимости туристского продукта, а достаточно часто приводит к игнорированию права туриста на расторжение договора и отказ от тура.

Д.В. Володина и И.Е. Отчешский считают, что с целью недопущения ущемления прав потребителей необходимо включить определенный перечень последствий изменения или расторжения договора в Закон о туристской деятельности. По их мнению, существует необходимость закрепления безусловного основания изменения или расторжения договора о реализации туристского продукта, если турист не может совершить поездку по независящим от него обстоятельствам<sup>11</sup>.

Важной проблемой в правоприменительной практике в сфере защиты прав потребителей туристских услуг является проблема разграничения

---

<sup>10</sup> Курученко С.Н. Особенности защиты прав потребителей при оказании туристических услуг // Сборник VII Международной студенческой научно-практической Интернет-конференции «Энергия науки». 2017. С. 1008–1011.

<sup>11</sup> Володина Д.В., Отчешский И.Е. Указ. соч. С. 128–137.

ответственности туроператора и турагента перед туристом. Исходя из ст. 9 Закона о туристской деятельности вся ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по договору с потребителем возлагается на туроператора, который также отвечает за действия (бездействие), совершенные от имени туроператора его турагентами. В этой статье явно нарушается баланс интересов, так как ответственность турагент не несет. Это негативно сказывается на защите прав туристов, поскольку турагентства имеют право заключать договоры и получать деньги от потребителей для оплаты туристских услуг. Например, очень часто на практике турагентства не надлежаще оформляют документы для совершения туристического путешествия, не предоставляют полную информацию о туристском продукте, несвоевременно перечисляют денежные средства потребителю туроператору, из-за чего туристы вынуждены дважды платить за проживание, питание и другие услуги. Помимо этого, в последнее время участились случаи, которые связаны с запланированными мошенническими схемами турагентств. Поэтому закрепление ответственности турагентов в законодательстве чрезвычайно необходимо.

Таким образом, в сфере туризма вопрос о защите прав потребителей законодательно урегулирован не до конца. Для того чтобы уменьшить количество правонарушений в этой области необходимы не только совершенствование законодательства, но и внимательность туристов при заключении договоров.

**Светлана Игоревна КОРЯЧЕНЦОВА**  
*Старший преподаватель кафедры прокурорского надзора  
и участия прокурора в рассмотрении уголовных,  
гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского  
юридического института (филиала)  
Университета прокуратуры Российской Федерации*

## **ОСОБЕННОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРАВОВЫХ АКТОВ В СФЕРЕ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Аннотация.** В статье рассмотрены отдельные аспекты прокурорского надзора за законностью правовых актов в сфере градостроительной деятельности, проблемы правоприменительной практики. Отсутствие определения и оснований отнесения актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих публичные полномочия в сфере градостроительной деятельности к нормативным правовым актам, не исключается применение различных подходов к разрешению очевидно сходных правовых ситуаций. В связи с чем обосновывается позиция относительно правовой природы отдельных градостроительных документов и признания их нормативными правовыми актами.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, прокуратура, градостроительное законодательство, нормативный правовой акт.

**Svetlana Igorevna KARACHENTSOVA**  
*Senior lecturer of the Department of prosecutorial supervision  
and participation of the Prosecutor in criminal proceedings,  
civil and arbitration cases St. Petersburg law Institute (branch)  
University of Prosecutor's office of the Russian Federation*

## **FEATURES OF ENSURING THE RIGHTS AND FREEDOMS OF THE PERSON AND THE CITIZEN AT IMPLEMENTATION OF PUBLIC PROSECUTOR'S SUPERVISION OF LEGALITY OF LEGAL ACTS IN THE FIELD OF TOWN-PLANNING ACTIVITY**

**Abstract.** The article deals with certain aspects of prosecutorial supervision over the legality of legal acts in the field of urban planning, the problems of law enforcement. The lack of definition and grounds for attributing acts of state

authorities, local authorities, other bodies exercising public powers in the field of urban planning to normative legal acts, does not exclude the use of different approaches to the resolution of obviously similar legal situations. In this connection the position concerning the legal nature of separate town-planning documents and recognition by their regulatory legal acts is proved.

**Keywords:** prosecutor's supervision, Prosecutor's office, town-planning legislation, normative legal act.

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере градостроительной деятельности является значимым и быстро занимает место среди приоритетных направлений деятельности прокуратуры по укреплению законности и правопорядка в Российской Федерации. Результаты анализа проверок в градостроительной сфере, проведенных органами прокуратуры, свидетельствует о внушительном количестве выявляемых нарушений, в том числе при проверке нормативных правовых актов.

Особое правовое положение органов прокуратуры заключается в возможности прокурора непосредственно влиять и добиваться устранения из нормативных правовых актов несоответствий путем внесения в соответствующий орган или должностному лицу актов прокурорского реагирования, наличие у органов прокуратуры полномочия по защите прав, свобод человека и гражданина, позволяет добиваться реального устранения нарушений закона.

Социальная направленность затрагиваемых вопросов способствует реализации одной из приоритетных – правозащитной функции органов прокуратуры, в том числе и при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (их проектов).

Динамичное развитие правового регулирования в сфере градостроительной деятельности; невозможность обеспечения контроля со стороны прокуроров за законностью каждого принятого правового акта на стадии, предвещающей начало проведения строительных работ; необходимость комплексной оценки технических характеристик объектов, требующая специальных познаний; отсутствие единообразных подходов в судебной практике к последствиям допущенных нарушений и возможности защиты прав лиц, свидетельствуют о сложности вопросов, касающихся реализации полномочий прокуроров при осуществлении надзора за законностью правовых актов в сфере градостроительного законодательства.

В связи с чем, в рамках реализации полномочий по осуществлению прокурорского надзора за законностью правовых актов в сфере градостроительной деятельности мониторинг нормативной правовой базы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления должен проводиться на постоянной основе.

Представляется необходимым оценивать законность правовых актов не только на стадии застройки территории, но и при планировании, размещении, эксплуатации отдельных объектов и осуществлении планирования застройки территории.

Снижение административных барьеров в градостроительстве остается приоритетной государственной задачей. Утверждение Правительством Российской Федерации исчерпывающего перечня административных процедур в жилищном строительстве, несомненно, важный шаг к обеспечению законности в сфере градостроительства.

В приказах Генерального прокурора Российской Федерации определяются наиболее важные направления в деятельности прокуроров и указываются наиболее эффективные правовые средства и методы, которые должны применять прокуроры в этой деятельности. Осуществление прокурорского надзора за исполнением законов в сфере градостроительной деятельности очень разнообразно, ключевые вопросы, проблемные моменты, планирование проверок и механизм их реализации определяются прокурорами на местах самостоятельно.

Правоотношения, складывающиеся в сфере градостроительного законодательства тесно связаны с правоотношениями в сфере земельного, жилищного, экологического законодательства, а также законодательства в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения и охраны объектов культурного наследия.

Градостроительное законодательство Российской Федерации регулирует отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, капитальному ремонту, а также по эксплуатации зданий и сооружений.

В целях эффективной работы по проверке соответствия законов и иных нормативных правовых актов органами прокуратуры на постоянной основе осуществляется проверка нормативных правовых актов и их проектов, наибольшее количество рассмотренных проектов затрагивает правоотношения в сферах защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, земельного, градостроительного, гражданского, бюджетного законодательства, вопросы прохождения государственной регистрации прав.

Контроль соответствия нормативных правовых актов, также необходимо совмещать с визуальным осмотром размещаемой уполномоченными органами власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информации, касающейся описания порядка оказания услуг, включая тексты административных регламентов предоставления таких услуг.

Градостроительные отношения и полномочия реализуются путем издания соответствующих нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления.

Надзор прокурора за законностью правовых актов осуществляется с применением методики и организации надзора за законностью нормативных правовых актов, а также участия прокурора в правотворческой деятельности. Вместе с тем, существующие коллизии нормативных актов различной отраслевой принадлежности, регламентирующих отдельные аспекты градостроительных правоотношений, правового режима земель, в настоящий момент решаются посредством установления приоритетности одних правовых актов над другими.

Развитие правового регулирования градостроительных отношений обуславливает постановку научной проблемы, суть которой заключается в исследовании динамики межотраслевых связей гражданского, земельного, экологического и градостроительного законодательства, образующих новую правовую форму, выходящую за рамки классических представлений о межотраслевых институтах и комплексных отраслях права. Кроме того, с другой стороны проведение научных исследований невозможно без пересечения юридических и неюридических наук, например, земельного права и архитектурно-градостроительной науки.

Разработка градостроительных документов органами власти и местного самоуправления зависит от финансового состояния указанных органов, при этом необходимо обеспечить реализацию принципов законодательства о градостроительной деятельности – комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории, сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при осуществлении градостроительной деятельности, осуществления градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий.

Устойчивое развитие территорий заключается в обеспечении при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений (п. 3 ст. 1 ГрК РФ).

Необходимо также отметить, что в целом регламентация градостроительной деятельности, имеет также цель обеспечить комфортные и благоприятные условия проживания, комплексный учет потребностей населения и устойчивое развитие территорий, необходима также для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной

области, о чем неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (определения от 06 ноября 2003 г. № 387-О, от 15 июля 2010 г. № 931-О-О и от 25 февраля 2016 г. № 242-О).

При организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в сфере градостроительной деятельности необходимо учитывать, что в механизме правового регулирования градостроительной деятельности особое место занимает документация по планировке территории. Оно обусловлено тем, что законодатель предусматривает три уровня публично-правового планирования освоения и использования территории: территориальное планирование; градостроительное зонирование; планировку территорий. Впоследствии реализуются планировочные идеи отдельных субъектов правоотношений, когда, например, граждане (юридические лица) разрабатывают проектную документацию для строительства необходимых им объектов недвижимости.

Значимость документации о планировке территории состоит в том, что она является связующим звеном между масштабными разработками в области освоения территорий, и частным проектированием отдельных зданий, строений.

Однако следует отметить, что в настоящее время отсутствует определение и отнесение актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, осуществляющих публичные полномочия в сфере градостроительной деятельности к нормативным правовым актам.

В пункте 8 ст. 1 ГрК РФ упоминается о правилах землепользования и застройки, которые являются документом градостроительного зонирования, и утверждается нормативными правовыми актами.

В связи с этим объективно существует необходимость изучения и учета градостроительных документов, не только с целью строительства объектов недвижимого имущества, влияния на правовой режим и использование земельного участка, но и возможности достижения планируемых целей градостроительной деятельности в целом.

В связи с этим стоит обратить особое внимание на наличие в Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о регистрации) норм, напрямую обуславливающих зависимость осуществления государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав в отношении объектов недвижимости от качества подготовки такого нормативного правового акта, как правила землепользования и застройки. Наличие в подготовленном правовом акте недостатков увеличивает вероятность принятия решения о приостановлении государственной регистрации прав.

Однако само по себе отсутствие документации по планировке территории в открытом перечне нормативных актов, перечисленных в абз. 3 п. 2

Постановления № 50<sup>1</sup>, в совокупности с разъяснениями относительно признания того или иного акта нормативным правовым исходя из анализа его содержания, не исключает применения различных подходов к разрешению очевидно сходных правовых ситуаций. В связи с чем представляется, что целесообразно сформулировать позицию относительно правовой природы проектов планировки и проектов межевания территории и признать документацию по планировке территории нормативными правовыми актами.

В случае признания документации по планировке территории нормативным правовым актом подлежит оценке законность бездействия уполномоченных органов публичной власти по утверждению проекта планировки и проекта межевания территории в соответствующей конкретной редакции (Определения ВС РФ от 18 мая 2016 г. № 305-ЭС16-3934, от 2 ноября 2016 г. № 307-ЭС16-14855, от 27 апреля 2017 г. № 304-ЭС17-4169, от 5 сентября 2017 г. № 304-КГ17-13745)<sup>2</sup>.

Как верно отмечал С.С. Алексеев, нормативные правовые акты требуют применения к ним специальных средств и приемов выражения и внешнего словесно-документального изложения<sup>3</sup>, то есть юридической техники. Неприменение таких средств к одному правовому акту (генеральный план) и принципиальное применение к другому (ПЗЗ) свидетельствует о различиях в их правовой природе, а также неизбежно ставит под вопрос позицию о возможности и необходимости строгого соответствия ПЗЗ генеральному плану.

Указанное свидетельствует о правовой неопределенности природы правовых актов в сфере градостроительной деятельности, при отсутствии четких указаний законодателя, тем не менее, такая деятельность направлена на достижение определенности по вопросу о соотношении функционального и градостроительного зонирования, на создание ориентира для разрешения возникающих споров и в конечном итоге на ограничение дискреции муниципальных образований в вопросах изменения правового режима территорий, на обеспечение их устойчивого развития<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 2. Февраль.

<sup>2</sup> *Отрощенко П.В.* Кто проверит законность проекта планировки территории? // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2019. № 1. С. 104–118.

<sup>3</sup> *Алексеев С.С.* Общая теория права: в 2 т. М., 1982. Т. II. С. 211.

<sup>4</sup> *Сидоркин А.А.* Соотношение правил землепользования и застройки и генеральных планов поселений (городских округов): теория и практика // Экологическое право. 2018. № 2. С. 15–19.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны в рамках реализации переданных полномочий осуществлять контроль за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности, в том числе, в части соответствия муниципальных правовых актов. При выявлении фактов несоответствия муниципального правового акта должностные лица органов государственной власти субъектов Российской Федерации при необходимости направляют в органы прокуратуры соответствующую информацию для принятия мер прокурорского реагирования.

В связи с чем действия органов местного самоуправления по принятию решений о внесении изменений в указанные документы должны находиться под пристальным вниманием органов прокуратуры, поскольку от проработанности и обоснованности документации по планировке территории зависит качество среды жизнедеятельности. В первую очередь, такие действия должны быть направлены на повышение безопасности и комфортности проживания, создание нового облика населенных пунктов, создание благоприятных условий для привлечения инвестиций во все сферы деятельности, рост налоговых поступлений в бюджеты всех уровней государства.

В соответствии со ст. 9.1 Закона о прокуратуре при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством России.

Учитывая, что в настоящее время отсутствует определение нормативного правового акта в сфере градостроительной деятельности и к компетенции прокуроров не отнесено проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц по вопросам, касающимся градостроительной деятельности. На наш взгляд, необходимо распространить требование о проведении прокурорами антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов, организаций, их должностных лиц на вопросы, касающиеся градостроительной деятельности, с внесением соответствующих изменений в п. 2 ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Подводя итог, необходимо отметить, что осуществление прокурорского надзора за законностью правовых актов в сфере градостроительной деятельности требует дальнейшего совершенствования и развития, а положительный опыт применения средств прокурорского надзора по устранению, выявлению и пресечению нарушений в указанной сфере – широкого распространения.

*Константин Вячеславович КРОШКИН*  
*Прокурор города Королева Московской области*

## **О СООТНОШЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ С ИНЫМИ ВИДАМИ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Аннотация.** В статье автор, анализируя действующее законодательство, раскрывает соотношение деятельности органов прокуратуры по профилактике правонарушений с иными видами прокурорской деятельности, указывает на проблемы правоприменительной практики, возникшие в результате принятия федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Также в данной работе автором выделены конкретные полномочия прокуроров по профилактике правонарушений, их признаки и формы профилактики правонарушений.

**Ключевые слова:** прокуратура Российской Федерации, профилактика правонарушений, иные виды прокурорской деятельности, прокурорская деятельность, профилактические полномочия прокурора, формы профилактики правонарушений.

*Konstantin Vyacheslavovich KROSHKIN*  
*Prosecutor of the Korolev*

## **CORRELATION OF THE ACTIVITY OF PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION ON PREVENTION OF OFFENSES WITH OTHER TYPES OF PROSECUTOR'S ACTIVITIES**

**Abstract.** In the article, the author analyzes the current legislation, reveals the ratio of activities of Prosecutor's office for crime prevention and other types of Prosecutor's activities and indicates problems, appearing with the adoption of the Federal Law from 23 июня 2016 г. № 182 «About bases of the system of prevention offences in the Russian Federation». Also in this article, the author highlights the specific prosecutors' powers to prevent offenses, features of these powers and forms of crime prevention.

**Keywords:** Prosecutor's office of the Russian Federation, crime prevention, other types of prosecutorial activities, prosecutorial activities, preventive prosecutors' powers, forms of crime prevention.

В соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон о профилактике правонарушений) прокуратура Российской Федерации является одним из субъектов профилактики правонарушений. Безусловно, прокуратура Российской Федерации осуществляла данный вид деятельности и до принятия данного закона.

Однако вступление в силу Закона о профилактике правонарушений привело не столько к повышению эффективности профилактической деятельности, сколько вызвало трудности в организации прокурорской деятельности на данном направлении, поскольку положения, содержащиеся в Законе о профилактике правонарушений, оказались оторванными как от теории, так и от практики прокурорской деятельности.

Одним из нерешенных Законом о профилактике правонарушений является вопрос о соотношении деятельности органов прокуратуры по профилактике правонарушений с иными видами прокурорской деятельности. В ст. 9 Закона о профилактике правонарушений установлено, что органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре)<sup>1</sup>. При этом, осуществляя профилактику правонарушений, органы прокуратуры Российской Федерации, обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений в пределах своей компетенции. Таким образом, по смыслу Закона о профилактике правонарушений, прокуроры на постоянной основе осуществляют профилактику правонарушений путем реализации возложенных на них полномочий.

Вместе с тем Закон о прокуратуре не называет профилактику правонарушений ни в качестве функции или направления (участка) деятельности органов прокуратуры, ни в качестве иного правового института прокурорской деятельности. Таким образом, как уже отмечалось в научной литературе, федеральные законодатели в очередной раз абстрагировались от нормы статутного законодательного акта о прокуратуре (п. 1. ст. 1 Закона

---

<sup>1</sup> О несоответствии данной формулировки федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» уже отмечалось ранее. См. *Крошкин К.В.* Предмет деятельности органов прокуратуры по профилактике правонарушений // *Законность.* 2018. № 3. С. 37–41.

о прокуратуре), наделяя прокуроров более широкими полномочиями без внесения корреспондирующих изменений в Закон о прокуратуре<sup>2</sup>.

В связи с этим Генеральным прокурором Российской Федерации утвержден приказ от 5 марта 2018 г. № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации», в котором разъясняется, что прокуроры для осуществления профилактики правонарушений обязаны:

- добиваться мерами прокурорского реагирования устранения выявленных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих;
- обеспечить должное взаимодействие и системный обмен информацией с иными субъектами профилактики правонарушений;
- осуществлять профилактическое воздействие прежде всего в таких формах, как правовое просвещение и правовое информирование;
- обеспечить в пределах установленной компетенции проведение мониторинга в сфере профилактики правонарушений;
- давать при подведении итогов деятельности органов прокуратуры принципиальную оценку эффективности работы по профилактике правонарушений;
- рассматривать вопросы профилактики преступлений и иных правонарушений при необходимости на координационных и межведомственных совещаниях.

Таким образом, в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 5 марта 2018 г. № 119 определяются те обязанности, которые должен исполнять прокурор при осуществлении профилактики правонарушений. Однако практика организации прокурорской деятельности на данном направлении выявила новую проблему, заключающуюся в невозможности оценки эффективности профилактики правонарушений в отрыве от надзорных, координационных и иных полномочий, реализуемых прокурором.

Иными словами, налицо правовая неопределенность, заключающаяся в невозможности разграничить полномочия прокурора по осуществлению профилактики правонарушений от полномочий по осуществлению прокурорского надзора, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и иных видов прокурорской деятельности. Это обусловлено специфическими целями, стоящими перед органами прокуратуры Российской Федерации, реализуемыми для их достижения функциями

---

<sup>2</sup> Винокуров А.Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: Избранные статьи. М., 2012. С. 52, 53.

и направлениями деятельности, местом органов прокуратуры в системе органов власти Российской Федерации.

Например, такие полномочия прокурора, как объявление предостережения о недопустимости нарушения закона, внесение представления об устранении нарушений закона, причин и условий, им способствующих, безусловно способствуют профилактике. Вместе с тем, названные полномочия реализуются при осуществлении прокурором прокурорского надзора органов прокуратуры, а не в рамках профилактики правонарушений. Это, в частности, проявляется в том, что количество объявленных предостережений, внесенных представлений отражается в специальном статистическом отчете «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН<sup>3</sup>. Таким образом, представляется не совсем верным при подведении итогов деятельности органов прокуратуры по профилактике правонарушений ограничиваться только лишь отчетом о результатах надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина (хотя, безусловно, и данные показатели говорят об осуществляемой профилактике правонарушений).

Полагаем, что объективно оценить деятельность органов прокуратуры по профилактике правонарушений удастся только лишь в том случае, если при подведении итогов на данном направлении (участке) деятельности в качестве основных показателей будут учитываться те мероприятия, правовые средства, которые не были учтены в иных статистических отчетах.

В этой связи возникает вопрос, какие обязанности прокурора могут рассматриваться в качестве исключительно профилактических полномочий? Полагаем, для ответа на этот вопрос необходимо, прежде всего, обратиться непосредственно к определению понятия «профилактика правонарушений».

Одно из фундаментальных исследований, посвященных данной теме, проведено учеными Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации в 2017 г. В данной работе освещено достаточно большое количество теоретических и практических, законодательных и правоприменительных проблем<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 20 июня 2018 г. № 368 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета “Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина” по форме ОН и Инструкции по его формированию» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 23.08.2019).

<sup>4</sup> Место и роль прокуратуры в системе профилактики правонарушений в свете Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»: научный доклад / К.И. Амирбеков, И.А. Васькина, С.И. Винокуров, Т.Г. Воеводина, Н.А. Кулакова, М.В. Маматов, И.А. Маслов. М., 2017. С. 24–26.

В частности, авторы данного исследования формулируют определение понятия «профилактика правонарушений», а также раскрывают соотношение данного понятия с терминами «превенция», «предупреждение», «предотвращение», «пресечение».

Так, под «превенцией» следует понимать упреждение, создание препятствий, преград вредоносным деяниям; недопущение негативных последствий; предохранение общественных отношений от какого-либо девиантного, вредоносного, общественно опасного поведения (деяния), события, обстоятельства.

В свою очередь, превенция включает в себя менее широкое, но более конкретное по содержанию понятие «предупреждение», которое чаще всего используется применительно к правонарушениям (в том числе преступлениям). В свою очередь, предупреждение составляют более частные элементы, именуемые «профилактикой», «предотвращением», «пресечением».

При этом одним из наиболее часто употребляемых на практике превентивных понятий является «профилактика». Основное отличие профилактики правонарушений от других элементов предупредительной деятельности прокурора заключается в том, что она осуществляется при отсутствии конкретных фактов, свидетельствующих о замышляемых или подготавливаемых правонарушениях, а равно покушениях на них.

Предотвращение правонарушений имеет место в тех ситуациях, когда конкретные лица замышляют или тайно подготавливают совершение правонарушений.

Пресечение правонарушений – это завершающая стадия предупредительной деятельности по борьбе с правонарушениями, когда правонарушение прерывается на стадии покушения.

Таким образом, профилактика осуществляется только в тех ситуациях, когда имеются достоверные сведения об условиях (обстоятельствах), способствующих совершению правонарушения, либо о лицах, склонных к совершению данных правонарушений. Эти обстоятельства лежат за пределами понятий «замышляемых, подготавливаемых правонарушений и покушений на них». Подобной информацией прокуроры могут располагать, например, по результатам собственных надзорных проверок, участия в судопроизводстве, рассмотрения обращений граждан или их личного приема и т.п. Если же имеются конкретные данные о замышляемых либо подготавливаемых правонарушениях, а равно покушениях на них, либо лицах, к ним причастных, то применяются другие предупредительные средства: предотвращение либо пресечение правонарушений.

Основываясь на вышесказанном, полагаем, что к числу полномочий прокурора по профилактике правонарушений, могут быть отнесены отдельные обязанности прокуроров, которые уже сегодня закреплены в при-

казах Генерального прокурора Российской Федерации. По нашему мнению, при осуществлении профилактики правонарушений, прокурор обязан:

- доводить до сведения граждан и организаций информацию, направленную на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств, предупреждение правонарушений (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 августа 2018 г. № 471);
- использовать в работе информационно-разъяснительные материалы, задействовать возможности социальной рекламы (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 августа 2018 г. № 471);
- оказывать муниципальным органам помощь в разработке модельных правовых актов, обеспечивая их точное соответствие федеральному законодательству (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144);
- пресекать использование средств массовой информации и информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет для совершения преступлений (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 188);
- использовать в профилактических целях материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195) и др.

Безусловно, приведенный перечень полномочий прокурора не является исчерпывающим и может быть дополнен. Однако отличительными признаками названных полномочий прокурора являются следующие характеристики:

- перечисленные полномочия применяются в тех ситуациях, когда имеются достоверные сведения об условиях (обстоятельствах), способствующих совершению правонарушения;
- в процессе применения названных полномочий оказывается воздействие, прежде всего, на лиц, не совершивших и не планировавших совершать какого-либо конкретного правонарушения (либо совершивших, но уже привлеченных к установленной законом ответственности).

На основании приведенного перечня полномочий прокурора по профилактике правонарушений могут быть выделены некоторые формы профилактики правонарушений, осуществляемой органами прокуратуры, в том числе:

- опубликование информационных материалов, буклетов, размещение стендов для граждан с доступным освещением информации о том, какие действия могут быть расценены в качестве незаконных, об алгоритме поведения в трудных жизненных ситуациях, действиях в случае совершения в отношении граждан преступных посягательств;

- демонстрация в средствах массовой информации, сети «Интернет», общественном транспорте, кинотеатрах социальной рекламы;
- разработка модельных правовых актов;
- принятие мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим информацию, содержащую призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка;
- использование материалов уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел (при условии обязательного обезличивания) при проведении лекций, бесед с населением, выступлениях в СМИ в целях разъяснения положений действующего законодательства, профилактики правонарушений;
- направление информации поднадзорным органам власти в случае обнаружения пробелов и противоречий в действующем законодательстве, существенного изменения действующего законодательства либо правоприменительной практики (к примеру – в случае провозглашения решения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации).

Полагаем, что при подведении итогов деятельности прокуратуры по профилактике правонарушений за отчетный период должны учитываться количество и качество соответствующих мероприятий, которые по своей сути существенно отличаются от полномочий, реализуемых прокурором при осуществлении иных видов прокурорской деятельности.

**Михаил Николаевич КУСТОВ**

*Старший преподаватель кафедры прокурорского надзора  
и участия прокурора в рассмотрении уголовных,  
гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского  
юридического института (филиала)  
Университета прокуратуры Российской Федерации*

## **ОСОБЕННОСТИ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ТРУД ОСУЖДЕННЫХ**

**Аннотация.** Статья посвящена анализу полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов, регулирующих труд осужденных. Автор рассматривает проблемы нормативного регулирования полномочий прокурора в исследуемой сфере.

**Ключевые слова:** полномочия прокурора, прокурорский надзор, труд осужденных, прокурор, привлечение осужденных к труду.

**Mikhail Nikolaevich KUSTOV**

*Senior lecturer of the Department of prosecutorial supervision  
and participation of the Prosecutor in criminal proceedings,  
civil and arbitration cases St. Petersburg law Institute (branch)  
University of Prosecutor's office of the Russian Federation*

## **FEATURES OF AUTHORITIES OF THE PROSECUTOR IN THE PERFORMANCE OF SUPERVISION FOR PERFORMANCE OF LAWS REGULATING THE WORKS OF THE CONDEMNED**

**Abstracts.** The article is devoted to the analysis of the powers of the prosecutor in supervising the implementation of laws governing the work of convicts. The author considers the problems of regulatory regulation of the powers of the prosecutor in the field of research.

**Keywords:** powers of the prosecutor, prosecutor's supervision, labor of convicts, prosecutor, attraction of convicts to work.

Полномочия любого государственного органа должны определяться целями его деятельности, которые в свою очередь должны достигаться определенными средствами<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Дытченко Г.В., Никитин Е.Л. Средства прокурорского реагирования (постановка и анализ проблемы, способы ее решения) // Криминалист. 2009. № 1 (4). С. 83.

Для успешного решения возложенных на органы прокуратуры задач стоящих перед органами прокуратуры и достижения целей деятельности данного надзорного органа, прокуроры наделены специальными полномочиями. Как справедливо отмечает Ю.И. Скуратов в пенитенциарных учреждениях находятся лица, которые ограничены в возможности применять, предусмотренные законом и доступные иным лицам, средства для защиты своих конституционных прав и интересов, в связи с чем органы прокуратуры, осуществляя надзорную деятельность, являются гарантом охраны прав и законных интересов указанных субъектов<sup>2</sup>.

В силу устоявшихся в науке подходов под полномочиями прокурора обычно понимают объем прав и обязанностей, которыми наделен прокурор для осуществления возложенных на органы прокуратуры задач и функций<sup>3</sup>.

Большинство ученых в сфере прокурорского надзора справедливо выделяют полномочия прокурора, направленные на предупреждение нарушений законов, выявление и на устранение<sup>4</sup>.

Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов, регулирующих труд осужденных, а также их реализация, имеет ряд своих отличительных черт. Особенности осуществления надзорных полномочий позволяют прокурорам по обращениям заинтересованных лиц либо по собственной инициативе выявлять, пресекать и устранять любые нарушения закона, факты ущемления прав и законных интересов осужденных, привлеченных к труду.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» наделяет прокурора полномочиями, позволяющими своевременно предупреждать, выявлять и устранять нарушения закона<sup>5</sup>. Эти полномочия в полном объеме закреплены в ст. 33. Закона о прокуратуре, согласно которой прокурор при осуществлении надзора за исполнением законов вправе: посещать в любое время органы и учреждения, указанные в ст. 32 Федерального закона; опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера; знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены

---

<sup>2</sup> Скуратов Ю.И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. 1996. № 12. С50.

<sup>3</sup> Винокуров А.Ю. Понятие прокурорских полномочий и источники их правового закрепления // Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. О.С. Капинус. М., 2013. С. 185.

<sup>4</sup> Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор / Винокуров Ю.Е. и др. М., 2007. С 120–125; Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. М., 2007. С. 225–231.

<sup>5</sup> Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М., 2007. С. 143.

под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, с оперативными материалами; требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений, указанных в статье 32 Федерального закона, требовать объяснения от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать производства об административных правонарушениях. До рассмотрения протеста действие опротестованного акта администрацией учреждения приостанавливается; отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора. Прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

Е.Е. Мачульская отмечает, что привлечение осужденных к труду в настоящее время не отвечает требованиям законодательства из-за отсутствия необходимой материально-технической базы<sup>6</sup>. Кроме того, ограниченные финансовые возможности уголовно-исполнительной системы России не позволяют создавать дополнительные рабочие места для эффективного трудоустройства осужденных. По данным ФСИН России, работают или обучаются в профессиональных училищах лишь около 40 % осужденных, подлежащих привлечению к труду. Это означает, что обязательность труда в местах лишения свободы государством не гарантируется<sup>7</sup>.

В связи с этим в последние два десятилетия получило распространение привлечение осужденных к труду в организациях любых организационно-правовых форм, в том числе и расположенных вне территории учреждений уголовно-исполнительной системы.

Вместе с тем в гл. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», посвященной надзору за исполнением законов администраци-

---

<sup>6</sup> Мачульская Е.Е. Принудительный труд в современных условиях: позиция комитета экспертов МОТ // Трудовое право в России и за рубежом. 2018. № 2. С. 44–47.

<sup>7</sup> Шамсунов С.Х. Право на труд осужденных к лишению свободы: обязанность или привилегия? Шестой Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 16–17 октября 2015 г.): избранные материалы / отв. ред. В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М., 2016.

ями органов и учреждений, исполняющих наказание, в частности в ст. 32 и 33 нет упоминания о возможности осуществления надзора за исполнением законодательства предприятиями, в том числе расположенными вне исправительных учреждений, на которых трудоустроены и работают осужденные.

Право опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, также является важнейшим полномочием прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов, регулирующих труд осужденных. Законодатель, наделяя прокурора подобным полномочием, понимал, что для проведения всесторонней, объективной, полной проверки, прокурор должен иметь возможность опрашивать осужденных, в том числе привлеченных к труду. Подобное полномочие прокурора соотносится с правом вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов, которое перечислено помимо иных полномочий в ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Как отмечает А.Ю. Винокуров, право вызова для дачи объяснений относится к полномочию прокурора, направленному на выявление нарушений<sup>8</sup>. В практике прокурорского надзора также встречаются случаи, когда выявленные прокурором нарушения законодательства, являются основанием для получения объяснений от осужденных либо от должностных лиц пенитенциарного учреждения.

Тем не менее полагаем необходимым отметить, что предоставленное прокурору право опрашивать осужденных, а также требовать объяснения от должностных лиц, направлено, прежде всего, на получение информации, на основании которой прокурор делает определенные выводы и, в случае необходимости, принимает юридически значимые решения.

Наделение прокурора специальным полномочием требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера – отличительная особенность надзора на рассматриваемом направлении прокурорской деятельности.

Как указывает Ю.Е. Винокуров, сущность данных требования заключается в том, что прокурор может требовать от администрации указанных органов и учреждений создание правил режима и условий содержания, привлечения осужденных к труду и иных условий, входящих в предмет прокурорского надзора; прокурор может установить время для исполнения

---

<sup>8</sup> Винокуров А.Ю. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов // Законность. 2006. № 4.

своих требований; данные требования подлежат обязательному исполнению администрацией<sup>9</sup>.

Однако закон не раскрывает, в какой форме и каким образом прокурор должен реализовывать названное требование, в частности может ли оно быть в устной форме или оно должно быть исключительно в письменном виде, какое время прокурор вправе установить для исполнения своих требований и т.д. Кроме того, не ясным остается вопрос можно ли данное требование отнести к полноценному акту прокурорского реагирования, приравнять его, например, к протесту либо к представлению, посредством которых прокурор требует устранения нарушений. На практике прокуроры подобного «требования» не используют вовсе.

Полагаем, что данная отличительная особенность полномочий прокурора, указанная в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», нуждается в конкретизации путем придания данному «требованию» статуса полноценного акта прокурорского реагирования. Наличие у прокурора подобных полномочий позволит, в том числе, своевременно реагировать на нарушения трудовых прав осужденных, связанных с охраной труда и техникой безопасности, обеспечением безопасных условий труда, предусмотренных ст. 212 ТК РФ и ст. 104 УИК РФ. Учитывая, что осужденным в силу ч. 6 ст. 103 УИК РФ запрещается прекращать работу для разрешения трудовых конфликтов, даже при наличии существенных нарушениях требований охраны труда и техники безопасности, наличие у прокурора возможности использовать такой акт реагирования как требование будет служить важнейшим инструментом обеспечения законности при привлечении осужденных к труду.

Полномочие прокурора по оценке приказов, распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений, указанное в ст. 32 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», на предмет соответствия законодательству Российской Федерации, относятся к числу важнейших элементов компетенции прокурора. Такие полномочия в настоящее время активно реализуются всеми прокурорами, включая специализированных.

Значимость данной надзорной деятельности прокурора невозможно переоценить, особенно когда упомянутые приказы, распоряжения, постановления касаются трудовых прав осужденных. При этом анализ практики прокурорского надзора на указанном направлении показывает, что прокурорами достаточно часто выявляются нарушения законодательства, связанные

---

<sup>9</sup> Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / Винокуров Ю.Е. и др. М., 2006. С. 314–315.

с неправомерным вынесением приказов, распоряжений и постановлений, регулирующие вопросы привлечения осужденных к труду<sup>10</sup>.

Основанием приема на работу осужденного является ст. 103 УИК РФ, однако, основания увольнения осужденных, формулировки причин увольнения федеральным законодательством не определены, в связи с чем на практике это вызывает определенные затруднения. Например, трудоспособных осужденных иногда увольняют по собственному желанию (со ссылкой на ст. 80 ТК РФ), в связи с сокращением численности или штата работников (ст. 81 ТК РФ), либо без указания причины и т.п. Подобные приказы зачастую опротестовываются прокурорами как несоответствующие требованиям ч. 1 ст. 103 УИК РФ, в соответствии с которой каждый осужденный обязан трудиться<sup>11</sup>.

Однако в ст. 32 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» отсутствует ссылка на предприятия, не относящиеся к учреждениям уголовно-исполнительной системы, в которых трудоустроены осужденные. Вместе с тем, ТК РФ устанавливает, что трудовые отношения и иные непосредственно связанные с ними отношения регулируются, в том числе локальными нормативными актами, содержащими нормы трудового права, в связи с чем оценка прокурором указанных актов является важной гарантией соблюдения прав трудоустроенных осужденных.

Результаты анализа прокурорской практики, свидетельствуют о необходимости проведения системных проверок исполнения законодательства при привлечении к труду осужденных к лишению свободы и принятию, имеющихся у прокуроров в распоряжении мер реагирования. Полное и грамотное систематическое использование прокурором всех предоставленных ему законом полномочий способствует восстановлению нарушенных трудовых прав осужденных, что, безусловно, оказывает профилактическое воздействие.

Сохранившийся арсенал средств прокурорского реагирования на выявляемые нарушения в сфере надзора за исполнением законов, регулирующих труд осужденных, носит традиционный характер. В ст. 33 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры наделены полномочиями по внесению протестов и представлений, возбуждению производств об административных правонарушениях.

При этом в статье 33 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» нет упоминания о таком акте прокурорского реагиро-

---

<sup>10</sup> Уласень В. Устранение нарушений уголовно-исполнительного законодательства // Законность. 2010. № 11. С. 34–36.

<sup>11</sup> Емельянова Е.В. Особенности правового регулирования общественных отношений в области труда осужденных к лишению свободы // Общество и право. 2009. № 5. С. 152.

вания как предостережение, порядок применения которого урегулирован ст. 25.1 Закона о прокуратуре, ст. 6 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», а также указанием Генерального прокурора РФ от 6 июля 1999 г. № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона». Однако при осуществлении надзора за исполнением законов, регулирующих труд осужденных, данный акт реагирования используется прокурорами.

Кроме того, в методических рекомендациях, подготовленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации, прокурорам рекомендуется в случае получения сведений о готовящихся противоправных деяниях, в целях предупреждения нарушений законодательства, регулирующего привлечение осужденных к труду, объявлять должностным лицам предостережение о недопустимости нарушений закона<sup>12</sup>.

Однако сложно не согласиться с тем, что предостережение как акт прокурорского реагирования является мерой активного воздействия на нарушителей<sup>13</sup>, оставаясь при этом главным актом прокурорского реагирования профилактической направленности<sup>14</sup>. Полагаем, что применение прокурорами предостережения оказывает превентивное действие, способствующее пресечению возможных противоправных деяний при привлечении осужденных к труду.

Неповторимая уникальность прокуратуры как органа, осуществляющего надзор за соблюдением законов, регулирующих труд осужденных, заключается в том, что она является надведомственной, а значит, независимой организацией, подчиняющей свою деятельность исключительно закону и требующей в силу своей компетенции от других организаций, должностных лиц и граждан безусловного исполнения требований закона, а также обладает широким спектром полномочий выявлять нарушения законности при привлечении осужденных к труду, в том числе посредством рассмотрения жалоб граждан, беспрепятственного посещения надзирающими прокурорами исправительных учреждений, проведения документальных проверок деятельности администрации учреждений УИС и т.д.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Прокурорский надзор за соблюдением законов при привлечении к труду осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы. М. 2018. С. 30.

<sup>13</sup> *Ергашев Е.Р.* Предостережение о недопустимости нарушения закона как надзорный акт прокурорского реагирования: учебное пособие. Екатеринбург, 2009. С. 11.

<sup>14</sup> *Филиппенко С.В.* Проблемы применения предостережения о недопустимости нарушения закона // Законность. 2017. № 6. С. 12.

<sup>15</sup> *Магомедрасулов М.М., Чобанян А.Г.* Особенности прокурорского надзора за законностью исполнения уголовных наказаний // Прокурор. 2016. № 2. С. 55–59.

**Юлия Владимировна ЛАВРОВА**  
*Помощник прокурора Пензенского района  
прокуратуры Пензенской области,  
аспирант Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

## **ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ ЛИЦ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ**

**Аннотация.** Статья посвящена проблеме организации прокурорского надзора в сфере защиты прав лиц с ограниченными возможностями здоровья. Автором определяются основные недостатки в работе прокуроров по осуществлению данного вида надзора, обосновывается совершенствование работы в данном направлении как со стороны прокурорских работников, так и со стороны поднадзорных органов с целью повышения эффективности работы. Также автором определены основные элементы организации прокурорского надзора в рассматриваемом направлении, которые существенно влияют на качество проводимых прокурорами проверок в сфере соблюдения прав рассматриваемой категории лиц. Автором сделан вывод о том, четкое установление основ организации прокурорского надзора напрямую влияет на качество работы прокуроров при осуществлении надзора за соблюдением прав лиц с ограниченными возможностями здоровья.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, лица с ограниченными возможностями здоровья, организация прокурорского надзора, правотворческая деятельность, источники информации.

**Yulia Vladimirovna LAVROVA**  
*The University of Prosecutor's office  
of the Russian Federation,  
Prosecutor's office of the Penza region*

## **THE PROBLEMS OF THE ORGANIZATION OF PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER OBSERVANCE OF THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES**

**Abstract.** The article is devoted to the organization of prosecutorial supervision in the field of protection of the rights of persons with disabilities. The author identifies the main shortcomings in the work of prosecutors in the implementation of this type of supervision, justifies the improvement of work in this direction both on the part of prosecutors and on the part of supervised bodies in order to improve the efficiency of work. The author also identifies the main elements of

the organization of Prosecutor's supervision in this direction, which significantly affect the quality of prosecutors inspections in the field of observance of the rights of these categories of persons. the Author concludes, a clear establishment of the organization of Prosecutor's supervision directly affects the quality of work of prosecutors in carrying out supervision over the observance of the rights of persons with disabilities.

**Keywords:** prosecutor's supervision, persons with disabilities, organization of Prosecutor's supervision, law-making activities, sources of information.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в настоящее время является одним из приоритетных в работе прокуроров.

Лица с ограниченными возможностями здоровья (далее – лица с ОВЗ) в силу своей социальной уязвимости являются основной группой населения, защита которой должна быть целью уполномоченных органов, а также органов прокуратуры.

В этой связи остро стоит вопрос проблемы осуществления прокурорского надзора за соблюдением прав лиц с ОВЗ. Данный вид надзора является комплексным и включает в себя несколько видов надзора, в связи с чем актуален вопрос его организации посредством использования различных методик и тактик при проведении проверок и реализации данных полномочий прокурорами в целом.

В связи с этим необходимо выделить основные элементы организации прокурорского надзора в данной сфере и определить основные проблемы, возникающие при его осуществлении.

Одним из элементов прокурорского надзора в рассматриваемом направлении является вопрос о разграничении компетенции между прокуратурами.

Особенностью надзора за соблюдением прав лиц с ОВЗ является его многогранность в части разнообразия проверяемых органов, а также их уровней.

Полагаем необходимым данный вопрос рассмотреть с точки зрения разграничения компетенции прокуроров по их уровню, а также по специализации.

Анализируя Закон о прокуратуре в части системы органов прокуратуры Российской Федерации, можно отметить, что она строится на вертикальном подчинении нижестоящих прокуратур вышестоящим.

Необходимо выделить несколько звеньев системы органов прокуратуры: районные и городские прокуратуры, приравненные к ним прокуратуры, прокуратуры субъектов, Генеральная прокуратура Российской Федерации в лице ее соответствующих главных управлений, управлений и отделов.

Каждая из прокуратур в зависимости от своего уровня осуществляет прокурорский надзор за соблюдением прав лиц с ОВЗ уполномоченными субъектами, находящимися на том же уровне.

К примеру, прокурорские работники прокуратур районного звена проводят проверки за соблюдением прав лиц с ОВЗ органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями и учреждениями, индивидуальными предпринимателями, исправительными учреждениями, расположенными или зарегистрированными на той или иной территории, участвуют в судебных заседаниях по гражданским делам в защиту интересов лиц с ОВЗ, участвуют в правотворческой деятельности поднадзорных органов, рассматривают обращения данной категории граждан или их представителей и принимают меры прокурорского реагирования при наличии на то оснований.

Таким образом, прокуратуры каждого рассмотренного уровня активно принимают участие в формировании уровня состояния законности в сфере соблюдения прав лиц с ОВЗ.

Иной стороной данного вопроса является разграничение работы между прокуратурами общей компетенции и специализированными прокуратурами, что является достаточно актуальным, поскольку четкое разделение компетенции между специализированными прокуратурами (при их наличии) и прокуратурами «общего звена» позволило бы существенно сэкономить время при реализации полномочий, исключить факты дублирования проверок.

Поскольку нарушения прав лиц с ОВЗ имеют массовый характер и выявляются практически во всех сферах жизнедеятельности, надзор в данной сфере должен осуществляться, в том числе, специализированными прокуратурами.

Данный вопрос в общем виде определен в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» (далее – Приказ № 84).

Указанным приказом установлена компетенция транспортных, военных, природоохранных прокуроров, прокуроров по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях, которые осуществляют надзор в зависимости от специфики.

Стоит отметить, что важную роль в осуществлении надзора в рассматриваемой сфере играют транспортные прокуроры.

Прокуроры данной специализированной прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением прав лиц с ОВЗ на всех видах транспорта (воздушном, водном, железнодорожном), а также на местах, предназначенных для пассажирских перевозок (вокзалы, аэропорты и др.).

Вопрос определения полномочий транспортных прокуроров в сфере соблюдения прав установлен также в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 23 января 2018 г. № 24 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства о социальной защите и социальном обслуживании инвалидов».

Основой организации прокурорского надзора за соблюдением прав лиц с ОВЗ является информационно-аналитическая деятельность.

С учетом изложенного представляется необходимым рассмотреть вопрос об источниках информации для организации работы в данном направлении, в которых, в том числе, содержатся сведения о нарушениях закона в сфере реализации прав лиц с ОВЗ.

В связи с чем для более четкой систематизации источников, предлагаем разделить их на внешние и внутренние (далее – источники информации).

Среди внешних источников информации можно выделить публикации в средствах массовой информации (в печатных изданиях, сети «Интернет»), которые прокурорами активно используются, поскольку большинство из рассматриваемой категории граждан, как правило, не в состоянии самостоятельно обратиться в органы прокуратуры в защиту своих интересов, при этом в данных источниках содержится большое количество статей различных газет, содержащие сведения о возможных нарушениях прав лиц с ОВЗ.

Также к наиболее информативным источникам относятся официальные сайты субъектов, реализующих права лиц с ОВЗ.

К примеру, статистические и отчетные данные Министерства труда и социальной защиты позволяют установить количество лиц, которым были предоставлены меры социальной поддержки, выявить мероприятия, проведенные данным органом за анализируемый период, установить проблемы и недостатки в работе в данном направлении. Более того, на данных сайтах публикуются отчеты об исполнении государственных программ «Доступная среда», «Социальная поддержка граждан», в которых отражаются мероприятия, непосредственно связанные с реализацией прав лиц с ОВЗ.

Еще одним информативным источником являются официальные сайты Пенсионного фонда Российской Федерации и его территориальных подразделений, Фонда социального страхования граждан, Уполномоченных по правам человека и ребенка в Российской Федерации и соответствующих субъектов.

Поскольку надзор за соблюдением прав лиц с ОВЗ сопряжен с надзором за исполнением законодательства о контрактной системе и закупок, предлагается целесообразным получать информацию посредством мониторинга официального сайта [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru).

Кроме того, среди источников получаемой прокурором внешней информации можно также отметить непосредственно сами материалы вы-

шеназванных органов, осуществляющих полномочия в сфере реализации прав лиц с ОВЗ, а также органов контроля.

Данные материалы нередко являются основаниями для направления прокурорами постановлений в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ для решения вопроса о возбуждении уголовного преследования в органы предварительного расследования.

Иными внешними источниками информации являются обращения граждан, юридических лиц и иных субъектов непосредственно в органы прокуратуры, которые в силу действующего законодательства также могут являться основанием для проведения прокурорами соответствующих проверок.

Внутренними источниками информации в сфере реализации прав данных лиц являются докладные записки, справки прокуроров, подготовленные по результатам проведенных проверок, протоколы оперативных и межведомственных совещаний, рабочих групп, в которых отражаются сведения о состоянии законности в рассматриваемой сфере и также определяются мероприятия, необходимые для повышения уровня законности в данном направлении.

Наиболее достоверными и информативными источниками в сфере соблюдения прав лиц с ОВЗ являются и статистические отчеты прокуроров (к примеру, отчет по форме 511 (ОН) «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»).

При этом важным недостатком данного источника является включение в единую строку нарушений в сфере пенсионных прав и защиты прав инвалидов.

По нашему мнению, факт того, что большинство престарелых граждан являются инвалидами, и тесная связь между надзорами в сфере защиты прав инвалидов и пенсионных прав не свидетельствуют об отсутствии самостоятельности и масштабности данных видов надзора и наличия временных затрат на каждый из них.

Целесообразнее было бы выделить данные сферы деятельности прокурора в отдельные графы для достоверности анализа полученных статистических данных и дальнейшего планирования работы в этом направлении, в связи с чем необходимо разработать соответствующий приказ.

Все вышеназванные информационные источники является основой для анализа, систематизации и обработки поступившей информации, формулирования выводов и предложений, являющихся в дальнейшем основанием для проведения проверок и принятия мер прокурорского реагирования при необходимости.

Иным элементом организации прокурорского надзора можно выделить планирование прокурорских проверок.

Один раз в полугодие прокурорами всех уровней утверждаются планы работы той или иной прокуратуры, которые формируются исходя

из анализа состояния законности в сфере соблюдения прав лиц с ОВЗ, путем изучения всех вышеназванных информационных ресурсов.

Формирование плана работы должно осуществляться после детального анализа состояния законности, изучения поступивших в прокуратуру жалоб и обращений по вопросу нарушения прав лиц с ОВЗ, статистической отчетности прокуратуры, отчетности поднадзорных органов и органов власти, не являющихся поднадзорными, но реализующих права рассматриваемой категории граждан.

Кроме того, включенные в план работы мероприятия должны иметь уникальный, неповторяющийся характер, охватывать большой пласт проверочных мероприятий в рамках надзора в сфере соблюдения прав лиц с ОВЗ.

При этом, если с законностью проведения проверок поднадзорных прокуратуре органов не возникает никаких сомнений, которые, как правило, не заканчиваются наличием того или иного спора о правомерности выявленных нарушений, другая ситуация складывается с коммерческими организациями, яро отстаивающими свою правоту в любых ситуациях.

Нельзя не согласиться с утверждением А.Ю. Винокурова о том, что «можно мотивировать правомерность проведения плановых проверок и в коммерческих организациях. Прежде всего, речь идет о проверке соблюдения тех или иных прав граждан. Например, можно говорить об обоснованности проверок соблюдения трудовых прав граждан, в первую очередь, права на труд несовершеннолетних, инвалидов, пенсионеров. То же самое относится и к проверке соблюдения прав граждан на образование, охрану здоровья, благополучную окружающую среду и т.п. Очевидно, что многое зависит от формулировки того или иного пункта планового мероприятия и здесь с учетом приведенных доводов вопрос может решаться таким образом, что у проверяемых не найдется никаких контраргументов для возражений»<sup>1</sup>.

Немаловажную роль в организации прокурорского надзора в сфере соблюдения прав лиц с ОВЗ играет качество его осуществления прокурорскими работниками, которое выражается в верном подборе и расстановки кадров, а также распределении служебных обязанностей является важным аспектом дальнейшей работы прокуроров в изучаемом направлении.

Поскольку данный вид надзора включает в себя еще несколько видов и по своей сути является комплексным, территориальными прокурорами следует более ответственно относиться к распределению обязанностей между прокурорскими работниками.

Важнейшим элементом организации является и тесное взаимодействие органов прокуратуры между собой и с органами и организациями,

---

<sup>1</sup> Винокуров А.Ю. Проверки исполнения законов на основании плана работы прокуратуры // Научные труды Московского гуманитарного университета. Вып. 75. М., 2006.

реализующими полномочия по соблюдению прав рассматриваемой категории граждан.

Как справедливо было отмечено С.И. Герасимовым, «большая часть просчетов и ошибок прокуроров допускается в результате недооценки ими значения использования современных методов организации надзора. Игнорирование организационного обеспечения влечет к ослаблению право-защитного потенциала прокуратуры и негативно сказывается на состоянии законности»<sup>2</sup>.

Одним из таких методов и является тесное взаимодействие с названными субъектами и непосредственно с лицами с ОВЗ, поскольку им, как никому другому, известно о глубине, особенностях и масштабах нарушения их прав.

Для эффективности осуществления деятельности в данном направлении необходима организация внутреннего взаимодействия между прокуратурами, которое связано, прежде всего, с обменом информацией между прокурорскими работниками, осуществляющими надзор по сопряженным направлениям.

Прокурорский надзор в рассматриваемой сфере не может осуществляться в отрыве от деятельности иных субъектов, именно тесное взаимодействие с субъектами, осуществляющими реализацию и защиту прав лиц с ОВЗ, дает предпосылки к повышению уровня состояния законности в рассматриваемом направлении и способствует уменьшению количества нарушений закона в анализируемой сфере. Такое взаимодействие может выражаться через проведение совместных конференций, круглых столов, семинаров, межведомственных совещаний и рабочих групп и иные мероприятия.

Таким образом, все названные элементы прокурорского надзора составляют основу его функционирования, среди которых можно выделить правильное разграничение компетенции между прокурорами в зависимости от специфики работы и уровня, информационно-аналитическую деятельность, оптимальное распределение служебных обязанностей, взаимодействие органов прокуратуры между собой и с органами и организациями, реализующими полномочия по соблюдению прав рассматриваемой категории граждан.

Четкая организация деятельности прокуроров по осуществлению надзора за соблюдением прав лиц с ОВЗ способствует повышению его эффективности и снижает количество допускаемых нарушений законодательства.

---

<sup>2</sup> Организация работы городской (районной) прокуратуры: методическое пособие / под общ. ред. С.И. Герасимова. М., 2001. С. 3–4.

**Валерия Анатольевна МОНГУШ**  
Студент Уральского государственного  
юридического университета

## **ПРОБЛЕМЫ СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЫ СОИСКАТЕЛЕЙ, ПОДВЕРГШИХСЯ ДИСКРИМИНАЦИИ СО СТОРОНЫ РАБОТОДАТЕЛЕЙ**

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы судебной защиты прав лиц, подвергшихся дискриминации со стороны работодателя, в том числе при приеме на работу. На основе анализа правоприменительной практики обосновывается вывод об отсутствии в Российской Федерации эффективных механизмы защиты работников от дискриминации и предлагается передать вопросы о дискриминации на рассмотрение внесудебного органа.

**Ключевые слова:** дискриминация, суд, работодатель.

**Valeria Anatolyevna MONGUSH**  
Student of the Ural State Law University

## **PROBLEMS OF JUDICIAL PROTECTION OF APPLICANTS AFFECTED BY HIM DISCRIMINATION BY THE EMPLOYER**

**Abstract.** The article addresses the issues of judicial protection of the rights of persons who have been discriminated against by the employer, including when hiring. Based on the analysis of law enforcement practice, the conclusion is substantiated that there are no effective mechanisms for protecting workers from discrimination in the Russian Federation and it is proposed to refer questions of discrimination to an extrajudicial body for consideration.

**Keywords:** discrimination, court, employer.

За нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина установлена уголовная ответственность в ст. 136 УК РФ. Анализ практики обжалования постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела по сообщениям о преступлении, предусмотренном ст. 136 УК РФ, свидетельствует, что возбудить уголовное дело сложно даже в тех случаях, когда факты дискриминации признаны в решении суда в рамках гражданского судопроизводства. При обзоре практики привлечения к ответственности по ст. 136 УК РФ представляется очевидным, что данную норму нельзя признать эффективной, и механизмы выявления и устранения дискриминации в нашей стране в настоящее время находятся в стадии становления.

Административная ответственность за дискриминацию была введена в конце 2011 г.<sup>1</sup> Также в ст. 13.11.1 КоАП РФ установлена ответственность за распространение информации о вакантных должностях, содержащей ограничения или какие-либо требования дискриминационного характера<sup>2</sup>.

Как отмечают некоторые авторы, в целом современное антидискриминационное законодательство в России характеризуется отсутствием единообразного подхода к установлению правовых запретов и предписаний, связанных с обеспечением равенства, абстрактностью соответствующих материальных правовых норм, превалированием материальных норм над процессуальными, отсутствием достаточной для обобщения правоприменительной практики<sup>3</sup>. Что касается непосредственно судебной защиты, на данный момент рассмотрение дел о дискриминации в сфере труда находится в исключительной подведомственности судов<sup>4</sup>. У этой ситуации есть как преимущества, так и недостатки.

Конституция Российской Федерации гласит, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, к числу которых относится право граждан на труд, отвечающий его способностям к труду. Данная позиция также отражена в ТК РФ.

На отношения, касающиеся разрешения трудовых споров, распространяются правила ГПК РФ, в ч. 1 ст. 57 которого закреплено, что доказательства представляются сторонами и лицами, участвующими в деле. Современное законодательство не содержит норм, позволяющих суду самостоятельно поставить вопрос о факте дискриминации. Следовательно, учитывая, что работодателю нецелесообразно предоставлять доказательства против самого себя, бремя доказывания факта дискриминации ложится на соискателя. То есть на лицо, получившее отказ в заключении трудового договора, возлагается обязанность доказать, что в отношении него была допущена дискриминация, и именно по основаниям, носящим дискриминационный характер, ему было отказано в заключении трудового договора на вакантную должность, на которую оно претендовало<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. Федерального закона от 3 июня 2009 г. № 112-ФЗ) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 5.62.

<sup>2</sup> Ясин И., Оболенский А. Защита прав уязвимых групп в трудовой сфере. М., 2016.

<sup>3</sup> Осипов А.Г. Обеспечение принципа равноправия и запрета дискриминации в российском праве // Защита личности от дискриминации: в 3 т. М., 2009. Т. 1.

<sup>4</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г. № 315-ФЗ) // Российская газета. 2001. 31 декабря. № 256. Ст. 3.

<sup>5</sup> Апелляционное определение Ростовского областного суда от 3 июня 2013 г. по делу № 33-6785.

На практике это крайне трудно реализовать, так как доказать тот факт, что отказ в приеме на работу был основан на дискриминационных требованиях, почти невозможно. В российской правовой науке высказывалось мнение о необходимости частичного перенесения бремени доказывания случаев дискриминации в сфере труда на ответчика (полное – при приеме на работу; распределение между сторонами – в других случаях)<sup>6</sup>.

На практике нужно доказать, что характеристика, по которой соискатель был предположительно дискриминирован, не относится к деловым качествам работника. Требуется установить сам факт дискриминации работодателем. Такое распределение бремени доказывания существенно снижает возможность истца-соискателя получить надлежащую судебную защиту<sup>7</sup>.

Также каждый имеет право на обращение в межгосударственный орган по защите прав и свобод человека, если все средства правовой защиты в Российской Федерации уже были использованы<sup>8</sup>. Смысл обращения в международные судебные инстанции – будь то Европейский суд по правам человека, Комитет по правам человека ООН или Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин – не просто в признании дискриминации, хотя само по себе определение дискриминации в отношении ранее не признававшихся дискриминирующими признаков также важно. Главное в таких делах, – которые принято называть стратегическими юридическими делами именно потому, что в основе жалоб уже заложена стратегия преодоления системной правовой проблемы, – добиться изменения закона и практики<sup>9</sup>.

Так, в 2009 г. Европейский Суд по правам человека указал на то, что в Российской Федерации отсутствуют эффективные механизмы защиты работников от дискриминации, а также рекомендовал их разработать<sup>10</sup>. Позднее Европейский комитет по социальным правам в своих решениях указывал, что странам-участницам Европейской социальной хартии 1996 г., в число которых с 2009 г. входит Россия, требуется пересмотр в сторону смягчения национального законодательства в сфере доказывания для истца

---

<sup>6</sup> Ясин И., Оболенский А. Указ. соч. С. 12.

<sup>7</sup> Лукьянова И.Н. Доказывание в делах о дискриминации в сфере труда в Российской Федерации // Дискриминация в сфере труда: теория и практика. М., 2008. С. 203.

<sup>8</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237. Ст. 46.

<sup>9</sup> Защита от дискриминации: опыт успешных судебных дел. 2018. С. 1.

<sup>10</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 30 июля 2009 г. по делу «Даниленков и другие против России». Жалоба № 67336/01.

по делам о дискриминации<sup>11</sup>. С тем же требованием Международная организация труда обращалась в адрес Правительства Российской Федерации, но это не возымело должного эффекта<sup>12</sup>.

Таким образом, очевидно, что судебная защита подвергшихся дискриминации соискателей не обеспечивается должным образом ввиду отсутствия эффективных механизмов защиты. Считаю необходимым разумное перераспределение бремени доказывания между сторонами в судебном процессе – закрепление переноса бремени доказывания либо облегчение процесса доказывания.

Вместе с тем пока рассмотрением дел о дискриминации занимаются суды, защита подвергшихся ей соискателей, полагаю, будет оставаться на низком уровне. На наш взгляд, требуется комплексный подход к решению данной проблемы. Так, имеющаяся проблема может быть решена путем создания специализированного внесудебного органа по рассмотрению вопросов о дискриминации либо путем делегирования судом соответствующих полномочий, к примеру Государственной инспекции труда, которая могла бы заниматься рассмотрением подобных споров.

---

<sup>11</sup> Council of Europe. Conclusion of the European Committee of Social Rights. 2002. P. 24.

<sup>12</sup> International Labour Conference, 100th Session, 2011. Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. Report III (Part 1A). P. 496.

**Ирина Викторовна ОРЛОВСКАЯ**  
*Старший преподаватель кафедры  
уголовно-правовых дисциплин  
Юридического института им. Ю.П. Новичко  
Костромского государственного университета,  
соискатель Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ МЕРАМИ ПРОКУРОРСКОГО  
РЕАГИРОВАНИЯ ПРАВА КАЖДОГО НА ДОСТУП  
К КАЧЕСТВЕННОЙ И БЕЗОПАСНОЙ ПИТЬЕВОЙ ВОДЕ:  
ПОЛОЖИТЕЛЬНЫЙ ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ  
(НА ПРИМЕРЕ КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТИ)**

**Аннотация.** Статья посвящена вопросам реализации прокурором своих полномочий в целях обеспечения права каждого на доступ к безопасной питьевой воде. В частности приводятся примеры нарушений Закона, выявляемых прокурором при осуществлении надзора за исполнением законов в обозначенной сфере, устанавливаются причины и условия, способствующие таким нарушениям закона, предлагаются пути решения.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, ответственность, безопасная питьевая вода, доступ к питьевой воде, охрана здоровья.

**Irina Victorovna ORLOVSKAYA**  
*The competitor of a scientific degree  
of candidate of legal Sciences,  
University Prosecutor of the Russian Federation,  
Senior lecturer, Kostroma state University*

**ENSURING THE RIGHT OF EVERYONE TO ACCESS  
TO SAFE DRINKING WATER BY PROSECUTORIAL  
RESPONSE MEASURES: POSITIVE EXPERIENCE,  
PROBLEMS OF LEGAL REGULATION AND LAW  
ENFORCEMENT (ON THE EXAMPLE OF KOSTROMA REGION)**

**Abstract.** The article is devoted to the implementation of the Prosecutor's powers in order to ensure the right of everyone to access to safe drinking water. In particular, the examples of violations of the Law identified by prosecutors in supervising the implementation of laws in the designated area are given, the causes and conditions conducive to such violations of the law are established, and solutions are proposed.

**Keywords:** prosecutorial supervision, responsibility, safe drinking water, access to drinking water, health care.

Право на доступ к питьевой воде признано на международном уровне и относится к категории естественных прав, принадлежащих человеку с рождения. Оно тесно связано с правом каждого на охрану здоровья (ч. 1 ст. 41 Конституции РФ) и правом каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42 Конституции РФ).

Однако, ситуация с качеством воды в водных объектах продолжает оставаться неблагоприятной. От 30 % до 40 % населения страны регулярно пользуются водой, не соответствующей гигиеническим нормативам. Вследствие загрязнения питьевой воды химическими веществами и микроорганизмами увеличивается риск смертности (в среднем на 11 тыс. случаев ежегодно) и заболеваемости населения (в среднем на 3 млн случаев ежегодно)<sup>1</sup>.

В условиях увеличения риска смертности и заболеваемости населения по причине загрязнения питьевой воды химическими веществами и микроорганизмами растет потребность в совершенствовании правового регулирования данной сферы правоотношений, в совершенствовании форм контрольно-надзорной деятельности, что невозможно без обмена опытом и изучения практики правоприменения.

Научный и практический интерес представляет практика выявления и пресечения Костромским природоохранным прокурором Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры нарушений Закона при обеспечении права каждого на доступ к безопасной питьевой воде.

Так, в ходе прокурорской проверки было установлено, что на основании приказа директора Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Костромской области (далее по тексту – Департамент) о предоставлении права пользования участками недр местного значения МУП п. Красное-на-Волге «Чистая вода» была оформлена лицензия на право пользования недрами для добычи подземных вод для питьевого водоснабжения населения мкр. Восточный п. Красное-на-Волге Красносельского района Костромской области.

Однако в нарушение Закона директором Департамента решение о предоставлении права пользования участками недр для добычи подземных вод для питьевого водоснабжения населения было принято единолично,

---

<sup>1</sup> Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: утв. указом Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

тогда как такое решение принимается по каждому участку недр местного значения на основании протокола комиссии, созданной уполномоченным органом для рассмотрения заявлений о предоставлении права пользования участком недр местного значения, и в отсутствие у МУП п. Красное-на-Волге «Чистая вода» санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии водного объекта санитарным правилам и условиям безопасного для здоровья населения использования водного объекта, наличие которого в обозначенных условиях является обязательным.

Вместе с тем в целях обхода положений Закона, при оформлении лицензии на право пользования участками недр для добычи подземных вод для питьевого водоснабжения населения, на момент принятия решения, выраженного в форме приказа, о предоставлении участков недр местного значения в пользование, Департамент совершил действия по изменению условий лицензионного соглашения, являющегося неотъемлемой частью лицензии на право пользования недрами, посредством включения в такое лицензионное соглашение требований о проверке недропользователем качества подземных воды на соответствие действующим требованиям и нормативам для питьевого водоснабжения населения и требование о предоставлении в Департамент копии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии государственным санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам, что не допустимо.

По причине отклонения Департаментом представления прокурора, внесенного в связи с выявлением перечисленных нарушений Закона, природоохранный прокурор обратился в суд с административным иском заявлением о признании незаконными действий Департамента по оформлению лицензии на право пользования участками недр для добычи воды для питьевого водоснабжения населения. Свердловским районным судом г. Костромы 12 октября 2016 г. требования прокурора удовлетворены в полном объеме. Костромским областным судом 28 декабря 2016 г. решение Свердловского районного суда г. Костромы оставлено без изменения.

На основании указанной лицензии МУП ГП пос. Красное-на-Волге «Чистая вода» в течение всего срока ее действия добывало и поставляло жителям мкр. Восточный п. Красное-на-Волге на возмездной основе питьевую воду, не отвечающую требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей, вода из скважин не соответствовала гигиеническим требованиям по содержанию бора, который является биологически активным элементом и в соответствии с гигиенической классификацией относится ко 2 классу опасности (высоко опасный). При превышении гигиенического норматива по содержанию бора в воде возможно вредное и опасное его влияние на человека, что создает угрозу жизни или здоровью человека, будущих поколений. В ходе прокурорской проверки Управлением Роспо-

требнадзора по Костромской области было дано письменное заключение о том, что длительное употребление в пищу питьевой воды с превышением гигиенического норматива по содержанию бора создает прямую угрозу причинения существенного вреда здоровью жителей п. Красное-на-Волге.

В связи с изложенным Костромским межрайонным природоохранным прокурором в порядке, предусмотренном п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в органы предварительного расследования направлены материалы проверки для решения вопроса об уголовном преследовании по факту оказания МУП п. Красное-на-Волге «Чистая вода» услуг по подаче населению на возмездной основе питьевой воды, не отвечающей требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей. По результатам рассмотрения таких материалов 16 марта 2017 г. Костромским межрайонным следственным отделом СУ СК России по Костромской области возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 238 УК РФ.

Таким образом, совершение директором Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Костромской области действий, явно выходящих за пределы его полномочий – принятие решения – о предоставлении права пользования участками недр местного значения в целях добычи подземных вод для питьевого водоснабжения населения, повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан, охраняемых законом интересов общества и государства, выразившееся в нарушении конституционных прав каждого на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду, поскольку была создана угроза причинения существенного вреда здоровью жителей мкр. Восточный пос. Красное-на-Волге в результате употребления в пищу питьевой воды с превышением гигиенического норматива по содержанию бора.

Соединения бора относятся ко 2 классу опасности по санитарно-токсикологической вредности для человека, к токсическим веществам с политропным действием, обладают выраженным гепатотоксическим и гонадотропным действием, эмбриотоксическим эффектом. Соединения бора воздействуют на печень человека и на репродуктивные органы, в частности употребление воды с превышением гигиенических показателей по бору негативно сказывается на репродуктивной функции мужчин.

По материалам проверки и постановлению природоохранного прокурора 31 марта 2017 г. СУ СК России по Костромской области возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 286 УК РФ. В ходе судебного разбирательства поступило ходатайство подсудимого (бывшего директора Департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Костромской области), в связи с чем постановлением суда уголовное преследование по ч. 1 ст. 286 УК РФ в отношении него прекращено на основании ст. 76<sup>2</sup> УК РФ с применением мер уголовно-правового характера в виде судебного штрафа в размере 30 тыс. руб.

Кроме того, по материалам проверки и постановлению природоохранного прокурора, в отношении директора МУП ГП пос. Красное-на-Волге «Чистая вода» было возбуждено уголовное дело по п. «б» ч. 2 ст. 171 УК РФ (осуществление предпринимательской деятельности без лицензии сопряженное с извлечением дохода в особо крупном размере). Доход от указанной деятельности составил 24 886 265 руб. 50 коп.

Красносельским районным судом Костромской области уголовные дела и уголовное преследование в отношении директора МУП ГП пос. Красное-на-Волге «Чистая вода», обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 238 УК РФ, и по п. «б» ч. 2 ст. 171 УК РФ прекращены на основании ст. 28 УПК РФ в связи с деятельным раскаянием.

В целях устранения допущенных нарушений Закона, администрацией пос. Красное-на-Волге приняты меры к закупке оборудования для очистки воды, подаваемой населению в качестве питьевой, принимаются меры к оформлению всей необходимой разрешительной документации.

Приведенный пример из практики природоохранного прокурора в очередной раз доказывает высокую эффективность функционирования института специализированных прокуратур, в данном случае природоохранной прокуратуры. Именно создание природоохранных прокуратур на территории каждого региона, увеличение штатной численности уже действующих специализированных прокуратур, позволит повысить качество надзорной деятельности, обеспечить его полноту и всесторонность.

Вместе с тем уже сейчас в отдельных регионах, где функционируют специализированные прокуратуры, не подчиненные региональному прокурору, возникают сложности при разграничении предмета ведения в части вопросов надзора за исполнением законов об обеспечении населения безопасной питьевой водой.

Приказом Генерального прокурора РФ от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» разграничена компетенция территориальных, военных и других специализированных прокуратур. Однако надзор за исполнением законов об обеспечении населения безопасной питьевой водой в таком приказе не поименован, а значит либо он является частью надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, в том числе контролирующими органами, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими право-

вых актов (п. 1), либо частью надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и возмещение ущерба, причиненного экологическими правонарушениями, законодательными (представительными) (п. 4).

Вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании закреплены в приказе Генерального прокурора РФ от 1 апреля 2014 г. № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании», в котором надзор за исполнением законов об обеспечении населения безопасной питьевой водой также не поименован.

Таким образом, в ряде случаев между прокурорами возникают споры относительно вопроса отнесения такого надзора к сфере охраны окружающей среды и природопользования, а значит возможности применения природоохранным прокурором на правах прокурора субъекта мер прокурорского реагирования в случае выявления нарушений Закона в обозначенной сфере. Аналогичный вопрос возник у суда и в ходе судебного разбирательства при решении вопроса о наличии у природоохранного прокурора с правами прокурора субъекта права на предъявления административного искового заявления в сфере исполнения законов об обеспечении населения безопасной питьевой водой.

Учитывая социальную значимость рассматриваемого направления надзорной деятельности прокуратуры, представляется, что необходимо внести в организационно-распорядительные документы Генерального прокурора РФ соответствующие изменения, исключающие двоякое толкование полномочий прокурора в обозначенной сфере деятельности.

Кроме того, назрела необходимость не только поименования надзора за исполнением законов об обеспечении населения безопасной питьевой водой в качестве самостоятельного направления надзорной деятельности, но необходимость обобщения практики правоприменения посредством подготовки соответствующих методических рекомендаций, содержащих подробный и актуализированный алгоритм проведения проверочных мероприятий, информацию о наиболее эффективных мерах прокурорского реагирования, модельные акты прокурорского реагирования и исковые заявления (заявления).

Безусловно, эффективность мер прокурорского реагирования напрямую зависит от достаточности правового регулирования конкретной сферы правоотношений. В целях исключения фактов законного оказания населению возмездных услуг по подаче питьевой воды не отвечающей требованиям к ее качеству и безопасности необходимо детально регламентировать порядок оформления лицензии на право добычи воды и поставку ее

населению в качестве питьевой, порядок установления тарифов и взимания платы за подачу населению питьевой воды.

Совершенствование нормативной базы, в рассматриваемой сфере правоотношений должно осуществляться с учетом всех положений специализированного законодательства, а также складывающейся судебной практики, практики прокурорского надзора, что позволит максимально соблюсти баланс интересов общества и государства, предусмотреть все возможные со стороны заинтересованных лиц злоупотребления правами, а также пресечь в будущем факты произвольного толкования законодательства и иные негативные последствия.

**Анастасия Игоревна ПЕТРОВА**  
*Старший инспектор аппарата Уполномоченного  
по правам ребенка в Санкт-Петербурге,  
соискатель Санкт-Петербургского юридического института  
(филиала) Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

## **К ВОПРОСУ О ЦЕЛИ И ОСНОВНЫХ ЗАДАЧАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ**

**Аннотация.** В условиях высокой миграционной привлекательности России и участия детей в процессах миграции обеспечение прав несовершеннолетних в миграционной сфере представляется значимым направлением надзорной деятельности прокуратуры. В статье рассмотрены цель и основные задачи деятельности прокуратуры по обеспечению прав несовершеннолетних в указанной сфере.

**Ключевые слова:** деятельность прокуратуры, надзор, миграция, несовершеннолетние.

**Anastasiia Igorevna PETROVA**  
*Senior Inspector of Public Authority  
the Ombudsman for children in Saint Petersburg,  
degree-seeking Student for Candidate of Legal Sciences degree  
of Saint Petersburg law institute (branch)  
of the University of prosecutor's office  
of the Russian Federation*

## **TO THE QUESTION ABOUT AIM AND MAIN OBJECTIVES OF PROSECUTOR'S ACTIVITIES FOR ENFORCEMENT OF MINOR'S RIGHTS IN THE MIGRATION FIELD**

**Abstract.** Enforcement of minor's rights in the migration field seems to be a significant supervisory activity direction of the prosecutor's office under conditions of high migration attractiveness of Russia and participation of children in migration processes. The article discusses the aim and main objectives of activities of the prosecutor's office for enforcement of minor's rights in this field.

**Keywords:** public prosecutor's activity, supervision, migration, minors.

Интенсивные изменения социальной жизни последних десятилетий не могут не отразиться на деятельности государственных органов, оказав влияние на ее цели и задачи.

Одним из вызовов начала XXI в. является рост процессов миграции<sup>1</sup>. Данные ООН, согласно которым в 2017 г. Российская Федерация заняла 4 место в мире по миграционному притоку<sup>2</sup>, и официальная статистика МВД России, демонстрирующая его увеличение в 2018 г. более, чем на 2 млн человек по сравнению с 2017 г.<sup>3</sup>, подтверждают миграционную привлекательность нашей страны для иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранные граждане). В свою очередь, усиление внутренней миграции в России констатируется Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.<sup>4</sup>

Социальные реалии современной России свидетельствуют о том, что в миграционных процессах участвуют несовершеннолетние<sup>5</sup>. Дети ввиду своего возраста, физической и умственной незрелости нуждаются в особой правовой защите со стороны государства<sup>6</sup>. Несовершеннолетние,

---

<sup>1</sup> Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практики применения. М., 2019 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 18.09.2019).

<sup>2</sup> Гордеев В. Количество мигрантов в мире выросло с начала века почти на 50 % // Новостной интернет-портал «РБК». URL: <https://www.rbc.ru/politics/19/12/2017/5a38670d9a7947cbce6346bb> (дата обращения: 18.09.2019).

<sup>3</sup> Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2017 г. с распределением по странам и регионам // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://xn--b1aew.xn--plai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162171/> (дата обращения: 18.09.2019); Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2018 г. с распределением по странам и регионам // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://xn--b1aew.xn--plai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15851053/> (дата обращения: 18.09.2019); Петрова А.И. Условия реализации иностранными гражданами некоторых основных социальных прав как субъективных прав // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2019. № 1. С. 59.

<sup>4</sup> Утв. указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

<sup>5</sup> Проблемы защиты прав детей, не имеющих российского гражданства, в городе Москве / Уполномоченный по правам человека в городе Москве; ООО «ЦМИ». М., 2018. С. 10; Разд. 2.3 «Дети иностранных граждан» Ежегодного Доклада Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2018 г. // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге. URL: [http://www.spbdeti.org/files/doklad2018/2\\_3.pdf](http://www.spbdeti.org/files/doklad2018/2_3.pdf) (дата обращения: 18.09.2019).

<sup>6</sup> Гришин А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних. М., 2018. С. 4.

вовлеченные в процессы миграции, особенно уязвимы, поскольку их доступ к публичным услугам может быть ограничен, в частности, неоформлением или ненадлежащим оформлением документов, подтверждающих их право на пребывание в Российской Федерации, несовершенствами действующего законодательства<sup>7</sup>.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что в наши дни обеспечение прав несовершеннолетних в миграционной сфере должно играть роль актуального направления деятельности прокуратуры.

Сформулируем цель и основные задачи деятельности прокуратуры в данной области.

В философии цель – заранее предполагаемый (мыслимый, желаемый) результат действия или деятельности людей, на осуществление которого они направлены<sup>8</sup>.

Общие цели деятельности прокуратуры указаны в п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Цель деятельности прокуратуры по обеспечению прав детей в сфере миграции – обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности для создания возможностей реализации прав ребенка-мигранта, а также восстановления его нарушенных прав.

Этимологическое значение слова «задача», перешедшее в юридическую науку, подразумевает, что данным термином обозначают то, что требует исполнения, разрешения. Стоящие перед прокуратурой задачи более многочисленны по сравнению с целями и различаются между собой по уровню, содержанию, средствам решения<sup>9</sup>.

Основные задачи деятельности прокуратуры по обеспечению прав детей в сфере миграции:

- обеспечение законности в деятельности подразделений МВД России, участвующих в предоставлении детям государственных услуг в сфере миграции (в частности, выдаче разрешения на временное проживание, вида на жительство в Российской Федерации, постановке на миграционный учет либо регистрации по месту жительства либо по месту пребывания);

---

<sup>7</sup> Петрова А.И. К вопросу об основных направлениях и предмете деятельности прокуратуры по обеспечению прав несовершеннолетних в миграционной сфере // Бизнес. Образование. Право. 2019. № 3 (48). С. 266.

<sup>8</sup> Словарь по этике. / под. ред. И.С. Кона. М., 1975. С. 341.

<sup>9</sup> Добыши М.А. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере миграционных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 131.

- обеспечение исполнения законов в отношении детей лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации, гостиницами и иными организациями, задействованными в процедурах постановки лиц на миграционный и регистрационный учет;
- обеспечение законности в деятельности подразделений, задействованных в работе с детьми, нарушившими миграционное законодательство, а также их родителями, в частности, центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей системы МВД России, социозащитных учреждений, в которых дети пребывают до совместного убытия из Российской Федерации с родителями, подлежащими принудительному выдворению или депортации из России<sup>10</sup>, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- обеспечение законности правовых актов, содержащих нормы миграционного законодательства, затрагивающих вопросы реализации прав и свобод детей-мигрантов;
- разработка предложений по изменению законодательства с учетом результатов надзора за соблюдением прав детей-мигрантов.

Данный перечень задач не является исчерпывающим и может быть уточнен и дополнен с учетом изменений в миграционной ситуации в стране.

Надлежащая реализация сотрудниками прокуратуры полномочий при решении указанных задач будет способствовать достижению цели деятельности прокуратуры по обеспечению прав детей в миграционной сфере.

Стоит отметить, что при решении всех стоящих перед прокуратурой задач по обеспечению прав несовершеннолетних в миграционной сфере следует использовать ресурсы межведомственного взаимодействия с иными государственными органами, наделенными компетенцией по защите прав несовершеннолетних. Например, в Санкт-Петербурге был проведен ряд рабочих встреч по вопросу совместного убытия из Российской Федерации иностранных граждан, подлежащих принудительному выдворению или депортации, с их несовершеннолетними детьми с участием представителей Управления Федеральной миграционной службы России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области (ныне – Управление по вопросам миграции Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области), Прокуратуры Санкт-Петербурга, Управления Федеральной службы судеб-

---

<sup>10</sup> Разд. 3 «Дети иностранных граждан» Ежегодного Доклада Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2018 г.

ных приставов по Санкт-Петербургу, Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге и иных заинтересованных ведомств города<sup>11</sup>. Необходимость обсуждения данного вопроса возникла в связи с тем, что при том, что Правилами содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306, предусмотрена возможность пребывания в учреждении лиц, ожидающих принудительного убытия из России, совместно с их несовершеннолетними детьми<sup>12</sup>, фактически в Санкт-Петербурге она не реализовывалась ввиду ряда правоприменительных противоречий и отсутствия помещений, оборудованных для пребывания с детьми<sup>13</sup>. Участники рабочих встреч наметили пути решения данной проблемы<sup>14</sup>. В дальнейшем Уполномоченным по правам ребенка в Санкт-Петербурге совместно с Управлением по вопросам миграции Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Санкт-Петербургу и Ленинградской области стала осущест-

---

<sup>11</sup> Подразд. 2.3.4 «Возвращение несовершеннолетних в государство их постоянного проживания» Ежегодного Доклада Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2015 г. // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге. URL: <http://www.spbdeti.org/files/2.3.4.pdf> (дата обращения: 18.09.2019); Подразд. 3.1.5. «Взаимодействие с Управлением по вопросам миграции ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области» Ежегодного Доклада Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2016 г. // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге. URL: [http://www.spbdeti.org/files/3.1.5.\\_2016.pdf](http://www.spbdeti.org/files/3.1.5._2016.pdf) (дата обращения: 18.09.2019).

<sup>12</sup> Правила содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии: утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306; утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306 (с изм.) // СЗ РФ. 2014. № 2. Ч. 1. Ст. 130.

<sup>13</sup> Разд. 2.3 «Дети иностранных граждан» Ежегодного Доклада Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2016 г. // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге. URL: [http://www.spbdeti.org/files/razdel\\_2.3.pdf](http://www.spbdeti.org/files/razdel_2.3.pdf) (дата обращения: 18.09.2019).

<sup>14</sup> Подразд. 2.3.4 «Возвращение несовершеннолетних в государство их постоянного проживания» Ежегодного Доклада Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2015 г.; Подразд. 3.1.5. «Взаимодействие с Управлением по вопросам миграции ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области» Ежегодного Доклада Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2016 г.

вляться работа по подготовке предложений по изменению действующего законодательства в целях обеспечения совместного убийства размещенных в специальном учреждении лиц с их детьми<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Подразд. 3.1.5. «Взаимодействие с Управлением по вопросам миграции ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области» Ежегодного Доклада Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2016 г.; Разд. 2.3 «Дети иностранных граждан» Ежегодного Доклада Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2017 г. // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге. URL: [http://www.spbdeti.org/files/doklad2017/2\\_3.pdf](http://www.spbdeti.org/files/doklad2017/2_3.pdf) (дата обращения: 18.09.2019).

**Ярослав Васильевич ЦИТОВИЧ**

*Главный юрисконсульт  
Управления правоприменительной деятельности  
Департамента правового обеспечения  
и корпоративного управления  
Всероссийской государственной телевизионной  
и радиовещательной компании (ВГТРК)*

## **ПОНЯТИЕ, ЗАДАЧИ, ПРЕДМЕТ И СУЩНОСТЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

**Аннотация.** В статье раскрывается понятие и сущность прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соотношение надзорной деятельности прокурора и прокурорского надзора за исполнением законодательства Российской Федерации.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, права и свободы человека и гражданина, полномочия прокурора.

**Yaroslav Vasilyevich TSITOVICH**

*General counsel Managements enforcement activity  
Department of legal support and corporate governance  
The Russian television and radio broadcasting company (RTR).*

## **CONCEPT, OBJECTIVES, SUBJECT AND THE ESSENCE OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER OBSERVANCE OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN**

**Abstract.** The article reveals the concept and essence of prosecutorial supervision of the observance of human and civil rights and freedoms, the ratio of the supervisory activities of the prosecutor and prosecutorial supervision of the implementation of the legislation of the Russian Federation.

**Key words:** prosecutor's supervision, human and civil rights and freedoms, prosecutor's powers.

Прокуратура входит в систему правоохранительных органов Российской Федерации, призванных обеспечивать в том числе непосредственную защиту прав и свобод граждан.

Понятие прав и свобод личности закреплено в гл. II Конституции РФ и чтобы эти положения не являлись формальной декларацией, их защита

реализуется в отрасли прокурорского надзора, регламентированной гл. II Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре). При этом следует отметить, что данная отрасль в качестве направления надзорной деятельности законодательно была выделена не сразу, а только с 1995 г.<sup>1</sup>

Задачи прокурорского надзора по соблюдению прав и свобод человека и гражданина в значительной мере совпадают с задачами при осуществлении общего надзора за исполнением законов. Вместе с тем в пределах данного направления решаются и конкретизированные вопросы:

- соблюдения интересов как отдельного человека, так и круга лиц, проживающих в пределах одного территориального образования;
- обязательного оперативного реагирования на поступающую информацию о нарушениях прав и свобод личности;
- использования соответствующих полномочий и ресурсов в предупреждении правонарушений и восстановлении затронутых интересов граждан.

Исходя из ст. 26 Закона о прокуратуре, предметом прокурорского надзора является проверка деятельности органов государственной власти и управления, ведомственных учреждений, иных организаций коммерческой и некоммерческой направленности и их должностных лиц. Выражаясь более детально, в случае поступления сведений о фактах нарушения прав и свобод личности, прокурор вправе без всяких процессуальных ограничений провести надзорную проверку либо совершить другие правомерные действия в отношении любого предприятия (организации) либо учреждения, являющегося предметом обращения.

Комплекс официально признанных прав и свобод человека и гражданина разделяется на три основные группы, в которые входят: во-первых, личные права (право на свободу и неприкосновенность частной жизни, право на охрану достоинства и деловой репутации и т.д.); во-вторых, политические права (право на свободу мысли и слова, свободу совести, право создавать профессиональные союзы, право на проведение мирных митингов, собраний, демонстраций и пикетирований); избирательные права, право на отправление правосудия)<sup>2</sup>; в-третьих, социально-экономические

---

<sup>1</sup> *Карташкин В.А.* Права человека и принципы международного права в XXI веке. М., 2018.

<sup>2</sup> Право на отправление правосудия – предоставленная гражданам Конституцией РФ и другими нормативными правовыми актами возможность участвовать в осуществлении органами судейского сообщества особого вида правоохранительной деятельности, именуемого правосудием, законодательно допускаются различные формы такого участия, наиболее распространенной из которых является выполнение функций народных, присяжных или арбитражных заседателей (Энциклопедический словарь конституционного права).

права и свободы (право распоряжаться своими способностями к труду законодательно не запрещенной деятельностью, право частной собственности, право на отдых, право на социальное обеспечение и медицинскую помощь). Этими правами и свободами обеспечивается социальная защищенность граждан одновременно с их включением в процесс политического и экономического развития общества.

При определении предмета прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод личности, следует исходить из конституционных положений о том, что на территории Российской Федерации в данную сферу входит соблюдение интересов не только граждан нашей страны, но и фактически всех людей, проживающих и находящихся в пределах границ государства, независимо от того, имеют ли они двойное гражданство или вообще не являются резидентами<sup>3</sup>, то есть гражданами других стран, либо лицами без гражданства. Естественно с учетом правового статуса таких лиц, регламентированного российскими и международными нормативно – правовыми актами<sup>4</sup>.

По сложившейся практике, наиболее информативным источником сведений о нарушениях прав и свобод личности являются жалобы самих граждан, изложенные в письменной или в устной форме, либо в виде электронного документа и подаваемые в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации», утверждающим порядок рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации. Следует обратить внимание, что унификация алгоритма работы с данными обращениями делает наиболее продуктивной и саму процедуру инициированных по ним надзорных проверок, пополняя при этом информационную базу теоретического опыта их проведения по различного рода правонарушениям.

Кроме того, важными ресурсами оповещения о совершенных правонарушениях прав и свобод граждан служат средства массовой информации, такие как: телевидение, радио, периодическая печать, интернет. В связи с чем систематический мониторинг прокурором транслируемых сообщений о нарушенных правах личности и непосредственное взаимодействие

---

<sup>3</sup> Резидент – определенный статус юридического или физического лица в налоговом законодательстве, а также в некоторых других отраслях законодательства, выражающий связь этого лица с тем или иным государством.

<sup>4</sup> *Абашидзе А.Х., Эриашвили Н.Д.* Права и свободы человека. основополагающие международные акты. М., 2018. С. 345–348.

с сотрудниками средств массовой информации позволяет своевременно принимать решение о применении мер прокурорского реагирования по возникшим прецедентам.

К тому же в процессе подготовки и организации прокурором мероприятий, связанных с проведением проверок как по пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, так и с осуществлением общего надзора за соблюдением законов, необходимые для этой работы данные могут быть официально получены от различных должностных лиц, к примеру: от депутатов всех политических уровней, от уполномоченных лиц по правам ребенка и взрослого человека, от членов Общественной палаты и иных правозащитников. Из этого следует, что постоянное контактирование прокурора с перечисленными должностными лицами, а также с представителями различных ведомственных структур таких как: Федеральная служба безопасности РФ, Следственный комитете РФ, Министерство внутренних дел РФ, Федеральная налоговая служба РФ и прочими органами, позволяет своевременно получать оперативную информацию в частности о случаях нарушений прав и свобод граждан.

При всем многообразии законов, закрепляющих права и свободы личности, прокурором реализуются приоритетные направления в сфере надзора в рассматриваемой отрасли. К примеру, согласно приказу Генерального прокурора от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», регламентирующему специфику проведения мероприятий прокурорского надзора за исполнением законов по соблюдению интересов граждан, одним из таких направлений является защита их трудовых прав в процессе проверки исполнения работодателями норм трудового законодательства, где в первую очередь анализируется выполнение обязательств по созданию работникам наиболее безопасных условий труда и своевременному перечислению заработной платы, при этом особое внимание уделяется организациям – должникам, в отношении которых применены процедуры банкротства и экономически доминирующим градообразующим предприятиям<sup>5</sup>.

Помимо чего, согласно ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в судебную инстанцию с заявлением либо представлением в защиту прав, свобод и охраняемых законом интересов неопределенного круга лиц с оговоркой, что обращение такого характера подлежит рассмотрению в случае

---

<sup>5</sup> Градообразующее предприятие – производственное предприятие, на котором занята значительная или даже основная часть работающих граждан населенного пункта, определяющим образом влияющая на трудовую занятость.

отсутствия возможности у гражданина по состоянию здоровья либо другим уважительным причинам на самостоятельное участие в судопроизводстве. При этом необходимо учесть, что упомянутое ограничение не применимо к заявлению прокурора основанием которому является защита нарушенных и оспариваемых социальных гарантированных государством прав, свобод и интересов граждан в сфере трудовых отношений о которых указывалось ранее, также защиты семьи, обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном фондах, охраны здоровья, права на образование и т.д. При этом прокурор, подавший соответствующее заявление, пользуется всеми процессуальными правами истца по делу, исключая право на самостоятельное заключение мирового соглашения и оплату судебных издержек. В случае отказа прокурора от судебных требований, заявленных в защиту нарушенных законных интересов гражданина, суд продолжает рассматривать дело, если этот гражданин либо его полномочный представитель не отзовут исковые требования.

Исходя из специфики разграничения полномочий, к примеру, для военного прокурора приоритетным направлением деятельности выступает соблюдение и защита прав и свобод сержантско-рядового состава военнослужащих срочной службы в соответствии с Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», а также военных, которые несут службу в зонах боевых действий находясь в группе риска<sup>6</sup>.

Полномочия прокурора по осуществлению надзора за соблюдением прав человека и гражданина, определены в ст. 27, 28 Закона о прокуратуре. С целью выявления нарушений работники прокуратуры могут беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных объектов, при этом имея право на ознакомление со всеми интересующими материалами. Также прокурор для получения дополнительной информации вправе требовать проведения дополнительных проверок и ревизий различными профильными контролирующими инстанциями.

В случае выявления нарушений, затрагивающих права и свободы граждан, прокурором принимаются определенные меры, а именно: вносятся представления в соответствующие инстанции об устранении обнаруженных нарушений, опротестовываются неправомерные локальные нормативные акты (при их наличии), привлекаются к ответственности лица виновные в нарушении прав и свобод граждан. В зависимости от характера правонарушений, прокурор может либо возбудить административное производство, либо в случае соответствующих подозрений направить материалы той или

---

<sup>6</sup> Клочков М.А., Полетаев Ю.Н. Служба в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации: трудовые отношения. М., 2019. С. 92–93.

иной проверки в органы предварительного расследования, с целью решения вопроса об уголовном преследовании лиц, в чьих действиях усматривается явно выраженный либо скрытый состав преступления<sup>7</sup>.

По итогам проведенных проверок с целью устранения выявленных нарушений прав и свобод личности и для профилактического предупреждения появления в дальнейшем подобных факторов, прокурор реагирует внесением в адрес поднадзорных объектов соответствующих: протестов, предписаний, постановлений, предостережений и т.д.<sup>8</sup>

Определенную специфику имеет реагирование на ущемление прав и свобод человека и гражданина, в котором присутствует характер административного правонарушения. По регламенту ст. 28.4 КоАП РФ прокурор вправе самостоятельно возбудить производство о любом административном нарушении, но может и передать материалы проверки по подведомственности в соответствующий орган или должностному лицу, уполномоченным рассматривать дела данной категории.

Что же касается ущемления прав и свобод граждан, имеющего состав административного проступка, подлежащего судебному разбирательству, в соответствии со ст. 39 КАС РФ прокурор по аналогии с гражданским процессом может обратиться в суд с административным иском в защиту нарушенных охраняемых законом интересов неопределенного круга лиц пользуясь всеми правами истца, опять же с оговорками о наличии такой возможности если гражданин по соответствующим уважительным причинам не в состоянии самостоятельно обратиться в судебную инстанцию. В случае отказа прокурора от административного иска поданного с целью защиты интересов гражданина, суд оставляет такое исковое заявление без рассмотрения. При этом если от гражданина поступает отказ от исковых требований, производство по делу в судебной инстанции прекращается.

Таким образом, в случае нарушения прав и свобод личности, когда пострадавший по состоянию здоровья или иным причинам не может отстаивать свои интересы в судебной инстанции, или когда нарушены права значительного круга граждан, либо если нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор самостоятельно предъявляет, и поддерживают гражданские и административные иски в интересах заявителей.

Таким образом, прокурор наделен, полагаем, широкими полномочиями, позволяющими в случае возникновения необходимости надежно защищать и отстаивать права, свободы и законные интересы человека и гражданина.

---

<sup>7</sup> Гришина Я.С., Ефимова Ю.В. Участие прокурора в гражданском процессе. М., 2019.

<sup>8</sup> Кириллова Н.П. Прокурорский надзор: учебник и практикум. М., М. 2019. С. 128–129.

**Иван Александрович ШАДРИН**

*Доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора  
в гражданском, арбитражном и административном процессе  
Крымского юридического института (филиала)  
Университета прокуратуры Российской Федерации*

## **МЕЛКОЕ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВО: К ВОПРОСУ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ЗАПРЕТА**

**Аннотация.** Статья посвящена проблемам криминализации мелкого взяточничества с точки зрения системного подхода. Рассматриваются меры криминалистического, уголовно-процессуального и оперативно-розыскного противодействия коррупционным преступлениям. Анализируется влияние уголовно-правовых законодательных положений об уголовной ответственности за мелкое взяточничество на эффективность системы противодействия преступности и криминальной коррупции в частности.

**Ключевые слова:** мелкое взяточничество, системный подход, система противодействия преступности.

**Ivan Aleksandrovich SHADRIN**

*Associate Professor of the Department of prosecutorial supervision  
and participation of the Prosecutor in civil, arbitration  
and administrative process Crimean law Institute (branch)  
University of Prosecutor's office of the Russian Federation*

## **PETTY BRIBERY: ON THE ISSUE OF THE EFFECTIVENESS OF THE CRIMINAL LAW PROHIBITION IN THE CONTEXT OF A SYSTEMATIC APPROACH TO COMBATING CRIME**

**Abstract.** The article is devoted to the problems of criminalizing petty bribery from the point of view of a systematic approach. Measures of criminalistic, criminal procedure and operational-search measures to combat corruption crimes are considered. The influence of the criminal law legislative provisions on criminal liability for petty bribery on the effectiveness of the system of combating crime and criminal corruption in particular is analyzed.

**Keywords:** petty bribery, a systematic approach, the system of combating crime.

От права зависит удовлетворение большинства современных потребностей социума, решение его наиболее актуальных и злободневных

проблем. Проблема преступности, безусловно, является одной из наиболее главных в контексте таких отрицательных приоритетов и требует, в свою очередь, стратегического подхода в сфере правотворчества.

Важнейшим комплексным средством уголовно-правовой защиты прав и свобод граждан является установление уголовно-правового запрета. В юридической науке уголовно-правовой запрет, являющийся по существу ключевым элементом устанавливаемого государством уголовно-правового положения, рассматривается преимущественно как результат или объективное следствие конкретно-исторической социальной обусловленности, в координатах которой и определяется отнесение тех либо иных деяний к категории общественно-опасных. Как раз общественная опасность деяния, как отмечает Н.Д. Дурманов, является главным основанием для установления конкретного уголовно-правового запрета<sup>1</sup>.

Общественная опасность деяния определяемого уголовным законом в качестве преступного обусловлена сферой общественных отношений, которые подвергаются деструктивному воздействию (посягательству) в результате преступления. Объектом преступлений, входящих в понятие взяточничества, являются общественные отношения, обеспечивающие нормальное функционирование системы органов государственной власти и местного самоуправления. Такие преступления, как преступления, совершающиеся в сфере властно-публичных отношений, представляют существенную угрозу для внутренней безопасности государства, так как субъектами взяточничества в подавляющем числе случаев являются лица, на которых в силу их должностного положения и соответствующих полномочий возложены обязанности по защите общества и государства, в том числе, от преступных посягательств<sup>2</sup>. Поэтому закрепление эффективного правового инструментария уголовно-правового противодействия взяточничеству, должно считаться объективным приоритетом действенной, а не декларативной законодательной политики. Первоочередным этапом для этого закономерно служит обсуждение и действенные попытки разрешения ряда концептуальных вопросов в области уголовно-правовой науки.

Вопросы уголовной ответственности за взяточничество традиционно рассматриваются в уголовно-правовой науке в более широком контексте ответственности за должностные преступления, что закономерно объясняется объединяющим данные виды преступлений общим видовым объектом. Среди ученых, которые в различное время внесли существенный вклад в на-

---

<sup>1</sup> Дурманов Н.Д. Понятие преступления. М., 1948. С. 131.

<sup>2</sup> Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть: учебник / под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай. М., 2013. С. 264–265.

учную разработку проблем, связанных с объектом настоящего исследования следует отметить: Т.Б. Басову, Г.Н. Борзенкова, Ф.С. Бражника, А.В. Бриллиантова, В.В. Векленко, В.А. Владимирова, Б.В. Волженкина, А.В. Галахова, Ю.В. Голика, Н.Д. Дурманова, Н.А. Егорова, Б.В. Здравомыслова, С.В. Изосимова, В.Ф. Кириченко, В.С. Комиссарова, В.М. Корякина, Л.Л. Кругликова, Ю.И. Кулешова, Н.А. Лопашенко, Ю.И. Ляпунова, Ю.Е. Пудовочкина, А.Б. Сахарова, А.Я. Светлова, А.А. Толкаченко, А.Н. Трайнина, Б.С. Утевского, В.Н. Ширяева, А.В. Шнитенкова, А.Я. Эстрина, П.С. Яни, а также многих других.

Однако статья об уголовной ответственности за мелкое взяточничество была включена в УК РФ недавно – в 2016 г., одновременно со ст. 204<sup>2</sup> УК РФ, устанавливающей уголовную ответственность за мелкий коммерческий подкуп. В результате этого произошло своеобразное наложение принципиально новой по своему назначению законодательной конструкции (ст. 291<sup>2</sup> УК РФ), отражающей общую тенденцию гуманизации уголовной ответственности и наказания, на устоявшуюся, в своих базовых положениях, систему норм о должностных преступлениях, составляющих правовую основу для противодействия коррупционным преступлениям. Изучение таких изменений требует использования системного подхода.

Систему противодействия преступности следует рассматривать как общую для формирующих ее состав и назначение подсистем. При этом подсистема уголовно-правовых норм (в динамике она представляет собой подсистему уголовно-правового противодействия преступности), в данной конструкции, является основой для функционирования подсистем субъектов, осуществляющих правоприменение. Поэтому эффективность их деятельности в значительной степени обеспечивается эффективностью уголовного закона. Из сказанного также следует и то, что все законодательные новации, относящиеся к уголовно-правовой сфере, требуют изучения их влияния на другие взаимосвязанные в пределах общей системы противодействия преступности подсистемы. Исходя из этого, *целью* настоящей статьи является системный анализ эффективности установленной законом уголовно-правовой нормы о мелком взяточничестве.

Об общественной опасности взяточничества, как крайней формы криминальной коррупции, необходимо говорить в широком, однако, наиболее необходимом для адекватного осознания проблемы понимании. Разрушительные факторы криминальной коррупции имеют по своему негативному воздействию тотальный характер, системно подрывая практически все важнейшие и взаимосвязанные сферы жизнедеятельности общества. Так в экономической сфере, результатом коррупционных решений и действий должностных лиц является ограничение конкуренции и экономических прав субъектов хозяйствования, что в последствие ведет к неоправданному росту

цен и снижению качества потребляемых товаров и услуг. В результате, страдает экономика страны в целом. Состояние экономического базиса, в свою очередь, негативно затрагивает социальную сферу, порождая основания для социального недовольства. Закономерным итогом поглощения коррупцией властных институтов является разрушительное воздействие на внутривнутриполитическую сферу государства внешних акторов путем контроля должностных лиц, выводящих из страны коррупционные доходы. Итог всего этого может быть чрезвычайно плачевным – разрушение государственности как таковой и перевод страны в разряд субъектов внешнего управления.

Поэтому неоднократно высказываемый в научных кругах тезис о том, что коррупция разлагает государство путем дискредитации и утраты доверия к власти отнюдь не является декламацией.

Обращаясь с ежегодным посланием к Федеральному Собранию, Президент Российской Федерации В.В. Путин, в частности, отмечает: «... люди рассчитывают, что им будут обеспечены широкие и равные возможности для самореализации, для воплощения в жизнь предпринимательских, творческих, гражданских инициатив, рассчитывают на уважение к себе, к своим правам, свободам, к своему труду»<sup>3</sup>. Следует сказать, что проблема коррупции, как таковая, а также многочисленные вопросы эффективности государственно-правовых механизмов борьбы с ней постоянно пребывают в сфере особого внимания главы государства, который в данном контексте публично отметил, что уголовные нормы должны максимально жестко действовать там, где речь идет о правах, жизни и здоровье граждан<sup>4</sup>.

В то же время основанный на применении системного подхода положительный опыт использования комплексных уголовно-правовых и иных средств противодействия коррупции на примере таких стран как Япония, Индонезия, Сингапур свидетельствует о том, что достижение существенного снижения ее уровня положительно благоприятствует экономическому и социальному развитию общества<sup>5</sup>.

В пояснительной записке к проекту федерального закона, которым УК РФ был дополнен статьей о мелком взяточничестве, в частности, отмечалось, что в период с 2012 по 2015 гг. подавляющее большинство уго-

---

<sup>3</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г. // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_207978/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_207978/) (дата обращения: 18.08.2019).

<sup>4</sup> Президент России, оглашая послание Федеральному собранию, затронул проблему коррупции в стране. URL: <https://www.ntv.ru/novosti/1986610/> (дата обращения: 15.09.2019).

<sup>5</sup> *Моисеев В.В.* Как использовать международный опыт борьбы с коррупцией в России // Среднерусский вестник общественных наук. 2011. № 1. С. 116–119.

ловных дел по фактам дачи или получения взяток возбуждалось при сумме менее 10 тыс. руб. Учитывая небольшую общественную опасность таких преступлений и принимая во внимание необходимость реализации принципа справедливости при назначении уголовного наказания, законодатель установил уголовную ответственность за дачу или получение взятки, размер которой не превышает 10 тыс. руб. В санкциях данной статьи устанавливалось также более мягкое наказание, чем предусмотрено санкциями ч. 1 ст. 290, ч. 1 ст. 291 УК РФ<sup>6</sup>. Как при этом отмечает П.В. Никонов, целью введения такого дополнения являлась более глубокая дифференциация ответственности за взяточничество в зависимости от размера взятки<sup>7</sup>.

Однако логика научного анализа, предусматривающая обобщение частных в целях решения главной задачи, требует постановки, все же, главного, и, в данном случае, принципиального вопроса о самой целесообразности выделения мелкого взяточничества в качестве отдельной законодательной конструкции и последующей криминализации данного деяния с позиции системного подхода. А именно – каким образом (положительно или же отрицательно) результат рассматриваемого нововведения скажется на функционировании всей системы противодействия преступности?

Дореволюционный исследователь Н.А. Неклюдов писал: «...трудно сказать, что вреднее: крупное ли мздоимство, падающее на лиц более или менее состоятельных, или же мелкое взяточничество, берущее мзду с беднейшего люда...»<sup>8</sup>. Установленная в Российском законодательстве уголовно-правовая норма об ответственности за мелкое взяточничество противоречит такому подходу. Учитывая сложность документирования фактов взяточничества, что во многом связано с объективной сложностью современных коррупционных схем, размер предмета взятки по конкретному факту, который удалось задокументировать уголовно-процессуальным путем, не должен влиять на дифференциацию уголовной ответственности путем ее смягчения.

Современные исследования в области криминалистики свидетельствуют о том, что возможность эффективного документирования фактов взяточничества на этапе обнаружения преступления и первоначальных

---

<sup>6</sup> О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: пояснительная записка к проекту федерального закона. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/51981> (дата обращения: 17.09.2019).

<sup>7</sup> Никонов В.П. Некоторые проблемы квалификации мелкого взяточничества // Сибирский юридический вестник. 2018. № 3 (82). С. 67.

<sup>8</sup> Неклюдов Н.А. Взятничество и лихоимство // Юридическая летопись. 1890. Июнь. С. 526.

действий по его расследованию обусловлена применением средств оперативно-розыскной деятельности. Как отмечает профессор Ю.П. Гармаев, неоднократно проведенные обобщения следственно-судебной практики показывают, что примерно 70 % всех обвинительных приговоров по делам о взяточничестве основываются на доказательствах вины, которые были получены в результате легализации результатов оперативно-розыскной деятельности. Изучение прекращенных уголовных дел и оправдательных приговоров, в свою очередь, показало, что более половины таких правовых решений по уголовным делам было принято в связи с недоказанностью прямого умысла, корыстного мотива лица дающего взятку, посредника и/или получателя взятки. Указанные обстоятельства, как наиболее сложные с точки зрения выявления и доказывания, в большинстве случаев устанавливаются с помощью оперативно-розыскных мероприятий. То же время по большинству дел со вступившими в законную силу обвинительными приговорами решающей причиной успеха расследования преступлений было проведение оперативными сотрудниками оперативно-розыскных мероприятий и использование их результатов в доказывании<sup>9</sup>.

В процессе документирования фактов взяточничества, как преступлений тщательно подготавливаемых и маскируемых, наиболее эффективны оперативно-розыскные мероприятия, временно ограничивающие конституционные права граждан и требующие судебного санкционирования. К таким мероприятиям в соответствии со ст. 6-й Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» относятся: прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи, получение компьютерной информации. В соответствии со ст. 8 того же закона, проведение таких оперативно-розыскных мероприятий как прослушивание телефонных и иных переговоров, а также оперативного эксперимента допускается исключительно в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступления средней тяжести, тяжких или особо тяжких преступлений. При этом оперативный эксперимент, являющийся по своей сути формой контроля, за совершением преступления, составляет основу тактической операции по задержанию лица в момент контролируемой передачи предмета взятки. В то же время, реализация первоначального, но в то же время, решающего этапа документирования фактов взяточничества крайне усложняется без использования указанных оперативно-розыскных мероприятий.

Из сказанного следует, что вопросы отнесения того или иного вида преступлений к категории тяжких или средней тяжести имеют прямое отно-

---

<sup>9</sup> Гармаев Ю.П. Основы методики расследования коррупционных преступлений: курс лекций. Улан-Удэ, 2018. С. 17.

шение к эффективности правоохранительных мер борьбы с преступностью и с уголовной коррупцией в частности. Введенная в 2016 г. в УК РФ статья о мелком взяточничестве отнесена законодателем к категории преступлений небольшой тяжести, что, учитывая вышеприведенную аргументацию, объективно усложняет возможности использования наиболее эффективных в целях противодействия коррупционным преступлениям правовых средств оперативно-розыскной деятельности. Такое положение, в свою очередь, демонстрирует пример игнорирования требований системного подхода, в соответствии с которым цели и задачи отдельных подсистем (в данном случае – уголовно-правовой) должны укладываться в общую концепцию родовой системы противодействия преступности.

Общественные ожидания о порядке и справедливости, лежащие в основе правовых решений о криминализации деяния и установлении уголовно-правового запрета в качестве конкретной законодательной юридической конструкции, должны быть оправданы. Сказанное, учитывая проанализированные выше негативные факторы криминальной коррупции, и проблемы правоохранительного противодействия таким преступлениям имеет прямое приложение к проблеме закрепления в уголовном законе оптимальной законодательной конструкции устанавливающей уголовную ответственность за взяточничество.

Все выше обозначенное с очевидностью подводит к осознанию главного в контексте поднятой проблемы тезиса – необходимости установления эффективного в условиях современных вызовов уголовно-правового запрета для коррупционных преступлений, в особенности для взяточничества. При этом условная по своему существу, но в то же время нормативно закреплённая законом грань между взяточничеством и мелким взяточничеством должна быть демонтирована.

*Сахаа́йа Дми́триевна ШАХУРДИНА*  
*Студент Университета прокуратуры*  
*Российской Федерации*

## **СОДЕЙСТВИЕ МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ ОРГАНАМ ПРОКУРАТУРЫ**

**Аннотация.** В контексте статьи автор рассматривает МФЦ не в качестве поднадзорного органам прокуратуры объекта, а в качестве организации, содействующей повышению эффективности деятельности органов прокуратуры. В данной статье автор раскрывает проблему отсутствия института содействия МФЦ органам прокуратуры в части устранения причин и условий, способствующих нарушению прав заявителей при предоставлении государственных и муниципальных услуг органами и организациями – субъектами МФЦ, и предлагает механизм осуществления содействия.

**Ключевые слова:** многофункциональный центр, прокуратура, содействие, соглашение, рабочая группа.

*Sakhaaia Dmitrievna SHAKHURDINA*  
*Student of the University of the Prosecutor's Office*  
*of the Russian Federation*

## **ASSISTANCE OF MULTIFUNCTIONAL CENTERS FOR PROVIDING STATE AND MUNICIPAL SERVICES TO THE PROCUREMENT BODIES**

**Abstract.** In the context of the article, the author considers the MFC not as an object supervised by the Prosecutor's office, but as an organization that contributes to improving the efficiency of the Prosecutor's office. In this article the author reveals the problem of the lack of the Institute of promoting MFTS to the procuratorial organs regarding elimination of causes and conditions contributing to violation of the rights of the claimants in the provision of public and municipal services bodies and organizations of constituent entities of the IFC, and provides a mechanism for the implementation of assistance.

**Keywords:** multifunctional center, prosecutor's office, assistance, agreement, working group.

В соответствии с ч. 1 ст. 21 Федерального закона 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предметом прокурорского надзора за исполнением законов (далее – надзор) является соблюде-

ние Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации объектами надзора.

В свою очередь объектами надзора являются федеральные органы исполнительной власти, Следственный комитет Российской Федерации, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210-ФЗ) регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг соответственно федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также местными администрациями и иными органами местного самоуправления, осуществляющими исполнительно-распорядительные полномочия (далее – субъекты МФЦ).

В соответствии с п. 5 ст. 2 Федерального закона № 210-ФЗ многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ) – это организация, созданная в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения (в том числе являющаяся автономным учреждением), отвечающая требованиям, установленным настоящим Федеральным законом, и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

Вместе с тем МФЦ осуществляет взаимодействие с поднадзорными органам прокуратуры объектами, то есть с субъектами МФЦ, и одновременно является поднадзорным объектом. В данной статье автором предлагается рассматривать МФЦ не как поднадзорный прокуратуре объект, а как организация, содействующая реализации целей деятельности прокуратуры РФ, а именно: обеспечения верховенства закона, единства и укрепления закон-

---

<sup>1</sup> Согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона от 17 февраля 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» целями деятельности органов прокуратуры являются обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

ности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Содействие МФЦ в реализации целей деятельности прокуратуры<sup>1</sup> может осуществляться посредством предоставления органам прокуратуры информации о деятельности поднадзорных прокуратуре объектов, уполномоченных на предоставление услуги (механизм реализации предоставления информации будет приведен ниже по тексту).

Данная информация может использоваться для формирования статистических данных состояния законности на поднадзорной территории, выявления нарушений законодательства, что в перспективе будет способствовать отслеживанию тенденции нарушений прав и свобод человека и гражданина на поднадзорной территории, выявлению наиболее проблемных поднадзорных объектов, формированию общей картины состояния законности при предоставлении услуг через МФЦ уполномоченными органами и организациями, эффективной организации фронта работ органов прокуратуры.

МФЦ является стратегически правильным выбором для организации деятельности органов прокуратуры, потому что и МФЦ, и прокуратура известны как универсальные структуры, которые осуществляют свою деятельность с разнообразными органами и организациями. Данное обстоятельство позволит наладить информирование органов прокуратуры МФЦ с максимальной эффективностью при минимальном расходе ресурсов.

Согласно п. 4 ст. 5 Федерального закона № 210-ФЗ при получении государственных и муниципальных услуг заявители имеют право на досудебное (внесудебное) рассмотрение жалоб в процессе получения государственных и (или) муниципальных услуг. В гл. 2.1 указанного закона установлен порядок досудебного (внесудебного) обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа, предоставляющего государственную услугу, органа, предоставляющего муниципальную услугу, должностного лица органа, предоставляющего государственную услугу, или органа, предоставляющего муниципальную услугу, либо государственного или муниципального служащего, многофункционального центра, работника многофункционального центра, а также организаций, предусмотренных ч. 1.1 ст. 16 настоящего Федерального закона, или их работников. В ст. 11.1 Федерального закона № 210-ФЗ установлен закрытый перечень оснований для обращения с жалобой. Данные основания фактически являются нарушениями прав заявителя уполномоченным на предоставление услуги органом. Таким образом, еще на стадии подачи документов на предоставление государственных и муниципальных услуг возникают административные барьеры.

Также прокуратурой регулярно проводятся проверки соблюдения требований земельного, градостроительного законодательства, в том

числе, соблюдения органами местного самоуправления сроков рассмотрения заявлений о предоставлении земельных участков, предварительном согласовании и т.д. Для проведения которых необходима информация о сроках рассмотрения Окружной администрацией заявлений по вопросу предоставления земель и земельных участков, находящихся муниципальной собственности, или государственная собственность на которые не разграничена, доступ к которой может обеспечить МФЦ.

При проведении проверок соблюдения законодательства о противодействии коррупции при выделении земельных участков и выдаче разрешений для строительства многоквартирных домов требуется следующая информация:

- анализ результатов заседаний рабочей группы по рассмотрению обращений об отказе в предварительном согласовании предоставления земельных участков, предоставлении земельных участков в собственность (аренду) без торгов;
- анализ поступивших заявлений о выдаче разрешения на строительство, по которым принято отрицательное решение (причины и обоснованность принятого решения);
- анализ поступивших заявлений о переводе земель из одной категории в другую, изменении вида разрешенного использования земельных участков, по которым принято отрицательное решение (причины и обоснованность принятого решения);
- анализ поступивших заявлений о предоставлении земельных участков в собственность или в аренду без торгов, по которым принято отрицательное решение (причины и обоснованность принятого решения);
- о фактах несоблюдения порядка и сроков предоставления земельных участков, выдачи разрешений на строительство;
- о фактах истребования у застройщиков документов, не предусмотренных ч. 7 ст. 51 ГрК РФ для получения разрешения на строительство МКД;
- о сроках рассмотрения Окружной администрацией заявлений по вопросу предоставления земель и земельных участков, находящихся муниципальной собственности, или государственная собственность на которые не разграничена и т.д.

Указанные ситуации являются рядовыми в рамках деятельности органов прокуратуры, объем и разноплановость запрашиваемой информации у МФЦ указывают на необходимость оперативного и качественного взаимодействия. В случае наличия института содействия МФЦ органам прокуратуры эффективность и оперативность деятельности прокуратуры однозначно повысится.

В целях совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов автором предлагается механизм взаимодействия органов прокуратуры с многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ).

Такое взаимодействие в рамках осуществления прокурорского надзора за исполнением законов возможно посредством предоставления МФЦ органам прокуратуры информации о необоснованных и незаконных отказах в предоставлении услуг, о нарушении уполномоченными органами и организациями установленного порядка предоставления услуг.

Сам механизм предоставления информации может быть реализован в следующих формах:

- участие представителя прокуратуры в собраниях с представителями уполномоченных органов и организаций по обсуждению законности и обоснованности их решений,
- направление в органы прокуратуры информации по конкретным поднадзорным органам и организациям для дачи оценки действиям (бездействию) уполномоченных органов и организаций,
- заключение дополнительного соглашения между органами прокуратуры и МФЦ по взаимодействию в вышеупомянутых формах.

Так, приказом руководителя Государственного автономного учреждения «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Саха (Якутия)» (далее – ГАУ «МФЦ РС(Я)») от 30 марта 2015 г. № 84 утверждено положение, определяющее основные вопросы организации и функционирования ГАУ «МФЦ РС(Я)» (далее – Положение).

В соответствии с п. 1.2. Положения МФЦ создан для организации доступа физических и юридических лиц к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в соответствии с положениями Федерального закона № 210-ФЗ, а также развития межведомственного взаимодействия, в том числе за счет обеспечения информационного обмена.

Также п. 1.6. Положения установлено, что в компетенцию МФЦ входят вопросы оказания бесплатной юридической помощи гражданам в случаях и порядке, предусмотренных Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», Законом Республики Саха (Якутия) от 15 декабря 2012 г. № 1146-З 1191-IV «О бесплатной юридической помощи в Республике Саха (Якутия)».

П. 2.1. Основными принципами организации функционирования МФЦ являются: соблюдение прав и законных интересов физических и юридических лиц-получателей государственных и муниципальных

услуг, законность реализации процедур предоставления государственных и муниципальных услуг, синхронизация процедур предоставления взаимосвязанных («комплексных») государственных и муниципальных услуг территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти РС(Я), органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ, своевременность предоставления государственных и муниципальных услуг, использование информационно-коммуникационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг, обеспечение возможности получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством РФ, по выбору заявителя, обеспечение доступности обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья, открытость деятельности.

В контексте данной статьи следует обратить внимание на такие цели создания МФЦ, как повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, развитие и совершенствование форм межведомственного взаимодействия, повышение удовлетворенности физических и юридических лиц качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, а также особое внимание уделить противодействию коррупции и ликвидации рынка посреднических услуг при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Однако п. 6.2. Положения устанавливает, что МФЦ не несет ответственность за неисполнение государственными и муниципальными органами (подведомственными организациями), предоставляющими услуги на базе МФЦ, условий и порядка предоставления государственных и муниципальных услуг.

Досудебная претензионная работа МФЦ в г. Якутске на необоснованные решения органов государственной власти включает в себя два направления: рассмотрение обращений на рабочих группах, подготовка претензионных писем.

По признаку обоснованности, поступившие отказы, возвраты, доработки и приостановки подразделяются МФЦ на обоснованные, обоснованные/по настоянию, обоснованные/не выявляемые. Обоснованность поступивших отказов и возвратов по всем ТОСП определяется ответственным юрисконсультлом ОПЭиОБЮП. Также на основании приказа от 15 июня 2016 г. № 264/1 «Об утверждении Плана мероприятий по передаче обращений на обработку возвратов, доработок и приостановлений из ОПЭиО-

БЮП в СОК КС». Основным критерием определения требований органов незаконными является несоответствие требованиям административных регламентов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих процесс предоставления услуги.

В настоящее время актуальной и действующей является рабочая группа по рассмотрению решений об отказе в предоставлении муниципальных услуг Окружной администрации г. Якутска, оказываемых на базе ГАУ «МФЦ РС(Я)». Так, заседания рабочей группы проходят в составе: представители МКУ «Агенство земельных отношений» ГО «город Якутск» и МБУ «Главное архитектурно-планировочное управление» Окружной администрации г. Якутска, ОПЭиОБЮП ГАУ «МФЦ РС(Я)». Заседания рабочей группы проходят еженедельно с представителями вышеуказанных подразделений Окружной администрации города Якутска, по итогам которых составляется протокол с результатами рассмотрения, направляется претензионное письмо от имени руководителя ГАУ «МФЦ РС(Я)» в адрес руководства Окружной администрации города Якутска.

Всего в период с января по декабрь 2017 г. на 36 заседаниях рабочей группы по рассмотрению отказов в предоставлении услуг (7 заседаний в I квартале 2017 г., 6 во II квартале 2017 г., 10 в III квартале, 13 в IV квартале) было рассмотрено 582 обращения. Из них с положительным результатом – 476, что составляет 81,8 % от всех обращений, рассмотренных на рабочих группах. По 106 обращениям решение ОГВ не изменилось (что составляет 18,2 % от всех обращений, рассмотренных на рабочих группах).

Всего в период с января по сентябрь 2018 г. на 44 заседаниях рабочей группы по рассмотрению отказов в предоставлении услуг было рассмотрено 320 обращения. Из них с положительным результатом – 213, что составляет 66,6 % от всех обращений, рассмотренных на рабочих группах. По 107 обращениям решение ОГВ не изменилось, что составляет 33,4 % от всех обращений, рассмотренных на рабочих группах.

Эффективность процедуры рассмотрения отказов, проводимая ГАУ «МФЦ РС(Я)» подтверждает анализ рассмотрений и разрешений обращений прокуратурой г. Якутска по итогам 2018 г.: снижению количества жалоб способствует проводимая ГАУ МФЦ РС(Я) работа по сплошной проверке принятых отказов в предоставлении муниципальной услуги и оспариванию отказов в порядке подчиненности.

Позицию Окружной администрации г. Якутска относительно решений рабочей группы можно проследить в объяснении представителя МКУ «АЗО», данном при проверке прокуратурой наличия признаков административного правонарушения: указанные решения об отказе рассмотрены на рабочей группе при ГАУ «МФЦ в РС(Я)», по результатам которой участники группы пришли к выводу о необоснованности принятых решений. Вместе

с тем результаты рабочей группы носят для МКУ «АЗО» рекомендательный характер, в связи с чем решения оставлены без изменения.

Также в качестве примера можно привести Государственное автономное учреждение республики Дагестан «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг в республике Дагестан» (далее – ГАУ «МФЦ Республики Дагестан»): на площадке РИА «Дагестан» прошла пресс-конференция руководителя Республиканского МФЦ Османа Хасбулатова: «Все отказы и просрочки при оказании этих услуг, проходят правовую экспертизу. При фактах вынесения незаконных решений, мы обращаемся в прокуратуру»<sup>2</sup>.

В ходе проведенного исследования выяснилось, что в ГАУ «МФЦ Республики Дагестан» процедура рассмотрения отказов в предоставлении услуг проходит аналогично процедуре в ГАУ «МФЦ РС(Я)».

Таким образом, объем и разноплановость необходимой органам прокуратуры информации, которую предоставляет МФЦ, указывают на необходимость наличия института содействия для повышения эффективности и оперативности деятельности прокуратуры.

Поэтому в целях совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов автором предлагается механизм взаимодействия органов прокуратуры с многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг.

Сам механизм предоставления информации о необоснованных и незаконных отказах в предоставлении услуг, о нарушении уполномоченными органами и организациями установленного порядка предоставления услуг может быть реализован в следующих формах:

- участие представителя прокуратуры в собраниях с представителями уполномоченных органов и организаций по обсуждению законности и обоснованности их решений;
- направление в органы прокуратуры информации по конкретным поднадзорным органам и организациям для дачи оценки действиям (бездействию) уполномоченных органов и организаций;
- заключение дополнительного соглашения между органами прокуратуры и МФЦ по взаимодействию в вышеупомянутых формах.

---

<sup>2</sup> URL: <http://mfcrd.ru/news/na-ploshhadke-ria-dagestan-proshla-press-konferentsiya-rukovoditelya-respublikanskogo-mfts-osmana-hasbulatova/> (дата обращения: 10.09.2019).

**Артем Васильевич ШИШОВ**  
*Прокурор Мосальского района  
прокуратуры Калужской области,  
аспирант Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

## **К ВОПРОСУ О ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ СРОКАХ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАЛОГА В КАЧЕСТВЕ МЕРЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию сроков применения залога в качестве меры пресечения. В статье затрагивается проблема, связанная с отсутствием в законе процессуальных сроков применения залога. Подчеркиваются негативные последствия, сказывающиеся на развитии залога. Закрепление сроков применения залога в перечень основных понятий УПК РФ расширит применение залога в качестве меры пресечения.

**Ключевые слова:** уголовное судопроизводство; мера пресечения; заключение под стражу; залог; процессуальные сроки.

**Artem Vasilievich SHISHOV**  
*The Prosecutor of the Mosalsk District  
of the Prosecutor's office of the Kaluga Region*

## **ON THE QUESTION OF THE PROCEDURAL TERMS OF APPLYING THE BAIL AS A PREVENTIVE MEASURE**

**Abstract.** The article is devoted to the research of the terms of applying the bail as a preventive measure. The article deals with the problem related to the absence of procedural terms of applying the bail in law. Negative consequences affecting on the development of bail are emphasized. Including the terms of applying the bail into the list of general definitions of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation will expand the use of the bail as a preventive measure.

**Keywords:** criminal proceedings; preventive measure; taking into custody; bail; procedural terms.

Полагаем, стоит уделить особое внимание проблеме, связанной с бессрочностью применения залога в качестве меры пресечения и отсутствию возможности зачета времени его применения в срок содержания под стражей.

Ст. 106 УПК РФ не предусматривает сроки применения залога в качестве меры пресечения, что является важным отличием от иных мер пресечения, избираемых судом.

Остается актуальным вопрос о сроке данной меры пресечения, поскольку не должно в нарушение разумных сроков находиться в залоге имущество залогодателя, в ситуациях, когда дело приостановлено или сроки следствия многократно продлеваются. Между тем, залогодатель не имеет права потребовать возвращения залога ни при каких обстоятельствах до тех пор, пока дело не получит окончательного разрешения.

Своего рода бессрочность потенциально содержит в себе угрозу правам и законным интересам залогодателя. Поэтому следует предусмотреть в законе случаи обязательного рассмотрения судом вопроса о продлении срока действия данной меры пресечения, в том числе тогда, когда уголовное дело приостанавливается производством или срок следствия продляется свыше одного года.

Отсутствие срока применения залога влечет за собой ряд негативных последствий и ограничений прав участников уголовного судопроизводства со стороны защиты.

Проанализируем нормы действующего уголовно-процессуального законодательства, касающиеся иных мер пресечения. Как следует из ч. 2 ст. 107 УПК РФ, домашний арест избирается на срок до двух месяцев. Кроме того, законодатель предусматривает возможность продления срока домашнего ареста по решению суда в порядке, установленном ст. 109 УПК РФ. Также указанной нормой регламентирован максимальный срок домашнего ареста.

Несмотря на относительно недавнее введение в действие новой меры пресечения – запрета определенных действий, законодателем предусмотрены процессуальные сроки его применения. Аналогично домашнему аресту установление и продление срока запрета определенных действий регламентировано ст. 109 УПК РФ. При этом ч. 10 ст. 105<sup>1</sup> УПК РФ предусмотрены следующие сроки применения запрета определенных действий, которые не могут превышать по уголовным делам: о преступлениях небольшой и средней тяжести – 12 месяцев; о тяжких преступлениях – 24 месяца; об особо тяжких преступлениях – 36 месяцев.

Процессуальные сроки применения приведенных мер пресечения положительно влияют на их использование в практике. К тому же время применения данных мер пресечения идет в зачет времени содержания под стражей, что в свою очередь скажется на назначении окончательного наказания в случаях вынесения судом обвинительного приговора. В соответствии с ч. 10 ст. 109 УПК РФ в срок содержания под стражей также засчитывается время, в том числе запрета, предусмотренного п. 1 ч. 6 ст. 105<sup>1</sup> УК РФ, из расчета два дня его применения за один день содержания под стражей, домашнего ареста.

Однако до настоящего времени срок применения залога в качестве меры пресечения не регламентирован законом, что негативно сказывается

на перспективах развития данного института права, в том числе в связи с возникшей неопределенностью, в которой оказываются потенциальные залогодатели (иное физическое или юридическое лицо), поскольку последние в полной мере не осознают срок предоставления того или иного имущества в качестве предмета залога, что может сказаться на их экономическом положении.

Еще в большей степени нам указывает на необходимость введения в действие срока применения залога тот факт, что в соответствии с ч. 8<sup>1</sup> ст. 106 УПК РФ при избрании залога в качестве меры пресечения суд вправе возложить на подозреваемого или обвиняемого обязанность по соблюдению запретов, предусмотренных ч. 6 ст. 105<sup>1</sup> УПК РФ, в том числе выходить в определенные периоды времени за пределы жилого помещения, в котором он проживает в качестве собственника, нанимателя либо на иных законных основания (п. 1 ч. 6 ст. 105<sup>1</sup> УПК РФ). На лиц, которым избрана мера пресечения в виде залога с возложением обязанности по запрету определенных действий, не будет распространяться правило зачета времени в срок содержания под стражей, в отличие от лиц, которым избрана мера пресечения в виде запрета определенных действий. Тем самым возникает неопределенная ситуация, когда в отношении лица избрана более тяжкая мера пресечения, но при этом законодателем не предусмотрен зачет отбытого времени.

Полагаем целесообразным внести предложение об изменениях в уголовно-процессуальном законодательстве, связанных со сроком действия залога в качестве меры пресечения и зачета времени его применения в срок содержания под стражей, дополнив ч. 2 ст. 106 УПК РФ следующим: «Срок применения залога с момента вынесения судом решения о его установлении не может превышать по уголовным делам:

- о преступлениях небольшой и средней тяжести – 12 месяцев;
- о тяжких преступлениях – 24 месяца;
- об особо тяжких преступлениях – 36 месяцев».

С учетом того, что суд при избрании меры пресечения в виде залога вправе возложить на подозреваемого (обвиняемого) запрет выходить в определенные периоды времени за пределы жилого помещения, в котором он проживает в качестве собственника, нанимателя либо на иных законных основания, то в данных обстоятельствах указанное время необходимо засчитывать в срок содержания под стражей, по правилам, установленным п. 11 ч. 10 ст. 109 УПК РФ. Полагаем необходимым указанный пункт изложить в следующей редакции: «запрета, предусмотренного п. 1 ч. 6 ст. 105<sup>1</sup> настоящего Кодекса, а также залога с возложением на подозреваемого (обвиняемого) запрета, предусмотренного п. 1 ч. 6 ст. 105<sup>1</sup> настоящего Кодекса, из расчета два дня его применения за один день содержания под стражей».

Предлагаемые изменения позволят уравнивать положение залога в системе иных мер пресечения, что положительно скажется как на развитии самого института права, так и на повышении распространенности его применения.

Встречающиеся в практике судебные решения отражают, в том числе и другие правовые нюансы, возникающие в последствии избрания меры пресечения в виде залога<sup>1</sup>. Как мы видим, суд, изменяя меру пресечения на залог, одновременно продлевает срок содержания под стражей, в случае невнесения предмета залога, данное обстоятельство регламентировано ч. 8 ст. 106 УПК РФ, из которой следует, что если внесение залога применяется вместо ранее избранной меры пресечения, то эта мера пресечения действует до внесения залога.

На практике допускается такая ситуация, когда суд по собственной инициативе изменит меру пресечения в виде залога взамен ранее избранной меры пресечения в виде заключения под стражу, при этом денежная сумма, требуемая в качестве залога, окажется непосильной для подозреваемого (обвиняемого) или иного потенциального залогодателя, но в тоже время предельный срок содержания под стражей, предусмотренный ст. 109 УПК РФ, может в данный момент истекать.

При этом законодателем в ч. 8 ст. 106 УПК РФ не предусмотрены ограничения применения залога вместо ранее избранной меры пресечения в виде заключения под стражей, с учетом достижения ее предельных сроков, в результате подозреваемый (обвиняемый) может находиться под стражей за рамками максимальных сроков содержания под стражей, что существенно нарушает их права.

С целью исключения подобных ситуаций полагаем необходимым внести соответствующие изменения в ч. 8 ст. 106 УПК РФ, изложив в следующей редакции: «Если внесение залога применяется вместо ранее избранной меры пресечения, то эта мера пресечения действует до внесения залога, за исключением случаев достижения предельных сроков содержания под стражей, предусмотренных ст. 109 УПК РФ».

Предлагаемые изменения заполнят пробел в законодательстве, что в последующем положительно отразится на соблюдении прав подозреваемого (обвиняемого).

---

<sup>1</sup> Апелляционное постановление Московского городского суда от 26 сентября 2018 г. по делу № 10-16875/18 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 24.08.2019).

## **СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ**

### **LIST OF ABBREVIATIONS**

АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации

ГПК РФ – Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

ГрК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации

КАС РФ – Кодекс административного судопроизводства  
Российской Федерации

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных  
правонарушениях

НК РФ – Налоговый кодекс Российской Федерации

СЗ РФ – Собрание законодательства Российской Федерации

ТК ЕАЭС – Таможенный кодекс Евразийского Экономического Союза

ТК РФ – Трудовой кодекс Российской Федерации

УИК РФ – Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации

УК РФ – Уголовный кодекс Российской Федерации

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

*Научное издание*

**ЗАЩИТА ПРАВ И СВОБОД  
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА:  
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

***Сборник статей участников  
Международной научно-практической конференции  
(I Международной Школы-семинара  
молодых ученых-юристов),  
г. Москва, 10 сентября 2019 г.***

Редактор – *Н.В. Бессарабова*  
Компьютерная верстка *Н.В. Бессарабовой*

Подписано к изданию 20.03.2020. Формат 60x84<sup>1/16</sup>.  
Гарнитура Times New Roman Суг. Усл.-печ. л. 15,75. Тираж ... экз. Зак. № \_\_\_\_.

Отпечатано в ООО «ИПЦ „Маска“»  
117246, Москва, Научный проезд, д. 20, стр. 9, оф. 212  
Телефон: +7 (495) 510-32-98