

УНИВЕРСИТЕТ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СИСТЕМА ФУНКЦИЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(Сухаревские чтения)

Сборник материалов
VI Всероссийской научно-практической
конференции

(Москва, 9 октября 2020 г.)

Москва • 2021

УДК 347.962
ББК 67.721-9
С40

Под общей редакцией О.С. Капинус, ректора Университета прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора.

Научное редактирование А.Ю. Винокурова, главного научного сотрудника НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора.

Составители:

И.А. Васькина, научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации;

Н.А. Кулакова, старший научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации;

А.С. Семенов, старший научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Рецензенты:

Н.Д. Бут, заведующий отделом научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в социально-экономической сфере, доктор юридических наук;

Н.Н. Карпов, заведующий кафедрой прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства и участия прокурора в гражданском, административном судопроизводстве и арбитражном процессе, доктор юридических наук, профессор.

Система функций прокуратуры Российской Федерации (Сухаревские чтения):
сб. материалов VI Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 9 окт. 2020 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; [под науч. ред. А.Ю. Винокурова; сост. И.А. Васькина, Н.А. Кулакова, А.С. Семенов]; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2021. – 438 с.

В сборник включены доклады и выступления участников VI Всероссийской научно-практической конференции «Система функций прокуратуры Российской Федерации по защите прав и свобод человека и гражданина» (Сухаревские чтения), проведенной в Университете прокуратуры Российской Федерации 9 октября 2020 г., а также рекомендации, выработанные по итогам обсуждения темы конференции. В работе научного собрания приняли участие представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации, российских научных и образовательных организаций, слушатели Университета прокуратуры Российской Федерации.

Для работников прокуратуры, научных и педагогических работников, докторантов, аспирантов, магистрантов и студентов, интересующихся проблемами организации и деятельности российской прокуратуры.

Должности выступающих указаны на момент проведения конференции.

УДК 347.962
ББК 67.721-9

© Университет прокуратуры
Российской Федерации, 2021

Вступительное слово

О.С. Капинус,
ректор Университета прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор

Уважаемые коллеги!

Мы рады приветствовать участников VI Всероссийской научно-практической конференции «Система функций прокуратуры Российской Федерации» (Сухаревские чтения).

«Сухаревские чтения» согласно сложившейся многолетней традиции приурочены ко дню рождения видного государственно-го деятеля А.Я. Сухарева и собирают гостей со всей страны.

В этом году наше мероприятие проходит в заочной форме. Такое решение было принято в связи с особенностями санитарно-эпидемиологической обстановки, вызванной пандемией новой коронавирусной инфекции. Вместе с тем любой желающий мог направить тезисы своей статьи для включения ее в сборник материалов научно-практической конференции.

В работе форума принимают участие представители законодательной, исполнительной и судебной власти, органов прокуратуры, научных и образовательных организаций России.

Уверена, что мероприятия подобного рода, пусть и проводимые в заочной форме, будут способствовать продуктивному обмену практическим опытом и дальнейшему взаимному сотрудничеству.

14 марта 2020 г. Президентом Российской Федерации подписан Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», согласно которому впервые в современной российской истории на конституционном уровне получило закрепление положение о многофункциональном статусе института прокуратуры.

В научной и учебной литературе до настоящего времени отсутствует единообразное понимание структуры осуществляемой прокуратурой Российской Федерации деятельности, что обуславливает необходимость разработки концептуальных основ системы ее функций и проблем законодательной регламентации последних.

Следует отметить, что и в советский период делались попытки по разграничению функций и иных направлений деятельности органов прокуратуры, основанные как на нормах действовавшего тогда законодательства, так и на авторских подходах.

Ученые исходили из конституционных положений от том, что Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры осуществляют высший надзор за исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР (ст. 113 Конституции СССР 1936 г.). Однако происходящие в стране процессы, определяющие состояние законности и правопорядка, потребовали изучения новых видов деятельности прокуратуры, их законодательного закрепления.

Результатом научных разработок, воспринятых прокуратурой и законодателем, стало расширение в Законе СССР «О прокуратуре СССР» (1979 г.) перечня функций прокуратуры посредством включения в него участия в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов, разработки мер предупреждения преступлений и иных правонарушений, координации борьбы с преступностью и иными правонарушениями.

Особенно остро необходимость научного обеспечения теории функций прокуратуры проявилась в 90-е гг. XX в.

В этот период развернулась дискуссия о роли и предназначении прокуратуры, о сохранении ее прежних функций либо о наделении ее только функцией поддержания обвинения в суде по аналогии с зарубежными прокуратурами.

Особое место рассматриваемой проблематике уделялось в двух часто цитируемых работах, изданных в НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, – докладах «Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходный период» и «Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры (в условиях переходного периода)».

Научная деятельность Университета прокуратуры Российской Федерации в настоящее время также направлена на разработку вопросов, касающихся системы функций прокуратуры России, которая развивается в соответствии с возрастанием роли надзорного органа в решении государственных задач, выделяются новые виды и направления деятельности. Поэтому требуется дополнительное научное обоснование их места в соответствующей классификации.

В качестве функций как важнейших видов прокурорской деятельности, правовое регулирование которых сопровождается закреплением полномочий прокуроров на законодательном уровне, выступают: прокурорский надзор с учетом его отраслевого разделения в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», уголовное преследование; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие прокурора в рассмотрении судами дел в рамках конституционного, административного, арбитражного и гражданского судопроизводства, а также в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях.

В последние годы с учетом изменений в законодательстве, а также проведенных научных исследований список функций дополнили: административное преследование, а также контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам. Кроме того, на функциональный статус может претендовать государственный единый статистический учет, поскольку законодательство в этой сфере дополняется новыми нормами.

В теории прокурорской деятельности отдельные авторы под функциями позиционируют также международное сотрудничество прокуратуры и участие прокурора в правотворческой деятельности, однако эти тезисы требуют дополнительного обоснования.

В качестве самостоятельных направлений внешнефункциональной деятельности прокуратуры, не имеющих функционального статуса, рассматриваются: содействие выполнению задач уголовно-исполнительного законодательства, представительство прокуратуры в органах публичной власти; взаимодействие с органами публичной власти и институтами гражданского общества;

мониторинг правоприменения; предупреждение правонарушений, работа с обращениями и прием населения.

Желаю всем участникам конференции найти среди многообразия тем и докладов интересную и полезную информацию. Успехов вам в повседневной научной деятельности и практической работе.

Секция 1.

Теоретические аспекты функциональной деятельности прокуратуры

А.Ю. Винокуров,
главный научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации, доктор
юридических наук, профессор

Сравнительное исследование функции прокурорского надзора прокуратуры Донецкой Народной Республики и прокуратуры Российской Федерации

Донецкая Народная Республика была образована в 2014 г. в результате возникших противоречий с высшими органами власти Украины после осуществленного в том же году государственного переворота и наряду с Луганской Народной, Нагорно-Карабахской, Приднестровской Молдавской республиками, а также республиками Абхазия и Южная Осетия и относится к так называемым государственным образованиям на территории постсоветского пространства.

Особенности функционирования государственно-правовых институтов, в том числе прокуратуры, в указанных республиках представляют интерес для исследователей, что видно на примере работ, опубликованных в последние годы В.Н. Турковой¹. Определенное внимание отдельным аспектам деятельности органов прокуратуры названных государственных образований уделяли в своих статьях и мы².

¹ См.: Туркова В.Н. Прокуратуры новых государственных образований: учеб. пособие. Иркутск: Изд-во ИРНИТУ, 2016. 170 с.; *Ее же*. История и современные характеристики прокуратур новых государственных образований: монография. Иркутск: Изд-во ИРНИТУ, 2018. 250 с.

² См., напр.: Винокуров А.Ю. Правовое регулирование надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в государственных образованиях на постсоветском пространстве // Защита прав и свобод человека в деятельности прокуратуры Российской Федерации и Республики Южная Осетия: сб. материалов круглого стола (Москва, 25 янв. 2019 г.) / под общ. ред. Г.Л. Куликовой; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2019.

В рамках настоящего исследования постараемся дать краткую характеристику осуществляемой прокуратурой Донецкой Народной Республики (далее – ДНР) функции прокурорского надзора путем сравнения ее с аналогичной деятельностью прокуратуры Российской Федерации (далее – РФ).

Касаясь вопросов конституционно-правового статуса, отметим, что в ч. 1 ст. 81 (гл. 7 «Судебная власть и прокуратура в Донецкой Народной Республике») Конституции ДНР, утвержденной постановлением Верховного Совета ДНР от 14.05.2014 № 1-1, закреплено, что «Прокуратура Донецкой Народной Республики осуществляет надзор за соблюдением настоящей Конституции и исполнением законов на территории Донецкой Народной Республики, выполняет иные функции, установленные законом»¹. Как видим, эта формулировка частично напоминает содержание ч. 1 ст. 129 Конституции РФ, вступившей в силу в новой редакции с 4 июля 2020 г.

Базовые положения о функциональности прокуратуры ДНР по примеру России нашли свое закрепление в не так давно принятом (уже втором по счету, а первый принимался в 2016 г.) Законе ДНР от 10.09.2018 № 243-ІНС «О прокуратуре» (далее – Закон о прокуратуре ДНР)², который в рассматриваемой части фактически дословно дублирует положения Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре РФ), что свидетельствует о взятом ориентире на «российскую» модель построения прокуратуры, которая в настоящее время серьезно отличается от украинской, где шесть лет назад отказались от «общего» надзора³.

Говоря о функции прокурорского надзора, подчеркнем, что в ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре ДНР так же, как и в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре РФ, имеет место перечисление пяти надзорных отраслей, содержание которых (за исключением *надзора за исполнением законов государственными исполнителями органов государственной исполнительной службы* – аналога российского

¹ www.dnrsovet.su (дата обращения: 01.10.2020).

² www.dnrsovet.su (дата обращения: 01.10.2020).

³ См.: Закон Украины от 14.10.2014 № 1697-VII «О прокуратуре» // www.kodeksy.com.ua (дата обращения: 01.10.2020).

надзора за исполнением законов судебными приставами)¹ отражено в разд. III, где подобно Закону о прокуратуре РФ в отдельных главах раскрывается содержание:

1) *надзора за исполнением законов*² (который осуществляется в отношении органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, их должностных лиц, органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций³. Предметом охватывается так же, как и в России, *соответствие законам издаваемых указанными органами и лицами правовых актов* (гл. 1). Как видим, круг поднадзорных прокурорам органов, организаций и лиц, с одной стороны, напоминает (за некоторыми изъятиями – Следственный комитет РФ, общественные наблюдательные комиссии) соответствующий перечень в п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре РФ. В то же время упоминание «органов исполнительной власти» без исключений позволяет высказать предположение, что сюда же правомерно включить и Правительство ДНР⁴.

Фактически дословно воспроизводятся ст. 22, 23, 24, 25¹ российского законодательного акта относительно надзорных полномочий (также ст. 22), особенностей принесения протеста на незаконный правовой акт (ст. 23), вынесения постановления об устранении нарушений закона (ст. 24), объявления предостережения о недопустимости нарушений закона (ст. 26), а в ст. 25 по-

¹ Подчеркнем, что в ранее действовавшем Законе ДНР от 29.04.2016 № 122-ІНС «О прокуратуре Донецкой Народной Республики» (далее – Закон о прокуратуре ДНР 2016 г.) (www.dnrsovet.su (дата обращения: 01.10.2020) упоминание о данном направлении (отрасли) прокурорского надзора отсутствовало. При этом отметим, что на официальном сайте Народного Совета ДНР информация о принятии законодательного акта, аналогичного Федеральному закону от 21.07.1997 № 118-ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации», равно как и Федеральному закону от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», отсутствует.

² В ч. 1 ст. 1 Закона ДНР 2016 г. прокуратура ДНР определялась как система органов, осуществляющих надзор за исполнением не только законов, но и нормативных правовых актов Главы ДНР, правда, в п. 1 ч. 2 этой же статьи «общенадзорная» отрасль не учитывала этот нюанс, а вот в ч. 1 ст. 23 при характеристике предмета надзора он воспроизводился.

³ В Законе о прокуратуре ДНР 2016 г. в круг поднадзорных в п. 1 ч. 2 ст. 1 также включались физические лица – предприниматели, однако в ч. 1 ст. 23 предметом надзора они не охватывались.

⁴ Согласно ч. 1 ст. 1 Закона ДНР от 30.11.2018 № 02-ІНС «О Правительстве Донецкой Народной Республики» Правительство ДНР является высшим республиканским исполнительным органом государственной власти.

мимо постановления о возбуждении производства об административном правонарушении¹ закреплено, как это имело место и в Законе о прокуратуре РФ до сентября 2007 г., право выносить постановление о возбуждении уголовного дела.

Что касается оснований и порядка проведения прокурорами проверок, то п. 2–15 Закона о прокуратуре ДНР дословно воспроизводят аналогичные нормы Закона о прокуратуре РФ.

Здесь же с точки зрения научной классификации «общего» надзора упомянем предусмотренное ст. 10 Закона о прокуратуре ДНР *проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов*, базовые положения которой нашли отражение в аналогичном российскому² Законе ДНР от 14.09.2018 № 244-ІНС «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»³, который относительно компетенции прокуратуры фактически слово в слово дублирует ст. 3 российского одноименного законодательного акта.

Закон ДНР от 09.06.2015 № 51-ІНС «О противодействии экстремистской деятельности»⁴ применительно к надзорным полномочиям прокуроров (объявление предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (ст. 6), вынесение предупреждения общественному или религиозному объединению или иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (ст. 7), вынесение предупреждения о недопустимости распространения экстремистских материалов через средства массовой информации и осуществления ими экстремистской деятельности (ст. 8), вынесение решения о приостановлении деятельности общественного или религиозного объединения до рассмотрения судом заявления о ликвидации либо запрете деятельности общественного или религиозного объ-

¹ В ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре ДНР так же, как и в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре РФ, речь идет о *постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении*.

² См.: Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

³ URL: www.dnrsovet.su (дата обращения: 01.10.2020).

⁴ URL: www.dnrsovet.su (дата обращения: 01.10.2020).

едения (ст. 10) дословно воспроизводит аналогичные даже по нумерации статьи одноименного российского закона¹.

Также следует отметить, что согласно ч. 1 ст. 20 Закона ДНР от 24.08.2015 № 71-ІНС «Об информации и информационных технологиях»² в случае обнаружения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, включая случай поступления уведомления о распространении такой информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, Генеральный прокурор ДНР или его заместители направляют требование в уполномоченный республиканский орган исполнительной власти о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такую информацию. Фактически речь идет об аналоге ст. 15³ Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³. В то же время положения введенной в марте 2019 г. в российский законодательный акт ст. 15.1¹, касающейся реагирования Генерального прокурора РФ и его заместителей на информацию, выражающую в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам России, Конституции РФ или органам, осуществляющим государственную власть в России, пока не нашли своей экстраполяции в Законе ДНР.

Обращает на себя внимание, что такой важный для российских прокуроров участок «общенадзорной» работы, как согласование внеплановых выездных проверок контрольно-надзорных органов⁴, не нашел закрепления в Законе ДНР от 01.09.2015 № 76-ІНС

¹ См.: Федеральный закон от 25.07.2020 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 3031.

² URL: www.dnrsovet.su (дата обращения: 01.10.2020).

³ СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

⁴ См. ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.

«О государственном надзоре в сфере хозяйственной деятельности»¹. В определенном смысле в качестве примера рецепции из российского закона можно назвать п. 3 ч. 5 ст. 26 Закона ДНР от 13.07.2016 № 140-ИНС «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях»², согласно которому одним из оснований для проведения уполномоченным органом внеплановой проверки религиозной организации является *требование прокурора о проведении проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям*³;

2) надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина указанными выше органами, организациями и лицами (гл. 2).

Статья 27 Закона о прокуратуре ДНР с учетом оговоренного выше круга поднадзорных органов, организаций и лиц фактически дублирует ст. 26 Закона о прокуратуре РФ в части предмета рассматриваемой отрасли надзора, в том числе распространяет на эту сферу правоотношений положения ч. 2–15 ст. 21 об основании и порядке проведения проверок. Также идентичны соответствующим нормам (ст. 27, 28) российского законодательного акта ст. 28 «Полномочия прокурора» и 29 «Протест и представление прокурора» Закона о прокуратуре ДНР. Единственным значимым отличием является упоминание, как это было в п. 2 ст. 27 Закона о прокуратуре РФ до сентября 2007 г., о возбуждении прокурором уголовного дела при наличии оснований полагать, что нарушения прав и свобод человека и гражданина имеют характер преступления (ч. 2 ст. 28).

Принимая во внимание особое отношение в прокуратуре РФ к вопросам защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, отметим, что в отличие от аналогичного российского за-

¹ URL: www.dnrsovet.su (дата обращения: 01.10.2020).

² URL: www.dnrsovet.su (дата обращения: 01.10.2020).

³ Напомним, что в российском законодательстве помимо непосредственного закрепления в ст. 10 Закона № 294-ФЗ подобные положения содержатся более чем в тридцати нормах законодательных актов (подробнее об этом см.: Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). В 2 т. Т. 1. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2019. С. 214–215).

конодательства¹, где закреплена совокупность специфических полномочий прокуроров², в ч. 2 ст. 36 Закона ДНР от 18.05.2015 № 36-ІНС «О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»³ роль прокуроров обозначена только в контексте надзора за исполнением законов органами и организациями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, что дословно повторяет аналогичную формулировку в п. 3 ст. 10 одноименного российского законодательного акта;

3) *надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие* (гл. 3). Статьи 30 «Предмет надзора» и 31 «Полномочия прокурора» Закона о прокуратуре ДНР практически полностью повторяют соответствующие нормы (ст. 29 и 30) Закона о прокуратуре РФ, т.е. в части полномочий прокуроров отсылают к специальному законодательству. При этом в отличие от российской нормы упоминается почему-то только уголовно-процессуальное законодательство, хотя оперативно-розыскная деятельность регламентируется самостоятельным законодательным актом.

Здесь отметим, что согласно ст. 22 Закона ДНР от 10.09.2018 № 239-ІНС «Об оперативно-разыскной деятельности» (далее – Закон ДНР об ОРД)⁴ так же, как и в ст. 21 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон № 144-ФЗ)⁵, прокурорский надзор за исполнением законов в рассматриваемой сфере осуществляется Генеральным прокурором и уполномоченными им прокурорами. В целом содержание рассматриваемых статей можно считать идентичным.

¹ См.: Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.

² См. подробнее об этом: *Винокуров А.Ю.* Специальные полномочия прокурора в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних // Проблемы защиты прав ребенка в Российской Федерации: сб. материалов науч. конф. (г. Москва, Моск. гуманитар. ун-т, 24 марта 2011 г.). М.: МосГУ, 2011.

³ URL: www.dnrsovet.su (дата обращения: 01.10.2020).

⁴ URL: www.dnrsovet.su (дата обращения: 01.10.2020).

⁵ СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

Вместе с тем обращает на себя внимание то обстоятельство, что в Законе ДНР об ОРД решения, относимые российским законодательным актом к прерогативе суда, принимаются прокурором.

Начнем с того, что действия органов, осуществляющих ОРД, в силу ч. 2 ст. 5 обжалуются только в вышестоящий орган либо *прокурору*, хотя в ч. 6 этой же статьи упоминается об обязательности принятия указанными субъектами, а также судом мер по восстановлению нарушенных прав и законных интересов физических и юридических лиц, возмещению причиненного им вреда.

Согласно ч. 4 ст. 5 за три месяца до дня уничтожения материалов, отражающих результаты оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ), проведенных на основании постановления, санкционированного прокурором, об этом *уведомляется прокурор*. Соответственно на основании ч. 2 ст. 8 Закона ДНР об ОРД проведение ОРМ, которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также на неприкосновенность жилища, допускается *с разрешения (санкции) прокурора*. В силу ч. 3 этой же статьи при проведении указанных ОРМ в не терпящих отлагательств случаях (т. е. без санкции прокурора) об этом в течение 24 часов *должен быть уведомлен Генеральный прокурор ДНР либо его заместитель*, которые до истечения 48 часов со времени начала таких ОРМ *обязаны дать разрешение либо отказать в даче такового*. Также согласно ч. 6 ст. 8 в случае установления прослушивания переговоров по заявлению отдельных лиц (с их согласия) при возникновении угрозы их жизни, здоровью, собственности об этом в течение 48 часов *уведомляется прокурор*.

Непосредственно основания и порядок рассмотрения Генеральным прокурором ДНР (его заместителями) материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении ОРД закреплен в ст. 10 указанного законодательного акта. Он в основном схож с российским порядком рассмотрения таких документов судом (ст. 9 Закона № 144-ФЗ), однако орган, осуществляющий ОРД, которому отказано в санкционировании ОРМ, не вправе обжаловать такое решение, что объяснимо должностным положением руководителей прокурорской системы

ДНР, в то время как в России имеется возможность обращения в вышестоящий суд.

В качестве поднадзорных объектов в рассматриваемой сфере в соответствии со ст. 14 указанного законодательного акта выступают оперативные подразделения: а) органов внутренних дел; б) органы государственной безопасности; в) органы, исполняющие уголовные наказания. Российский закон (ст. 13) называет 6 таких структур, не считая оперативного подразделения органа внешней разведки Минобороны России.

Единым недостатком и в Законе ДНР об ОРД, и в Законе № 144-ФЗ является отсутствие полномочий, направленных на устранение нарушений закона, который не может быть восполнен на уровне организационно-распорядительных документов, равно как и неприменим, по нашему твердому убеждению, принцип аналогии с использованием актов прокурорского реагирования из «общенадзорного» арсенала¹.

В свою очередь, Уголовно-процессуальный кодекс ДНР от 10.09.2018 № 240-ІНС (далее – УПК ДНР)² содержит несколько норм, имеющих отношение непосредственно к надзору за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, как то: ст. 27 «Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве», согласно ч. 2 которой прокурор обязан на всех стадиях уголовного судопроизводства своевременно принимать предусмотренные законом меры к устранению любых нарушений закона, от кого бы эти нарушения ни исходили, ст. 112 «Надзор прокурора за законностью возбуждения уголовного дела», гл. 21 «Надзор прокурора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия».

Как известно, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в ч. 1 ст. 37 устанавливает, что прокурор как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения помимо уголовного преследования осуществляет также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, однако подобного содержащемуся в УПК ДНР акцентированию именно на надзорную деятельность в главах и

¹ Подробнее об этом см.: *Винокуров А.Ю.* Полномочия прокурора по надзору за оперативно-розыскной деятельностью // *Представительная власть XXI век.* 2008. № 2, 3.

² URL: www.dnrsovet.su (дата обращения: 01.10.2020).

статьях российского кодифицированного акта нет. Безусловно, данное обстоятельство не принижает содержательной стороны той же ст. 37, гл. 31 «Действия прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением», ст. 226 «Решение прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением», ст. 226⁸ «Решения прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным постановлением» и других норм УПК РФ, закрепляющих компетенцию и раскрывающих полномочия прокуроров.

Органами дознания согласно ст. 113 УПК ДНР выступают: а) полиция; б) органы государственной безопасности; в) командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений; г) таможенные органы; д) начальники учреждений исполнения наказаний, следственных изоляторов; е) органы государственного пожарного надзора; ж) органы охраны государственной границы; з) капитаны морских судов, находящихся в дальнем плавании.

В свою очередь, согласно ст. 114 УПК ДНР следствие осуществляют следователи органов внутренних дел и органов государственной безопасности, а также следователи прокуратуры, причем в Законе о прокуратуре ДНР есть ст. 32 «Расследование преступлений органами прокуратуры», аналогичная ранее (до сентября 2007 г.) действовавшей в Законе о прокуратуре РФ;

4) *надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу* (гл. 4). Здесь отметим, что в части предмета надзора (ст. 33), полномочий прокурора (ст. 34), а также императива об обязательности исполнения постановлений и требований прокурора (ст. 35) Закон о прокуратуре ДНР фактически не отличается от аналогичных норм (ст. 32–34) в Законе о прокуратуре РФ. Исключение составляет, как и в вышеуказанных случаях со ст. 22 и 28, наличие у донецких прокуроров права возбуждать уголовные дела.

При этом отметим, что на официальном сайте Народного Совета ДНР www.dnrsovet.su информация о принятии законодательных актов, аналогичных Закону РФ от 21.07.1993 № 5473-I

«Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Федеральному закону от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ, отсутствует.

Подводя итог проведенному исследованию, подчеркнем, что прокуратура ДНР в части осуществления функции прокурорского надзора в целом незначительно отличается в плане компетенции от российской прокуратуры, однако отдельные упомянутые в тексте аспекты, связанные с надзором за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, выглядят солиднее. Кроме того, российские прокуроры в отличие от своих коллег вот уже более тринадцати лет лишены права самостоятельно возбуждать уголовные дела, и эта тенденция, исходя из занятой руководством Генеральной прокуратуры РФ позиции, в обозримой перспективе сохранится.

О.А. Степанов,
главный научный сотрудник
Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор

Высокие технологии как инструмент реализации функций прокуратуры в современных условиях

Перспективы активного внедрения искусственного интеллекта, распределенного реестра, использования мессенджеров и социальных сетей обуславливают необходимость осмысления этих явлений с точки зрения деятельности прокуратуры в современных условиях.

Такая деятельность является результатом практической реализации определенной части государственных полномочий, ко-

торые вместе с предметами ведения составляют и применение норм уголовного и уголовно-процессуального права. Кроме того, особенности реализации деятельности прокуратуры в России в условиях цифровой трансформации общественной практики связаны с оптимизацией процесса принятия решений, основанного на сборе данных, координации действий значительного количества людей, позволяющего вести надзор за движением уголовных дел в электронном виде.

В качестве основной цели таких мероприятий следует рассматривать значительное повышение эффективности деятельности органов прокуратуры России за счет потенциала использования высоких технологий. В результате этого возможно добиться требуемой оценки качества такой деятельности, прежде всего, за счет обеспечения прозрачности, достоверности и полноты учетных сведений о преступлениях и возможности проследить всю цепочку событий, начиная от сообщения о совершенном преступлении и заканчивая исполнением судебного решения (постановления), уголовного наказания и снятием судимости.

Фактически речь должна идти о создании единой базы электронного документооборота уголовных дел, которая позволит упорядочить процессуальное производство, упростить ведение контроля и надзора, что станет серьезным препятствием для злоупотреблений в уголовных делах, для сокрытия преступлений.

Подобный опыт уже есть, например, в Великобритании, Казахстане, США.

Поскольку в настоящее время отсутствует взаимосвязь между статистической работой и уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов на технологическом уровне, в связи с чем невозможно контролировать движение уголовных дел, развитие Государственной автоматизированной системы правовой статистики (далее – ГАС ПС) вполне может рассматриваться в качестве инструмента контроля за утратой уголовных дел¹.

Достичь необходимого межведомственного консенсуса с другими правоохранительными органами в вопросе функциони-

¹ Например, в 2015–2016 гг. прокуроры установили утрату 107 тыс. уголовных дел о нераскрытых преступлениях прошлых лет, а местонахождение еще 43 тыс. не было установлено.

рования ГАС ПС можно с помощью использования технологии распределенного реестра. В рамках такой технологии речь идет об одновременно распределенной в нескольких организациях базе информационных активов, когда все участники сетевого обмена имеют свою собственную копию данных реестра. При этом безопасность и достоверность активов обеспечиваются криптографическими методами, а записи реестра будут изменяться одним, несколькими или всеми участниками в зависимости от принятых ими правил.

Построение и использование такой платформы в конечном счете предполагают ввод информации о материалах дела и доказательствах в режиме реального времени, обмен файлами уголовных дел между соответствующими органами. При этом сотрудники правоохраны должны быть оснащены инструментами, необходимыми им для того, чтобы иметь возможность собирать (фиксировать) доказательства в цифровом виде на месте преступления, принимать заявления и загружать необходимую информацию с помощью мобильных устройств. Решение этой проблемы связано с использованием универсальной цифровой платформы, в которой информация, полученная первоначально сотрудником полиции в ходе расследования преступления, передается затем другим органам системы уголовной юстиции без дублирования или изменений.

Паспорт цифровой трансформации органов прокуратуры, в частности, предусматривает: создание условий для оперативной реализации надзорной функции в связи с цифровизацией объектов надзора; обеспечение устойчивого и бесперебойного функционирования цифровой инфраструктуры органов прокуратуры России и соответствия состояния информационной безопасности степени ее угроз; переход к сервисной модели цифровой инфраструктуры органов прокуратуры России и ее совершенствование; развитие свободного, устойчивого и безопасного взаимодействия органов прокуратуры России с гражданами, организациями, институтами гражданского общества, органами государственной власти и органами местного самоуправления¹.

¹ Уголовно-юрисдикционная деятельность в условиях цифровизации: монография / Н.А. Голованова, А.А. Гравина, О.А. Зайцев и др. М.: ИЗиСП при Правительстве Рос. Федерации, 2019.

Наряду с этим важно обратить внимание на то, что процесс цифровизации общественной практики должен быть ориентирован на использование потенциала искусственных нейросетей, которые относят к группе так называемых когнитивных технологий. Это понятие подразумевает, что машина выполняет работу, которая раньше считалась исключительной прерогативой людей, и имитирует умственную деятельность человека. Нейросети способны имитировать не только деятельность, но и структуру человеческой нервной системы. Они могут самостоятельно обучаться и действовать на основании предыдущего опыта, с каждым разом становясь все точнее. Такая самообучающаяся система может отслеживать изменения в результатах деятельности правоприменителей, автоматически оценивать ситуацию и отправлять новые актуальные предложения, которые позволят совершенствовать уголовное и уголовно-процессуальное законодательство.

Таким образом, в современных условиях деятельность прокуратуры должна быть ориентирована на осуществление надзора, координацию, оспаривание вопросов и консультирование регуляторных органов на основе внедрения высоких технологий. Данное обстоятельство предполагает проведение дальнейших научных исследований по фиксации и оформлению цифровым образом доказательственной базы, в том числе по представлению в судах доказательств в цифровой форме.

Н.Н. Макеев,
заведующий кафедрой
Алтайского филиала
Российской академии
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

О поправках к Конституции Российской Федерации, предусматривающих усиление независимости прокуратуры

1 июля 2020 г. завершилось общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. На плебисците было одобрено 206 поправок. И если некоторые из них широко обсуждались прессой и общественностью (о недопущении отчуждения российских территорий, защите исторической правды, обеспечении приоритета семейного воспитания, индексации пенсий и пособий, запрете должностным лицам иметь иностранное гражданство и зарубежные счета, недопущении занятия поста Президента России более двух сроков и др.), понятны и ясны, то другие (о перераспределении полномочий между ветвями власти) без серьезных комментариев не отражают всю глубину предстоящих преобразований. Таким поправкам о перераспределении полномочий от Совета Федерации к Президенту о порядке назначения и освобождения от должности Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, а также о перераспределении полномочий от субъектов Российской Федерации к федеральному центру в порядке назначения территориальных прокуроров и будет посвящен проведенный анализ.

Прежняя редакция Конституции Российской Федерации (п. «е¹» ст. 83 и ч. 2, 3 ст. 129) о порядке назначения Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации и освобождения их от должности устанавливала следующий порядок. Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители назначались на должности и освобождались верхней палатой Федерального Собрания – Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. То есть глава государства подбирал кан-

дидатуру руководителя ведомства и представлял ее Совету Федерации, а последний принимал решение о назначении. Такой же порядок существовал и в процедуре освобождения.

Эти полномочия также транслировались в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), где ст. 12 еще указывала дополнительно и на то, что председатель Совета Федерации приводит к присяге лицо, назначенное на должность Генерального прокурора Российской Федерации, который ежегодно представляет палатам Федерального Собрания и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению, а также необходимость представления Президентом Российской Федерации новой кандидатуры в случае отклонения кандидатуры на должность Генерального прокурора Российской Федерации Советом Федерации.

В распределении исследуемых полномочий решающая роль принадлежала Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, но и без инициативы главы государства в подборе и представлении кандидатуры Генерального прокурора Российской Федерации такое назначение вряд ли могло состояться. Здесь также уместно оговориться, что прежняя редакция Конституции Российской Федерации и Закон о прокуратуре сроков для подбора и внесения кандидатуры этого высокопоставленного прокурорского лица (кроме внесения новой кандидатуры после отклоненной), как и сроков рассмотрения вопроса о назначении, освобождении, не устанавливали. Теоретически при таких условиях эти процедуры могли длиться достаточно долго. Да и в практической плоскости мы помним отсутствие единства между Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным и тогдашним составом Совета Федерации в вопросах назначения Генеральным прокурором Российской Федерации в 1994 г. А.Н. Ильюшенко и освобождения от этой должности Ю.И. Скуратова в 1999–2000 гг.

Схожий порядок назначения существовал и в отношении заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, только изначально их кандидатуры подбирал и вносил Президенту Российской Федерации сам Генеральный прокурор Российской Федерации, а затем осуществлялась описанная выше процедура.

Что же предлагают поправки к Конституции Российской Федерации в части изменения порядка назначения и освобожде-

ния от должностей Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей? Они передают основную, решающую роль в назначении и освобождении таких высокопоставленных должностных лиц от Совета Федерации Президенту Российской Федерации. По новому порядку глава государства будет не только подбирать кандидатуры, но и сам назначать их на должности. Теперь согласия или согласования с верхней палатой Федерального Собрания не требуется. Новой редакцией Конституции Российской Федерации установлен термин «после консультаций с Советом Федерации». То есть Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители назначаются на должности Президентом Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации.

Что означает добавленный термин и в каком порядке будет проводиться консультирование? Обратимся к значению консультации в существующих словарях, которые консультацию переводят как *получение совета, рекомендации у специалистов или проведение с ними совещания*. Значит, консультация носит не обязательный, а рекомендательный характер. Президенту Российской Федерации нужно только формально соблюсти установленную процедуру и обратиться в Совет Федерации, а какое решение законодательный орган примет по рассмотренным кандидатурам – положительное или отрицательное и рассмотрит ли вообще – для назначения их на должности никакого значения иметь не будет.

А для освобождения руководителей прокурорской системы от должностей Президенту Российской Федерации даже за консультациями теперь не нужно ни к кому обращаться, он решает этот вопрос единолично.

Усиливает ли измененный порядок полномочия Президента Российской Федерации? По-нашему мнению, безусловно, как и уменьшает (ослабляет) полномочия Совета Федерации. Соответственно, это приведет к снижению влияния законодательного органа страны на руководителей прокуратуры Российской Федерации и к усилению их независимости и прокуратуры в целом.

Однако обновленные процедуры помимо значения термина «консультации» оставляют ряд других вопросов. Один из них – с кем собственно Президент Российской Федерации будет эти консультации проводить или кто должен в Совете Федерации рассматривать представленные кандидатуры: весь состав Совета

на пленарном заседании, все комитеты Совета на своих заседаниях или какой-то отдельный (отдельные) комитеты? Дело в том, что Конституция Российской Федерации в п. «м» ст. 83 упоминала даже в прежней своей редакции термин «после консультаций» среди полномочий Президента Российской Федерации при назначении и отзыве дипломатических представителей России в иностранных государствах и международных организациях, но в этой норме было конкретизировано – не с палатами Федерального Собрания в целом нужно было консультироваться, а с его соответствующими комитетами или комиссиями. По профилю – это комитеты по международным делам. Представляется, что по аналогии более удачной была бы формулировка и для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей: после консультаций с соответствующими комитетами, а профильными в Совете Федерации являются комитеты по конституционному законодательству и государственному строительству, обороне и безопасности.

Можно было предположить, что эти вопросы будут конкретизированы при принятии дальнейших изменений в Закон о прокуратуре или Регламенте Совета Федерации. Обратимся к проекту¹, который недавно был внесен главой государства для рассмотрения в Государственную Думу. В нем предлагается дифференцированный подход в части, к кому обращается Президент Российской Федерации и кто рассматривает в Совете Федерации представление и другие материалы, характеризующие представляемую кандидатуру. Для Генерального прокурора Российской Федерации – это обращение в Совет Федерации (п. 1.2–1.3 ст. 12), который в недельный срок в письменной форме информирует Президента Российской Федерации о результатах рассмотрения. Значит, этот вопрос будет рассматриваться верхней палатой Федерального Собрания в целом. А для заместителей Генерального прокурора Российской Федерации (п. 3.2 ст. 12.1) представление Президента Российской Федерации и характеризующие материалы рассматривают комитеты Совета Федерации, которым в установленном порядке поручено проведение консультаций, после чего в недельный срок информируется в письменной форме

¹ Проект федерального закона № 1024646-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 01.10.2020).

Президент Российской Федерации о результатах рассмотрения (заметьте – напрямую информируют главу государства). Рассмотренная новелла в Закон о прокуратуре так и не ответила на вопрос о том, какой конкретно комитет (комитеты) будет (будут) рассматривать кандидатуры заместителей Генерального прокурора Российской Федерации.

Также рассмотренные нововведения показывают, что конкретизированы материалы, которые должны быть приложены к представлению Президента Российской Федерации – материалы, характеризующие представленную кандидатуру; ответом Президенту Российской Федерации должна быть письменная информация о результатах рассмотрения представленной кандидатуры; впервые для Совета Федерации и его комитетов установлен короткий пресекательный срок, который им дается, – не позднее недельного срока со дня получения представления главы государства.

Принятые поправки также влияют и на усиление независимости прокуроров субъектов Российской Федерации и повышение их правового статуса. Прежняя редакция Конституции Российской Федерации предусматривала назначение таких прокуроров на должность по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации, а освобождение от должности – только Президентом Российской Федерации. Закон о прокуратуре (п. 1 и 2 ст. 15¹) дополнительно устанавливал произведение таких назначений по согласованию с субъектами Российской Федерации в порядке, установленном самими регионами, а освобождение – Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации. На практике этот вопрос регламентировался по-разному: в одних регионах Генеральный прокурор Российской Федерации производил согласование со всеми высшими органами государственной власти, в других – только с главой исполнительной власти или законодательным органом, в зависимости от того, как сами субъекты Российской Федерации регламентировали этот механизм в своих конституциях (уставах), регламентах законодательных органов, а то и отдельных региональных законах. Уже давно ученые и практические работники пришли к однозначному выводу, что такая зависимость назначения прокуроров областного звена недопустима, поскольку противоречит

принципу независимости прокуратуры. Ведь назначение территориальных прокуроров зависит от соответствующих органов государственной власти, за которыми согласно предмету надзора за исполнением законов он должен после назначения осуществлять свою надзорную деятельность.

Принятая поправка в Конституцию меняет этот механизм и перераспределяет полномочия от субъекта Российской Федерации в пользу центра – Совета Федерации. Теперь предлагаемое изменение предписывает назначать прокуроров областного звена Президентом Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации, освобождать – главой государства единолично также без какого-то согласования. Вновь обратимся к проекту федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», п. 1, 1.1 и 1.2 ст. 15¹ которого в определенной степени конкретизируют этот механизм: Президент Российской Федерации будет назначать прокуроров указанного уровня по представлению Генерального прокурора Российской Федерации; консультации будут проводить комитеты Совета Федерации, которым в установленном порядке было поручено их проведение; в срок, не превышающий 10 дней со дня получения ими представления и характеризующих материалов, они будут обязаны информировать в письменной форме Президента Российской Федерации (снова напрямую) о результатах рассмотрения. Повысит ли такое изменение статус и независимость прокуроров субъектов Российской Федерации? Думается, что, безусловно, да.

Во всех рассмотренных нами случаях назначения как Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, так и прокуроров субъектов Российской Федерации вводимые поправки впервые установили как для самого Совета Федерации, так и для его комитетов сроки рассмотрения представлений Президента Российской Федерации и дачи письменного ответа о результатах рассмотрения представленных кандидатур. Причем эти сроки весьма короткие: для уровня Генерального прокурора Российской Федерации – это не позднее недельного срока (значит не позднее 7-дневного срока и с учетом формулировки календарного), а течь этот срок начнет со дня получения представления Президента Российской Федерации и характеризующих материалов именно Советом Федерации; по уровню заместителей Генераль-

ного прокурора Российской Федерации – также установлен календарно недельный срок рассмотрения и последующего сообщения, но не самим Советом Федерации, а его комитетами, которым Совет поручил рассматривать представление главы государства и приложенные материалы; для прокуроров областного звена установлен более длительный срок рассмотрения и сообщения – не позднее 10-дневного срока со дня получения документов. При этом не совсем понятно, как будут исчисляться 7- и 10-дневные сроки для самих комитетов. С момента получения представления и материалов именно Советом Федерации или когда непосредственно комитеты получили эти документы из Совета Федерации (нужно ведь изначально рассмотреть поступившую почту, подготовить поручение комитетам, решить, какие это будут комитеты, затем это решение уполномочить в установленном порядке, видимо, на пленарном заседании)? Совершенно ясно, что на это тоже потребуются какое-то время.

Также установлено, что и Совет Федерации, и комитеты о результатах рассмотрения представленных кандидатур информируют Президента Российской Федерации в письменной форме, но как будет называться этот документ, не оговаривается. Видимо, авторы изменений оставляют этот вопрос на усмотрение самого Совета Федерации. И, кроме того, по второму и третьему уровням консультаций право информировать главу государства предоставлено самим комитетам, чем повышается их статус.

Более того, вступившие в силу поправки к Конституции Российской Федерации и рассматриваемый в настоящее время законопроект повлекут внесение изменений в гл. 25 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, которая называется «Порядок назначения Советом Федерации на должность и освобождения от должности Генерального прокурора Российской Федерации, первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации», а также приведение корректировки соответствующего законодательства субъектов Российской Федерации.

Г.Л. Куликова,
заведующая кафедрой
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

**Особенности организации прокурорского надзора
за исполнением законодательства в сфере образования
в государствах – участниках Содружества
Независимых Государств**

Анализ деятельности органов прокуратуры зарубежных государств, законодательства, регламентирующего цели и задачи, функции и полномочия прокуроров, свидетельствует о том, что в каждой стране прокуратура возникала и развивалась в течение различных периодов времени, в разных национально-исторических условиях, ее деятельность зависела от политического и экономического состояния государства.

В связи с этими обстоятельствами в мире сложились различные модели прокуратуры, разнообразны статус, задачи и функции, способы формирования и структура органов прокуратуры разных стран, обязанности и ответственность прокуроров.

В ряде стран (Социалистическая Республика Вьетнам, Китайская Народная Республика, Корейская Народно-Демократическая Республика, Республика Куба, Лаосская Народно-Демократическая Республика) и в большинстве государств – участников Содружества Независимых Государств (СНГ) на прокуратуру наряду с такими функциями, как уголовное преследование лиц, совершивших преступления, поддержание публичного обвинения в суде, надзор за законностью предварительного расследования преступлений и содержания лиц в местах лишения свободы, «обычно возлагается функция надзора за исполнением законов (так называемый «общий надзор»))»¹.

Закон Республики Узбекистан «О прокуратуре» (в ред. от 22.01.2020 № 603) включает в том числе гл. 1 разд. 3 «Общий

¹ Григорьев В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н., Калинин В.Н. Прокурорский надзор: учебник. М.: Рос. юрид. образование, 2006.

надзор за соблюдением законов», предметом которого являются, в частности: исполнение законов всеми министерствами, государственными комитетами, ведомствами, органами государственного контроля, хокимами, учреждениями, предприятиями, организациями, воинскими частями, военными ведомствами, военизированными структурными подразделениями министерств и ведомств, общественными объединениями, должностными лицами, а также соответствие издаваемых ими актов Конституции и законам Республики Узбекистан; соблюдение законов о неприкосновенности личности, социально-экономических, политических, личных правах и свободах граждан, защите их чести и достоинства, если законодательством не предусмотрен иной порядок защиты этих прав.

Конституционный закон «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан» (в ред. от 02.06.2019 № 1607) также содержит гл. 3 «Прокурорский надзор», в ст. 23 которой говорится о предмете общего надзора, а в ст. 24 – о полномочиях прокурора при осуществлении общего надзора.

Одной из важных составных частей названного направления прокурорской деятельности является прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере образования. В современном обществе проблемам образования уделяется значительное внимание: в развивающихся странах стоит задача преодолеть безграмотность, в развитых странах – совершенствовать систему образования, ее структуру, ввести новые методы и новые подходы к педагогике.

В качестве примера могут послужить организационные меры Республики Узбекистан. В соответствии с законами «Об образовании» и «О национальной программе подготовки кадров», а также постановлением Президента Республики Узбекистан от 20.04.2017 № ПП-2909 «О мерах по дальнейшему развитию системы высшего образования» в целях обеспечения высокого уровня образовательного процесса в соответствии с требованиями реформ, провидимых в социально-экономических сферах, а также дальнейшего совершенствования контроля качества образования в системе непрерывного образования, проведения государственной политики в сфере контроля за качеством подготовки кадров и объективной оценки эффективности учебного процесса

принято постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 18.07.2017 № 515 «Об организации деятельности государственной инспекции по надзору за качеством образования при Кабинете Министров Республики Узбекистан», согласно которому в структуре всех высших учебных заведений республики созданы отделы по надзору за качеством образования. Основная цель отдела – разработать и внедрить механизм повышения качества образования, координировать и проводить работу по совершенствованию национального и международного рейтинга образовательных организаций, повышению качества образования.

Анализ прокурорской практики в данном направлении государств – участников СНГ свидетельствует о возрастающей роли прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере образования, а также о нарушениях прав, свобод, охраняемых законом интересов как обучающихся и преподавателей, так и самих образовательных организаций, выявленных в ходе проведения прокурорских проверок.

Интерес представляет решение расширенного заседания коллегии Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан от 20.01.2020, в котором была подчеркнута необходимость обеспечения университетов современными учебниками и учебной литературой на языке обучения, поскольку они отсутствуют в 24% учебных программ, при этом большинство из них устарело и не отвечает современным требованиям. Недостатки в области исследовательской деятельности высших учебных заведений также обсуждались членами коллегии и было отмечено, что сложности в процедурах присуждения степеней, ненадлежащие требования и коррумпированные факторы крайне негативно влияют на качество образования. В завершение встречи было принято решение превратить сферу высшего образования в «сферу без коррупции», принять комплексные меры по устранению правонарушений и недостатков.

Государственная политика Республики Таджикистан в сфере образования направлена на реформирование его системы, предусматривает обновление учебно-материальной базы образовательных учреждений, полную информатизацию сферы образования, улучшение социальной защиты педагогических и научно-педагогических работников, координацию совместных усилий

органов исполнительной власти и местного самоуправления, объединения граждан и семей с целью дальнейшего творческого развития личности¹.

Несмотря на то что в направлении надзора исполнения законов о несовершеннолетних и молодежи, особенно после ввода в действие Закона Республики Таджикистан «Об ответственности родителей за обучение и воспитание детей», органами прокуратуры в сотрудничестве с другими правоохранительными органами проделана определенная работа, в этом направлении существует ряд недостатков.

Согласно существующему анализу росту правонарушений среди несовершеннолетних способствует ряд причин и факторов, таких как снижение уровня обучения и воспитания в образовательных учреждениях, недостаточное функционирование детских творческих центров и домов культуры в городах и районах, негативное влияние электронных и телевизионных записей, книг, журналов и других печатных изданий, пропагандирующих насилие, недостаточный охват работой и обучением несовершеннолетних и юношей от 16 до 18 лет и в целом невыполнение обязанностей со стороны родителей или лицами, их заменяющими. При этом требуется совместная деятельность родителей и лиц, их заменяющих, а также педагогов. Необходимо повышение ответственности названных субъектов, в том числе и образовательных учреждений, а также активное участие общественности.

В приказе Генерального прокурора Республики Беларусь от 22.09.2010 № 52 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних и молодежи» подчеркивается, что надзор за исполнением нормативных правовых актов в сфере образования рассматривается как участок надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и требует постоянного совершенствования. В этих целях прокурорским работникам предписывается не только знать требования нормативных правовых актов в сфере регулирования защиты прав детей и подростков, а также отраслевых приказов, распоряжений и указаний Генерального прокурора республики, но и обеспечивать пол-

¹ Назаров Дж.У. Некоторые аспекты государственной политики Республики Таджикистан в сфере образования // Ученые зап. 2017. № 2.

ноту и качество проводимых проверок, устранения выявленных нарушений, по результатам проверок реализовывать принцип гласности (выступление с информацией, доклады, статьи и др.). При проведении проверок взаимодействовать со специалистами контролирующих и иных органов.

Заслуживает внимания опыт деятельности названной прокуратуры по надзору за исполнением законодательства специальными общеобразовательными школами для несовершеннолетних правонарушителей в возрасте от 11 до 14 лет и специальными профессионально-техническими училищами для несовершеннолетних правонарушителей в возрасте от 14 до 18 лет. Прокурор осуществляет надзор за тем, чтобы в эти специальные учебно-воспитательные учреждения несовершеннолетние направлялись только на основании решений комиссии по делам несовершеннолетних сроком до трех лет. Конкретный срок пребывания несовершеннолетнего в таком учебном заведении определяет комиссия. Прокуроры участвуют в заседаниях комиссий при рассмотрении вопросов общей профилактики и при обсуждении ходатайств о направлении несовершеннолетних в эти учреждения.

В зоне особой ответственности прокуроров Кыргызской Республики остаются вопросы обеспечения прав детей, при рассмотрении которых основные усилия сосредоточены на соблюдении законодательства об образовании. Из 1366 проверок, проведенных в 2018 г., 243 – в сфере образования, по результатам которых принесено 17 протестов, внесено 223 представления, 40 предписаний, 13 предостережений, возбуждено 42 дисциплинарных производства, по актам прокурорского реагирования к дисциплинарной и административной ответственности привлечены 604 лица, возбуждено одно уголовное дело, внесено в суд 11 исковых заявлений.

Во исполнение приказа Генерального прокурора Республики Казахстан от 01.10.2010 № 60 «Об организации прокурорского надзора за применением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в социально-экономической сфере» прокурорские работники обязаны в соответствующих государственных органах проверять исполнение ими требований законодательства об образовании по вопросам защиты прав и интересов несовершеннолетних. Надзор за применением названного законодатель-

ства направить на соблюдение учреждениями образования государственных образовательных стандартов образования, вопросов лицензирования, бюджетной и финансовой дисциплины. При этом особое внимание надлежит уделять деятельности уполномоченных государственных органов по выявлению и устройству подростков, уклоняющихся от учебы или не имеющих объективной возможности обучаться, а также соблюдению конституционного права граждан на бесплатное среднее образование. Кроме того, при установлении фактов незаконного сбора денежных средств с учащихся и их родителей в государственных учреждениях образования принимать меры к их устранению. В данном приказе прокурорам рекомендуется обращать внимание на неукоснительное соблюдение установленного законодательством порядка предоставления платных услуг и расходования денежных средств.

Результаты деятельности прокуроров в данном направлении строго фиксируются. В Генеральной прокуратуре Республики Казахстан создан Банк данных, прокурорам предписывается обеспечить регулярное и своевременное представление копий актов прокурорского надзора и ответов на них.

Предметом надзора в сфере образования согласно Федеральному закону от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон № 273-ФЗ) является «соблюдение Конституции Российской Федерации, исполнение федеральных законов об образовании и нормативных актов органов управления образованием, которые предусмотрены законом, значимы и принимаются в развитие положений федерального образовательного законодательства»¹.

Требования к организации деятельности прокуроров по надзору за исполнением законов в сфере образования как одному из 12 национальных проектов, предусмотренных Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», содержатся в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 14.03.2019 № 192

¹ Минин А.Я. О методике прокурорского надзора и контроле в сфере образования // Преподаватель. 2014. № 1.

«Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов». В соответствии с его предписаниями прокуроры осуществляют проверку полноты и своевременности принятия уполномоченными органами власти мер, направленных на повышение качества и доступности образовательных услуг, формирования современной и безопасной образовательной среды, модернизацию инфраструктуры общего и профессионального образования, в том числе расширения сети образовательных организаций, обновления их материально-технической базы, создания условий для получения образования лицами с ограниченными возможностями здоровья, а также системы непрерывного обновления работающими гражданами своих профессиональных знаний и приобретения ими новых навыков. При этом они обязаны пресекать факты незаконного закрытия школьных и дошкольных заведений.

Так, прокуратурой Ивановской области подготовлены методические рекомендации о порядке осуществления прокурорского надзора за соблюдением прав граждан на общедоступное и бесплатное образование и направлены для использования в работе прокурорам городов и районов. В названном документе подчеркивалось, что основная цель проверки – проанализировать состояние законности на данном участке, соблюдение прав несовершеннолетних на получение дошкольного, начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования. При этом серьезное внимание должно быть уделено вопросам общедоступности и бесплатности оказываемых услуг, социальной защищенности детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации и воспитывающихся в семьях, находящихся в социально опасном положении.

Органами прокуратуры Орловской области в ходе проверок в ряде учреждений установлены нарушения требований ст. 79 Закона № 273-ФЗ при организации получения образования обучающимися с ограниченными возможностями здоровья: не разработаны индивидуальные программы реабилитации и (или) абилитации обучающихся детей-инвалидов, отсутствует специальная учебная литература для обучающихся в указанных учреждениях детей с ограниченными возможностями здоровья. Кроме того, обучающиеся в общеобразовательных организациях дети с огра-

ниченными возможностями здоровья, которым в соответствии заключением с психолого-медико-педагогической комиссии требуются занятия с психологом, дефектологом и логопедом, не были обеспечены необходимой квалифицированной помощью. В результате проведенных проверок прокурорами выявлено большое количество нарушений закона, на противоречащие закону нормативные правовые акты образовательных организаций принесены протесты, внесены представления, вынесены постановления о возбуждении дел об административном правонарушении.

Изложенный материал позволяет сделать вывод о том, что эффективность деятельности прокурора по надзору за исполнением законов в сфере образования в полной мере зависит от грамотной методики ее организации, информационно-аналитической работы, планирования, а также конкретных действий, способов и средств, которые прокурор использует в процессе решения поставленных перед ним задач.

С.Г. Рокитянский,
заместитель прокурора
Московской области

**Перспективы регулирования организации работы
прокуратуры на федеральных территориях.
Конституционно-правовой аспект**

Изменения, внесенные в Конституцию России Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» (далее – Закон № 1-ФКЗ), предопределили обширный процесс принятия нового законодательного и подзаконного регулирования в развитие его положений. Предлагаемые Законом № 1-ФКЗ новеллы предусматривают как очевидные изменения действующего регулирования (например, приведение в соответствие с новой редакцией ст. 129 Конституции России положений Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации», затрагивающих порядок назна-

чения Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей, прокуроров регионального звена), так и задачи для законодателя «на перспективу», требующие оценки практических потребностей и их теоретического осмысления.

Такой значимой и перспективной задачей можно считать регулирование предусмотренных ст. 67 Конституции России (в редакции Закона № 1-ФКЗ) федеральных территорий. Конституция России содержит только самые общие положения об этом новом институте. Так, в соответствии с ч. 1 указанной статьи на территории России в соответствии с федеральным законом могут быть созданы федеральные территории. Организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается указанным федеральным законом.

В заключении Конституционного Суда Российской Федерации от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» говорится, что положение о возможности создания федеральных территорий «по своему буквальному смыслу не предполагает возможности образования федеральных территорий с приданием им статуса, равного статусу субъектов Российской Федерации, и не может расцениваться как противоречащее статье 5 (часть 1) Конституции Российской Федерации, исчерпывающим образом определяющей состав России как федеративного государства (что, однако, не аналогично определению состава ее территории – статья 67 часть 1 Конституции Российской Федерации), а равно другим положениям глав 1 и 2 Конституции Российской Федерации, которые подлежат неукоснительному соблюдению федеральным законодателем при реализации указанной возможности»¹.

¹ Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. URL: doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision459904.pdf (дата обращения: 25.05.2020).

Приведенными выше положениями Конституции России и правовой позицией Конституционного Суда РФ в настоящее время исчерпывается регулирование института федеральных территорий.

Исходя из изложенного, в ближайшее время резонно должно будет возникнуть обсуждение, необходим ли общий рамочный федеральный закон, регулирующий основные принципы организации публичной власти на федеральной территории, соотношение федеральных, региональных и муниципальных органов при администрировании такой территории, объем полномочий этих органов, порядок формирования органов управления федеральной территории. Или же по каждому конкретному случаю будет издаваться отдельный федеральный закон, не связанный общими требованиями и ограничениями, а учитывающий специфику конкретной территории, настолько важной для государства, чтобы признать ее федеральной.

Не ставя в данной статье задачи по анализу возможного регулирования института федеральной территории в целом, представляется очевидным, что вне зависимости от избранного подхода к дальнейшему законодательному закреплению данного института значимыми для конституционно-правового исследования представляются перспективы регулирования деятельности различных государственных органов на федеральной территории, в том числе организации работы прокуратуры на федеральных территориях. Подходы к данному вопросу могут быть различны, могут применяться аналоги существующих моделей организации работы прокуратуры или развиваться новые подходы.

Итак, как сказано в Конституции России, организация публичной власти на федеральных территориях устанавливается федеральным законом о федеральной территории. Исходя из системного анализа всех нововведений, предусмотренных Законом № 1-ФКЗ, публичная власть является наиболее общим понятием, объединяющим все государственные органы и органы местного самоуправления – структуры, наделенные публично-властными полномочиями.

В настоящее время в проекте федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации», также внесенном Президентом Российской Федерации в связи с принятыми в Кон-

ститутцию России изменениями, под единой системой публичной власти предлагается понимать федеральные органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции России и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

Таким образом, прокуратура Российской Федерации также входит в систему публичной власти России как ее неотъемлемая и значимая часть с собственными задачами и функциями.

Следовательно, федеральный закон о федеральной территории должен ответить на вопрос о том, как будут устроены органы прокуратуры на федеральной территории. Из этого вопроса также следует необходимость прояснить, будут ли на федеральной территории образованы обособленные органы прокуратуры федеральной территории, которые войдут в систему прокуратуры России, или же на соответствующей территории осуществлять надзор будут уже существующие органы, чьи полномочия распространяются на данную территорию географически. Закономерным является также вопрос об уровне такого нового органа прокуратуры либо привлекаемого существующего органа – может ли он соответствовать уровню субъекта Российской Федерации или уровню муниципального образования.

Как представляется, ответы на указанные вопросы тесно связаны с тем, какие же территории будут признаны федеральными. Исходя из доступных в средствах массовой информации обсуждений, состоявшихся в ходе заседаний рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию России¹, к федеральным территориям предлагалось отнести такие

¹ Образована распоряжением Президента РФ от 15.01.2020 № 5-рп «О рабочей группе по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации».

значимые объекты, как, например, озеро Байкал, Кавказские Минеральные Воды, космодром Восточный¹. Данные территории с точки зрения организации публичной власти носят принципиально различный характер. Так, озеро Байкал относится к двум субъектам Российской Федерации – Республике Бурятия и Иркутской области. Кавказские Минеральные Воды входят в состав одного субъекта Российской Федерации. Территория космодрома Восточный в случае придания ей статуса федеральной территории может соответствовать территории закрытого административно-территориального образования Циолковский Амурской области².

Такое многообразие предлагаемых территорий наталкивает на следующие выводы. Маловероятно издание одного рамочного федерального закона о федеральных территориях. Такой формат не позволит в полной мере учесть все особенности разнообразных, но равно имеющих особое значение для России территорий. Следовательно, и организация работы прокуратуры на федеральной территории может быть различной, учитывающей, однако, следующие обстоятельства.

При определении особенностей организации публичной власти на федеральной территории, исходя из ее значимости и специального регулирования, должностные лица органов федеральной территории с высокой долей вероятности будут иметь статус должностных лиц Российской Федерации. То есть орган прокуратуры, осуществляющий надзор за исполнением законов на федеральной территории, будет вступать непосредственно в правоотношения с лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации. Может ли такой надзор осуществляться прокуратурой субъекта Российской Федерации, прокуратурой города или района? По мнению автора, такой подход неоправданно нарушал бы принцип разделения уровней публичной власти и не в полной мере соответствовал бы уровню решаемых задач по осуществлению надзорной деятельности.

Таким образом, при анализе возможности возложения надзорной функции на федеральной территории на уже существующий орган прокуратуры России речь следует вести об управлении

¹ URL: oprfr.ru/press/news/2617/newsitem/52330 (дата обращения: 07.09.2020).

² Указ Президента РФ от 20.12.2016 № 689 «О преобразовании закрытого административно-территориального образования Циолковский Амурской области».

Генеральной прокуратуры Российской Федерации в соответствующем федеральном округе. Среди преимуществ такого подхода — экономия бюджетных средств, возможность сохранения общей штатной численности сотрудников системы прокуратуры России.

Вместе с тем, как представляется, в пользу образования самостоятельного органа прокуратуры для осуществления надзора за исполнением законов на федеральной территории может свидетельствовать предусмотренная ч. 5 ст. 129 Конституции России возможность назначения и освобождения от должности напрямую Президентом Российской Федерации иных прокуроров, помимо тех, чей соответствующий порядок назначения уже предусмотрен указанной статьей Конституции России. Как ранее отмечалось автором в научных статьях, к таким прокурорам могут быть отнесены прокуроры административных центров субъектов Российской Федерации, прокуроры закрытых административно-территориальных образований, исходя из особенностей статуса указанных территорий, которые, очевидно, будут присущи и федеральным территориям. Хотя в настоящее время федеральный законодатель пошел по пути взаимосвязи звания и должности. Такой подход содержится во внесенном Президентом Российской Федерации проекте федерального закона № 1024646-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». В частности, законопроектом предлагается понимать под иными прокурорами, которые по Конституции России могут быть назначены Президентом Российской Федерации, прокурорских работников, претендующих «на замещение должности, по которой предусмотрено присвоение высших классов чинов прокурорских работников или воинских званий высших офицеров». Такой подход вместе с тем не исключает приведенных ранее оснований назначения прокуроров Президентом Российской Федерации с учетом специфики той или иной территории¹, в том числе федеральной территории.

¹ См.: *Рокитянский С.Г.* Изменение порядка назначения должностных лиц системы органов прокуратуры Российской Федерации как элемента их конституционно-правового статуса в контексте положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2020. № 3 (77).

Кроме того, анализируя действующее регулирование, опыт которого мог бы быть использован при выработке законодательства о федеральных территориях, представляется целесообразным обратить внимание на Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково». По мнению автора, данному законодательному акту присущ ряд признаков, которые могли бы характеризовать федеральный закон о конкретной федеральной территории. Так, например, ст. 19 названного Федерального закона закрепляются основы осуществления полномочий федеральными органами исполнительной власти, органами Фонда социального страхования Российской Федерации, а ст. 20 устанавливаются ограничения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления на соответствующей территории.

В контексте темы данной статьи представляется целесообразным обратить внимание на ч. 2 ст. 19 названного Федерального закона, в соответствии с которой полномочия федеральных органов государственной власти, органов Фонда социального страхования Российской Федерации на соответствующей территории осуществляются специально созданными, в том числе на самой территории, подразделениями федеральных органов исполнительной власти, территориальными органами указанного Фонда.

Не вдаваясь в дискуссию о том, как соотносится система прокуратуры России с системой органов государственной власти, аналогичное регулирование может быть использовано и в федеральном законе о федеральной территории и затронуть в том числе органы прокуратуры.

Итак, подводя итог самому общему соприкосновению с вопросом организации работы прокуратуры на федеральной территории, отмечаем, что целесообразность того или иного подхода к организации работы прокуратуры на федеральной территории должна оцениваться исходя из особенностей конкретной федеральной территории, масштабов задач, для решения которых на такой территории устанавливается особый порядок управления, ее географических особенностей. Представляется возможным как создание самостоятельных подразделений (подразделения) в системе прокуратуры России для осуществления полномочий на федеральных территориях, так и возложение данной

функции на существующие подразделения. Однако с учетом особого положения федеральной территории представляется необходимым принимать во внимание уровень публичной власти, к которому будут относиться органы управления федеральной территории – федеральный уровень – и исходя из этого определять, к какому уровню публичной власти должен относиться соответствующий орган прокуратуры.

С учетом многообразия возможных организационно-правовых форм и допустимого регулирования деятельности государственных органов на федеральных территориях, а также принимая во внимание абсолютную новизну самого института федеральных территорий в законодательстве России, теоретическое исследование данной темы еще долгое время не утратит своей актуальности.

Э.Б. Хатов,
профессор кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

О совершенствовании функций прокуратуры в условиях информатизации государства и общества

Глобальный тренд на информатизацию и цифровизацию общественных отношений бесспорно оказывает существенное влияние на деятельность государства в целом и государственные органы в том числе. Наглядным примером может служить создание Указом Президента Российской Федерации от 15.05.2018 № 215 первого «цифрового» министерства – Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минцифры России).

Процессы информатизации и глобальной интенсификации объемов информации, а также связанные с этим различные правовые и организационные проблемы обусловили появление фундаментальных научных работ в этой сфере, обосновавших совершенствование и появление новых функций государства. В частности, в категориальном аппарате теории государства и

права уже нашло отражение понятие новой информационной функции, рассматриваемой в качестве одной из важнейших¹.

Указанная информационная функция выражается в виде информационного обеспечения деятельности органов государства, внешних по отношению к государственным органам субъектов, включая физических лиц, обеспечения информационной безопасности, а также иных вопросов.

Логично предположить, что совершенствование функций государства, в том числе появление новых, вызывает потребность в аналогичном совершенствовании всех составляющих государственного механизма как совокупности его структур, реализующих государственные задачи. Следовательно, функции прокуратуры, фундаментальный характер которых не исключает неоднозначности их толкования, в условиях информатизации государства и общества также совершенствуются. Совершенствуется и правовое их регулирование. Так, понятие «функция прокуратуры» впервые появилось в Конституции Российской Федерации в 2020 г. (ч. 1 ст. 129).

Прокуратура традиционно рассматривается как орган, реализующий различные функции для достижения обозначенных законодательно целей обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Сам термин «функция» происходит от латинского слова *functio* («исполнение», «совершение») и в науке, в зависимости от контекста, используется как синоним «обязанности», «круга деятельности», «направления деятельности», «назначения», «роли». По словарю, функция – это еще и способ поведения, присущий какому-либо объекту и способствующий сохранению существования этого объекта или той системы, в которую он входит в качестве элемента².

Одно из определений функции прокуратуры дано А.Ю. Винокуровым как осуществляемого в строго регламентированных федеральным законодательством рамках вида деятельности, направ-

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2000. С. 152–153, 239; Никодимов И.Ю. Информационно-коммуникативная функция государства и механизм ее реализации в современной России: теоретический и сравнительно-правовой анализ. дис. ... д-ра юрид. наук / спец. 12.00.01. СПб., 2001; Просвирнин Ю.Г. Информационная функция государства // Журн. рос. права. 2002. № 3.

² *Философский энциклопедич. словарь*. М., 2010.

ленного на достижение поставленных перед прокуратурой Российской Федерации целей, заключающегося в реализации прокурорами возложенных на них полномочий, исходя из установленной законами и руководящими указаниями вышестоящих прокуроров компетенции¹.

В Настольной книге прокурора функция прокуратуры рассматривается как ключевая правовая категория, которая раскрывает и объясняет предмет, структуру, содержание и пределы деятельности прокуратуры².

В п. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) первым указан надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории России, предопределяющий ее особое предназначение в системе государственных органов. И далее законодатель указывает, что прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами.

Таким образом, незакрытый перечень функций прокуратуры закреплен законодательно, а их содержание и иерархия являются предметом перманентных дискуссий. В частности, проблемы развития функций прокуратуры, ее места и роли в современном государстве затрагивались в работах В.Б. Алексеева, В.В. Бойцовой, Ю.Е. Винокурова, С.И. Герасимова, А.Ю. Гулягина, Ф.М. Кобзарева, О.А. Кожевникова, О.Н. Коршуновой, В.П. Рябцева, а также А.Ю. Винокурова³, А.И. Гальченко⁴, М.С. Шалумова⁵, В.Б. Ястребова⁶ и др. Большинство исследователей относят к ним

¹ Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры // Администрат. и муницип. право. 2012. № 5. С. 52.

² Настольная книга прокурора: практ. пособие. В 2 ч. Ч. 1 / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2016. С. 28.

³ См.: Винокуров А.Ю. К вопросу о внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации // Винокуров А.Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: изб. ст. 2-е изд. М.: Изд-во МосГУ, 2012. С. 57: *Его же*. К вопросу о концепции нового Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // Актуал. вопросы рос. права: сб. науч. ст. Вып. 22. М.: МосГУ, 2011. С. 3.

⁴ Гальченко А.И. Функции прокуратуры Российской Федерации: спорные вопросы // Lex Russia. 2014. № 11.

⁵ Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2002. С. 8.

⁶ Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. М., 2001. С. 100.

прокурорский надзор, уголовное преследование, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие прокурора в рассмотрении гражданских и административных дел судами общей юрисдикции и арбитражными судами, а также административное преследование¹. Некоторые авторы относят к функциям прокуратуры обозначенные в Законе о прокуратуре *участие в правотворческой деятельности* (п. 4 ст. 1)², а также *осуществление государственной правовой статистики* (ст. 51)³.

Следует отметить, что в связи с созданием Следственного комитета Российской Федерации Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ функция уголовного преследования, реализуемая, кстати, не исключительно прокурорами, была серьезно ограничена в связи с утратой полномочий по расследованию уголовных дел. Вместе с тем эта функция с 2020 г. закреплена в Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 129). Представляется, что принятие конституционных поправок, совершенствующих функциональный статус прокуратуры, обусловит внесение соответствующих изменений Закон о прокуратуре.

В связи с этим нельзя не отметить, что информационно-аналитическая деятельность прокуратуры, хотя и не указанная как таковая конкретно в Законе о прокуратуре, не только способствует существованию прокуратуры как важный элемент организации работы, но и обеспечивает ее полноценное функционирование в системе государственных органов, а также *совершенствование и развитие*.

В.К. Звирбуль отмечал, что прокуратура учреждалась в целях надзора за исполнением законов и правильной постановки борьбы с преступностью, которые он определял как главные

¹ Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Администрат. и муницип. право. 2012. № 10.

² Петров А.И. Понятие и содержание правового просвещения как особой функции органов прокуратуры (теоретико-правовой анализ) // Вестн. Чуваш. ун-та. 2012.

³ Инсаров О.А. Государственная автоматизированная система правовой статистики – новый вектор развития. Органами прокуратуры Российской Федерации реализуется комплекс мероприятий по обеспечению достоверности уголовно-правовой статистики // Прокурор. 2015. № 3; Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность // Законность. 2014. № 8. С. 8.

направления ее деятельности¹. По нашему мнению, правильная постановка борьбы с преступностью невозможна без соответствующего ее анализа, т. е. базируется на информационно-аналитической деятельности.

Законодательное закрепление подготовки важнейшего итогового информационно-аналитического документа – доклада о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению, который служит основанием для принятия соответствующих законодательных актов и управленческих решений Федеральным Собранием и Президентом Российской Федерации, иными органами публичной власти во всех сферах, в том числе в социальной, экономической, правоохранительной, международной, весомо подтверждает значение информационно-аналитической деятельности в прокуратуре.

Подчеркнем, что поправки к Конституции Российской Федерации, внесенные Законом Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», зафиксировавшие указанные положения в ст. 102 Конституции России, также рассматриваются нами как серьезное основание для вывода о формировании соответствующей информационно-аналитической функции прокуратуры.

Причем такое предложение рассматривалось и ранее. По вопросу наличия у прокуратуры сходной аналитической функции высказывался В.Г. Мелкумов, указывая ее наряду с распорядительной (в отношении органов дознания и следствия, частично администраций исправительно-трудовых учреждений), а также профилактико-воспитательной, управленческой и иными традиционными функциями. Подразумевая под такой функцией анализ выявленных (причем не только органами прокуратуры) правонарушений, В.Г. Мелкумов обосновывал правомерность выделения такого рода аналитической деятельности в самостоятельную функцию первостепенной важностью осведомленности прокуроров во всем, что характеризует противоправное поведение должностных лиц и граждан².

¹ *Звирбуль В.К.* Научные основы деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1969. С. 140, 143.

² *Мелкумов В.Г.* Функции советской прокуратуры // Сов. гос-во и право. 1980. № 11. С. 113.

Вместе с тем функциональная деятельность прокуратуры как значимого государственного органа совершенствуется содержательно не только в соответствии с регулируемыми ее законодательными нормами, но вследствие процессов информатизации государства и общества. Обусловлено это возрастающей ролью информации в жизни общества и государства, внедрением новых цифровых технологий ее приема, обработки, распространения, усилением угроз информационной безопасности. Интернет, информационные системы, социальные сети, электронные мессенджеры стали не только частью повседневной жизни россиян, но и повсеместной практики правоохранительной и контрольной деятельности государственных органов¹.

В этой связи особый интерес вызывает создание единого информационного пространства российских государственных органов, в первую очередь правоохранительных и контрольно-надзорных, предусмотренного Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203.

Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года (далее – Концепции цифровой трансформации), утвержденная приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.09.2017 № 627, перечисляет направления совершенствования деятельности прокуратуры, в том числе функциональной.

Так, самое прямое отношение к совершенствованию функциональной деятельности имеет предусмотренное проектом цифровизации прокуратуры создание интерактивной геокарты преступности России с возможностью локализации очагов преступлений и правонарушений, определения параметров формирования очагов преступности.

Действенный результат ожидается от размещения на модернизированном портале прокуратуры различных иных геокарт (административных правонарушений, а также обращений граждан в органы прокуратуры, иные правоохранительные, а

¹ Хатов Э.Б. Состояние единого информационного пространства органов прокуратуры, иных правоохранительных, а также контрольно-надзорных органов и судов // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2019. № 3. С. 39.

также контрольно-надзорные органы), позволяющих визуализировать приоритетные направления надзорной деятельности прокуратуры.

Национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации», которая должна быть исполнена в 2024 г., в частности, предусмотрено внедрение высокотехнологичного надзора в деятельность органов прокуратуры, координацию правоохранительных органов с использованием цифровых технологий, а также функционирование современных автоматизированных рабочих мест на базе защищенной инфраструктуры.

Учитывая, что на судебных стадиях уголовного судопроизводства согласно ст. 474¹ УПК РФ ходатайство, заявление, жалоба, представление уже могут быть поданы в суд в форме электронного документа, подписанного электронной подписью, ожидаемое внедрение электронных уголовных дел, по нашему мнению, не затянется надолго и также заметно повлияет на эффективность реализации функций прокуратуры.

Таким образом, прокуратура, являясь частью государственного механизма, также необходимым образом трансформируется, приобретает новые функции, совершенствует их или лишается прежних полностью или частично.

Ожидается, что отмеченные новации, обусловленные информатизацией государства и общества, повысят качество не только информационно-аналитической деятельности, но и уголовного преследования, а также иных функций прокуратуры.

М.С. Андрианов,
ведущий научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат психологических наук

**Деятельность органов прокуратуры по правовому
просвещению и правовому информированию граждан:
психологические аспекты**

В настоящее время правопросветительская деятельность прокуратуры не входит в перечень ее основных функций. Тем не менее актуальность и значимость такой работы для осуществления органами прокуратуры основной функциональной деятельности не вызывает сомнений¹. Развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в стране требуют высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы базовые ценности и принципы жизни общества, в первую очередь верховенство закона, обеспечение надежной защиты гражданских прав и свобод, что, очевидно, напрямую касается сферы индивидуальной и массовой психологии.

Важно подчеркнуть, что именно прокуратура Российской Федерации как конституционный государственный правовой институт, деятельность которого направлена на обеспечение законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства, является одним из основных субъектов государственной деятельности по правовому просвещению и правовому информированию населения. Кроме того, здесь уместно отметить, что россияне, судя по результатам опросов общественного мнения, довольно высоко оценивают авторитет и социальную значимость органов прокуратуры: граждане отмечают ее вклад в удовлетворение базовой социальной потребности в правовой защищенности, признавая возросшую способность ведомства твердо и последовательно отстаивать соблюдение законности, обеспечивая

¹ См.: *Правовое просвещение граждан // Настольная книга прокурора*. В 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 5-е изд. М.: Изд-во Юрайт, 2019.

социальную стабильность. Такая общественная оценка значительно повышает доверие¹ к прокуратуре, что, безусловно, позитивно сказывается и на восприятии гражданами правовой информации, сообщаемой прокурорами в просветительских целях. И это еще один значимый социально-психологический момент.

Известно, что принцип научной обоснованности правового регулирования включает и обязательность использования данных психологической науки. Психологические знания важны во всех аспектах организации правоохранительной деятельности, при осуществлении всех функций прокуратуры. Прокурорам необходимо знать и учитывать основные закономерности поведения, обусловленные особенностями психической деятельности человека, во всех значимых с правовой точки зрения ситуациях. Это в полной мере относится и к работе по правовому просвещению. Современный правовой просветитель должен иметь не только четкие представления о своих целях, задачах и планах, но и быть вооружен психологическими знаниями об особенностях коммуникативного процесса, его феноменах, преимуществах и препятствиях. Таким образом, правовое информирование и просвещение граждан является особым видом прокурорской деятельности, требующим применения специальных знаний и практических навыков².

Правовое просвещение имеет классическую трехчленную структуру: собственно просветитель (субъект) – информационно-просветительское воздействие (предмет) – объект просвещения. Очевидно, что все компоненты этого процесса обладают своими отличительными психологическими особенностями. Каждый прокурорский работник, осуществляющий просветительскую деятельность, владеет собственным уникальным стилем установления контакта с просвещаемым и способом подачи правовой информации, а также предпочитаемыми приемами просветитель-

¹ Подробнее о понятии «общественного доверия» и его значениях относительно прокуратуры см.: *Андрианов М.С.* Позитивная динамика показателей российской прокуратуры в социологических измерениях институционального доверия // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2016. № 5 (55).

² Подробнее о некоторых психологических аспектах подготовки прокурора-просветителя см.: *Андрианов М.С., Артемов В.В. и др.* Правовое просвещение в средствах массовой информации. Опыт работы органов прокуратуры Российской Федерации. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, 2013.

ского воздействия. В свою очередь, своими индивидуальными особенностями обладает и любой просвещаемый гражданин, что неизбежно сказывается на его восприятии, понимании и усвоении новой правовой информации.

Таким образом, индивидуально-психологические особенности (внимание, восприятие, память, мышление и др.) просвещаемого человека оказывают существенное влияние на эффективность процесса: одна и та же информация усваивается людьми совершенно по-разному. Однако наиболее значимо влияют на организацию и восприятие просветительского воздействия групповые факторы или социально-психологические. Каждый член современного общества является одновременно представителем какой-либо общности – социально-демографической, профессионально-образовательной, религиозно-мировоззренческой и многих других. Формообразующие социальные группы основания могут быть совершенно любыми: от разделяемых идей и убеждений до увлечений и образа привычного времяпровождения, тем не менее с каждой из подобных групп человеку свойственно мысленно «отождествляться» и обретать внутреннюю «групповую идентичность», проявляющуюся в том, что он разделяет (является носителем) свойственной данной группе представлений и ценностей, которые влияют на его взгляды, жизнь и поведение в социуме, а также могут выступать в качестве своеобразных фильтров и барьеров при восприятии новой информации¹. Так происходит даже в повседневном общении «в диаде» – беседе двух человек, один из которых, более осведомленный, повышает компетентность другого в каком-либо вопросе. Тем более это проявляется в процессе правового просвещения – объект просвещения обязательно «оценивает» просветителя по какому-то групповому признаку, например возрастному, гендерному, социально-статусному и др., и это может влиять на принятие информации.

Надо отметить, что и прокурор-просветитель также является обладателем различных «групповых идентичностей», но главенствующей в этой ситуации оказывается его «профессиональная идентичность», поскольку он выступает официально и представ-

¹ См.: Агеев В.С. Межгрупповое взаимодействие: социально-психологические проблемы. М.: МГУ, 1990.

ляет определенную организацию – органы российской прокуратуры. При этом правовую основу деятельности прокурора составляют законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, предписывающие организовать данную работу таким образом, чтобы она максимально отвечала задачам: повышения уровня общественного правосознания, уяснения гражданами необходимости правомерного решения практических задач и привития навыков получения новых знаний о праве и правовых актах. Деятельность прокурора-просветителя строго регламентирована, выполняется в соответствии с профессиональными требованиями и целями, которые, в первую очередь, и определяют его статус, а также воспринимаемую слушателями доминирующую «групповую» (профессиональную) идентичность.

Тем не менее каждому просветителю необходимо учитывать наличие и проявления факторов различных групповых идентичностей у просвещаемых граждан, равно как и совершенствовать просветительскую деятельность, а также собственный стиль с учетом указанных знаний. Здесь все имеет значение: внешний облик, речь и манера изложения, аргументация и стиль подачи материала, способы привлечения внимания, знание особенностей образа мышления и взглядов на мир у представителей определенной группы просвещаемых и многое другое. Продуманность при проведении различных мероприятий правового просвещения всегда подразумевает: оно должно быть ориентировано на конкретную целевую аудиторию.

Что касается стиля и формы, то практика показывает: прокуроры часто (иногда не вполне осознанно) пользуются двумя не самыми эффективными стратегиями информационно-просветительского воздействия¹ – так называемыми «императивной» и «манипулятивной». Это объясняется в первую очередь особенно-

¹ Подробнее о стратегиях просветительского воздействия см.: *Особенности правового просвещения с использованием средств массовой информации* // Теоретические основы использования психологических знаний в прокурорской деятельности: монография / под науч. ред. О.Д. Ситковской. М.: Проспект, 2016; *Психологическое воздействие в межличностной и массовой коммуникации* / отв. ред. А.Л. Журавлев, Н.Д. Павлова. М.: Ин-т психологии РАН, 2014.

стями профессиональной психологии. Сотрудники правоохраны имеют дело с жестким «императивом законов», обеспечивая их соблюдение на практике; работают в организации, построенной по принципу единоначалия; часто сталкиваются с преступниками и нарушителями закона, а также с правовой неграмотностью и правовым нигилизмом некоторых граждан. Соответственно, профессионально обусловленный императивный стиль усваивается работником и проявляется во всех сферах социальной жизни, в которых он так или иначе участвует. Однако такой стиль в просвещении воспринимается довольно негативно, а результативность просветительских мероприятий заметно снижается.

По схожим причинам малоэффективно и правовое просвещение с опорой на «манипулятивную» стратегию воздействия, главной особенностью которой является отсутствие самораскрытия агента оказываемого воздействия. То есть тот, кто осуществляет информирование, остается «закрытым» для воспринимающего, а применительно к организации, которую представляет информирующий, это означает закрытие, ограничение доступа к информации о происходящем «внутри системы». Очевидно, что для сотрудников правоохранительных органов, осуществляющих правовое просвещение населения, такая позиция часто встречается в практике. И дело здесь не только в том, что они сознательно прибегают к манипулированию по причине, например, избегания возможной критики или вмешательства во внутриведомственную деятельность. Иногда правоохранитель действительно вынужден ограничивать информацию, регламентируемую служебными рамками. Но аудитория негативно воспринимает любые ограничения информации. Соответственно, просветительский потенциал многих сообщений в такой ситуации остается нереализован.

Для кардинальной и долговременной перестройки (изменения) правосознания человека необходим принципиально иной оптимум общения – так называемая развивающая стратегия, построенная на диалоговой форме с реально действующими каналами «обратной связи» и вовлекающая граждан в обсуждение вопросов, значимых с правовой точки зрения. Главная задача такой стратегии информационно-просветительского воздействия не только в увеличении объема знаний другого человека, но и в по-

вышении его компетентности в целом, на основе чего будут расширяться его представления, а личность – совершенствоваться. Традиционное же понимание любых видов «просвещения» тяготеет к монологичности: просвещаемому остается лишь пассивно принимать и «усваивать».

Сообщая правовую информацию аудитории, просветитель должен делать это, внутренне избавляясь от некоторых предубеждений к слушателям, какими бы малоосведомленными они ему ни казались. Его позиция должна быть лишена профессионального высокомерия, морализаторства, «обвинительности» и скепсиса по поводу нежелания или неумения многих людей жить по законам и т.п. (обычно, как бы это ни скрывала публично выступающая персона, такие внутренние установки довольно легко «читаются» аудиторией), а речь не должна изобиловать юридическими терминами, «профессионализмами», длинными цитатами из законов и правовых норм, частыми ссылками на них без пояснения. Выступающий должен быть внутренне убежден и демонстрировать следующее: он достаточно хорошо осведомлен о социально-правовой ситуации в стране, часто встречающемся, типовом правовом поведении граждан, видит его особенности, недостатки и причины. Может квалифицированно и убедительно рассказать об этом другим людям, которые менее осведомлены, но могут и хотят повысить свою компетентность и лучше разбираться в действующих законах.

Правовая информация, поданная именно с такой авторской позиции, вероятнее всего, способна вызвать доверие к просветителю и повышенный интерес аудитории и, главное, станет поводом для обсуждения на уровне повседневной правовой коммуникации, а также, возможно, пробудит у потребителей желание получить дополнительные сведения по данной тематике и предмету обсуждения. И только в этом случае правовые знания будут усваиваться, правовая компетентность граждан повышаться, а правовое сознание – трансформироваться, «развиваться». И, следовательно, побудительный просветительский посыл будет реализован.

Еще одним важным психологическим аспектом правового просвещения является необходимость учета закономерностей феномена социального познания – процесса приобретения, переработки, хранения и использования индивидом социальной ин-

формации. Доказано, что при ее встраивании во внутреннюю картину мира индивида она часто подвергается довольно значительной трансформации и может заметно отличаться от первоначального варианта¹. Информации (равно как источнику, от которого она поступила) может придаваться либо повышенная, либо пониженная значимость, какие-то ее части, как сложные и непонятные, могут упрощаться или даже игнорироваться, а другие – дополняться новыми деталями. Кроме того, каждая новая информация может трактоваться, интерпретироваться ее приобретателем по-своему, ей может быть приписан изначально отсутствующий дополнительный смысл. В итоге такой обработки информация приобретает характер социальных представлений, которые могут существенно отличаться от первоначального содержания и обычно довольно далеки от точного знания. Но тем не менее такими представлениями чаще всего и оперируют люди, ориентируясь в окружающем мире и познавая его. На их основе они регулируют свое правовое поведение, а также выносят суждение по различным социально-правовым явлениям и событиям. Безусловно, подобные особенности социального познания создают дополнительные трудности именно для целей правового просвещения, поскольку правовые знания особенно «чувствительны» даже к минимальным искажениям, рамки их интерпретации четко ограничены, а закон требует обязательного, буквального прочтения и понимания. Именно поэтому основными принципами правового просвещения являются: научность, информативность, аргументированность, наглядность, доступность, последовательность и системность.

Таким образом, учет психологических факторов позволяет существенно оптимизировать правопросветительскую работу и помогает определить основной вектор просветительских мероприятий: они должны быть направленными на восполнение у населения пробелов в правовых знаниях, исправление искаженных правовых представлений и разрушение правового негативизма. Главное при этом – соблюдать принцип адресности – четкую направленность просветительского воздействия на определенные социальные группы. Кроме того, просвещение не может

¹ См.: Андреева Г.М. Психология социального познания. М.: Аспект Пресс, 1997.

достигнуть своих целей, если несет исключительно только сведения о праве и рассчитано на индивида, пассивно воспринимающего информацию. Правовое развитие во многом определяется собственной активностью человека. В этом аспекте задача просветительской деятельности – создание внутренних стимулов у граждан к соблюдению правовых норм.

Л.И. Александрова,
старший научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации

Сравнительный анализ функций прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств при осуществлении надзорной деятельности

В условиях расширения и углубления экономической интеграции государств – участников Содружества Независимых Государств¹ актуальным становится проведение между ними согласованной политики в различных сферах деятельности. Основой объединения усилий государств – участников СНГ по созданию международно-правовых стандартов и принятие мер по предупреждению и пресечению современных угроз и преступности, а также обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина государств – участников СНГ стало принятие Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ Модельного закона о прокуратуре (далее – Модельный закон)², направленного на регулирование правовых, организационных и иных отношений,

¹ В настоящее время участниками СНГ являются: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Туркменистан (с 26.08.2005 в качестве ассоциированного члена), Республика Узбекистан. Афганистан числится в качестве наблюдателя, Монголия участвует в СНГ в качестве независимого наблюдателя. Украина с 19.03.2014 по решению Совета национальной безопасности и обороны не является членом СНГ; Грузия также вышла из организации 14.08.2008. URL:<https://www.kakprosto.ru/kak-837677-kakie-strany-vhodyat-v-sng#ixzz6ZX9ajdag> (дата обращения: 30.09.2020).

² Принят в г. Санкт-Петербурге 16.11.2006 постановлением № 27-6 на 27-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

возникающих в процессе деятельности прокуратуры, в частности при реализации приоритетов прокурорской деятельности.

Так, согласно п. 1 ст. 6 Модельного закона органы прокуратуры осуществляют свои функции в соответствии с приоритетами, определенными с учетом анализа состояния законности и правопорядка. В качестве постоянных приоритетов деятельности прокуратуры в этом законе выделены «соблюдение прав и свобод человека и гражданина, укрепление основ государственности и конституционного строя страны» (п. 2 ст. 6 Модельного закона).

В ст. 5 Модельного закона указаны функции прокуратуры, в том числе: надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов; уголовное преследование и привлечение к ответственности лиц, совершивших преступления; участие в рассмотрении дел судами; координация правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью; участие в правотворческой деятельности; взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями по обеспечению прав и свобод человека и гражданина; международно-правовое сотрудничество по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, в борьбе с преступлениями и другими правонарушениями, по оказанию правовой помощи.

Таким образом, функция прокурорского надзора в данном законодательном акте раскрывается через надзор за соблюдением прав и свобод человека и надзор за исполнением законов. При этом акцентируется, что «объекты надзора за исполнением законов устанавливаются каждым государством самостоятельно».

Для органов прокуратуры большинства государств – участников СНГ общим является то, что в их конституциях этому институту уделено особое место. Так, в конституциях Беларуси, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана предусмотрены специальные главы и разделы, посвященные прокуратуре, что указывает на ее самостоятельный и независимый конституционный статус. В Конституции Российской Федерации положения о прокуратуре включены в гл. 7 «Судебная власть и прокуратура», что вызывает дискуссии в свете научной трактовки теории разделения властей, механизма их сдержек и противовесов¹.

¹ URL: <https://pravoved.ru/question/2638149/> (дата обращения: 01.10.2020).

В Конституции Кыргызской Республики (ст. 105 разд. 7) прокуратура отнесена к органам государственной власти наряду с Национальным банком, Счетной палатой и другими органами.

В большинстве государств – участников СНГ функции прокуратуры принято делить на две группы: надзорные и иные, при которых прокурорский надзор выступает главным направлением прокурорской деятельности. Законодательство государств – участников СНГ прокурорский надзор подразделяет на: надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов; надзор за вышеуказанными органами и лицами; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов судебными приставами; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, а также администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу и др.

Следует отметить, что некоторые специалисты полагают, что надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина как надзорное направление выделен безосновательно, поскольку права человека и гражданина закрепляются конституцией и законодательными актами и соответственно любое нарушение закона неизбежно влечет нарушение прав и свобод человека и гражданина. Эта позиция также аргументирована тем, что, во-первых, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – это основа деятельности прокуратуры, обеспечивающей исполнение законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, а также администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу), во-вторых, состав органов, надзор за законностью деятельности которых осуществляет прокуратура, в обоих случаях один и тот же, и, в-третьих, в двух рас-

смотренных направлениях прокуратура обладает одинаковыми полномочиями¹.

В частности, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в качестве специально закрепленного в законе вида надзора в Законе Республики Беларусь от 08.05.2007 № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» (далее – Закон о прокуратуре Беларуси) не закреплен. Вместе с тем в ч. 1 ст. 4 данного законодательного акта предусмотрено, что «задачами прокуратуры являются обеспечение верховенства права, законности и правопорядка, защита прав и законных интересов граждан и организаций, а также общественных и государственных интересов». Реализуя эти задачи, прокуратура осуществляет различные виды надзора.

В Законе Кыргызской Республики от 17.07.2009 № 224 «О прокуратуре Кыргызской Республики» (далее – Закон о прокуратуре Кыргызстана) в числе основных направлений также не назван надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Между тем в ст. 33–34 гл. 2 разд. IV названного законодательного акта установлены предмет и полномочия прокурора при осуществлении надзора в указанной сфере.

Особенностью модели органов прокуратуры в ряде государств – участников СНГ явилось то, что с учетом внутривостановительных процессов, направленных на исключение ряда положений советской модели, они стали ориентироваться на правовую систему западноевропейских государств, в результате чего законодатели Азербайджана, Армении, Молдовы и Украины определили прокуратуру главным образом как орган уголовного преследования и обвинения, что повлекло упразднение общего надзора.

Так, в Концепции реформы прокуратуры, утвержденной Законом Республики Молдова от 03.07.2014 № 122 «Об утверждении Концепции реформы прокуратуры», отмечено, что широкие полномочия прокуратуры являются наследием надзорной роли советского прокурора. В ст. 1 Закона Республики Молдова от 25.02.2016 «О прокуратуре» указано, что прокуратура в настоящее время как автономное публичное учреждение в рамках судебной

¹ См.: Кожневников О.А. О направлениях деятельности прокуратуры // Рос. юрид. журн. 2016. № 1. С. 111.

системы, в уголовном и иных предусмотренных законом производствах содействует соблюдению правопорядка, осуществлению правосудия, а также защите прав и законных интересов личности и общества.

В Законе Азербайджанской Республики от 07.12.1999 № 767-IQ «О прокуратуре» прокурорский надзор сохранен исключительно в сфере исполнения законов в деятельности органов дознания и оперативно-розыскных органов; в Армении прокуратура осуществляет надзор за законностью досудебного уголовного производства, а также за законностью применения наказаний и иных мер принуждения (ст. 4 Закона Республики Армения от 29.03.2007 № ЗР-126 «О прокуратуре»).

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (ОРД), дознание и предварительное следствие, является отдельным направлением прокурорского надзора. Надзор в этих сферах деятельности тесно взаимосвязан с учетом общности поставленных перед прокурорами задач, а также необходимостью сотрудничества в ходе раскрытия и расследования преступлений. Вместе с тем особенности надзора за законностью в сфере ОРД, являющегося специфической формой предотвращения различных угроз национальной безопасности и борьбы с преступностью, осуществляемой преимущественно с использованием негласных способов и средств получения информации, затрагивающей сферу частной жизни с ограничением конституционных прав физических и юридических лиц, придает ему статус самостоятельного направления надзора. С учетом этого законодатели Беларуси и Казахстана данный надзор выделили в качестве самостоятельного. Между тем в Кыргызстане, России, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие, закреплен в законах о прокуратуре как единое направление надзорной деятельности.

Следует отметить, что при разработке национальных уголовно-процессуальных кодексов законодатели стран СНГ взяли за основу Модельный уголовно-процессуальный кодекс для госу-

дарств – участников СНГ¹, принципы и нормативные правила которого явились фундаментом для создания института уголовного преследования. Вместе с тем следует отметить, что нормативные положения о полномочиях прокурора по уголовному преследованию регламентированы неодинаково.

Надзор за соответствием закону судебных решений, как один из важнейших видов надзорной деятельности органов прокуратуры, предусмотрен в законодательстве большинства государств – участников СНГ. Вместе с тем в некоторых государствах этот вид надзора является самостоятельным (гл. 7 Закона о прокуратуре Беларуси, ст. 3 Закона о прокуратуре Кыргызстана), а в других – лишь упоминается о его содержании.

Законодательством государств – участников СНГ установлены также полномочия прокурора по опротестованию решений, приговоров, постановлений суда, в том числе в ст. 23–33 гл. 5 Закона Республики Казахстан от 30.06.2017 № 81-VI «О прокуратуре», в ст. 28 Закона о прокуратуре Кыргызской Республики, в ст. 35–39 Закона Республики Узбекистан от 29.08.2001 № 257-II «О прокуратуре» (далее – Закон о прокуратуре Узбекистана), в ст. 39–43 Конституционного закона Республики Таджикистан от 25.07.2005 № 107 «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан» (далее – Закон об органах прокуратуры Таджикистана) и в других государствах.

Прокурорский надзор за исполнением законодательства при исполнении уголовных наказаний и назначаемых судом мер принудительного характера в законодательстве СНГ закреплён в ст. 15 Закона о прокуратуре Республики Казахстан, ст. 37 Закона о прокуратуре Кыргызской Республики, ст. 32 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 44 Конституционного закона об органах прокуратуры Республики Таджикистан, ст. 49 Закона Туркменистана от 21.11.2015 № 305-V «О прокуратуре Туркменистана» (далее – Закон о прокуратуре Туркменистана), ст. 30 Закона о прокуратуре Республики Узбекистан.

¹ Принят 17 февраля 1996 г. постановлением № 7-6 на седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств.

Нельзя не отметить специфику прокурорского надзора в Республике Казахстан, где в Законе о прокуратуре Республики Казахстан (ст. 5) введен надзор за соблюдением международных договоров Республики Казахстана, а также надзор за применением законодательства в сфере правовой статистики и специальных учетов, что, несомненно, является важнейшим направлением прокурорской деятельности.

Интерес представляет собой также опыт Республики Узбекистан в подходе к рассмотрению вопросов о ликвидации дебиторской задолженности и обеспечения налоговых обязательств. Законом о прокуратуре Республики Узбекистан отдельно определен надзор за исполнением законов, направленных на укрепление налоговой дисциплины, борьбы с налоговыми, валютными преступлениями и правонарушениями, а также возмещением экономического ущерба, нанесенного государству (ст. 4). Кроме того, законодательно установленной сферой надзора закреплен прокурорский надзор за соблюдением законов в Вооруженных Силах, воинских формированиях, министерствах, государственных комитетах и ведомствах Республики Узбекистан.

Сравнительный анализ законодательства государств – участников СНГ, функций прокуроров свидетельствует о том, что в системе государственно-правовых органов государств – участников СНГ прокуратура занимает особое место и призвана осуществлять значимые задачи государственно-правового регулирования. Ведущей функцией органов прокуратур большинства государств является надзор за точным и единообразным применением законов, охватывающий практически все сферы правовых отношений.

Вместе с тем при рассмотрении вопросов о дальнейшей гармонизации законодательства государств – участников СНГ о деятельности прокуратуры необходимо учитывать, что в каждой стране имеются свои национальные правовые традиции и различия, например системы уголовного правосудия, и в этой связи представляется сложным рассматривать один отдельно взятый элемент деятельности прокуратуры в отрыве от других элементов системы. Поэтому, очевидно, правильно роль прокуратуры определять в контексте социально-политических условий ее организации и функционирования с учетом национальных традиций,

правовой культуры и менталитета общества. В связи с этим изменение статуса, задач и функций прокуратуры должно осуществляться гармонично и в рамках социально обусловленной концепции реформирования правовой и судебной систем того или иного государства – участника СНГ.

Е.В. Ступаченко,
старший научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации

Органы прокуратуры в системе государственных институтов обеспечения общественной безопасности

Под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера¹.

Значимость общественной безопасности закрепляется Конституцией Российской Федерации в ряде статей (72, 83, 102), в том числе в статьях, изложенных в новой редакции Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

Состояние общественной безопасности в России характеризуется как нестабильное. Несмотря на принимаемые государством и обществом усилия, направленные на борьбу с преступными и иными противоправными посягательствами, предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, необходимый уровень обеспечения общественной безопасности не достигнут. В стране сложилась непростая криминогенная обста-

¹ Пункт 4 Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 14.11.2013 № Пр-2685 // СПС «КонсультантПлюс».

новка, отличающаяся высоким уровнем преступности и появлением новых видов угроз криминального характера.

Уровень террористической угрозы на территории России продолжает оставаться высоким, масштабы последствий террористических актов значительны. Одним из основных источников угроз общественной безопасности является экстремистская деятельность националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленная на нарушение единства и территориальной целостности России, дестабилизацию внутриполитической и социальной ситуации в стране.

В крупных городах и приграничных регионах страны увеличилось количество преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Количество преступников увеличивается за счет беспризорных и безнадзорных несовершеннолетних, граждан без определенного места жительства, лиц, освобожденных из мест лишения свободы, иностранных граждан или лиц без гражданства, незаконно находящихся на территории России, а также лиц, не имеющих постоянного источника дохода. Несмотря на формирование в России соответствующих потребностям времени правовых и организационных основ противодействия коррупции, уровень распространенности этого явления продолжает оставаться высоким. Незаконная миграция в Россию иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой, способствует возникновению угроз общественной безопасности.

В России наблюдается ухудшение технического состояния объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств, гидротехнических сооружений, связанное с их износом, что влечет за собой снижение уровня безопасности при их эксплуатации, повышение риска возникновения чрезвычайных ситуаций. В области защищенности населения и окружающей среды от опасных биологических и химических факторов наблюдаются тревожные признаки: анализ ситуации, сложившейся в различных сферах обеспечения биологической и химической безопасности, позволяет сделать вывод, что существуют серьезные риски причинения вреда жизни и здоровью людей, окружающей среде. Особого

внимания требует обеспечение пожарной безопасности. Анализ информации о чрезвычайных ситуациях свидетельствует о том, что стихийные бедствия, связанные с опасными природными явлениями и пожарами, происшествия на водных объектах, а также техногенные аварии и террористические акты являются основными причинами возникновения чрезвычайных ситуаций и представляют существенную угрозу для безопасности граждан, экономики страны и, как следствие, для устойчивого развития Российской Федерации.

Приведенный перечень угроз и вызовов общественной безопасности не является исчерпывающим. Как справедливо отмечает С.И. Гирько, в настоящее время Россия, как и большинство развитых государств планеты, оказалась под угрозой масштабного распространения пандемии коронавируса COVID-19 и в условиях нарастающей угрозы его массового охвата населения последовательно нарабатывает систему мер по локализации и нейтрализации этой опасности для общества¹.

Правовую основу обеспечения общественной безопасности составляют Конституция России, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О безопасности», иные федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, иные документы стратегического планирования², а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты.

В соответствии с указанными нормативными правовыми актами и документами общественная безопасность в России обеспечивается усилиями различных государственных органов со-

¹ Гирько С.И. Современный вектор развития Концепции общественной безопасности Российской Федерации // Администрат. право и процесс. 2020. № 8.

² Например, Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 31.10.2018 № 622, Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 08.01.2018 № 1-р.

гласно их компетенции – МВД России, ФСБ России, Росгвардии, МЧС России, Минпромторгом России, Роспотребнадзором, другими федеральными органами исполнительной власти, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Следует отметить, что в документах стратегического планирования России, затрагивающих вопросы обеспечения общественной безопасности, органы прокуратуры не упоминаются, однако, по нашему мнению, предполагаемый вывод об отсутствии у органов прокуратуры целей и задач в рассматриваемой сфере является преждевременным.

Прокуратура России в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени России надзор за соблюдением Конституции России и исполнением законов, действующих на территории России. При этом законом реализация органами прокуратуры своих функций не ставится в зависимость от каких-либо сфер общественной деятельности. В связи с этим органы прокуратуры осуществляют деятельность в сфере общественной безопасности путем обеспечения законности посредством реализации возложенных на них функций.

Наиболее ярко деятельность органов прокуратуры по обеспечению законности в сфере общественной безопасности проявляется в осуществлении надзора за исполнением законов. Так, прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов о противодействии преступности, терроризму и экстремистской деятельности, коррупции, о промышленной и пожарной безопасности, законов о противодействии незаконному обороту наркотических средств и незаконной миграции. Кроме того, в условиях распространения новой коронавирусной инфекции особую значимость приобретает надзор за исполнением законов о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, гражданской обороне и защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Среди иных функций прокуратуры, реализуемых при обеспечении законности в сфере общественной безопасности, следует отметить также координацию деятельности правоохранительных

органов по борьбе с преступностью. Она выражается в совокупности осуществляемых правоохранительными органами под руководством органов прокуратуры совместных мероприятий, направленных на стабилизацию и снижение уровня преступности в целом и конкретных ее видов, предупреждение преступных проявлений на конкретной территории¹. Определенная специфика характерна для такой функции, как участие прокурора в судах в рамках конституционного, гражданского и административного судопроизводства. В частности, в рамках противодействия экстремистской деятельности прокуроры наделены полномочиями по обращению в суд с заявлением о признании информационных материалов экстремистскими (ч. 2 ст. 13 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»). Уголовное преследование как функция прокуратуры, напротив, не имеет каких-либо особенностей в рассматриваемой сфере деятельности, так как порядок уголовного судопроизводства на территории России устанавливается Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, не содержащим каких-либо изъятий.

Таким образом, органы прокуратуры, обеспечивая законность в сфере общественной безопасности, осуществляют надзор за исполнением законов правоохранительными и контрольно-надзорными органами, координируют деятельность правоохранительных органов и участвуют в рассмотрении дел в судах.

¹ *Прокурорский надзор: учеб. для бакалавров / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М.: Изд-во Юрайт, 2013. С. 64.*

Е.А.А. Алева-Герман,
аспирант Московского
государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина
(МГЮА)

О закреплении многофункциональности российской прокуратуры в тексте статьи 129 обновленной Конституции Российской Федерации

До настоящего времени в научных кругах сохраняют свою остроту дискуссии о роли и месте прокуратуры Российской Федерации в системе государственных органов и в системе «сдержек и противовесов», о функциях и полномочиях, которыми должен быть наделен этот орган, а также о других сопутствующих категориях. В юридической литературе авторы не без оснований указывают на то, что решение этих вопросов требует «конституционно-правового внимания» – в частности серьезные ожидания возлагались на очередные изменения в Конституции Российской Федерации¹.

Произошедшее в 2020 г. внесение поправок в Конституцию нашего государства тем не менее не поставило точку в разрешении обозначенных затруднений. Не нашел разрешения и еще один вопрос, который вызывает беспокойство научного сообщества не первый десяток лет, – проблема отсутствия конституционного закрепления основных принципов организации и деятельности российской прокуратуры².

Между тем компетенция прокуратуры, полномочия прокурорских работников, направления и виды деятельности, в общем и целом вся организация и деятельность этой системы органов определяются и строятся на основе руководящих идейных первооснов – принципов. С.С. Алексеев писал о принципах права, что

¹ См. об этом: *Шобухин В.Ю.* Конституционное регулирование статуса прокуратуры Российской Федерации: проблемы, тенденции и перспективы изменения ст. 129 Конституции Российской Федерации // *Гос. власть и местное самоуправление.* 2020. № 4.

² См., напр.: *Черепанов М.М.* Проблема отсутствия конституционного закрепления основных принципов организации и деятельности российской прокуратуры // *Юрид. науки.* 2011. № 1 (47).

«это не просто некие сугубо духовные фантомы и даже не категории правосознания. Они должны быть выражены в праве, в текстах законодательных актов»¹. Представляется, что это положение не только не утратило с годами своей актуальности, но обладает необычайной злободневностью в настоящее время.

Еще во времена царствования Петра I, в период зарождения прокуратуры, можно было встретить признаки фиксации принципов организации и деятельности прокуратуры в правовых актах того времени. Так, черты принципа законности были «растворены» в тексте указов 1722 г. о создании прокуратуры Российской империи, в том числе указа «О должности генерал-прокурора».

Что же происходит в новой России с конституционным закреплением принципов организации и деятельности прокуратуры?

Конституция Российской Федерации с момента своего принятия в 1993 г. претерпела пять редакций, включая действующую. Местом закрепления основных положений, посвященных прокуратуре, была и остается ст. 129, расположенная в гл. 7. К большому удовлетворению значительной части научно-прокурорского сообщества, эта глава изменила свое название с «Судебной власти» на «Судебная власть и прокуратура» в третьей редакции от 05.02.2014.

В первой редакции Конституции Российской Федерации в 1993 г. в ст. 129 нашли закрепление два основных принципа организации и деятельности прокуратуры. Это принцип единства системы органов прокуратуры и принцип централизации системы органов прокуратуры («Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации»).

Другие три основных принципа – принцип независимости деятельности органов прокуратуры, принцип законности деятельности и принцип гласности – получили закрепление в тексте ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в тексте ст. 129 Конституции они не зафиксированы. Вместе с тем относительно принципа законности необходимо отме-

¹ Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1995. С. 145.

тить, что ст. 15 Конституции Российской Федерации (которая, кстати сказать, остается в неизменном виде со дня принятия Конституции в первоначальной редакции) устанавливает обязанность соблюдения Конституции Российской Федерации и законов для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений. Таким образом, принцип законности является конституционным принципом, и, как совершенно справедливо указывает профессор А.Ф. Смирнов, с одной стороны, «действуя от имени государства, прокуратура обеспечивает реализацию принципа законности в стране», а с другой стороны, прокуратура, как и любой иной государственный орган, должна осуществлять свою деятельность в строгом соответствии с действующими законами¹.

Вторая и четвертая редакции Конституции Российской Федерации (от 30.12.2008 и 21.07.2014 соответственно) обошли вниманием вопросы прокуратуры, ст. 129 осталась без изменений.

Что же касается третьей редакции от 05.02.2014, то она не только, как сказано выше, изменила название гл. 7, но и полностью «перекроила» ст. 129 (изменения претерпела каждая часть из пяти). Из текста Конституции исчезли оба принципа названных выше организации и деятельности прокуратуры. Эти изменения были расценены в научных и общественных кругах по-разному. Как заметили В.Б. Ястребов и В.В. Ястребов, в связи с таким изменением текста Конституции «появились высказывания о возможности отказа от принципов единства и централизации организации и деятельности прокуратуры»². Однако системный анализ произошедших изменений дал аргументы ученым для утверждения, что нововведения, затронув текстуальное закрепление принципов, не отменили их, а, напротив, придали им дополнительное обоснование – в ч. 1 ст. 129 появилось положение о том, что «полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом»³. Статья 4 Федерального закона «О прокуратуре Россий-

¹ Смирнов А.Ф. Соотношение принципов законности и целесообразности в организации деятельности прокуратуры // Актуал. проблемы рос. права. 2018. № 8 (93).

² Ястребов В.Б., Ястребов В.В. Прокурорский надзор: учеб. для академ. бакалавриата юрид. вузов и фак. М.: ИКД «Зерцало-М», 2017. С. 39.

³ Смирнов А.Ф. Принципы организации и деятельности прокуратуры // Прокурорский надзор: учеб. и практикум для вузов / А.Ф. Смирнов [и др.]; под ред. А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-вз Юрайт, 2020. С. 85.

ской Федерации» полностью посвящена принципам организации и деятельности прокуратуры и имеет одноименное название. Таким образом, в отношении третьей редакции Конституции Российской Федерации можно говорить о дополнительном усилении законодательного закрепления этих принципов.

Последние изменения Конституции Российской Федерации затронули все части ст. 129, в пятую и действующую на сегодняшний день редакцию Конституции снова вернулись указания на единство и централизацию органов прокуратуры. Часть 2 ст. 129 теперь содержит положения о запретах и ограничениях в отношении прокуроров, а ч. 3–5 посвящены процедуре назначения на должности прокуроров. В средствах массовой информации широко декларировалось, что законодатель при внесении этих изменений ставил своей задачей максимально усилить независимость прокуратуры¹.

В части 1 ст. 129 появилось еще одно важное изменение. Теперь Конституция закрепляет, что прокуратура осуществляет «надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями», а также выполняет *иные функции*. Последнее указание дает основания логически заключить, что предыдущие положения – это три основных функции прокуратуры. Таким образом, в Конституции зафиксировано, что российская прокуратура выполняет как минимум три функции. Способность органа выполнять более одной функции можно определить как многофункциональность, следовательно, *Конституция Российской Федерации содержит указание на многофункциональность российской прокуратуры*.

В данном контексте уместно будет вспомнить, что многофункциональность российской прокуратуры изначально была заложена в программном документе, оказавшим в свое время огромное влияние на содержание Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», – это Концепция развития на переходный период, разработанная Научно-исследовательским

¹ Крашенинников поддержал изменения в процедуре назначений в прокуратуре [Электронный ресурс] // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20200205/1564297444.html> (дата обращения: 07.10.2020).

институтом проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации в 1994 г. В этом документе было сформулировано: «Потребностям переходного периода в основном соответствует прокуратура многофункционального типа, цели и направления деятельности которой определены Законом «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 года»¹. Между тем в изначальной редакции обозначенного закона не было указаний на функции прокуратуры в обсуждаемом контексте², пока в 1995 г. не был принят Федеральный закон от 17.11.1995 № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации». В результате ст. 1 закона пополнилась формулировкой о том, что прокуратура «выполняет и иные функции, установленные федеральными законами». Данная формулировка успешно «дожила» до сегодняшнего дня.

Подводя итоги сказанному, можно заключить, что многофункциональность российской прокуратуры изначально как идея была заложена в концепцию этого органа еще в эпоху реформирования прокуратуры периода 1994 г., практически в то же время получила законодательное закрепление на уровне федерального закона, а в 2020 г. статус этого положения был многократно усилен путем помещения его в ст. 129 Конституции нашего государства. Более того, норма, содержащаяся в этой же ч. 1 ст. 129, отсылающая к федеральному закону как регулятору полномочий, функций, организации и порядка деятельности прокуратуры, приводит нас к абз. 2 п. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», где мы снова обнаруживаем указание на многофункциональность. Следовательно, есть основания для вывода о том, что с обновлением Конституции России в 2020 г. произошло законодательное усиление закрепления многофункциональности прокуратуры Российской Федерации.

¹ *Прокуратура Российской Федерации* (Концепция развития на переходный период). М., 1994. С. 27.

² Кроме ч. 3 ст. 3 о том, что на прокуратуру не может быть возложено исполнение функций, не предусмотренных в той же норме законодательными актами.

П.А. Россоловский,
соискатель Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации

Организационно-управленческое обеспечение функциональной деятельности прокуратуры

Современный этап развития российской государственности связан с постоянным реформированием и развитием деятельности правоохранительной системы и преследует цель нахождения оптимальных путей развития законодательства, регулирующего все сферы общественной жизни для максимального обеспечения защиты как государственных, так и частных интересов.

Прокуратура Российской Федерации в настоящее время отличается в целом четко выстроенной организационной структурой, наличием необходимых организационных условий для осуществления эффективной функциональной деятельности, отлаженной системой управления.

Система органов прокуратуры представляет собой совокупность взаимосвязанных элементов, составляющих единое целое. Для системы прокуратуры характерны связи между элементами структуры как по вертикали – для внутреннего управления системой, так и по горизонтали – для взаимодействия и взаимобеспечения равнозначных органов и подразделений внутри системы, а также с иными органами и системами.

Установление между органами, подразделениями, работниками прочных взаимных связей и отношений, их конструктивного взаимодействия, а также определение целей и задач их деятельности, полномочий, компетенции, создание необходимых условий для эффективного функционирования органов прокуратуры выступает ключевой составляющей деятельности по организационному обеспечению. Ввиду этого рассмотрение вопросов организации обеспечения управленческой деятельности в органах прокуратуры на сегодняшний день представляется весьма актуальным и востребованным.

В ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» говорится о том, что прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, а также выполняет иные функции. В этой статье фактически перечисляются как функции, обусловленные главным предназначением и ролью прокуратуры в государстве, так и виды ее надзорной деятельности.

Рассуждая о том, что организационно-управленческое обеспечение можно рассматривать как аспект функциональной деятельности прокуратуры, важно отметить, что понятие «функция» весьма неоднозначно и во многом зависит от субъективной позиции исследователя. «...Даже в специальной работе сложно учесть все отдельные точки зрения по вопросу определения функции и свести их воедино»¹. В юридической литературе понятие «функция» чаще всего используется в значении «направление», «механизм, определяющий направление»².

Кроме того, подчеркнем, что многие ученые и практики придают большое значение многофункциональности прокурорской системы, позволяющей оказывать существенное влияние на множество различных по своей природе общественных отношений³.

Представляется обоснованной точка зрения Ф.М. Кобзарева о том, что «организация работы включает в себя в первую очередь организацию реализации функций и иных направлений (видов) деятельности прокуратуры, перечисленных в ст. 1 и других нормах Закона о прокуратуре (внешнефункциональная или внесистемная деятельность). Кроме того, в прокуратуре должна быть организована деятельность внутри системы (внутрифункциональная или внутрисистемная деятельность), а также работа по вспомогательному обеспечению деятельности прокуратуры». Основываясь на таком подходе, Ф.М. Кобзарев предлагает содержание органи-

¹ Бачило И.Л. Функции органов управления: правовые проблемы оформления и реализации. М., 1976. С. 27.

² Григоров К.А. Функции и направления деятельности прокуратуры Российской Федерации в современных условиях // Рос. право в Интернете. № 2004 (02). URL: <http://www.rpi.msal.ru/prints/200402advocacy1.html> (дата обращения: 12.10.2020).

³ Организация деятельности прокуратур городов, районов, других территориальных и иных специализированных прокуратур: учеб. пособие. Ч. 1 / [Э.Э. Агаронова и др.]; под общ. ред. Э.Б. Хатова; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2018. С. 11.

зации работы представить в виде трех подсистем действий и мер, объединенных в единую систему: внутрифункциональную, внешнефункциональную и вспомогательную¹.

Применительно к организационному обеспечению органов прокуратуры считаем возможным остановиться, прежде всего, на вопросе о том, к какой из подсистем отнести организационно-управленческое обеспечение.

В связи с этим представляется важным отметить и тот факт, что в теории прокурорской деятельности понятие «организация», использованное для обозначения деятельности по упорядочиванию всех элементов определенного образования, созданию необходимых условий для достижения его функциональных целей, тесно связано с понятием «управление». При этом ученые и практические работники соотношение этих понятий трактуют неоднозначно. Одни считают, что понятие «организация» шире, чем понятие «управление», и рассматривают второе в качестве элемента первого, другие, наоборот, более широким считают понятие «управление»². По мнению отдельных авторов, данные понятия тождественны. Имеются и иные подходы. Согласимся с Ф.М. Кобзаревым, который отмечает, что и организация, и управление в широком смысле этих понятий выполняют, упорядочивают, согласовывают, обеспечивают взаимодействие элементов целого³.

Также, по нашему мнению, если рассматривать вопрос соотношения понятий «организация» и «управление» в рамках общего подхода, видится возможным предположить, что «управление» выступает одной из составляющей «организации» и присутствует в различных аспектах общественных отношений, выступая в свою очередь регулятором гармоничного функционирования и поступательного развития общества.

¹ Кобзарев Ф.М. К вопросу о понятийных основах теории организации работы и управления в органах прокуратуры // Вестн. Акад. Ген прокуратуры Рос. Федерации. 2016. № 6 (56). С. 8.

² Воскресенский Г.М. Функции управления правоохранительной деятельностью: лекция. М., 1993. С. 13; Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: учебник / под ред. В.Д. Малкова. М., 1990. С. 133; Основы управления в органах внутренних дел: учебник / под общ. ред. В.П. Сальникова. М., 2002. С. 60; Ефремова Е.А. Указ. соч. и др.

³ Кобзарев Ф.М. Указ. соч. С. 7.

Однако организационные аспекты, связанные с обеспечением функциональной деятельности прокурорских работников, выступают на первый план при нахождении оптимального пути, по которому должно проходить развитие системы органов прокуратуры. При этом общая задача повышения организации работы и управления в органах прокуратуры решается многообразно: разрабатываются и осуществляются меры, направленные на повышение уровня руководства надзорной деятельностью, совершенствование организационного построения, планирования и контроля.

Представляется интересным мнение профессора С.Н. Братановского, который полагает, что «управление в российской прокуратуре представляет собой сложное, многоплановое явление, охватывающее как происходящие в самой системе органов прокуратуры внутренние процессы, так и взаимодействие с окружающей социально-экономической средой»¹. Поэтому считаем нужным отметить, что совершенствование управления в органах прокуратуры является значимым фактором укрепления законности и правопорядка в стране.

Как справедливо заметил Г.В. Атаманчук, «управление – это одна из труднейших и ответственных сфер интеллектуальной и практической деятельности людей. Это сфера, от состояния которой во многом зависит благополучие общества и в конечном счете – судьба каждого человека»². Данная позиция соотносится, на наш взгляд, и с деятельностью российской прокуратуры.

Органы прокуратуры в составе системы государственного управления выступают как элемент управляющей системы и выполняют соответствующие их компетенции функции по управлению обществом в целом³.

Когда же речь идет об управлении системой органов прокуратуры, то имеется в виду: во-первых, управление этой системой как объектом со стороны государства; во-вторых, управление внутри системы органов и организаций прокуратуры, при кото-

¹ Братановский С.Н. Административное право России. М., 2010. С. 378.

² Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. М.: Омега-Л, 2006. С. 42.

³ Стрельников В.В. Понятие и содержание управленческой деятельности в органах отечественной прокуратуры // Советник юриста. 2012. № 2. С. 27.

ром объектами являются нижестоящие звенья прокуратуры, отдельные подразделения аппарата, прокурорские работники, а субъектами – руководители прокуратур, подразделений вышестоящих аппаратов на соответствующих уровнях системы, что в свою очередь позволяет отнести организационно-управленческое обеспечение органов прокуратуры к внутрисистемной составляющей.

Рассмотренные доводы в части организационно-управленческого обеспечения прокурорской деятельности позволяют сделать вывод о то, что управление прокурорской системой в значительной мере связано с организацией взаимодействия, которое является главным содержанием структуры прокуратуры и основано на отношениях координации, взаимообеспечения и взаимодействия.

В целях повышения эффективности организационно-управленческой составляющей органов прокуратуры и улучшения ее взаимодействия важное значение приобретает более четкая нормативно-правовая регламентация фактически существующих в органах прокуратуры организационно-управленческих отношений, что на сегодняшний день находится в поле зрения ученых и практических работников.

Организация функционального взаимодействия внутри органов прокуратуры, которая выражается во взаимодействии между подчиненными и руководителями органов прокуратуры, и организация внешнефункционального взаимодействия органов прокуратуры с другими социальными системами позволяет сделать вывод о том, что прокуратура Российской Федерации, реализовывая определенные функции государственного органа, создает возможные предпосылки, способные наполнить всю деятельность прокуратуры качественно новым и современным содержанием.

Научно обоснованные организационно-управленческие решения, вырабатываемые эмпирическим путем на основе практического опыта и с учетом мнения ученых, должны закрепляться, изменяться и дополняться в соответствии с изменениями функций, задач органов прокуратуры и полномочий прокуроров.

Т.А. Хотамбеков,
магистрант
Университета прокуратуры
Российской Федерации

Деятельность прокуратуры Республики Таджикистан в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина

На шестом Межпарламентском форуме «Россия – Таджикистан» Президент России В.В. Путин отметил: «Российско-таджикистанские отношения динамично развиваются в духе союзничества и стратегического партнерства». В современных условиях защита прав и свобод человека и гражданина становится одной из доминант общественного прогресса, основой которого является общечеловеческий интерес и приоритет общечеловеческих ценностей. Международное сотрудничество Российской Федерации и Республики Таджикистан (далее – Таджикистан) имеет стратегическое значение. Российское законодательство допускает наличие второго гражданства только для граждан Таджикистана. По официальным статистическим данным, в последние годы число граждан Таджикистана, находящихся на территории России, варьируется от 1 до 1,2 млн. Россию и Таджикистан связывают ставшие уже традиционными отношения дружественности и взаимопонимания, в том числе в военной сфере. Во-вторых, в настоящее время взаимодействие прокуратур России и Таджикистана эффективно осуществляется в двустороннем формате и на площадках международных организаций по защите прав и свобод человека и гражданина.

Учитывая то, что значительная часть таджикских граждан трудится в России, для органов прокуратуры Таджикистана приоритетным направлением деятельности является надзор за исполнением законодательства о трудовой миграции, в рамках которого принимаются меры по защите прав трудовых мигрантов.

Так, в соответствии с данными по учету въезда и выезда граждан через государственную границу за июль 2019 г. из страны выехало за рубеж 57 тыс. трудовых мигрантов – граждан Таджикистана, что по сравнению с аналогичным периодом 2018 г.

больше на 26 700 человек (рост на 46%). Ввиду того что более 90% трудовых мигрантов Таджикистана работают в России, органами власти страны уделяется большое внимание налаживанию сотрудничества между Таджикистаном и Россией в области трудовой миграции.

Граждане Таджикистана попадают в сети трансграничных организованных преступных групп, эмиссаров террористических и экстремистских организаций и движений, нечистоплотных работодателей, привлекаются к совершению террористических и экстремистских действий, контрабанде и незаконному обороту наркотических средств.

В рамках статьи представляется важным выделить приоритетные направления надзора органов прокуратуры Таджикистана в сфере защиты прав и свобод человека.

Надзор за соблюдением прав граждан на землепользование

Органами прокуратуры Таджикистана на системной основе осуществляется надзор за исполнением законов в деятельности местных исполнительных органов государственной власти, органов землеустройства, архитектуры, поселковых и сельских джамоатов, а также среди землепользователей. Так, в результате вмешательства органов прокуратуры в течение последних десяти лет 2 тыс. га самовольно захваченных земельных участков возвращены в прежнее состояние, выявляются факты выпадения земель из сельскохозяйственного оборота, нецелевое использование земель лесного фонда и пастбищ, самовольный захват земельных участков, особенно орошаемых земель, и строительство на них жилых домов и других сооружений. Из 3450 незаконных постановлений председателей городов и районов, аннулированных по прокурорским протестам, 2627, или более 76%, составляют постановления относительно земли.

Также за последние десять лет за нарушение законодательства в сфере землепользования возбуждено и расследовано 2515 уголовных дел.

Надзор над справедливым распределением выделенных земель является непосредственной задачей органов прокуратуры.

Надзор за соблюдением прав граждан на защиту от терроризма и экстремизма

Борьба с терроризмом и экстремизмом является одной из главнейших задач, стоящих перед Таджикистаном.

Например, 29 июля 2018 г. на автодороге Куляб – Душанбе злоумышленники совершили умышленный наезд на автомобиле на туристов из Нидерландов, США, Швейцарии, после чего ножами и топором нанесли тяжкие телесные повреждения в жизненно важные органы и скрылись. В результате нападения четверо туристов были убиты и двое получили тяжкие телесные повреждения. Следствие установило, что данное преступление совершили члены террористическо-экстремистской организации «Партии исламского возрождения» и так называемого «Исламского государства». В процессе следствия установлены связи этих террористических групп с другими лицами, источники финансирования экстремистской и террористической деятельности, а также лица, укрывавшие готовящиеся преступления. Задержанные виновные лица взяты под стражу.

Указом Президента Таджикистана от 12.11.2016 № 776 утверждена Национальная стратегия Республики Таджикистан по противодействию экстремизму и терроризму на 2016–2020 годы, которая, определяя основные направления государственной политики Таджикистан в сфере противодействия экстремизму и терроризму, конкретизирует задачи государственных органов по устранению факторов, способствующих экстремизму и терроризму.

Надзор за исполнением Национальной стратегии, а также координация деятельности государственных органов, институтов гражданского общества и международных организаций по ее выполнению возложены на Генеральную прокуратуру Таджикистана. В Таджикистане принят Закон от 08.12.2003 № 69 «О борьбе с экстремизмом», в соответствии с которым органы прокуратуры в пределах своей компетенции осуществляют надзор за надлежащим исполнением законов в данной сфере.

При наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений об экстремистской деятельности прокурор вправе внести как физическому, так и юридическому лицу представление о недопустимости осуществления экстремистской деятельности.

На основании представления Генерального прокурора Таджикистана или подчиненного ему прокурора по решению суда общественное объединение, религиозная либо иная некоммерческая организация, осуществляющие экстремистскую деятельность, могут быть ликвидированы, а деятельность соответствующего общественного объединения, религиозной организации, не являющихся юридическим лицом, может быть запрещена.

Генеральный прокурор Таджикистана или подчиненный ему прокурор вправе выносить представление в письменной форме в адрес средства массовой информации в случае распространения экстремистских материалов.

Установление наличия в информационных материалах экстремизма осуществляется судом по месту нахождения организации, осуществившей издание таких материалов, на основании представления прокурора.

Борьба с незаконным оборотом наркотических средств

Географическое положение Таджикистана исторически связано с проблемой наркотрафика, поскольку транспортировка героина и других наркотиков далее в Европу в большей степени лежит через территорию республики.

Так, с 1999 по сентябрь 2018 г. сотрудниками правоохранительных органов Таджикистана из незаконного оборота было изъято почти 111 тонн наркотиков, из них опийной группы героина – около 33,82 тонны, опия – 31,65 тонны, наркотиков каннабисной группы – более 44,86 тонны; других видов наркотиков – 617,32 кг.

Указом Президента Таджикистан 13.02.2013 была утверждена «Национальная стратегия по борьбе с незаконным оборотом наркотиков в Республике Таджикистан на 2013–2020 гг.», исполнение которой начали осуществлять Агентство по контролю за наркотиками при Президенте Таджикистана и другие правоохранительные органы, в том числе органы прокуратуры.

В ст. 22 Закона Таджикистана от 10.12.1999 № 873 «О наркотических средствах, психотропных веществах и прекурсорах» установлено, что надзор за исполнением этого законодательного акта осуществляют Генеральный прокурор Таджикистана и подчиненные ему прокуроры.

Хотелось бы отметить, что полноценная реализация защиты прав и свобод человека и гражданина государству в одиночку не

по силам. Для улучшения реализации защиты прав и свобод человека и гражданина необходимо именно международное сотрудничество прокуратур. Нами предлагается следующий алгоритм решения: 1) заключение генеральными прокуратурами СНГ соглашения о наделении правом территориальных прокуроров на взаимодействие по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина с последующим уведомлением соответствующих генеральных прокуратур в порядке подчиненности 2) издание приказа Генерального прокурора конкретного государства, который бы предоставил право при выполнении Соглашения устанавливать непосредственные рабочие контакты с соответствующими прокуратурами государств – участников СНГ. Это бы значительно упростило процесс работы по данному вопросу, обходя Генеральную прокуратуру.

В заключение хотелось бы отметить важность деятельности органов прокуратуры в рассмотренной сфере, ведь обеспечение наиболее полной реализации защиты прав и свобод человека и гражданина является значимым критерием эффективности государственной власти.

Изучение законодательства и прокурорской практики по защите прав и свобод человека и гражданина в Таджикистане дает российской прокуратуре возможность использовать позитивный опыт и повысить эффективность работы на этом направлении.

Секция 2.

Функции прокуратуры вне уголовно-правовой сферы

В.В. Меркурьев,
заведующий отделом
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор

С.В. Борисов,
научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук,
доцент

Участие прокурора в правовом мониторинге состояния национальной безопасности в системе функций органов прокуратуры

По итогам научно-практической конференции «Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности» в резолюции форума было отмечено, что обеспечение национальной безопасности является одним из приоритетных направлений государственной политики, а прокуратура выступает в качестве одного из важных элементов системы обеспечения национальной безопасности¹.

Такая роль обуславливается наличием у прокуроров правовых средств, необходимых для устранения нарушений законов и защиты национальных интересов, комплексным использованием надзорных, процессуальных, координационных и иных полномочий в целях утверждения режима законности в стране.

¹ Прокуратура в системе обеспечения национальной безопасности: сб. материалов III науч.-практ. конф. / под общ. ред. О.С. Капинус; [под науч. ред. А.Ю. Винокурова; сост. И.А. Васькина, Н.А. Кулакова, В.А. Немировский, А.С. Семенов]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2018. С. 415–417.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Об оценке и государственном мониторинге состояния национальной безопасности Российской Федерации» Генеральная прокуратура Российской Федерации и прокуратуры субъектов Российской Федерации осуществляют сбор, обработку и анализ информации, необходимой для оценки состояния обеспечения национальной безопасности.

В соответствии с приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 26.12.2018 № 855 «О внесении изменений в Регламент Генеральной прокуратуры Российской Федерации» и от 21.12.2011 № 438 «О взаимодействии органов прокуратуры и Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации» научные сотрудники Университета прокуратуры Российской Федерации (далее – Университет) участвуют в научной деятельности в рассматриваемой сфере во взаимодействии с представителями секции научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации по актуальным проблемам нейтрализации внутренних угроз национальной безопасности.

В частности, прокурорами и специалистами научных организаций подготовлены Паспорта подпоказателя состояния национальной безопасности Российской Федерации *«Количество преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства, перечень которых определен главой 29 Уголовного кодекса Российской Федерации»*, в котором установлены предельно допустимые (критические) значения количества зарегистрированных преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства. Так, предельно допустимое (критическое) значение подпоказателя составляет 1524 зарегистрированных преступления. В 2018 г. зарегистрировано 1279 преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства, в 2019 г. – 617 преступлений, что не превышает критического уровня.

Предельно допустимое (критическое) значение подпоказателя состояния национальной безопасности Российской Федерации *«Доля преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства, перечень которых определен главой 29 Уголовного кодекса Российской Федерации, в общем количестве преступлений в Российской Федерации»* составляет 0,07%.

В 2018 г. в России зарегистрировано 1 991 532 преступления, в 2019 г. – 2 024 337. Доля зарегистрированных преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства в 2018 г. составила 0,064% ($1279/1\,991\,532 \times 100$), в 2019 г. – 0,03% ($617/2\,024\,337 \times 100$). Таким образом, доля преступлений, предусмотренных гл. 29 УК РФ, в 2018 и 2019 гг. не превысила предельно допустимого (критического) значения.

На существенное снижение количества зарегистрированных преступлений, предусмотренных гл. 29 УК РФ, оказало влияние принятие постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20.09.2018 № 32 «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 года № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности», а также вступление в силу с 7 января 2019 г. Федерального закона от 27.12.2018 № 519-ФЗ «О внесении изменения в статью 282 Уголовного кодекса Российской Федерации», направленного на гуманизацию уголовного законодательства России в части, касающейся ответственности за действия, связанные с возбуждением ненависти либо вражды, а также с унижением достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе.

Следует отметить, что за вышеуказанные действия, совершенные публично, в том числе с использованием средств массовой информации либо информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет», виновное лицо теперь подлежит уголовной ответственности только после привлечения его к административной ответственности за аналогичное деяние (ст. 20.3¹ КоАП РФ) в течение одного года.

Значительная по масштабам декриминализация общественно опасных деяний, ранее подпадавших под признаки преступления, предусмотренного ст. 282 УК РФ, способствовала значительному снижению количества зарегистрированных преступлений экстремистской направленности в 2019 г.

Для предупреждения проявлений насильственного экстремизма и терроризма прокуроры планомерно обеспечивают комплексный, системный надзор за исполнением законов на данном

направлении всеми компетентными органами, наделенными полномочиями в указанных сферах.

Кроме того, уполномоченные прокуроры в соответствии с поручением Президента Российской Федерации участвуют в выработке мер, направленных на укрепление национальной безопасности, обеспечивая незамедлительное информирование Совета Безопасности России о негативных тенденциях, кризисных ситуациях и угрозах национальной безопасности, выявленных в процессе мониторинга состояния указанных выше направлений обеспечения национальной безопасности, а также осуществляет подготовку материалов к заседаниям Совета Безопасности России.

С учетом сегодняшних реалий становится все более необходимым совершенствование организационного взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, государственными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по укреплению законности и правопорядка. Так, Генеральной прокуратурой Российской Федерации 13 сентября 2018 г. было проведено межведомственное совещание руководителей правоохранительных органов «О состоянии работы и эффективности, принимаемых правоохранительными и контролирующими органами мер по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию преступлений террористического характера и экстремистской направленности». По результатам выполнения решений межведомственного совещания¹ были проведены выездные учебные семинары в федеральных округах при участии профессорско-преподавательского состава и научных сотрудников Университета по проблемным вопросам исполнения законов о противодействии экстремистской и террористической деятельности в целях совершенствования способов и методов ее профилактики. Участниками семинаров были представители всех силовых структур и прокуроры в регионах. Также

¹ См.: распоряжение Генерального прокурора РФ от 28.01.2019 № 63/27р «Об организации исполнения решений межведомственного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 13.09.2018 «О состоянии работы и эффективности, принимаемых правоохранительными и контролирующими органами мер по предупреждению, выявлению, пресечению и расследованию преступлений террористического характера и экстремистской направленности».

совместно с Росфинмониторингом был проведен учебный семинар об особенностях выявления и расследования преступлений, связанных с финансированием экстремизма и терроризма.

Во взаимодействии с Роскомнадзором прокурорами, сотрудниками МВД России, ФСБ России и ФСИН России активизирован мониторинг информации экстремистской и террористической направленности, размещаемой в сети Интернет с целью блокировки, выявления непосредственных идеологов и распространителей, их уголовного либо административного преследования. При отсутствии достаточных оснований для уголовного преследования ими рассматривается вопрос о возможности реализации мер административного преследования (ст. 20.29 КоАП РФ) или профилактического воздействия, в том числе в виде объявления предостережения о недопустимости нарушений закона (ст. 25¹ Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») и действий, создающих условия для совершения преступления (ст. 13¹ Федерального закона «О федеральной службе безопасности»).

МВД России принимаются дополнительные согласованные меры по повышению эффективности выявления экстремистских, террористических сообществ и организаций, фактов вербовки в них, проводятся оперативные проверки информации об их создании, возобновлении противоправной деятельности, участии в них конкретных лиц.

В целях исключения принятия незаконных и необоснованных процессуальных решений СК РФ, МВД России, ФСБ России ужесточен контроль за проведением доследственных проверок и расследованием уголовных дел данной категории, рассматриваются вопросы о наличии признаков финансирования терроризма и экстремизма, вербовки и вовлечения в незаконные вооруженные формирования, экстремистские (террористические) сообщества и организации в ходе расследования каждого уголовного дела о преступлении террористической и экстремистской направленности, принимаются дополнительные меры по реализации положений п. 8 ч. 1 ст. 73 УПК РФ, направленные на установление, изъятие и последующий арест подлежащего конфискации в порядке ст. 104¹ УК РФ имущества, полученного в результате совершения преступлений террористической и экстремистской

направленности либо используемого или предназначенного для финансирования терроризма, экстремистской деятельности, незаконного вооруженного формирования.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации неоднократно обращалось внимание на необходимость профилактики вовлечения лиц в террористическую деятельность. В частности, в соответствии с решением Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 03.08.2018 «Об итогах работы органов прокуратуры в первом полугодии 2018 г. и о задачах по повышению эффективности прокурорской деятельности во втором полугодии 2018 г.» прокуроры обращают особое внимание на повышение эффективности работы оперативных и следственных подразделений по пресечению фактов вовлечения россиян в террористические группировки, каналов финансирования этой противоправной деятельности, привлечению к уголовной ответственности вербовщиков и пособников боевиков, лидеров и участников экстремистских сообществ (п. 2.9).

Следовательно, в современных условиях борьба с увеличением сторонников международных террористических (экстремистских) организаций становится одним из важнейших направлений работы правоохранительных органов, эффективность которой возможна лишь при объединении усилий всех субъектов противодействия экстремизму и терроризму, профилактики экстремистских (террористических) проявлений.

Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» на постоянной основе созданы объединения участников по взаимодействию в рассматриваемой сфере – представителей органов прокуратуры и институтов гражданского общества (научных, образовательных, общественных и религиозных организаций и учреждений), работа которых направлена на предупреждение и профилактику проявлений экстремизма и терроризма в конкретном регионе.

Вывод: активизация деятельности органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов, участия прокурора в правотворческой деятельности и в судах, в рамках межведомственного взаимодействия и взаимодействия с институтами

гражданского общества является действенным средством укрепления законности в рассматриваемой сфере и профилактики правонарушений и преступлений экстремистской и террористической направленности.

Усиление роли прокуратуры в системе обеспечения национальной безопасности России сопровождается постановкой новых задач по противодействию экстремистской деятельности и терроризму в свете новых вызовов и угроз национальным интересам, в том числе по осуществлению государственного мониторинга в части реализации двух стратегических приоритетов – государственной и общественной безопасности.

Т.И. Отческая,
заведующий кафедрой
Московского государственного
юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор

Актуальные вопросы прокурорского надзора в сфере защиты социальных прав граждан

В Конституции Российской Федерации (далее – Конституция) указана обязанность государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина. В гл. 2 Конституции перечислены права и свободы человека и гражданина. К ним отнесены такие социальные права, как право на жизнь, достоинство личности, на свободу и личную неприкосновенность, защиту своей чести и доброго имени, неприкосновенность жилища; право частной собственности на землю; на свободный труд; защиту государством материнства, детства и семьи; гарантирование социального обеспечения по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей; право на жилище; право на охрану здоровья и медицинскую помощь; право на образование.

Прокуратура России в ст. 129 Конституции названа как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина многогранен и охватывает широкий круг важных для государства и отдельной личности вопросов. Это – защита пенсионных, жилищных прав граждан; их права на охрану здоровья и медицинскую помощь; защита прав инвалидов, пенсионеров, детей-сирот, участников Великой Отечественной войны, несовершеннолетних и т.д.

Об эффективности надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина можно говорить при достижении такого положения, когда эти права и свободы реально соблюдаются и граждане уверены, что их права защищены. При нарушении этих прав и свобод они могут рассчитывать на помощь государства, в том числе в лице прокуратуры.

В большинстве субъектов Российской Федерации остро стоят вопросы, связанные с соблюдением жилищных и имущественных прав детей-сирот или детей, оставшихся без попечения родителей. Например, в Забайкальском крае не реализовано право на жилье у 6,3 тыс. человек; в Омской области – 5 тыс. человек, в Новосибирской и Волгоградской областях – 4 тыс. человек¹.

По словам Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова, «сохраняется проблема обеспечения жильем детей-сирот. На сегодняшний день квартир ожидают 190 тысяч граждан»².

Прокуратура в этом случае должна своевременно реагировать на нарушения жилищных и имущественных прав несовершеннолетних, а также принимать исчерпывающие правовые меры к их восстановлению; ставить вопрос об ответственности должностных лиц органов местного самоуправления, жилищных органов, нотариусов и учреждений по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним за каждое нарушение требований закона об особом порядке совершения

¹ Обзор практики прокурорского надзора за соблюдением жилищных и имущественных прав несовершеннолетних от 25.04.2019 № 21/1-05-2019 // СПС «КонсультантПлюс».

² URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62998>.

сделок с жильем (приватизация, продажа, обмен и т.д.), в котором проживают несовершеннолетние.

Так, прокуратурой Ромодановского района Республики Мордовия в орган местного самоуправления внесено представление по фактам нарушения жилищных прав сироты, которая ожидала более 14 лет предоставления своего жилья. По результатам рассмотрения представления виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности. Жилое помещение сироте было предоставлено¹.

В 17 городах и районах Республики Башкортостан выявлено 74 предназначенных для детей-сирот жилых помещения, которые не соответствуют санитарным правилам и техническим нормам. В четырех городах по инициативе прокуроров были возбуждены уголовные дела по фактам халатности при распоряжении бюджетными средствами.

В 2019 г. прокурорами выявлено 29 566 нарушений жилищных прав детей. С целью устранения этих нарушений принесено 680 протестов (из которых удовлетворено 643 протеста); в суды в защиту нарушенных прав граждан направлено 16 023 иска на сумму 29 041 тыс. руб.; из рассмотренных судами и удовлетворенных 14 930 исков, в том числе по прекращенным делам ввиду добровольного удовлетворения требований, сумма удовлетворения составила 14 478 тыс. руб.

Прокурорами также внесено 2502 представления, по результатам рассмотрения которых привлечен к дисциплинарной ответственности 1101 человек. По постановлению (заявлению прокурора в арбитражный суд) привлечен к административной ответственности 31 человек. Предостережено о недопустимости нарушений закона 127 человек. Направлены материалы для решения вопроса об уголовном преследовании по п. 2 ст. 37 УПК РФ 67 человек. Возбуждено 49 уголовных дел².

Организацию работы в органах прокуратуры в специальной литературе определяют как сложный и системный вид деятельности, направленный на создание оптимальных условий взаимодей-

¹ Обзор практики прокурорского надзора за соблюдением жилищных и имущественных прав несовершеннолетних от 25.04.2019 № 21/1-05-2019 // СПС «КонсультантПлюс».

² Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь – декабрь 2019 г. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/> (дата обращения: 04.05.2019).

ствия органов, подразделений и должностных лиц для достижения целей функциональной деятельности органов прокуратуры¹.

Вопросы организации работы органов прокуратуры в соответствии с п. 1 ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» регулируются приказами, указаниями, распоряжениями, положениями и инструкциями Генерального прокурора Российской Федерации. Организационным вопросам прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды посвящены:

приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»; от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»; от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности»; от 05.09.2008 № 84 «О разграничении компетенций прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»; от 10.02.2011 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользования»;

указание Генерального прокурора Российской Федерации от 09.06.2014 № 307/36 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при предупреждении, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений в сфере лесопользования»;

распоряжение Генерального прокурора Российской Федерации от 13.06.2018 № 360/7р «О территориальном разграничении компетенции прокуроров субъектов Российской Федерации и природоохранных прокуроров (на правах прокуроров субъектов Российской Федерации) и иные.

¹ *Прокурорский надзор: учебник* / под ред. А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. М.: Юрайт, 2017. С. 148.

Охрана атмосферного воздуха, вод, лесов, почв, недр, объектов животного мира и рациональное использование природных ресурсов, правильное складирование или уничтожение отходов производства и потребления, обеспечение промышленной безопасности – это также элементы соблюдения прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим, по словам Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова, «требуется дальнейшего совершенствования надзор за соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду»¹.

Не случайно в соответствии с п. 9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 прокуроры обязаны с учетом экологической обстановки наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы в каждом регионе.

Территориальные и природоохранные прокуратуры (на правах районных) включены в единую структуру прокуратуры субъекта Российской Федерации, в полномочия которой входит определение порядка взаимодействия и распределения обязанностей между ними². Приказы о разграничении компетенции издаются прокурорами всех субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены природоохранные прокуратуры (на правах районных). Первостепенной целью издания таких приказов является построение эффективной организации надзора, а также недопущение случаев дублирования деятельности территориальных и природоохранных прокуратур.

Представляется, что избежать дублирования надзорной деятельности возможно в случае их совместной согласованной деятельности и взаимодействия в целях своевременного выявления и устранения нарушения законов об охране окружающей среды.

Считаем правомерной позицию О.А. Пустоваловой о многоаспектности такого взаимодействия: «...взаимный обмен информацией, проведение совместных проверок исполнения законов, совместное проведение предупредительно-профилактической ра-

¹ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62998>.

² Дичевич Я.Б. Организация взаимодействия природоохранных прокуратур с территориальными прокуратурами и иными государственными органами в деле охраны окружающей среды // *Вопр. рос. и междунар. права*. 2016. № 5. С. 172.

боты, согласование мер реагирования по устранению нарушений законов»¹.

Надзорная деятельность природоохранных прокуратур (на правах районных), как правило, распространяется на значительную по площади территорию. Это приводит к сложности или невозможности своевременного проведения проверки и принятия мер прокурорского реагирования в связи с нарушениями законов об охране окружающей среды, которые, например, были совершены в значительной отдаленности от места расположения природоохранной прокуратуры. В это же время с учетом имеющегося разграничения компетенций может иметь место и непринятие каких-либо мер со стороны территориальных прокуроров по пресечению нарушения закона, на чьей поднадзорной территории оно произошло. Поэтому необходимо возлагать соответствующие полномочия по осуществлению надзора на подчиненных прокуроров городов и районов, на чьей территории данное правонарушение имело место².

Таким образом, повышение качества организации прокурорского надзора возможно достичь путем включения в организационно-распорядительные документы прокуроров о разграничении компетенции положений о взаимозаменяемости и взаимодействии территориальных и специализированных природоохранных прокуратур в ситуациях, требующих принятия срочных безотлагательных мер, во избежание усугубления действия факторов, могущих причинить вред жизни и здоровью граждан.

¹ См.: Пустовалова О.А. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением экологического законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

² Напр., Ленинградская межрайонная природоохранная прокуратура, расположенная в Санкт-Петербурге, осуществляет свои полномочия на территории всей Ленинградской области (общая площадь – 83 908 км²). Город Подпорожье Ленинградской области находится на расстоянии 275 км от Санкт-Петербурга. При поступлении в Ленинградскую межрайонную природоохранную прокуратуру информации о факте нарушения законов в г. Подпорожье, требующем принятия мер прокурором, и в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения проверки, как предписывает ст. 21 Закона о прокуратуре, сотрудники Ленинградской межрайонной природоохранной прокуратуры обязаны незамедлительно организовать проверку (п. 3.2 приказа Генерального прокурора РФ от 01.04.2014 № 165). При такой ситуации в связи с существенной отдаленностью г. Подпорожье природоохранные прокуроры сталкиваются с невозможностью оперативно прибыть на место правонарушения и провести проверку.

Автор разделяет слова Президента Российской Федерации В.В. Путина о том, что «более системного подхода требует работа специализированных прокуратур»¹.

И.Б. Кардашова,
профессор кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор

Прокурор в административно-судебном юрисдикционном процессе

В настоящее время учеными и специалистами рассматриваются различные аспекты участия прокурора в административно-юрисдикционном процессе, имеющем своей основной целью обеспечение интересов личности, общества и государства. В связи с обширностью предмета административно-юрисдикционного процесса целесообразно выделить в нем в качестве составляющей административно-судебный юрисдикционный процесс, в котором выявляется важнейшая миссия прокурора. Как верно отмечается, «в условиях построения правового государства общая функция прокуратуры по надзору за законностью применительно к сфере судопроизводства трансформируется в функцию защиты публичных интересов»².

В административно-юрисдикционном процессе обеспечиваются соблюдение, защита, охрана прав, свобод и законных интересов граждан и организаций при возникновении спора о праве; обжаловании и прокурорском опротестовании; совершении административных и дисциплинарных правонарушений; применении мер административного принуждения³. Эти производства ре-

¹ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62998>.

² Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право: учеб. для студентов вузов. М.: Статут, 2017.

³ См.: Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право Российской Федерации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: РГ-Пресс, 2019.

гулируются такими кодифицированными нормативными правовыми актами, как Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ), которые соответственно определяют прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях (ст. 25.11 КоАП РФ) и лица, участвующего в административном деле (ст. 37 КАС РФ).

Об особом характере правового статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях и в административном судопроизводстве имеется немало работ¹. Разумеется, в административно-судебной юрисдикции эти два самостоятельных вида правосудия (правосудие по делам об административных правонарушениях и правосудие по административным делам) имеют совершенно различную природу – административно-наказательную и административно-тяжебную².

Важно отметить, что понятие административно-судебной юрисдикции используется для обозначения административно-процессуальной деятельности суда по рассмотрению и разрешению двух видов административно-правовых конфликтов: в сфере реализации исполнительной власти дел об административных правонарушениях и административно-правовых споров³. При этом спор о правонарушении отличается от спора о праве наличием особой юридической процедуры его разрешения, а правонарушение от спора – противоправностью. В связи с этим следует различать две категории: «дело об административном правонарушении» и «административное дело». Мы согласны с мнением Н.Ю. Хаманева, что административное дело появляется в результате возникновения административно-правового спора как разно-

¹ См., напр.: *Гриценко Д.В.* Правовой статус прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2014; *Ломакин В.И.* Прокурор в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2006; и др.

² См.: *Панкова О.В.* Административные дела и дела об административных правонарушениях как предмет административно-судебной юрисдикции // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2019. № 5.

³ См.: *Зеленцов А.Б.* Конфликты в управлении и управление конфликтами: опыт комплексного исследования предмета и форм административной юрисдикции. М., 2001.

видности правового конфликта, отличной от правонарушения¹. Ю.Н. Стариков также считает, что «административные дела» не обладают административно-деликтологическими чертами, так как напрямую связаны с необходимостью защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов², о чем однозначно говорится в ст. 11 КАС РФ.

Как известно, под функцией прокуратуры понимается такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение этих задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств их реализации³. А.Ю. Винокуров справедливо полагает, что функция, присущая органу исходя из поставленных целей и характера выполняемых задач, в отличие от иных видов внешнефункциональной деятельности характеризуется конкретизацией полномочий прокурора, как правило, на уровне федерального закона⁴. В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» наряду с прокурорским надзором, уголовным преследованием, координацией деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью прокуратура осуществляет возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования, а также участие в рассмотрении дел судами.

Во-первых, в комплексной функции участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях можно выделить следующие формы: а) надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов (ст. 24.6 КоАП РФ), согласно которой прокурор в пределах своей компетенции надзирает за законностью при производстве по де-

¹ См.: *Хаманева Н.Ю.* Административно-правовые споры: проблемы и способы их разрешения // *Гос-во и право.* 2006. № 11. С. 10.

² См.: *Стариков Ю.Н.* Административное судопроизводство как способ повышения качества Российского государства // *Актуал. вопр. публичного права.* 2013. № 8.

³ *Настольная книга прокурора* / под общ. ред. С.Г. Кехлерова и О.С. Капинус. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 29.

⁴ *Винокуров А.Ю.* Функции и участки деятельности прокуратуры Российской Федерации // *JUS EST: Юридическая энциклопедия. Сер. «Academia»* / под общ. ред. О.С. Капинус. Т. 3. М., 2017. С. 725.

лам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда; б) возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования (ст. 25.11, 28.4, 28.7, 30.10, 30.12 КоАП РФ); в) участие в рассмотрении судом дел об административных правонарушениях (п. 2 ч. 1 ст. 25.11 КоАП РФ).

Следует отметить, что в настоящее время в области прокурорской деятельности учеными предлагается самостоятельная функция административного преследования как процессуальная деятельность уполномоченных органов, должностных лиц и прокуроров, направленная на привлечение к административной ответственности лица, совершившего административное правонарушение¹. Опираясь на разработанные в административном праве положения², предлагается в административное преследование включить возбуждение дела об административных правонарушениях, рассмотрение этого дела и вынесение решения, пересмотр дела и вынесение решения (по вступившим и не вступившим в силу постановлениям), исполнение решения по делу об административных правонарушениях.

Во-вторых, прокурор осуществляет функцию участия в административном судопроизводстве в соответствии с нормами КАС РФ как самостоятельное лицо по выполнению прав и обязанностей административного истца, а также участвует в качестве равноправной стороны процесса в рассмотрении административных дел судами первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций. Основаниями для участия прокурора в административном судопроизводстве является его обращение в суд по собственной инициативе с административным иском в защиту прав и законных интересов других лиц или неопределенного круга лиц, интересов государства и муниципальных образований либо прямое указание закона об обязательном его участии в рас-

¹ См.: *Винокуров А.Ю.* Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации: монография. М., 2019; *Субанова Н.В.* К вопросу об осуществлении прокуратурой функции административного преследования // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2015. № 4.

² См.: *Салищева Н.Г., Якимов А.Ю.* Структура производства по делам об административных правонарушениях (стадии возбуждения дела и рассмотрения дела) // *Администрат. право и процесс.* 2016. № 5.

смотре́нии административного дела по особо важным спорным административным правоотношениям с целью обеспечения наибольших гарантий защиты прав и законных интересов граждан. При этом прокурор не может подать административный иск в защиту интересов коммерческих или некоммерческих организаций – хозяйственных обществ, политических партий, общественных объединений и т.д.

Формами участия прокурора в административном судопроизводстве являются: а) обращение в суд с административным иском в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов России, ее субъектов, муниципальных образований (ч. 1 ст. 39 КАС РФ); б) вступление в процесс для дачи заключения в порядке ч. 7 ст. 49 КАС РФ в производстве по административным делам: об оспаривании нормативных правовых актов (ч. 4 ст. 213 КАС РФ); о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан России (ст. 243 КАС РФ); об административном надзоре (ст. 272 КАС РФ); о принудительной госпитализации гражданина в психиатрический стационар (ст. 277 КАС РФ); о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке (ст. 283 КАС РФ); в) подача апелляционных представлений на решения судов первой инстанции (ст. 295 КАС РФ), кассационных представлений на вступившие в законную силу решения суда (ст. 318 КАС РФ) и надзорных представлений на вступившие в законную силу судебные акты, за исключением судебных актов Президиума Верховного Суда Российской Федерации, если в рассмотрении указанных дел участвовал прокурор (ст. 332 КАС РФ).

В административно-судебном юрисдикционном процессе участие прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях и административных дел судами осуществляется на основе следующих принципов:

принципа законности при привлечении к административной ответственности и при рассмотрении и разрешении административных дел;

принципа независимости судей и подчинения их только закону (ст. 120 Конституции Российской Федерации);

принципа состязательности и равноправия сторон при рассмотрении дел об административных правонарушениях и адми-

нистративных дел судом (ст. 118, 123 Конституции Российской Федерации);

принципа равенства всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции Российской Федерации) и др.

Участие прокурора в административно-судебном юрисдикционном процессе имеет определенные цели: в производстве по делам об административных правонарушениях – защиту частных и публичных интересов путем обеспечения законности действий участников судопроизводства; в процессе административного судопроизводства – защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов публично-правовых образований.

Достижению названных целей способствует выполнение прокурором в административно-судебном юрисдикционном процессе соответствующих задач. При рассмотрении судами дел об административных правонарушениях к задачам прокурора относятся: обеспечение его непосредственного участия в рассмотрении судом дела об административном правонарушении; реализация предоставленных нормативными правовыми актами полномочий по обеспечению законности при рассмотрении дела, содействию суду в вынесении законного, обоснованного и справедливого решения; представление суду мотивированной позиции по делу; своевременное получение и проверка законности судебных постановлений; принятие мер по оспариванию незаконных постановлений; предупреждение правонарушений. В административном судопроизводстве к задачам прокурора можно отнести: обеспечение доступности правосудия в сфере административных и иных публичных правоотношений; защиту нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений; укрепление законности и предупреждение нарушений в сфере административных и иных публичных правоотношений.

Деятельность прокурора, участвующего в административно-судебном юрисдикционном процессе, имеет определенный предмет. В соответствии с п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре к предмету надзорной деятельности прокурора относится соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на ее территории, органами и организациями, их

должностными лицами; соответствие законам издаваемых ими правовых актов. Следует согласиться с мнением И.И. Головки и О.Н. Коршуновой, что к единому предмету участия прокурора в рассмотрении дел об административных правонарушениях и административных дел судами относится защита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства; соответствие законам действий (бездействия) и решений участвующих в этих делах лиц; законность и обоснованность судебных постановлений¹.

Для определения пределов участия прокурора в административно-судебном юрисдикционном процессе следовало бы обратиться к выработанным наукой подходам к пределам прокурорского надзора². Однако следует отметить, что рассматриваемая сфера не относится к надзорной деятельности прокурора, поэтому к административно-судебному юрисдикционному процессу такой подход неприменим. Поскольку основаниями для вступления в процесс прокурора является защита прав граждан и охраняемых законом интересов, пределы участия прокурора в административно-судебном юрисдикционном процессе представляют собой определенные нормативными правовыми актами рамки его компетенции в данной сфере, предполагающие участие в деле об административном правонарушении и административном деле только по предусмотренным правовыми нормами основаниям и реализацию полномочий в предоставленном законом объеме.

Таким образом, под административно-судебным юрисдикционным процессом понимается осуществление судами правосудия по делам об административных правонарушениях и административным делам на основе административно-процессуальных норм. Прокурор как участник административно-судебного юрисдикционного процесса осуществляет полномочия в *двух самостоятельных видах правосудия*: по делам об административных правонарушениях, т.е. в рассмотрении и разрешении судьями административно-деликтных дел (в том числе жалоб на постановления и (или) решения по этим делам), в соответствии с КоАП РФ;

¹ Коршунова О.Н., Головка И.И. Предмет деятельности прокурора – новая категория или необходимость // Вестн. Том. гос. ун-та. 2017. № 423. С. 215.

² См., напр.: Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: дис ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 294–295 и др.

по административным делам, т.е. в рассмотрении и разрешении судами административно-правовых споров в соответствии с КАС РФ. Эта важнейшая деятельность прокуратуры направлена на достижение общей цели – обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Е.А. Орловский,
заместитель прокурора
Волгоградской области

**Личный прием граждан руководителями прокуратур
как инструмент защиты нарушенных прав:
вопросы организации, осуществления и контроля**

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в качестве одного из направлений деятельности органов прокуратуры предусматривает разрешение заявлений, жалоб и иных обращений, содержащих сведения о нарушении законов (ст. 10).

Утвержденная приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45 в развитие соответствующей нормы Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации (далее – Инструкция) устанавливает порядок организации приема заявителей, определяет основания личного приема руководителями органа прокуратуры. В частности, условием для приема гражданина на таком уровне является жалоба на решение нижестоящего должностного лица органа прокуратуры. Инструкция указывает на возможность приема руководителем в соответствии с компетенцией.

Признавая значимость приема граждан работниками органа прокуратуры, руководителями его структурных подразделений, особо в качестве инструмента оперативного устранения нарушений закона и восстановления прав граждан необходимо выделить проведение личного приема граждан руководителями органа

прокуратуры, которые наделены полномочиями по организации прокурорского надзора и управлению подчиненными сотрудниками.

Наряду с этим Инструкция предполагает проведение приема по месту нахождения органа прокуратуры, его организация возложена на профильное подразделение, обеспечивающее рассмотрение обращений граждан. При этом закреплена возможность привлечения в качестве участников приема представителей заинтересованных подразделений прокуратуры.

Представляется, что для обеспечения доступности права граждан на обращение к прокурору, а также оперативности и всесторонности разрешения поступивших жалоб и заявлений целесообразно проведение выездных личных приемов граждан руководителями органа прокуратуры с привлечением должностных лиц, чьи действия обжалуются и (или) в чьей компетенции находится разрешение вопросов, поставленных в ходе приема гражданином.

Автором в прокуратуре Волгоградской области введена практика осуществления таких выездных приемов в районных прокуратурах, для участия в их проведении привлекаются главы муниципальных образований, руководители органов внутренних дел, службы судебных приставов и иных заинтересованных органов. Прием граждан при этом ведется по различным вопросам, затрагивающим не только компетенцию лица, его организующего. Кроме того, проводятся тематические приемы, затрагивающие конкретную область правоотношений, в его развитие реализуются мероприятия, направленные на укрепление законности в соответствующей сфере, в том числе мероприятия по правовому просвещению, встречи с трудовыми коллективами организаций и предприятий.

Накануне приема в средствах массовой информации и сети «Интернет» размещается анонс о планируемом приеме с предложением гражданам предварительно для этого записаться, что вместе с тем не исключает право других граждан быть принятыми в тот же день работниками прокуратуры.

В октябре 2019 г. в г. Волжском Волгоградской области таким образом автором был организован личный прием граждан по вопросам состояния законности и противодействия преступности

в сфере оборота наркотиков. Для этого муниципального образования, являющегося вторым по численности населения в регионе и одним из крупных нестоличных городов России (323,6 тыс. человек), был характерен высокий уровень таких преступлений.

В публикации о предстоящем приеме указывалось на возможность анонимного обращения по вопросам сбыта наркотиков, мест их распространения и употребления. В день приема также на анонимной основе в диспансерном отделении наркологического профиля филиала Волгоградской областной клинической больницы организован прием граждан, желающих обратиться в целях реабилитации и лечения от наркозависимости.

В результате на прием в прокуратуру, в котором приняли участие представители ГУ МВД России по Волгоградской области, глава города и другие должностные лица, обратились 18 граждан. По одному из обращений о незаконном употреблении наркотических средств в двух городских квартирах по поручению автора незамедлительно спланированы оперативные мероприятия, в результате которых пресечена деятельность наркопритонов, организованных жителями города. В момент прибытия оперативных групп в эти жилые помещения задержаны 8 лиц, употреблявших там морфин, что установлено безотлагательно проведенными исследованиями.

Одновременно на основании предварительно полученной информации при координирующей роли прокуратуры области оперативно-следственной группой с привлечением кинологической службы проведены обысковые мероприятия в рамках возбужденного накануне уголовного дела по факту систематического предоставления отцом и сыном помещения своей квартиры лицам для изготовления и употребления наркотических средств.

В тот же день с участием автора состоялось внеочередное заседание антинаркотической комиссии г. Волжского, на котором рассмотрены вопросы профилактики наркомании и противодействия незаконному распространению наркотиков на территории города. В числе рассмотренных вопросов – формирование и исполнение муниципальной антинаркотической программы.

В рамках осуществления профилактических мероприятий сотрудниками прокуратуры области с привлечением врача-нарколога проведены лекции для студентов Волжского политех-

нического колледжа и учащихся средней общеобразовательной школы г. Волжского по вопросам правовых последствий употребления, распространения и хранения наркотических средств, а также влияния наркотиков на здоровье человека.

В ходе выезда в Алексеевский район Волгоградской области в октябре 2020 г. автором проведен личный прием граждан, обратившихся с жалобами по вопросам деятельности правоохранительных органов, органов государственной власти и местного самоуправления. В целях незамедлительной проверки доводов с участием заявителя к их обсуждению привлечены районный прокурор, а также в ряде случаев руководители органов и служб, действия которых обжаловались. Это позволило оперативно прокомментировать обстоятельства и выработать меры по устранению ранее допущенных нарушений, восстановлению прав граждан, установить сроки выполнения поручений.

Так, на прием обратилась жительница района с жалобой на длительное бездействие и последующий отказ органа внутренних дел в возбуждении уголовного дела в связи с угрозой убийством в ее адрес и адрес ее внука со стороны бывшего сожителя матери ребенка, совершенной с применением ножа и насильственных действий. По итогам состоявшегося приема незамедлительно с отменой названного незаконного решения возбуждено уголовное дело. В день приема лицо, подозреваемое в преступлении, задержано, перед судом возбуждено ходатайство об избрании меры пресечения.

По обращению индивидуального предпринимателя – главы крестьянско-фермерского хозяйства, который является участником гражданского судебного спора с местной администрацией, прокуратурой внесено требование о прекращении незаконно организованной сотрудниками полиции по заявлению органа местного самоуправления доследственной проверки.

Скоординированы действия службы судебных приставов района, которой с учетом доводов еще одного заявителя, высказанных в ходе приема, установлено подлежащее аресту движимое и недвижимое имущество должника.

При проведении приема граждан традиционно принимаются письменные обращения, по которым в установленном порядке организуются проверки, по выявленным нарушениям принима-

ются меры реагирования в целях восстановления законности и прав граждан.

Однако с учетом требований Инструкции об уведомлении заявителя о результатах рассмотрения его обращения и в целях личного контроля итогов проведенных мероприятий, на наш взгляд, целесообразно проведение руководителем органа прокуратуры повторного приема заявителей. Целью такой встречи, представляется, должны быть сообщение гражданину о мерах, принятых в целях восстановления либо обеспечения его прав, их результатах или (и) разъяснение оснований отклонения его доводов.

Так, в ходе повторного приема вышеуказанных лиц в Алексеевском районе Волгоградской области автором сообщены предварительные результаты рассмотрения их обращений.

В частности, один из ранее обратившихся заявителей проинформирован о направлении прокурором административного искового заявления о понуждении Комитета транспорта и дорожного хозяйства Волгоградской области отремонтировать мостовой переход через реку Едовля, являющийся составной частью дороги, соединяющей хутор Рябовский со станицей Алексеевской.

Индивидуальный предприниматель — глава крестьянско-фермерского хозяйства ознакомлен с материалами оконченной по требованию прокурора проверки в части, затрагивающей его права и законные интересы. Старший судебный пристав проинформировал об окончании исполнительного производства с возмещением в полном объеме задолженности в размере 160 тыс. руб.

По обращению о ненадлежащем оказании матери заявителя медицинской помощи в больницах Алексеевского и Урюпинского районов с учетом ее доводов инициирована отмена принятого органом СК России решения об отказе в возбуждении уголовного дела с целью дополнительного исследования всех обстоятельств произошедшего, а по вопросам исполнения ею обязанностей опекуна в отношении малолетнего ребенка в помещении прокуратуры района организована ее встреча со специалистом отдела опеки местной администрации при участии секретаря комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Участие в проведении приема, организованного руководителем органа прокуратуры, руководителей иных органов, в том

числе глав муниципальных образований, также повышает уровень ответственности этих должностных лиц, обеспечивает оперативное разрешение жалоб и заявлений граждан.

С учетом наработанного автором опыта предлагается закрепить в Инструкции возможность проведения выездного и повторного приемов граждан, применительно к приему граждан руководителем органа прокуратуры предусмотреть возможность его проведения, в том числе без условия об обжаловании заявителем решения нижестоящего должностного лица.

Целесообразно установить в Инструкции, что порядок предварительного разрешения обращения, поступившего на выездном приеме, определяется должностным лицом прокуратуры, проводившим личный прием граждан. При поступлении в ходе приема от гражданина заявления о неполноте проведенной проверки, немотивированном ответе либо его неполучении надлежит выяснять на месте причины данной ситуации с изучением надзорного производства. Обращение может быть рассмотрено должностным лицом, проводившим личный прием, или адресовано для рассмотрения другим должностным лицам аппарата прокуратуры региона или подчиненных прокуратур в соответствии с их полномочиями. Также предлагается предусмотреть, что если разрешение вопросов, поставленных в обращении, не относится к компетенции органов прокуратуры, то должностное лицо, проводившее прием, направляет письменное обращение в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления или иным органам либо должностным лицам с возможностью постановки на контроль результатов его рассмотрения.

Кроме того, в статистическом отчете «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений по форме ОЖ», введенном в действие приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16.05.2017 № 346, предлагается предусмотреть строки о выездных приемах сотрудниками органа прокуратуры, в том числе его руководителями.

Т.Л. Козлов,
заместитель директора
Крымского юридического
института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук,
доцент

Прокурорский надзор в системе государственного контроля и надзора

31 июля 2020 г. главой государства был подписан Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ)¹. Его разработка велась в рамках реформы государственной контрольно-надзорной деятельности в России, которая была официально инициирована в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации в 2019 г.

В России стартовал проект с условным наименованием «Регуляторная гильотина», который подразумевал кардинальное реформирование государственной контрольно-надзорной деятельности, инвентаризацию, отмену и актуализацию всех нормативных правовых актов Российской Федерации, РСФСР, СССР, действующих в этой сфере, разработку нового современного нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Как заявлено инициаторами, он нацелен на повышение уровня безопасности и устранение избыточной административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности.

Реализация реформы была поручена Правительству Российской Федерации, в ней приняли участие 40 федеральных органов власти, создано более 40 межведомственных отраслевых рабочих

¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 31.07.2020 (дата обращения: 29.09.2020). Начало действия документа – 01.07.2021 (за исключением отдельных положений).

групп¹. В мае 2019 г. Правительством Российской Федерации был принят план мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (решение от 29.05.2019 № 4714п-ПЗ6). Только в 2020 г. Правительством Российской Федерации уже принято более 20 постановлений, касающихся отмены, признания утратившими силу, недействующими огромного массива нормативных документов, включая акты Союза ССР и РСФСР.

Справедливости ради необходимо отметить, что работа в этом направлении велась давно. Например, Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам в 2016 г. была утверждена приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (протокол от 21.12.2016 № 12). Рассматривались эти вопросы и в рамках ведущейся с незапамятных времен административной реформы.

К 1 января 2021 г. предполагается обновить с учетом современных реалий весь комплекс норм, устанавливающих обязательные требования в сфере государственного контроля и надзора. По замыслу авторов, это позволит существенно сократить административную нагрузку на бизнес, государственные учреждения и предприятия, с одной стороны, а с другой – повысить уровень безопасности потребителей.

Цели реформирования, актуализация правового регулирования и совершенствования правоприменения контрольно-надзорной деятельности заслуживают всяческой поддержки, давно востребованы российским обществом и современным уровнем развития государства.

Ряд положений Закона № 248-ФЗ посвящен непосредственно прокуратуре. В частности, сразу оговаривается, что данный законодательный акт не распространяет свое регулирование на осуществление прокурорского надзора, что вполне обосновано наличием самостоятельного Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре). В то же время в Законе № 248-ФЗ содержатся отдельные полномочия прокуроров по отношению к субъектам осуществления контрольно-надзорных функций.

¹ Регуляторная гильотина. Официальный сайт реформы [электронный ресурс] // URL: <https://knd.ac.gov.ru/about/> (дата обращения: 29.09.2020).

Следует обратить внимание на половинчатость нового Закона, который, справедливо исключая из предмета регулирования ряд специфических видов правоохранительной деятельности (таких, как оперативно-розыскная, следствие, дознание, деятельность судов, органов внешней разведки и т.д.), согласно ст. 2 не применяется к организации и осуществлению 42 видов контрольно-надзорной деятельности, например государственного и муниципального финансового контроля, контроля за использованием средств государственными корпорациями, контроля (надзора) за деятельностью кредитных организаций и банковских групп, налогового контроля, валютного контроля и др.

Это, безусловно, снижает значимость законодательного акта, претендующего на закрепление актуализированного и современного подхода к контрольно-надзорным взаимоотношениям государства с юридическими и физическими лицами, поскольку он не всеобъемлющ для заявленной сферы регулирования. Болезненные для объектов регулирования области, исключенные из действия Закона № 248-ФЗ, остаются в прежних формах и методах, требуют самостоятельного осмысления, преодоления юридических трудностей в правоприменении.

Еще одним существенным недостатком рассматриваемого Закона является фактическое совмещение ключевых для регулируемой сферы понятий надзора и контроля. Во всех его положениях, начиная с наименования, надзор идет синонимом в скобках по отношению к государственному контролю. Это говорит о равнозначном отношении законодателя к данным категориям при том, что в теории административного права природа этих правовых институтов различна.

Контроль¹ представляет собой систему наблюдения за деятельностью и корректировки поведения подконтрольных объектов в целях соответствия их деятельности установленным нормам права и целям осуществляемой деятельности. Он является средством обеспечения законности, применяемым в отношении подведомственных объектов вышестоящими органами государствен-

¹ Взгляды административного права на сущность контроля и надзора цитируется по: Административное право России, портал Pravo.studio [электронный ресурс] // URL: <https://pravo.studio/pravo-rossii-administrativnoe/otlichiya-nadzora-kontrolya-61262.html> (дата обращения: 29.09.2020).

ного управления. Осуществление контроля предполагает возможность оперативного вмешательства контролирующего субъекта в деятельность подконтрольного. Контрольные процедуры ставят своей целью не только выявление соответствия осуществляемой деятельности предписаниям норм права, но также и оценку рациональности, разумности, эффективности осуществляемых действий. Контрольные процедуры производятся в порядке текущего контроля, т.е. непрерывно, а также и выборочно, в ходе специальных контрольных мероприятий.

Надзор, в свою очередь, заключается в создании системы проверки соблюдения закона в процессе осуществления различных видов деятельности с последующим инициированием процедуры привлечения к юридической ответственности за нарушение законодательства. Он носит вневедомственный сквозной всеобъемлющий характер по сферам. Надзор осуществляется, как правило, в отношении неподконтрольных субъектов, не связан с вмешательством в деятельность поднадзорного субъекта и имеет своей целью исключительно выявление правонарушений в деятельности поднадзорных субъектов. Он осуществляется выборочно, не может и не должен быть текущим, чтобы не вызывать длительных сбоев в деятельности поднадзорных субъектов.

Вопрос разграничения понятий контроля и надзора принципиальный для уяснения роли органов прокуратуры в контрольно-надзорном процессе. Авторами Закона о прокуратуре отводится фактически та же роль, что имеется сейчас в соответствии с действующим законодательством. Ожидаемых принципиальных новелл в связи с реформированием всей контрольно-надзорной системы не произошло. Между тем есть ряд конкретизаций ранее имевшихся полномочий.

Так, в соответствии с ч. 7 ст. 3 Закона № 248-ФЗ надзор за исполнением данного Федерального закона осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами в соответствии с полномочиями, предоставленными Законом о прокуратуре. Генеральная прокуратура Российской Федерации теперь является оператором единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий. При этом проведение контрольных (надзорных) мероприятий, информация о которых на момент начала их проведения в едином реестре отсутствует,

не допускается. Прокуратура формирует сводный план проверок федеральных, региональных и муниципальных органов контроля (надзора), согласовывает внеплановые проверки.

Положительно следует рассматривать включение в нормативное основание проведения контрольного (надзорного) мероприятия по требованию прокурора в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям (п. 4 ч. 1 ст. 57 Закона № 248-ФЗ).

Вместе с тем существующий порядок участия прокуратуры в контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления нуждается в развитии.

Внесенные Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» изменения в ст. 129 Конституции Российской Федерации фактически сняли имевшую место дискуссию о необходимости лишения прокуратуры полномочий по общему надзору. Напротив, теперь можно говорить о новом конституционно-правовом статусе прокуратуры как органа высшего (хотя это слово Конституция сейчас не использует) надзора за законностью в стране. Новая редакция ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации гласит: «Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции».

Такое конституционное закрепление основного функционального назначения прокуратуры – надзора за исполнением законов – подразумевает серьезную корректировку места и роли прокуратуры в будущей системе контрольно-надзорной деятельности. По нашему мнению, необходимо четкое отграничение надзорной деятельности от государственного контроля, наделение прокурора полномочиями по координации деятельности надзорных органов, определение единых организационных и методических основ осуществления надзора.

Н.В. Миненко,
начальник отдела
прокуратуры Санкт-Петербурга,
аспирант Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации

**Организация работы прокуроров по обращению
в собственность государства имущества,
находящегося за рубежом**

Происходящие в стране социально-экономические процессы, проводимая государственная политика в сфере противодействия экономической преступности, экстремизму и терроризму, коррупции обуславливают необходимость внедрения и совершенствования новых механизмов борьбы с названными правонарушениями, а сложившийся в современных геополитических условиях их трансграничный характер – реализацию данных механизмов в рамках международно-правового сотрудничества.

Руководство страны в последние годы на системной основе ориентирует все уполномоченные органы на активизацию совместной деятельности в указанной сфере и особенно по установлению и возврату из-за рубежа имущества, незаконно нажитого или приобретенного на доходы, полученные в результате противоправной деятельности¹.

Очевидно, что какой бы законодательно и правоприменительно проработанной данная мера юридической ответственно-

¹ 23.09.2020 в режиме видеоконференции прошло очередное заседание межведомственной рабочей группы по противодействию незаконным финансовым операциям под председательством руководителя Администрации Президента Российской Федерации А. Вайно, на котором в том числе обсуждались имеющиеся проблемы исполнения такой меры государственного принуждения, как обращение имущества в доход государства при условии, что данный актив правонарушителя расположен за рубежом. На основании подготовленной Генеральной прокуратурой РФ, Минюстом России, МВД России, Росфинмониторингом, МИД России и другими органами информации и аналитических материалов согласован комплекс дополнительных мер по организации возврата из-за рубежа активов, полученных при совершении правонарушений на территории России, федеральным государственным органам поставлены задачи по организации межведомственного взаимодействия и информационного обмена в этой области.

сти ни была в России, ее применение на территории других государств затруднительно.

Безусловно, в процессе возвращения активов из-за рубежа задействованы многие правоохранительные органы и ведомства страны.

Генеральная прокуратура Российской Федерации, занимающая особое место в государственном управлении, с ее централизованной системой органов, задачами, функционалом и полномочиями не может не быть вовлечена в указанную деятельность, а по ряду направлений ее участие является ключевым.

Здесь необходимо отметить, что за последние два десятилетия изъятие имущества и обращение его в доход государства вышли за рамки мер исключительно уголовного судопроизводства.

В собственность России обращается имущество, взыскиваемое в доход государства в соответствии с положениями федеральных законов «О противодействии терроризму», «О противодействии экстремистской деятельности», «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».

В механизме обращения имущества в доход государства в рамках указанных федеральных законов прокурор реализует полномочия по предъявлению соответствующих исков и их поддержанию в суде.

По делам об административных правонарушениях при наличии оснований прокуроры инициируют перед судами применение меры ответственности в виде конфискации, т.е. принудительном безвозмездном обращении в федеральную собственность или региональную собственность не изъятых из оборота вещей.

Кроме того, отдельным направлением надзорной деятельности прокуратуры является надзор за исполнением законов органами принудительного исполнения – ФССП России, осуществляющей исполнение соответствующих актов суда о конфискации, об обращении имущества в доход государства.

Таким образом, прокурор наделен правом не только инициировать разрешение судом вопроса об изъятии имущества, в том числе находящегося за рубежом, для последующего его обращения в собственность государства и участвовать в рассмотрении

этих дел в рамках уголовного, гражданского, арбитражного и административного судопроизводства, производства по делам об административных правонарушениях, но и осуществлять надзор за исполнением судебных постановлений.

Механизм возвращения из-за рубежа имущества, в отношении которого судом принято решение о его изъятии и обращении в собственность России, и роль прокурора в данном механизме имеют свои особенности. Если на стадии процессуальных действий, совершаемых в отношении такого рода имущества на территории России, прокурор наделен прямыми надзорными и иными полномочиями по федеральному законодательству, то на организацию исполнения судебных актов за пределами российской юрисдикции, на территории иностранных государств его надзорные полномочия не распространяются.

Внешние отношения Генеральной прокуратуры Российской Федерации с уполномоченными органами иностранных государств, вовлеченными в механизм возвращения активов из-за рубежа, регулируются нормами международных договоров¹, положениями межведомственных соглашений и иными договоренностями².

Кроме того, например, по линии борьбы с коррупционными правонарушениями работа прокурора организована в рамках созданных национальных контактных пунктов по обеспечению практического международного сотрудничества по выявлению, аресту, конфискации и возвращению активов, полученных в результате коррупционной деятельности, рабочей группы по вопросам возврата указанных активов.

Вместе с тем эффективность деятельности органов прокуратуры на любом поле напрямую зависит от грамотной организации ее внутренней работы и рассматриваемое направление не является исключением.

¹ Конвенция ООН против коррупции (гл. 5, ст. 51–59, резолюции 5/1, 5/3, 6/2, 6/3, 6/4), Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г., Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности 1990 г., Европейская конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г., Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г., двусторонние международные договоры России с иностранными государствами о правовой помощи.

² Полный перечень размещен на официальном сайте ГП РФ genproc.gov.ru в разделе Международное сотрудничество, основные документы.

Система органов прокуратуры характеризуется наличием как вертикальных связей, регулирующих процессы внутреннего управления по подчиненности, так и горизонтальных, необходимых для взаимодействия несоподчиненных равнозначных органов и подразделений внутри системы органов прокуратуры и за ее пределами¹.

С целью оптимизации и повышения эффективности взаимодействия органов, структурных подразделений и отдельных сотрудников прокуратуры, урегулирования их функциональных связей и форм сотрудничества Генеральный прокурор Российской Федерации наделен полномочиями на издание обязательных для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказов, указаний, распоряжений и иных актов, регулирующих важнейшие аспекты организационной деятельности системы прокуратуры.

По наиболее приоритетным направлениям деятельности органов прокуратуры, в частности, могут издаваться указания.

Организация работы прокуроров по обращению имущества правонарушителей, расположенного за рубежом, в собственность государства регламентирована отдельными приказами Генерального прокурора Российской Федерации². Однако указанными ведомственными актами закреплены лишь общие направления деятельности прокуроров.

При этом, несмотря на имеющиеся недостатки работы прокуроров по возвращению активов из-за рубежа³, ее организация (в системном понимании) в органах прокуратуры России до недавнего времени каким-либо ведомственным правовым актом регламентирована не была.

¹ *Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник* / под общ. ред. А.Н. Савенкова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К.», 2010. С. 111.

² Приказы от 03.06.2020 № 297 «О порядке осуществления международного сотрудничества органами и организациями прокуратуры Российской Федерации», от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции», от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» и др.

³ Обзор ГП РФ от 13.09.2016 № 86-13-2016/Ип89383-16 практики установления и возврата из-за рубежа активов, полученных в результате совершения коррупционных преступлений.

Указанный пробел восполнен в августе 2020 г. изданием Генеральным прокурором Российской Федерации обязательного для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры указания от 31.08.2020 № 442/35 «О мерах по организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по возвращению активов из-за рубежа»¹.

Целью указания является обеспечение выполнения обязательств и реализации прав России, вытекающих из международных договоров Российской Федерации и иных документов международного характера, соблюдения федерального законодательства в сфере оказания международной правовой помощи, прав и свобод человека и гражданина.

Определен субъектный состав органов прокуратуры, вовлеченных в работу по возвращению активов из-за рубежа: при ведущей роли Главного управления международно-правового сотрудничества (далее – ГУМПС) задействованы все звенья системы прокуратуры, за структурными подразделениями и работниками которых закреплены надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, подготовка исковых заявлений и постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях, обеспечение участия прокуроров в рассмотрении судами уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, дел об административных правонарушениях.

Задачи для прокуроров всех уровней системы прокуратуры поставлены по направлениям надзорной деятельности и закрепленным функциям.

В качестве общей поставлена задача по принятию мер к обеспечению своевременного направления в компетентные органы иностранных государств запросов компетентных органов России о принятии обеспечительных мер (в рамках уголовного, гражданского и административного судопроизводства) и об исполнении окончательных процессуальных решений по уголовным, гражданским, арбитражным и административным делам, делам об административных правонарушениях в отношении имущества, находящегося за рубежом, либо денежной суммы и

¹ Размещен на официальном сайте ГП РФ в сети Интернет genproc.gov.ru.

иногo имущества, соответствующих стоимости данного имущества, других активов, а также уведомлений о необходимости прекращения исполнения направленных запросов.

Прокуроры ориентированы на обязательное участие в судебных заседаниях по рассмотрению ходатайств о производстве процессуальных действий в отношении активов, находящихся за рубежом в соответствии с ч. 3 ст. 165 УПК РФ; доказывание и отражение в судебных актах связей активов, находившихся за рубежом, с преступлением или правонарушением; определение в окончательном процессуальном решении судьбы имущества, находящегося за рубежом, в отношении которого компетентными органами иностранного государства исполнен запрос о принятии обеспечительных мер, с учетом разъяснений ГУМПС о возможности исполнения запроса на основе международного договора России или принципа взаимности; рассмотрение вопроса о возможности возврата соответствующих активов правонарушителями, в том числе в добровольном порядке.

Предусмотрены формы учета и контроля проводимой прокурорами работы: 1) для всех прокуроров – отдельный учет указанных уголовных, гражданских, арбитражных, административных дел и дел об административных правонарушениях с отражением результатов их рассмотрения; 2) для главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуроров регионального звена – информирование для постановки на контроль подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в течение 10 суток о направлении в суд уголовного дела или дела об административном правонарушении, по которым компетентными органами иностранных государств исполнены запросы о принятии обеспечительных мер, либо искового заявления при наличии сведений о находящихся за рубежом активах, на которое может быть обращено взыскание; 3) для ГУМПС – полный учет направляемых Генеральной прокуратурой Российской Федерации запросов о принятии обеспечительных мер и об исполнении окончательных процессуальных решений по всем категориям дел; 4) для прокуроров регионального звена, военных прокуроров окружного звена (через Главную военную прокуратуру) – ежегодный доклад о проведенной работе в ГУМПС.

Одновременно на ГУМПС возложены функции по информированию в соответствии с компетенцией структурных подразделений прокуратуры первого звена и прокуратур второго звена об исполнении компетентными органами иностранных государств запросов о принятии обеспечительных мер и об исполнении окончательных процессуальных решений, разъяснению им при передаче исполненных запросов о принятии обеспечительных мер возможности исполнения окончательных процессуальных решений на основе международного договора России или принципа взаимности, оказанию помощи участвующим в суде прокурорам в части предоставления актуальной информации об имеющихся обеспечительных мерах в отношении находящихся за рубежом активов и их стоимости.

В развитие принципа взаимности ГУМПС ориентировано на: 1) рассмотрение запросов о правовой помощи или правоохранительном содействии, поступивших от компетентных органов иностранных государств, из которых усматривается наличие за рубежом имущества, связанного с совершением преступления или правонарушения, подпадающего под юрисдикцию России, направление при необходимости копий таких запросов в структурные подразделения прокуратур первого звена и прокуратуры второго звена для решения вопроса о возбуждении уголовного дела или дела об административном правонарушении и (или) внесения соответствующего запроса о принятии обеспечительных мер или об исполнении окончательного процессуального решения в отношении такого имущества; 2) обеспечение в случае необходимости во взаимодействии с компетентными органами иностранных государств, заинтересованными подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации и федеральными государственными органами участия в рассмотрении судебными органами иностранных государств направленных запросов, содействие в решении вопросов по распоряжению и передаче имущества, в отношении которого запрос исполнен.

Подводя итог, с уверенностью можно сказать, что рассматриваемое указание – первый организационно-распорядительный документ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, активизирующий и комплексно организующий работу прокуроров по возвращению активов из-за рубежа по всем направлениям

надзорной и иной деятельности прокуроров согласно «вертикально-горизонтальному» принципу внутри системы органов прокуратуры, а также за ее пределами, во взаимодействии с иными компетентными органами. Это важный шаг, направленный на оптимизацию функционирования прокурорской системы по реализации целей и задач в сфере борьбы с преступностью, коррупцией, проявлениями терроризма и экстремизма, укрепления общественной безопасности в современных условиях.

А.М. Цирин,

и.о. заведующего отделом

Института законодательства

и сравнительного правоведения

при Правительстве Российской Федерации,

кандидат юридических наук

**Контроль за расходами и механизм обращения
в доход государства имущества, приобретенного
на неподтвержденные доходы: проблемы
совершенствования законодательства**

В ходе совершенствования государственной антикоррупционной политики в России сформированы институциональные механизмы противодействия коррупции. Данные механизмы постепенно совершенствуются с учетом практики их применения, становятся все более технологичными и ресурсно обеспеченными.

В России задолго до многих зарубежных государств закладывался фундамент для становления системы декларирования сведений о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц. Еще в ходе реформ Александра II данные об имущественном положении государственных служащих стали вноситься в доступные широкому кругу лиц ведомственные книги гражданских чинов¹.

¹ Имущество указывалось не только личное, но и «состоящее за женой», как наследственное, так и приобретенное, а также то, сколько служащий платит за квартиру.

В наши дни ощутимый вклад в совершенствование правовых мер противодействия коррупции вносят ведущие научные и образовательные учреждения страны, в том числе Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее – Институт)¹, Университет прокуратуры Российской Федерации², Российский государственный университет правосудия и др.

Директор Института, заместитель Президента РАН, заслуженный деятель науки Российской Федерации, официальный представитель Президента Российской Федерации при рассмотрении палатами Федерального Собрания Российской Федерации проекта закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации академик РАН Т.Я. Хабриева входит в состав Совета при Президенте Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции.

С 2012 г. на базе Института функционирует Междисциплинарный совет по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции (далее – Совет). В его состав входят ведущие ученые и эксперты, представляющие Российскую академию наук, научно-исследовательские и образовательные организации в области юриспруденции, экономики, социологии, психологии и других дисциплин, а также руководящие сотрудники федеральных государственных органов, представители институтов гражданского общества и организаций.

Указанный организационный формат научно-экспертных антикоррупционных исследований не только позволяет глубоко проработать актуальные проблемы в области противодействия коррупции, но и способствует проведению научных и обще-

¹ В соответствии с решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 16.02.2011 (протокол заседания № 22) Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации осуществляет функции междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции.

² В рамках выполнения подп. «б» п. 21 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы Институт и Университетом прокуратуры РФ было совместно подготовлено научно-практическое пособие «Противодействие коррупции в сфере бизнеса» (отв. ред. Т.Я. Хабриева, О.С. Капинус; ИЗиСП. М., 2020). В рамках выполнения Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы подготовлено монографическое исследование «Личность коррупционного преступника» (под общ. ред. Р.В. Жубрина; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2019).

ственных дискуссий в отношении заслушиваемых проблем и предлагаемых решений.

30 июня 2020 г. в должности заместителя председателя Совета была утверждена ректор Университета прокуратуры Российской Федерации доктор юридических наук, профессор, профессор РАН, Почетный работник прокуратуры Российской Федерации О.С. Капинус.

Вопросы контроля за расходами и обращения в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы, носят остроактуальный характер, в том числе в контексте имплементации положений ст. 20 Конвенции ООН против коррупции 2003 г.

В соответствии с положениями подп. 8 п. 2 ст. 235 ГК РФ имущество, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы, по решению суда подлежит обращению в доход Российской Федерации.

Такие дела в соответствии со ст. 28 ГПК РФ рассматриваются в качестве суда первой инстанции районным судом по месту жительства ответчика, в том числе в случаях, если прокурором заявлены требования об обращении в доход Российской Федерации недвижимого имущества.

Судебное рассмотрение такого искового заявления прокурора предусматривает нестандартное распределение бремени доказывания. По смыслу Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» доказывание законности приобретения имущества, в отношении которого осуществляется контроль за расходами, возлагается на подконтрольных лиц — каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые ссылается как на основания своих требований и возражений¹.

¹ См.: Исакова Н.А. Порядок обращения в доход государства имущества, в отношении которого в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции не представлены доказательства его приобретения на законные доходы // Ленингр. юрид. журн. 2015. № 3.

В интервью, данном 12 декабря 2018 г. информационному агентству «Интерфакс», заместитель Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксман подчеркнул, что «...судами Российской Федерации уже удовлетворено более 60 исковых заявлений, заявленных прокурорами на сумму почти 11,5 млрд руб. ...»¹. В 2020 г. в суд заявлен один из наиболее резонансных исков об обращении в доход государства имущества экс-министра по вопросам Открытого правительства Михаила Абызова на сумму около 32,5 млрд руб. Эти данные свидетельствуют о повышении эффективности и результативности механизма обращения в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы.

В рамках выполнения подп. «г»² п. 21 Национального плана противодействия коррупции на 2018–2020 годы³ были проведены соответствующие научные исследования⁴ и опубликованы их результаты⁵.

В ходе указанных исследований были выявлены проблемы правоприменительной практики, сформулирован ряд выводов и предложений. В частности, было отмечено, что от качества проведения мероприятий по контролю за расходами и последующего оформления их результатов зависит результативность реализации полномочий прокуроров по обращению в суды с заявлениями об обращении в доход России имущества, в отношении которого не

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1514294/> (дата обращения: 07.07.2019).

² Совершенствование порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

³ Утвержден Указом Президента РФ от 29.06.2018 № 378.

⁴ Правовое регулирование размещения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера отдельных категорий лиц в России и в зарубежных государствах» (57 л., № госрегистрации АААА-А18-118102990105).

⁵ Подробнее см: *Севальнев В.В.* Вопросы декларирования имущества по законодательству КНР // *Междунар. публичное и частное право.* 2019. № 4; *Цирин А.М., Севальнев В.В.* Порядок осуществления контроля за расходами: проблемы и пути решения // *Журн. рос. права.* 2019. № 7; *Их же.* Совершенствование порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы // *Журн. рос. права.* 2020. № 9.

представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы.

Затягивание сроков обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, может быть вызвано низким качеством проведения мероприятий по контролю за расходами и, как следствие, необходимостью затребования прокурорами дополнительных материалов, подтверждающих факты несоответствия расходов и доходов.

Представляется, что информирование органов прокуратуры должно осуществляться непосредственно после подтверждения информации о несоответствии расходов лица, занимающего соответствующую должность, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей их общему доходу. Это позволит не только повысить качество материалов, подтверждающих факты несоответствия расходов и доходов, поступающих в органы прокуратуры, но и заранее принять необходимые обеспечительные и иные меры.

Следует отметить, что в соответствии со ст. 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-І «О банках и банковской деятельности» исчерпывающим образом определен перечень лиц, уполномоченных получать от банков сведения, составляющие государственную тайну. Отсутствие в указанном перечне органов прокуратуры и прокуроров снижает эффективность контроля за расходами, а также затягивает процедуру обращения в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» также не предусматривает норм, позволяющих органам прокуратуры и прокурорам получать от банков информацию, составляющую банковскую тайну. Вследствие данной проблемы прокурорам приходится предлагать судам самостоятельно запрашивать необходимые сведения от банков и иных кредитных учреждений. Затягивание сроков получения указанных сведений влечет риски несвоевременного применения обеспечительных мер, что может серьезно затруднить или в отдельных случаях даже сделать невозможным исполнение решения суда.

Судебная практика по обращению прокуроров в суд с заявлениями об обращении в доход России имущества, в отношении

которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, активно формируется. При формировании практики рассмотрения соответствующей категории дел целесообразно обратить внимание на сложные категории дел, связанных с обращением в доход государства имущества, приобретенного на третьих (номинальных, подставных) лиц, в том числе на юридические лица.

В этой связи целесообразно усилить нормативное и методическое обеспечение обращения в доход государства объектов общей собственности в случае приобретения имущества на средства, полученные в результате совершения коррупционных правонарушений. Противодействовать подобного рода ситуациям возможно в том числе посредством дополнения гражданского законодательства положениями о допустимости раздела имущества, находящегося в общей совместной или долевой собственности, не только по соглашению собственников, но и в силу закона.

Автор выражает надежду, что отраженные в тезисах выступления предложения будут способствовать расширению полномочий и прокуроров в целях совершенствования механизма обращения в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы.

Т.В. Раскина,
ведущий научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Деятельность по профилактике правонарушений в системе функций российской прокуратуры

Базовым организационно-распорядительным документом, регулирующим работу прокуроров в сфере профилактики правонарушений, является приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах

профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – приказ № 119), в соответствии с которым профилактика правонарушений категорично относится к одному из основных направлений деятельности прокуроров и является необходимым условием обеспечения законности. В развитие положений ст. 9 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон № 182-ФЗ) приказ № 119 обязывает нижестоящих прокуроров осуществлять профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов Следственным комитетом Российской Федерации (далее – СК России), органами исполнительной власти федерального и регионального уровней, иными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также должностными лицами названных органов.

Основополагающими целями профилактики прокуратурой правонарушений являются установленные Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. Указанные цели являются стратегическими и долгосрочными. Более конкретными можно признать цели обеспечения антикриминальной и иной безопасности личности, общества, государства в налоговой, финансово-кредитной, строительной, иных сферах; соответствия деятельности федеральных органов исполнительной власти, СК России, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений Конституции Российской Федерации и законам; соответствия законам принимаемых федеральными органами исполнительной власти, СК России, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления правовых актов в сфере профилактики правонарушений; совершенствования системы профилактики правонарушений и др.

Обусловленные указанными выше целями задачи прокурорского надзора в сфере профилактики правонарушений в широком смысле сводятся к выявлению, устранению, предупреждению

нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина в сфере профилактики правонарушений. Данные задачи с учетом состояния законности и правопорядка в определенной сфере общественных отношений конкретизируются в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур с учетом нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере профилактики правонарушений. Например, предупреждение преступных проявлений (наиболее общественно опасной формы правонарушений) в соответствии с п. 1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее – приказ № 195) рассматривается как одно из основных направлений надзорной деятельности. В целях защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств п. 1.9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» выделены отрасли законодательства, проведение надзорных проверок в которых должно сопровождаться принципиальной оценкой работы по предупреждению уголовно наказуемых правонарушений. В соответствии с п. 1, 5, 7 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.11.2018 № 723 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса» в числе важнейших задач надзорной деятельности стоит своевременное предупреждение нарушений законов и преступных проявлений в сфере оборонно-промышленного комплекса. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 01.07.2015 № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции» нижестоящим прокурорам в рамках предоставленных законом полномочий предписано добиваться эффективного противодействия незаконной миграции, предупреждения межнациональных конфликтов, а анализ практики исполнения требований миграционного и иного законодательства, направленных на предупреждение, выявление и пресечение незаконной миграции,

должен лежать в основе надзорной деятельности за исполнением законов в сфере миграции. Данный список можно продолжить, поскольку теоретически вся прокурорская деятельность прямо или опосредованно, но направлена на недопущение нарушений закона.

Вместе с тем имеются проблемы законодательного обеспечения компетенции прокуроров в сфере профилактики правонарушений. Самой главной из них следует признать отсутствие четкого разграничения полномочий прокуроров в сфере профилактики правонарушений.

Очевидно, что прокурорская профилактика не ограничивается указанным в Законе № 182-ФЗ надзором за исполнением законов. Прокуратура является главным координатором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Согласно ст. 5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами. Согласно ст. 27 Закона о прокуратуре прокуроры при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина принимают меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод и, соответственно, законов, которые регламентируют их реализацию. Следует также отметить профилактическое значение участия прокуроров в правотворческой деятельности, целью которого является совершенствование правового регулирования общественных отношений, и, следовательно, воспрепятствование неправильному, незаконному регулированию этих отношений, в результате чего создается угроза нарушения прав и свобод человека и гражданина, действующих законов и иных нормативных правовых актов. Аналогичный профилактический потенциал заложен в работе по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, осуществляемой для выявления наличия коррупциогенных факторов в нормативном правовом акте и их последующего устранения. Реализуя установ-

ленные УПК РФ полномочия по уголовному преследованию, возбуждая в соответствии с КоАП РФ и другими федеральными законами дела об административных правонарушениях и проводя административное расследование в соответствии с предоставленными полномочиями, прокуроры также решают профилактические задачи.

По каждому из данных направлений прокурор обладает предназначенными именно для этой работы полномочиями. Профилактика же, являясь одним из основных направлений прокурорской деятельности, осуществляется путем реализации полномочий, которые определены для осуществления иных направлений работы.

К числу иных вопросов, связанных с осуществлением профилактической деятельности, относится, например, нормативное закрепление надзора за законностью правовых актов в сфере профилактики правонарушений. Указание о надзоре прокуроров за соответствием законам издаваемых поднадзорными органами и их должностными лицами правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере профилактики правонарушений, в приказе № 119, так же как и в Законе о профилактике, отсутствует. Между тем абсолютное большинство так называемых отраслевых приказов, касающихся организации надзорной работы, акцентируют внимание прокуроров на необходимости осуществления данной работы.

В системе прокуратуры Российской Федерации уже более 10 лет действует приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» (далее – приказ № 155). Он содержит императивное указание нижестоящим прокурорам принять меры по усилению надзора за законностью нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Данный приказ регламентирует деятельность прокуроров по надзору в сфере нормотворчества, независимо от того, к какой области относятся регулируемые правом общественные отношения. При этом следует оговориться, что в п. 2.1 особо выделены

нормативные правовые акты, затрагивающие права и свободы граждан. Однако конституционное положение о том, что смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления определяют исключительно права и свободы человека и гражданина, диктует признать в числе таких актов все правовые документы, обладающие необходимыми признаками нормативности.

Такая унифицированность приказа № 155 позволяет сделать вывод, что надзор прокурора за законностью нормативных правовых актов в сфере профилактики правонарушений также регулируется данным документом. Однако стоит вспомнить, что поднадзорными прокуратуре органами являются все указанные в Законе № 182-ФЗ субъекты. К ним помимо органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, о нормотворческой деятельности которых идет речь в приказе № 155, относятся также федеральные органы исполнительной власти и следственные органы СК России. В связи с этим следует упомянуть приказ № 195, который определяет надзор за законностью правовых актов, издаваемых федеральными органами исполнительной власти, СК России, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, в числе основных направлений надзорной деятельности. Из этого можно заключить, что деятельность прокурора по надзору за соответствием законам принимаемых субъектами профилактики правовых актов все-таки имеет нормативно-правовое регулирование. Это регулирование носит не прямой, а опосредованный характер. В таком случае возникает вопрос: имеется ли необходимость закрепления в приказе № 119 указания на надзор за законностью правовых актов?

Для ответа на него обратимся к ст. 17 Закона о прокуратуре, которая указывает, что приказ регулирует организацию деятельности в системе прокуратуры. В связи с этим заслуживает поддержки мнение А.Е. Скачковой, которая утверждает, что надлежащая организация прокурорского надзора должна обеспечивать оптимальность достижения целей прокурорского надзора, решения задач конкретного надзорного направления, всесторонность,

полноту, эффективность надзорной деятельности органов прокуратуры, исключение пробелов и дублирования в работе¹. Принятый специально для организации деятельности органов прокуратуры Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений организационно-распорядительный документ должен, как минимум, содержать цели, задачи, виды и направления прокурорского надзора в этой сфере, поднадзорные органы, а также особые, присущие только этой работе характеристики.

Сказанное определяет наш выбор в пользу того, что в приказе № 119 все-таки должно быть отдельное указание для прокуроров на осуществление надзора за соответствием законам издаваемых федеральными органами исполнительной власти, СК России, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами правовых актов в сфере профилактики правонарушений. Вместе с тем мы допускаем, что могут быть иные мнения. Спорность рассматриваемого вопроса во многом обусловлена отсутствием нормативно закреплённых унифицированных требований к содержанию организационно-распорядительных документов в системе прокуратуры, а содержащиеся в Регламенте Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Инструкции по производству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации сведения о подготовке и направлении организационно-распорядительных документов ситуацию не проясняют.

Помимо этого, есть и иные вопросы, возникающие в практике участия прокуроров в профилактике правонарушений. Они связаны с недостатками нормативно-правовой регламентации, методического обеспечения, статистического анализа и оценки эффективности рассматриваемой деятельности. Решение всех обозначенных и иных вопросов требует дальнейших исследований, которые должны проводиться научным сообществом в тесном взаимодействии с практическими работниками органов прокуратуры.

¹ См.: Скачкова А.Е. Теоретико-правовые основы организации деятельности органов прокуратуры // Юрид. мысль. 2011. № 4. С. 101.

И.А. Кузьмин,
доцент кафедры
Иркутского юридического
института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации, кандидат
юридических наук, доцент

К вопросу об актуальных проблемах прокурорского надзора за исполнением законов об интеллектуальной собственности

Динамичное развитие системы общественных отношений неизбежно и закономерно влечет расширение и углубление сферы правового регулирования. Увеличение разнообразия упорядочиваемых правом социальных связей в Российской Федерации наглядно демонстрирует повышение роли государства в обеспечении прогресса, вызванного к жизни гуманитарными и технологическими изменениями. На этом фоне в российском обществе также происходит ряд правовых трансформаций, ставящих перед правоохранительными органами и, прежде всего, перед органом высшего государственного надзора – прокуратурой новые вызовы, связанные с осуществлением охраны соответствующих правовых положений и новых форм собственности.

Актуализируя тематику настоящей работы, мы присоединяемся к позиции М.В. Маматова, О.В. Бобровой и И.А. Маслова¹ о том, что в условиях активного формирования в России инновационных технологий и внедрения высоких технологий вопросы исполнения законодательства об интеллектуальной собственности приобретают особое звучание в контексте прокурорского надзора. О специфике предмета и пределов прокурорского надзора в данной сфере обстоятельно высказались в своей монографии² Н.Д. Бут и А.В. Паламарчук. В части научно-методического обеспечения надзора заслуживает внимания диссертационное исследование Ю.В. Борисовой, которая обобщила наиболее важные

¹ См.: Маматов М.В., Боброва О.В., Маслов И.А. Полномочия прокурора по защите права интеллектуальной собственности в судебном порядке средствами гражданско-правовой ответственности // Таврич. науч. обозреватель. 2017. № 5. С. 126.

² См.: Бут Н.Д., Паламарчук А.В. Теоретические и практические основы защиты интеллектуальной собственности: монография. М., 2011.

аспекты законности в сфере защиты прав на объекты интеллектуальной собственности, изучила проблемы организации и совершенствования деятельности прокурора по этому направлению¹.

Базовый документ, подлежащий изучению для определения содержания и границ допустимого вмешательства прокуратуры в частноправовые отношения, объектом которых является интеллектуальная собственность, – часть четвертая Гражданского кодекса Российской Федерации, в которую включен разд. VII «Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации». Отдельные положения о правовом статусе интеллектуальной собственности можно встретить в федеральных законах от 19.07.1998 № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами», от 18.07.1999 № 183-ФЗ «Об экспортном контроле», от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» и в некоторых других. Подзаконные правовые акты представлены указами Президента Российской Федерации (например, от 10.09.2005 № 1062 «Вопросы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами»), постановлениями Правительства Российской Федерации (например, от 04.06.2014 № 512 «Об утверждении правил выплаты вознаграждения за служебные изобретения, служебные полезные модели, служебные промышленные образцы») и иными документами. Особое значение в части ведомственного регулирования принадлежит нормативным правовым актам Федеральной службы по интеллектуальной собственности (Роспатент). И это лишь самое примерное описание рассматриваемой отрасли законодательства. Как отмечает О.В. Калятин, «за внешней размеренностью и неторопливостью развития законодательства об интеллектуальной собственности скрываются довольно бурные и сложные процессы, затрагивающие интересы многих лиц...»². Кроме того, важно учитывать положения предметных международных договоров, ратифицированных государством, в частности Парижской конвенции по охране промышленной собственности от 20.03.1883.

¹ Борисова Ю.В. Деятельность прокурора по защите прав на объекты интеллектуальной собственности: гражданско-правовой и административно-правовой способы судебной защиты: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

² Калятин В.О. Законодательство об интеллектуальной собственности XXI века: тенденции развития // Право. Журн. Высш. шк. экономики. 2011. № 3. С. 65.

Основы ведомственного регулирования надзорной деятельности в части исполнения законодательства об интеллектуальной собственности заложены в двух документах:

информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 21.05.2010 № 73/1-224-2010 «Об усилении надзора за исполнением законодательства в сфере интеллектуальной собственности»;

информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30.03.2001 № 36-15-01 «О практике применения законодательства о защите интеллектуальной собственности, состоянии прокурорского надзора и мерах по усилению борьбы с пиратством в аудиовизуальной сфере».

Анализ содержания указанных документов показывает их целевую направленность на защиту авторских прав и ориентирует прокуроров на принятие мер прокурорского реагирования в случае правонарушений, за которые наступает ответственность и которые затрагивают (могут затронуть) интересы государства и общества. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации надзор за исполнением законов об интеллектуальной собственности отнесен к компетенции управления по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства (согласно Положению о Главном управлении, утвержденному Генеральным прокурором Российской Федерации 11.10.2017). Самостоятельное значение отводится прокурорскому надзору за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса. В ходе надзора прокурорам всех уровней надлежит учитывать положения законодательства об интеллектуальной собственности при выполнении научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (НИОКР), а также о распределении, закреплении и об учете прав на результаты интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.11.2018 № 723 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса»). Принципиальная позиция прокуратуры об обязательности проверки своевременности и полноты оформления прав государства на создаваемые объекты интеллектуальной собственности хотя и была изложена применительно к сфере реализации национального

проекта «Наука» (приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.03.2019 № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов»), но имеет значение для всего рассматриваемого направления надзора.

Практика зарубежных государств также демонстрирует включенность национальных прокуратур в соответствующую деятельность. Так, в Криминальном управлении Федеральной прокуратуры Министерства юстиции США действует специализированный отдел по борьбе с компьютерными преступлениями и нарушениями в сфере интеллектуальной собственности. В структуре Генеральной прокуратуры Таиланда находится Управление по вопросам интеллектуальной собственности и судебным спорам в области международной торговли. Можно привести и иные примеры¹.

При организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об интеллектуальной собственности мы призываем обращать особое внимание на следующие обстоятельства.

Во-первых, важно знать и отслеживать особенности законодательства об интеллектуальной собственности, отличать объекты интеллектуальной собственности, которым предоставлена правовая охрана (ст. 1225 ГК РФ), от объектов, на которые не распространяется действие законодательства (например, народный фольклор, программы телепередач и т.д.). Дополнительно следует понимать, какими средствами по защите прав обладают правообладатели и в каких случаях необходимо принятие мер прокурорского реагирования, а в каких это выходит за пределы прокурорского надзора. Например, в силу положений Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» агитация, которая нарушает законодательство России об интеллектуальной собственности, влечет отмену регистрации кандидата или списка кандидатов на выборах. При этом органом, уполномоченным реагировать на подобные

¹ См., напр.: Институциональные механизмы осуществления политики и установления режимов защиты прав интеллектуальной собственности для противодействия правонарушению в Интернете: доклады на XV сессии Консультативного комитета по защите прав (4–6 ноября 2017 г.) // Официальный сайт Всемирной организации интеллектуальной собственности. URL: <https://www.wipo.int/> (дата обращения: 15.09.2020).

правонарушения, является исключительно избирательная комиссия соответствующего уровня.

Во-вторых, требуется владеть информацией о типичных нарушениях законов об интеллектуальной собственности, делая акцент на правонарушения, за которые установлена юридическая ответственность¹. В частности, юридическая ответственность может быть возложена:

за правонарушения, связанные с незаконным использованием чужого товарного знака (использование символики международных спортивных мероприятий, реализация парфюмерной продукции, часов, очков и прочее) – ст. 180 Уголовного кодекса Российской Федерации или ст. 14.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

за нарушения авторских и смежных прав (реализация контрафактных экземпляров произведений и фонограмм, использование фонограмм известных исполнителей, программных продуктов и прочее) – ст. 146–147 УК РФ, ст. 7.12 КоАП РФ;

за неоднократное (грубое) нарушение юридическим лицом исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации в форме ликвидации организации на основании ст. 1253 ГК РФ (возлагается судом по иску прокурора с учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 18.07.2003 № 14-П);

за иные нарушения, влекущие уголовную, административную, гражданско-правовую или дисциплинарную ответственность.

В-третьих, при обнаружении признаков нарушения законов об интеллектуальной собственности следует неизменно ставить вопрос об определении конкретных правообладателей, чьи права и законные интересы были затронуты. Судебная практика знает немало случаев отказа в защите правообладателям и представителям прокуратуры в привлечении к ответственности виновных в связи с отсутствием доказательств, свидетельствующих о принадлежности нарушенных прав конкретному субъекту (так, подобный казус имел место в арбитражном деле № А78-9401/2011). Следовательно, прокурорам всех уровней надлежит обладать навыками оперативного установления пострадавших правообла-

¹ Подробнее см.: Джалилов Э.А. Понятие межотраслевого института юридической ответственности за правонарушения в сфере интеллектуальной собственности // Право и гос-во: теория и практика. 2020. № 3.

дателей, в том числе задействовав открытые информационные ресурсы Роспатента, данные из реестра федерального имущества, реестра НИОКР и иных специальных реестров (регистров) компетентных органов государственной власти (Минсельхоза России в отношении селекционных достижений, Минкультуры России в отношении фильмов и т.д.).

Кроме того, для нахождения правообладателей можно обратиться к международным документам (например, к Международной классификации товаров и услуг для регистрации знаков, принятой в Ницце 15.06.1957, с изменениями от 01.01.2012), а также к информационным базам организаций по управлению правами авторов и иных правообладателей (например, реестры произведений, фонограмм Российского Союза Правообладателей).

В-четвертых, изучать судебную практику (при необходимости корректировать ее путем обжалования незаконных и необоснованных судебных актов), знать правовые позиции высших судов, включая Суд по интеллектуальным правам. Наиболее важными и комплексными актами высших судов являются: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23.04.2019 № 10 «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации», Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о защите интеллектуальных прав (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 23.09.2015) и информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13.12.2007 № 122 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел, связанных с применением законодательства об интеллектуальной собственности». Знание правовых позиций высших судов необходимо преимущественно для осуществления грамотной правовой квалификации действий нарушителей интеллектуальных прав.

В-пятых, для повышения эффективности надзора следует налаживать взаимодействие с организациями по управлению правами авторов и иных правообладателей на коллективной основе (ст. 1242 ГК РФ). В России крупнейшими из упомянутых организаций являются Российский Союз Правообладателей (РСП), Российское Авторское Общество (РАО), Всероссийская организация интеллектуальной собственности (ВОИС), Российская фонографическая ассоциация (РФА). В частности, на осно-

вании соглашений¹, заключенных рядом прокуратур субъектов Российской Федерации (Республики Хакасия, Кировской и Тульской областей и др.) с РАО, последнее представляет в прокуратуру информацию о фактах нарушений, выделяет специалистов для обучения работников прокуратур, оказывает консультации и справки, проводит совместные мероприятия и многое другое. Сотрудничество прокуратуры с иными органами (например, Федеральной таможенной службой) и организациями (например, Торгово-промышленной палатой) по вопросам обеспечения защиты интеллектуальной собственности отнюдь не исключается.

В-шестых, в целях профилактики нарушений и повышения эффективности прокурорской деятельности в сфере интеллектуальной собственности надзор должен быть организован прокуратурой с учетом особенностей данных отношений. Среди прочего требуется определять круг поднадзорных хозяйствующих субъектов, которые потенциально могут стать нарушителями этой отрасли законодательства (являются неоднократными нарушителями) и предполагать наиболее ожидаемые нарушения с их стороны, учитывать эти обстоятельства при проверке, не допуская рецидивов противоправных актов. В особо сложных ситуациях следует использовать исключительные полномочия по привлечению злостных/грубых нарушителей интеллектуальных прав к гражданско-правовой ответственности в виде принудительной ликвидации организации² или прекращения деятельности индивидуального предпринимателя в судебном порядке. Вместе с тем нельзя выпускать из зоны внимания органы публичной власти (их должностных лиц), которые своими незаконными действиями (бездействием) могут допустить нарушение интеллектуальных прав, потворствовать их совершению или усложнять правовую охрану.

В-седьмых, исходя из высокого уровня сложности и несколько фрагментарного обобщения прокурорской практики по вопросам надзора за исполнением законов об интеллектуальной собственности, очевидна потребность в накоплении опыта надзорной деятельности и формировании на его основе специальных органи-

¹ Взаимодействие между организациями по коллективному управлению правами и государственными органами (доклад представителя РАО) // Официальный сайт Всемирной организации интеллектуальной собственности. URL: <https://www.wipo.int/> (дата обращения: 15.09.2020).

² Подробнее см.: *Борисова Ю.В.* Ликвидация юридического лица по заявлению прокурора в защиту нарушенных интеллектуальных прав // *Законность*. 2017. № 6. С. 13–14.

зационно-распорядительных актов, методик прокурорских проверок и судебного доказывания по соответствующим категориям дел.

Таким образом, прокурорский надзор за исполнением законов об интеллектуальной собственности является важным направлением деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, значение которого будет возрастать по мере развития цифрового (информационного) общества в России и мире, что потребует от всей государственной системы новых правотворческих и правоприменительных решений в данной сфере.

М.М. Какителашвили,
доцент кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Роль органов прокуратуры в противодействии иностранному финансированию политических партий как угрозе национальной безопасности

В единый день голосования 13 сентября 2020 г. в России прошли избирательные кампании различного уровня, включая выборы глав 20 субъектов Российской Федерации (18 прямых, 2 – через региональные парламенты) и выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти в 11 субъектах Российской Федерации. В этот день также состоялись дополнительные выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по четырем одномандатным округам.

Задачи прокуратуры по обеспечению национальной безопасности формулируются в зависимости от внешних и внутренних угроз национальным интересам России. Как отмечают эксперты, в настоящее время деструктивные силы, в том числе из-за рубежа, пытаются нарушить политическую стабильность, оказать незаконное влияние на избирательный процесс¹.

¹ Меркурьев В.В. Роль прикладных криминологических исследований в решении задач прокуратуры по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации // Вестн. Владимир. юрид. ин-та. 2018. № 2 (47).

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683) и распоряжение Генерального прокурора Российской Федерации от 28.09.2016 № 790/20р «Об организации исполнения Комплексного плана реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденного Президентом Российской Федерации 28 сентября 2016 г.» ставят перед органами прокуратуры задачи обеспечения законности избрания органов публичной власти и противодействия иностранному вмешательству во внутренние политические процессы.

Прокурорская практика свидетельствует, что проведение 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 остается стабильно высоким (2017 г. – 3053, 2018 г. – 4748, 2019 г. – 2311)¹. Уменьшение количества выявленных прокурорами нарушений в 2019 г. связано с меньшим количеством проведенных избирательных компаний по выборам в органы государственной власти и органы местного самоуправления по сравнению с предшествовавшим периодом.

8 сентября 2019 г. прошел единый день голосования – были избраны 16 глав субъектов Российской Федерации, 13 региональных парламентов, а всего прошло более 6 тыс. избирательных кампаний по выборам в различные органы публичной власти².

По данным Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК РФ), в ходе единого дня голосования, проходившего 8 сентября 2019 г., было возбуждено 11 уголовных дел, а выявленные нарушения привели к тому, что в четырех субъектах Российской Федерации были отменены итоги голосования по восьми избирательным участкам³. В целом

¹ Форма «ОН Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», утвержденная приказом Генерального прокурора РФ от 20.06.2018 № 368.

² URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 16.09.2020).

³ Элла Памфилова: в ходе последних выборов было возбуждено 11 уголовных дел // Новые известия // [Электронный ресурс] - Режим доступа: URL: <https://newizv.ru/news/society/09-09-2019/ella-pamfilova-v-hode-poslednih-vyborov-bylo-vozbuzhdeno-11-ugolovnyh-del> (дата обращения: 16.09.2020).

по итогам единого дня голосования нарушений, оказавших влияние на результаты выборов, прокурорами не выявлено.

В соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 67-ФЗ) нарушения на избирательном участке, повлекшие отмену итогов голосования на нем (п. 1² ст. 77), не во всех случаях приводят к отмене итогов выборов. При этом незаконное финансирование избирательной кампании политической партии может повлечь отмену результатов соответствующих выборов (п. 2 ст. 77).

Иностранное вмешательство во внутренние дела государства осуществляется в том числе посредством незаконного финансирования политических партий – одного из главных участников избирательного процесса.

Таким образом, для достижения поставленной Стратегией национальной безопасности Российской Федерации перед органами прокуратуры задачи необходимо обеспечение законности финансирования политических партий.

Совершенствование государственного контроля (надзора) за финансированием политических партий давно является предметом научных исследований многих зарубежных авторов¹. Это связано с тем, что от степени прозрачности отношений, связанных с финансированием политических партий, зависит легитимность и демократичность проводимых в государстве свободных выборов и иных демократических институтов.

Одним из объектов наблюдения международных организаций (ГРЕКО², ОДКБ³ и др.), занимающихся защитой демократи-

¹ См., напр.: *Arthur B. Gunlincs*. Campaign and Party Finance in North America and Western Europe. Universe. Incorporated. 2000. 288 p.; *Michael Kob*. The Politics of Party Funding: State Funding to Political Parties and Party Competition in Western Europe. Oxford University Press. USA. 2010. 272 p.; *Piccio, Daniela Romee* (2012). «Party Regulation in Europe: Country Reports», Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, No.18. P. 39–41; *Magnus Ohman*. Financing Politics: The Middle East and North Africa. IFES. Washington D.C. 2013. P. 94; и др.

² См.: Третий оценочный раунд, второе дополнение ко второму отчету о выполнении рекомендаций Российской Федерацией «Прозрачность финансирования политических партий». Принято ГРЕКО на ее 83-м пленарном заседании (Страсбург, 17–21 июня 2019 г.).

³ См.: Декларация глав государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности в связи с 25-летием Договора о коллективной безопасности и 15-летием Организации Договора о коллективной безопасности (г. Минск, 30.11.2017) против решения международных споров с помощью «цветных революций» и «гибридных войн».

ческих институтов, является процедура финансирования политических партий.

Одновременно общественный резонанс получили попытки незаконного вмешательства в выборы депутатов Московской городской Думы 8 сентября 2019 г. ряда политических деятелей и незарегистрированных партий, повлекшие протестные акции, сопровождаемые массовыми беспорядками.

По оценкам ряда экспертов¹, указанные массовые беспорядки явились следствием вмешательства иностранных государств во внутренние дела России. Выявлены факты иностранного финансирования политической деятельности А. Навального на выборах депутатов Московской городской Думы в 2019 г. Стоит отметить, что факты незаконного финансирования избирательной кампании А. Навального, в том числе из-за рубежа, вскрывались органами прокуратуры еще в 2013 г. в период выборов мэра города Москвы².

В сентябре 2019 г. Временная комиссия Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации на своем заседании с участием представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации – заместителя начальника управления по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействия экстремизму и терроризму А.Г. Жафярова пришла к выводу, что «зарубежные оппоненты пытались в период июля – августа максимально использовать выборы в Мосгордуму в качестве повода для организации и проведения целого ряда протестных мероприятий, включая незаконные, с целью дискредитации руководства Российской Федерации, в том числе перед иностранной аудиторией, а также для попыток дестабилизации политической ситуации в российской столице»³.

По итогам единого дня голосования 13 сентября 2020 г. были зафиксированы случаи, свидетельствующие о попытках незаконного вмешательства в избирательные кампании. Так, первый заместитель главы МВД России А. Горовой заявил о «массиро-

¹ URL: <http://duma.gov.ru/news/46406/> (дата обращения: 16.09.2020).

² URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-84064/> (дата обращения: 16.09.2020).

³ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4081767> (дата обращения: 16.09.2020).

ванных вбросах» о выборах в социальных сетях и СМИ для провокаций. По его словам, фиксируются сообщения о якобы нарушениях при агитации, уничтожении агитационных материалов, подкупе и подвозе избирателей, вмешательстве в работу избирательных комиссий, незаконной выдаче бюллетеней¹.

Безусловно, подобное незаконное вмешательство в избирательный процесс возможно только при наличии значительного финансового источника.

Российское законодательство², как и международные акты³, запрещает иностранное вмешательство в избирательный процесс государств.

Законодательство государств – участников СНГ содержит запрет на иностранное финансирование политических партий и избирательных кампаний. Например, в Украине запрещено финансирование политических партий иностранными государствами и их гражданами, предприятиями, организациями⁴. В Республике Казахстан запрещены пожертвования от иностранных государств, иностранных юридических лиц и международных организаций, иностранцев и лиц без гражданства, а также юридических лиц с иностранным участием⁵.

Появление в нашей стране значительного числа политических партий – явление закономерное. Их стремительный количественный рост на территории России пришелся на середину 90-х годов прошлого века – это и время создания многочисленных политических партий и движений. Политические партии за сравнительно небольшой исторический срок из немногочисленных ор-

¹ URL: <https://ria.ru/20200913/golosovanie-1577178258.html> (дата обращения: 16.09.2020).

² См., напр.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утв. Указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537), Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 19.12.2012 № 1666).

³ См., напр.: Декларация ООН о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств (принята 09.12.1981 Резолюцией 36/103 на 36-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН), Декларация ООН о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета (принята 21.12.1965 Резолюцией 2131 (XX) на 20-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

⁴ Абзац 4 п. 3 ст. 14 Закона Украины от 05.04.2001 № 2365 III «О политических партиях в Украине».

⁵ Пункты 1–3 ч. 2 ст. 18 Закона Республики Казахстан от 15.07.2002 № 344 «О политических партиях».

ганизаций превратились в мощную силу, которая играет ключевую роль в решении важных вопросов в политической сфере. При этом следует отметить, что должного государственного контроля за их финансированием своевременно налажено не было.

К необходимости контроля за финансированием политических партий привела череда так называемых «цветных революций» в Грузии, Кыргызской Республике, Республике Молдова, Украине. Стоит подчеркнуть, что «цветные революции» происходят в период выборов, когда органы государственной власти наиболее «уязвимы»¹.

Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» и Закон № 67-ФЗ запрещают политическим партиям получать пожертвования от иностранных государств и иностранных юридических лиц, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Аналогичные нормы содержатся в Федеральном законе от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а также законодательстве субъектов Российской Федерации.

Однако, как показала избирательная кампания по выборам депутатов Московской городской Думы 8 сентября 2019 г., некоторые политические деятели и партии с помощью зарубежных и российских средств массовой информации (многие из которых являются финансово зависимыми от иностранных работодателей) оказывают массированное идеологическое воздействие на население, что было установлено Комиссией Государственной Думы по расследованию фактов вмешательства иностранных государств во внутренние дела России².

По данным координатора рабочей группы Временной комиссии Совета Федерации по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации И.Н. Чернышенко, в 2017 г. избирательная кампания в России финансировалась «напрямую Правительством США или через некоммерческие фонды». В частности, «Открытая Россия»

¹ См., напр.: *Какителашвили М.М.* Некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента, как инструмент «цветных революций» // Гражданское общество в России и за рубежом. 2016. № 4.

² URL: <http://duma.gov.ru/news/46406/> (дата обращения: 16.09.2020).

финансировала штабы оппозиционных кандидатов. Всего на избирательную кампанию 2017 г., по его данным, было выделено 7,1 млрд руб. (на думскую кампанию 2016 г. – 4,2 млрд руб.)¹.

Эффективность введения запретов в отношении политических партий, финансируемых из-за рубежа, сильно снижена потому, что избирательная комиссия в условиях ограниченности времени проведения избирательной кампании не может запрашивать и проверять финансовые отчеты партий (выдвинутых ею кандидатов), информацию о поступлении и расходовании денежных средств со специального избирательного счета.

Так, по данным ЦИК РФ (государственный орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере финансирования политических партий), проверка сводных финансовых отчетов 61 политической партии за 2018 г. существенных нарушений не выявила².

Контрольно-ревизионные службы при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации, уполномоченные осуществлять контроль за финансированием избирательных кампаний по выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, неэффективно осуществляют возложенные на них функции³.

Как показала практика, в процессе своей деятельности политические партии выработали новые подходы, позволившие обойти действующие запреты. Так, широко применяются схемы косвенного финансирования политической деятельности. Например, иностранные спонсоры оплачивают обучение наблюдателей на выборах от определенных политических партий. Такое обучение включает оплату дорогостоящей аренды помещений, лекций (семинаров) юристов, социологов, психологов и др.⁴

¹ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3421559> (дата обращения: 16.09.2020).

² URL: http://www.cikrf.ru/politparty/finance/svodn_otchet_18.php (дата обращения: 16.09.2020).

³ Подробнее см.: *Какителашвили М.М.* Мониторинг правоприменения в избирательной сфере и работа органов прокуратуры // Мониторинг правоприменения. 2018. № 3 (28).

⁴ Более подробно см.: *Какителашвили М.М.* Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации. М.: Галлея Принт, 2017.

Они продолжают активно использовать различные схемы уклонения от требований законодательства и незаконно получают финансовую помощь из-за рубежа¹. Приведем следующие схемы.

Во-первых, чтобы обойти запрет на финансирование деятельности политической партии, иностранные спонсоры прибегают к помощи подставных лиц, которые перечисляют денежные средства на специальные избирательные счета или на счета политических партий. Посредниками между иностранным спонсором и политической партией могут выступать как граждане России, так и юридические лица, не подпадающие под законодательные ограничения.

Для выявления указанных схем необходим анализ финансовых отчетов политических партий. Как правило, для финансирования политических партий используются некоммерческие организации (фонды) либо финансовые пожертвования от физических лиц несоизмеримо с их доходами. Самостоятельность таких доноров вызывает большие сомнения – скорее всего, эти люди просто стали посредниками между партией и ее реальными зарубежными спонсорами.

Во-вторых, заключаются фиктивные договоры с членами политической партии (избирательного штаба) на оказание юридических, финансовых и других услуг (работ), написание книг и брошюр, формально не связанных с выборами. При этом финансирование из-за рубежа получает не политическая партия, а физическое лицо. Иностранный спонсор может использовать для заключения таких фиктивных договоров подставные некоммерческие организации.

В-третьих, иностранные доноры перечисляют финансовые средства третьим организациям (средствам массовой информации, социологическим организациям и др.), которые оказывают информационную (предвыборную) поддержку политической партии.

Даже экологические некоммерческие организации оказываются втянутыми в схемы скрытия финансирования политической деятельности из-за рубежа².

¹ См.: *Какителашвили М.М.* К вопросу о деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента // *Гражданское общество в России и за рубежом.* 2015. № 3.

² *Добрецов Д.Г., Какителашвили М.М.* Экологические некоммерческие организации в России: pro et contra // *Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации.* 2018. № 1 (63).

Проведенный анализ докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации о состоянии законности и о работе органов прокуратуры (2017–2019 гг.) свидетельствует, что деятельность органов прокуратуры способствует обеспечению законности в сфере финансирования выборов.

Вместе с тем ни в Законе № 67-ФЗ, ни в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» избирательные комиссии как органы, осуществляющие финансовый контроль за партиями, так и сами политические партии среди объектов прокурорского надзора напрямую не указаны.

Научная дискуссия о допустимости и пределах прокурорского надзора за исполнением законов избирательными комиссиями выявила интерес многих авторов к данной проблематике¹. В ходе проведенных социологических исследований прокурорские работники указывали на необходимость осуществления прокурорского надзора за исполнением законов избирательными комиссиями².

Учитывая изложенное, без наделения органов прокуратуры полномочиями по надзору за деятельностью политических партий и избирательных комиссий решить задачи по обеспечению

¹ Подробнее см.: *Байдина О.Ю.* Взаимодействие прокуратуры и избирательных комиссий // Законность. 2015. № 2; *Какителашвили М.М.* Мониторинг правоприменения в избирательной сфере и работа органов прокуратуры // Мониторинг правоприменения. 2018. № 3 (28); *Красинский В.В.* Место прокурорского надзора в обеспечении избирательного законодательства // Журн. о выборах. 2003. № 2. С. 10; и др.

² См.: *Байдина О.Ю.* Деятельность прокурора по обеспечению законности при проведении выборов в органы местного самоуправления: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 209. В рамках этого диссертационного исследования проводилось анкетирование 637 респондентов пяти субъектов Российской Федерации: Кабардино-Балкарская Республика, Московской и Рязанской областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. На вопрос «Как Вы считаете, необходимо ли внести соответствующие изменения в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» об осуществлении прокурорского надзора за деятельностью избирательных комиссий?» получены следующие ответы: полностью поддерживаю – 41,6%, частично поддерживаю – 24,3%, не поддерживаю – 32,3%, затрудняюсь ответить – 1,6% респондентов. В марте 2018 г. анкетирование проводилось на факультете повышения квалификации и профессиональной переподготовки Университета прокуратуры Российской Федерации. На вопрос «Необходимо ли, по Вашему мнению, прокурорский надзор за деятельностью избирательных комиссий?» из 84 опрошенных утвердительно ответили 60 респондентов, 16 – отрицательно, 6 – затруднились ответить. Среди опрошенных были заместители прокуроров районов, городов, старшие помощники прокуроров субъектов Российской Федерации, ответственные за взаимодействие с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

законности избрания органов публичной власти и противодействию иностранному вмешательству во внутренние политические процессы представляется невозможным. По нашему мнению, дальнейшее совершенствование законодательства и правоприменительной практики должно пойти по пути включения избирательных комиссий и политических партий в число поднадзорных органам прокуратуры.

Е.А. Куницына,
доцент кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Правозащитная деятельность органов прокуратуры Российской Федерации в сфере экологической безопасности

Конституция Российской Федерации, обязывая каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58), одновременно гарантирует каждому право на достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42).

Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176, к основным задачам, решение которых необходимо для достижения целей государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности страны, отнесены: предотвращение загрязнения поверхностных и подземных вод, повышение качества воды в загрязненных водных объектах, восстановление водных экосистем; предотвращение дальнейшего загрязнения и уменьшение уровня загрязнения атмосферного воздуха в городах и иных населенных пунктах; эффективное использование природных ресурсов; повышение уровня утилизации отходов производства и потребления; ликвидация накопленного вреда окружающей среде; предотвращение деградации земель и почв; сохранение биологического разнообразия, экосистем суши и моря; смягчение негативных последствий воздействия изменений климата на компоненты природной среды.

Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» среди основных направлений надзорной деятельности назван надзор в сфере экологической безопасности. С учетом складывающейся в стране неблагоприятной экологической обстановки (достаточно вспомнить экологическую катастрофу в г. Норильске, произошедшую 29 мая 2020 г. при разгерметизации бака с дизельным топливом на ТЭЦ-3 в Кайеркане, а также экологическую катастрофу на Камчатке, связанную с загрязнением вод в районе Халактырского пляжа в сентябре текущего года, повлекшую массовую гибель морских животных) прокурорам предписано наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов, по каждому факту экологического правонарушения принципиально ставить вопросы об ответственности виновных лиц.

Деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в сфере экологической безопасности носит комплексный, предупредительный и правозащитный характер. Она включает мониторинг средств массовой информации, проведение проверок, в том числе по обращениям, обсуждение наиболее острых вопросов на заседаниях координационных совещаний и межведомственных рабочих групп. Осуществляется конструктивное сотрудничество с правоохранительными и контролирующими органами¹.

При этом работа прокуроров должна быть ориентирована на информативное взаимодействие прокуроров с контролирующими органами и экологическими правозащитными организациями. В России действует сеть специализированных прокуратур, которые осуществляют надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном использовании ее ресурсов в соответствии со спецификой каждого региона².

Вопросы разграничения компетенции прокуроров в природоохранной сфере определены приказом Генерального прокурора

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

² Паламарчук А.В., Сеченова Р.Р., Зимина В.П. Деятельность органов прокуратуры России вне уголовно-правовой сферы. М.: ГП РФ, 2013. С. 77.

Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» (далее – приказ № 84). Непосредственно компетенция природоохранных прокуроров закреплена в п. 2.3 приказа № 84. Согласно п. 4 этого же приказа Волжский межрегиональный природоохранный прокурор осуществляет надзор и иные функции в границах бассейна реки Волга, что предопределяет необходимость согласования с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и закрепления в совместных документах с прокуратурой субъектов Российской Федерации перечней городов и районов в регионах, расположенных в бассейне реки Волги, на которые распространяются полномочия Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры.

В силу п. 2.4 приказа № 84 в пределах установленной компетенции прокурорами специализированных прокуратур обеспечиваются координация деятельности правоохранительных органов по соответствующим направлениям борьбы с преступностью, участие в рассмотрении судами уголовных, гражданских и арбитражных дел, разрешение обращений, формирование статистической отчетности, анализ состояния законности и правопорядка, а п. 2.5 приказа № 84 предписывает прокурорам субъектов Российской Федерации при отсутствии на территории региона специализированной прокуратуры возлагать соответствующие полномочия по осуществлению надзора на прокуроров городов и районов.

В ходе осуществления надзорных полномочий прокурорами должна быть истребована обширная и разносторонняя информация о состоянии окружающей среды в регионах и мерах, принимаемых по ее оздоровлению, которой обладают законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Актуальными источниками информации о нарушениях законов в сфере экологической безопасности являются обращения, поступающие в прокуратуру, сообщения средств массовой информации (печатных изданий, радио, телевидения).

В силу возложенных на органы прокуратуры задач, а также в целях защиты бизнеса от административных барьеров и «серых» проверок в поле зрения прокуроров должны оставаться вопросы

формирования ежегодных планов проведения органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

При этом в соответствии с п. 4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 08.11.2019 № 783 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» прокурорам предписано регулярно, не реже одного раза в полугодие анализировать полноту исполнения поднадзорными органами ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и внесения информации о проведенных плановых проверочных мероприятиях в Едином реестре проверок (далее – ЕРП); обеспечить системный сбор, накопление и обработку информации о нарушениях прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, включая сведения общественных организаций, средств массовой информации и ЕРП; при установлении фактов незаконного привлечения юридических лиц, их должностных лиц и индивидуальных предпринимателей к ответственности давать принципиальную оценку действиям сотрудников контролирующих органов и принимать необходимые меры реагирования; выводы и результаты обобщений использовать для совершенствования надзорной практики; в рамках компетенции рассматривать на межведомственных совещаниях и заседаниях коллегии вопросы состояния законности в названной сфере.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» прокуроры обязаны при проведении надзорных проверок органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля уделять особое внимание исполнению требований закона и привлечению к ответственности виновных в нарушении закона лиц с использованием всех полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-І «О проку-

ратуре Российской Федерации». По итогам работы за каждое полугодие организовывать проведение сверок данных с органами государственного контроля (надзора) об осуществленных внеплановых выездных проверках хозяйствующих субъектов.

Следует иметь в виду, что основанием для проведения внеплановой выездной проверки, подлежащей согласованию в органах прокуратуры, является, в частности, поступление в органы государственного контроля (надзора) информации (обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации органов государственной власти, органов местного самоуправления, сведений из средств массовой информации) о фактах причинения (угрозы причинения) вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, а также возникновение (угрозы возникновения) чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Прокурор должен убедиться, что проверки действительно проведены и приняты реальные меры, направленные на устранение и недопущение в будущем выявленных нарушений законов, а виновные лица понесли наказание.

К числу важнейших элементов организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологической безопасности относится *надлежащий контроль* со стороны руководителей прокуратур за рассмотрением актов прокурорского реагирования и исполнением требований прокурора. С этой целью в прокуратуре должен быть налажен учет всех актов прокурорского реагирования и оперативный контроль за сроками, качеством их рассмотрения.

На современном этапе повышенное внимание органов прокуратуры уделяется вопросам противодействия правонарушениям и преступлениям в области лесопользования, отходов производства и потребления, недропользования, охраны животного мира и водных биологических ресурсов, значительная работа проводится в целях выявления и пресечения экологических правонарушений, привлечения к ответственности виновных лиц, поэтому важная роль в обеспечении экологической безопасности отведена правозащитной деятельности органов прокуратуры.

Е.М. Сенотрусова,
доцент кафедры
Иркутского юридического
института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации

Юридически значимые обстоятельства по делам об установлении судебного запрета

Исковая форма участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве признана наиболее эффективным и востребованным процессуальным средством реагирования¹. Одним из вариантов ее реализации является подача в суд заявления о прекращении или приостановлении деятельности, создающей опасность причинения вреда в будущем, в порядке ст. 1065 ГК РФ.

Прокуроры обращаются в суд с такими требованиями, как запрещение эксплуатации предприятия в связи с превышением лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ, нарушении требований в области обращения с отходами или требований промышленной безопасности; приостановление деятельности объектов общественного питания в связи с существенными нарушениями санитарно-эпидемиологических требований; прекращение деятельности по осуществлению пассажирских перевозок или управлению транспортными средствами²; запрещение деятельности по организации и проведению азартных игр³ и проч.

Вместе с тем институт предупреждения причинения вреда является одним из наименее изученных в науке гражданского права, а отсутствие выверенной и обоснованной теоретико-

¹ Торговченков В.И. О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском и административном процессе в ходе масштабного судебного реформирования // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2018. № 4 (66). С. 12.

² См., напр.: Кассационное определение Забайкальского краевого суда от 24.05.2011 по делу № 33-1664-2011 // СПС «КонсультантПлюс»; апелляционное определение Верховного суда Республики Алтай от 08.11.2017 по делу № 33-1238 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за первый квартал 2010 г.: утв. постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16.06.2010 // СПС «КонсультантПлюс».

правовой базы, в свою очередь, оказывает негативное влияние на практику его применения. Анализ судебной практики по ст. 1065 ГК РФ показывает наличие значительных недостатков и пробелов действующей редакции указанной нормы, неоднозначность ее толкования различными судами, отсутствие единой позиции относительно подлежащих установлению при ее применении обстоятельств и пределов действия абз. 2 п. 2 ст. 1065 ГК РФ.

Изложенное обуславливает необходимость исследования института предупреждения причинения вреда и выделения перечня обстоятельств, подлежащих установлению при подготовке иска об установлении судебного запрета и рассмотрении соответствующего спора в суде, что будет способствовать повышению эффективности механизма судебной защиты от угрозы причинения вреда и снижению количества отказов судов в удовлетворении соответствующих требований прокуроров¹.

Исходя из буквального толкования ст. 1065 ГК РФ, установлению подлежит исключительно факт создания опасности причинения вреда в будущем, однако изучение практики и научной литературы позволяет говорить о необходимости установления большего круга обстоятельств.

Основанием иска по ст. 1065 ГК РФ является *опасность причинения вреда в будущем*, понимаемая как реальная возможность возникновения ситуации², при которой будет причинен имущественный, моральный, репутационный, первичный или вторичный экологический либо иной вред независимо от наличия или отсутствия уже причиненного реального вреда³. Размер предполагаемого вреда доказыванию не подлежит.

Доказательством опасности, как правило, выступает невыполнение нормативных требований, предъявляемых к осуществ-

¹ См., напр.: постановление Президиума Иркутского областного суда от 08.10.2018 № 44г-51/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

² Как верно указывает А.В. Климович, реальность опасности предполагает «...неизбежность наступления вреда в будущем при сохранении характера рассматриваемой деятельности и сопровождающих условий ее осуществления». См.: Климович А.В. Обязательства по предупреждению причинения вреда в гражданском праве России // Сибир. юрид. вестн. 2016. № 3 (74). С. 76.

³ Справка по результатам обобщения кассационной и надзорной практики Иркутского областного суда по вопросам, связанным с обязательствами, возникшими из опасности причинения вреда в будущем, регулируемые ст. 1065 ГК РФ, от 06.12.2016. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/21591010/> (дата обращения: 22.09.2020).

лению деятельности в определенной сфере в целях обеспечения безопасности граждан (нарушение строительных требований или требований пожарной безопасности и др.), подтвержденное актами контрольно-надзорных органов, заключениями экспертов, иными документами или пояснениями специалистов.

Однако самого по себе нарушения установленных требований недостаточно для удовлетворения иска об установлении судебного запрета, поскольку должны быть оценены вероятность причинения и тяжесть потенциального вреда, устранимость допущенных нарушений, необходимые для этого временные и финансовые затраты. К примеру, истечение срока годности у одного из тридцати огнетушителей в организации не может явиться основанием для запрета или приостановления ее деятельности. Иными словами, категория угрозы является оценочной, а ее содержательное наполнение зависит от конкретных обстоятельств дела и усмотрения суда.

Прокурору следует иметь в виду и требования приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», согласно которому при осуществлении надзора запрещено необоснованное вмешательство в экономическую деятельность организаций, а также создание препятствий правомерной предпринимательской деятельности (подп. 8.4, 8.6). Положения подп. 8.5 этого приказа требуют исключить факты приостановления деятельности производств и строительства объектов по инициативе прокуроров, за исключением случаев угрозы безопасности граждан.

Опасность создания вреда может быть вызвана только **осуществляемой либо планируемой деятельностью**, а в случае окончания спорной деятельности на момент рассмотрения дела в суде в удовлетворении заявленных требований должно быть отказано.

Указанное связано с еще одним обстоятельством – требование о запрете или приостановлении деятельности может быть адресовано **только лицу, деятельность которого непосредственно создает опасность причинения вреда**. Прокурор обратился в суд к Р. с требованием о запрете эксплуатации принадлежащего ему здания, в том числе путем передачи прав владения и

пользования, до устранения нарушений требований пожарной безопасности. Суды в удовлетворении исковых требований отказали, указав, что «...в случае установления... угрозы нарушения прав... деятельность в виде предоставления услуг кафе в данном здании могла быть приостановлена или прекращена, однако такие требования должны быть заявлены к организации, осуществляющей такую деятельность. ООО «Пиццешка», осуществляющее такую деятельность в данном здании, не привлекалось в качестве ответчика либо соответчика по данному делу»¹. Таким образом, действия собственника Р. по сдаче здания в аренду иному лицу являются правомерными и сами по себе не создают угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан.

В литературе не имеется единой позиции относительно *противоправности*² деятельности ответчика, создавшей угрозу причинения вреда. По мнению С.С. Бондаренко и Е.А. Гусевой, при рассмотрении спора об установлении судебного запрета противоправность подлежит доказыванию истцом всегда, без каких-либо исключений³.

Однако представляется, что деятельность ответчика может быть как противоправной, так и правомерной. Например, как указал Верховный Суд Российской Федерации, опасность причинения экологического вреда может быть вызвана осуществлением деятельности, как нарушающей установленные требования в области охраны окружающей среды, так и соответствующей им⁴. К примеру, опасность причинения вреда вновь обнаруженным в непосредственной близости от предприятия и находящимся под угрозой исчезновения животным может быть создана деятельно-

¹ Апелляционное определение Иркутского областного суда от 10.09.2018 по делу № 33-7719/2018 // СПС «КонсультантПлюс».

² Под противоправностью обычно понимают нарушение требований объективного права, выраженное в форме активного или пассивного поведения лица (действия или бездействия).

³ Бондаренко С.С. Предупреждение причинения вреда (статья 1065 ГК РФ) // Современное право. 2008. № 8. С. 90–91; Гусева Е.А. Предупреждение причинения вреда вследствие деятельности, представляющей повышенную опасность для окружающих, по гражданскому праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 102.

⁴ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // СПС «КонсультантПлюс» (п. 28).

стью завода, осуществляемой на основании всех необходимых и полученных в установленном законом порядке документов.

Кроме того, полагаем, что на сегодняшний день с учетом общетеоретических наработок, идей уголовного права о сущности и составе правонарушения, а также положений правовой социологии и особенностей гражданско-правовых отношений имеются достаточные основания говорить о возможности признания противоправным самого по себе факта создания угрозы причинения вреда в частном праве.

Причинно-следственная связь между деятельностью ответчика и угрозой причинения вреда представляет собой объективную взаимосвязь явлений реального мира¹, прямое и неизбежное последствие поведения ответчика². Зачастую ее наличие подлежит установлению исходя из теории типичности последствий, нашедшей отражение в разъяснениях Верховного Суда Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств³ и de facto получивших признание и в иных сферах гражданско-правового регулирования. Согласно указанной теории причинной признается то явление, которое в обычных условиях гражданского оборота приводит к подобным последствиям⁴. Вместе с тем суд признал за ответчиком право опровержения доводов истца и представления доказательств существования иной причины возникновения убытков, что показывает неполноту теории типичности и необходимости учета иных теорий причинной связи (теории эквивалентности, возможных и действительных причин, прямой и косвенной, необходимой и случайной причинной связи и др.).

¹ Кузнецова О.А. Ответственность за нарушение обязательств // Памятники рос. права. В 35 т. Т. 30. Гражданские кодексы РСФСР: учеб.-науч. пособие / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова, В.Д. Рузановой. М.: Юрлитинформ, 2017. С. 346.

² Розина С.В. Основания возникновения обязательств из причинения вреда: законодательство, комментарии, судебная практика // СПС «КонсультантПлюс», 2019.

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений ГК РФ об ответственности за нарушение обязательств» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Еще М.М. Агарков писал, что для установления причинной связи суду надлежит установить, относится ли связь между поведением конкретного ответчика и вредом к типичным причинным связям, которые имеют место на практике. См.: *Гражданское право: учебник*. Т. 1 / под ред. М.М. Агаркова, Д.М. Генкина. М., 1944. С. 327.

По мнению ряда авторов, предусмотренные ст. 1065 ГК РФ меры должны применяться к лицу независимо от наличия *вины*¹. Однако отрицание значимости вины в институте предупреждения причинения вреда, на наш взгляд, основано на узком, буквальном толковании ст. 1065 ГК РФ и не соответствует превалирующей позиции судов и социальным предпосылкам установления указанных мер. Так, Верховный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что, поскольку ст. 1065 ГК РФ выполняет превентивную функцию, вина осуществляющего спорную деятельность лица не презюмируется, а бремя ее доказывания лежит на истце². Аналогичная формулировка приводится в решениях нижестоящих судов³.

Позиция о необходимости учета вины при установлении судебного запрета в настоящее время распространена и среди иностранных юристов, а возможность его установления независимо от вины ответчика признается только тогда, когда запрет не создает для последнего серьезных обременений и не предполагает осуществления расходов⁴.

Нельзя не отметить, что само по себе понятие вины в гражданском праве до настоящего времени остается дискуссионным. Существует множество подходов к сущности вины от ее объективизации до признания в качестве таковой психического отношения индивида к своему поведению и его последствиям⁵. Легальное определение вины в ст. 401 ГК РФ методологически неверно и страдает неполнотой, что оказывает негативное влияние на судебную практику, в том числе при разрешении споров о

¹ Бондаренко С.С. Указ. соч. С. 91; Гусева Е.А. Указ. соч. С. 10–11, 115; Кархалев Д.Н. Соотношение мер защиты и ответственности в гражданском праве: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 94, 115; Стоякин Г.Я. Меры защиты в советском гражданском праве: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1972. С. 8–9.

² Определение Верховного Суда РФ от 01.09.2017 по делу № А32-26115/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 07.04.2011 по делу № А60-42071/2010 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Koziol H. Basic Questions of Tort Law from a Germanic Perspective. Wien, Jan Sramek Verlag, 2015.

⁵ Проблема сущности вины в гражданском праве достаточно полно раскрыта в трудах проф. О.А. Кузнецовой. См., напр.: Кузнецова О.А. Категория вины в цивилистической науке и в кодификациях стран СНГ // Актуал. проблемы гражданского права: сб. науч. тр. Вып. 1. Минск, 2012.

прекращении (приостановлении) деятельности. В большинстве случаев суды либо ограничиваются предложенными высшей инстанцией формулировками о презюмируемости вины при применении ст. 1065 ГК РФ, либо вовсе не исследуют эту категорию. Изучение единичных решений, где категория вины все-таки была затронута, показывает, что она отождествляется с противоправностью или устанавливается исходя из произвольных и зачастую неверных критериев¹.

Таким образом, вина ответчика при установлении судебного запрета имеет правовое значение, однако само по себе ее отсутствие не может быть основанием отказа в иске. Так, предусмотренные ст. 1065 ГК РФ меры, на наш взгляд, следует рассматривать как меры ответственности либо защиты в зависимости от начала их применения в виде вины или риска. Подобная дифференциация представляется отвечающей как социально-правовым задачам профилактики правонарушений и недопустимости дестимулирования правомерной деятельности участников оборота, так и общеправовым принципам, в первую очередь принципу равенства. Последнее достигается посредством разграничения объема применяемых соответственно к виновному и невиновному лицам мер принуждения².

При наличии вины лица в создании угрозы его поведение подлежит осуждению, в связи с чем к нему применяются меры ответственности, неблагоприятные последствия которых возлагаются на него в полном объеме. В случае, если возникновение угрозы причинения вреда возникло не по вине лица, приостановление или прекращение деятельности к нему применяется в качестве меры защиты. Такому лицу в отличие от виновно действовавшего должно предоставляться право требовать уменьшения возлагаемых на него дополнительных негативных обременений, их распределения между ним и потенциальным потерпевшим.

¹ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.07.2015 по делу № А60-394/2015 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Малеин Н.С., Шиминова М.Я.* Эффективность предупреждения правонарушений, возникающих из причинения вреда // Проблемы искоренения правонарушений в СССР: тезисы докладов на науч. конф. М., 1971. С. 56.

К.А. Улизко,
прокурор отдела
прокуратуры Хабаровского края,
кандидат юридических наук,
доцент

**Критерии оценки прокурором дисциплинарного
коррупционного проступка государственного
(муниципального) служащего при осуществлении
надзора за исполнением законов
о противодействии коррупции**

Одним из действенных механизмов устранения нарушений законов о противодействии коррупции является внесение прокурором представления об устранении причин и условий выявленного нарушения законности. Подготовка представления осуществляется на основании материалов проверки исполнения законов о противодействии коррупции, в ходе которой достоверно были установлены факты нарушения закона. В числе требований, направленных на устранение причин и условий выявленного правонарушения, в представлении допускается постановка вопроса о привлечении виновного лица к дисциплинарной ответственности.

Институт дисциплинарной ответственности — один из наиболее эффективных механизмов юридической ответственности, обеспечивающий соблюдение требований законов о противодействии коррупции и способствующий конструированию должной правовой внутриорганизационной служебной деятельности как государственных, так и муниципальных служащих.

Дисциплинарная ответственность в системе мер противодействия коррупции в равной степени одинаково применима как к государственным, так и к муниципальным служащим, а также к иным лицам, обязанным соблюдать требования законодательства о противодействии коррупции (работники организаций). Основания и порядок применения дисциплинарной ответственности в отношении муниципальных служащих урегулирован как нормами законодательства о противодействии коррупции (например, ч. 2³ ст. 14¹, ч. 5 ст. 15, 27¹ Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

(далее – Закон № 25-ФЗ), так и нормами трудового законодательства (п. 7¹ ст. 81, ст. 193 Трудового кодекса Российской Федерации). В отношении же государственных гражданских служащих эти нормы установлены в ст. 59¹, 59², 59³ Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Закон № 79-ФЗ). Однако это не говорит о сколько-нибудь значимом различии оснований и процедуры ее применения, поскольку законодательство о противодействии коррупции как комплексная система административно-правовых норм унифицировано. Более того, нормы Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», а также Закона № 79-ФЗ фактически являются приоритетными по отношению к нормам законодательства, устанавливающим отдельные особенности и специфику прохождения службы. Например, ст. 49¹ Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации», ст. 7¹ Федерального закона от 21.07.1997 № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», ст. 17 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», ч. 2 ст. 14 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации...» и другие имеют бланкетный характер.

Законодательство о противодействии коррупции не содержит понятия «коррупционное правонарушение». Между тем из общей правовой концепции предполагается наличие четкого разделения таких понятий, как «преступление коррупционного характера» и «проступок коррупционного характера». Соответственно, если преступление – это уголовно наказуемое деяние, то проступок влечет за собой менее суровые меры взыскания, такие как дисциплинарная, административная или гражданско-правовая ответственность. Таким образом, коррупция как таковая далеко не всегда включает в себя действия коррупционного характера, содержащие состав преступления. Как справедливо отмечают в этой связи А.В. Кудашкин и Т.Л. Козлов, не все формы коррупционного поведения подпадают под понятие преступления¹. В связи с этим представляется целесообразным апеллировать термином «дисциплинарный коррупционный

¹ Кудашкин А.В., Козлов Т.Л. Ещё раз о правовом понятии коррупции // Соврем. право. 2010. № 6. С. 4.

проступок», под которым вид дисциплинарного правонарушения, за которое наступает дисциплинарная ответственность лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, за несоблюдение данным лицом запретов, ограничений и обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции.

Дисциплинарной ответственности за проступок коррупционного характера присущи все признаки юридической ответственности. Однако, как справедливо отмечается, от дисциплинарной ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных (служебных) обязанностей ее отличает своя специфика¹. В связи с этим прокурору необходимо иметь в виду, что дисциплинарной ответственности за проступок коррупционного характера присущи свои отличительные признаки:

1) данный вид ответственности предусматривается за несоблюдение запретов, ограничений и обязанностей, установленных законодательством о противодействии коррупции, в том числе за несоблюдение требований о недопущении ситуации конфликта интересов и ее урегулировании;

2) специальный субъект правонарушения – государственный и муниципальный служащий, служащий Центрального банка Российской Федерации, а также работники государственных корпораций и компаний, фондов, организаций, созданных для исполнения задач, поставленных перед органами государственной власти и органами местного самоуправления;

3) виды дисциплинарных коррупционных проступков определены в самостоятельных правовых нормах. Так, в отношении государственных гражданских служащих – ст. 59¹, 59² Закона № 79-ФЗ, в отношении муниципальных служащих – ст. 14¹, 15 Закона № 25-ФЗ;

4) единый срок давности применения дисциплинарного взыскания за дисциплинарный коррупционный проступок, который составляет три года со дня совершения проступка;

¹ Григорьев И.В., Крипак М.В. Особенности дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные правонарушения // Администрат. и муницип. право. 2018. № 5. С. 27.

5) для данного вида дисциплинарной ответственности предусмотрен особый процессуальный порядок привлечения к взысканию (ст. 59³ Закона № 79-ФЗ и ст. 27¹ Закона № 25-ФЗ);

б) вопрос о применении дисциплинарного взыскания основан на результатах не служебной проверки, а специальной – антикоррупционной проверки, проводимой подразделением (должностным лицом) кадровой службы по профилактике коррупционных и иных видов правонарушений¹.

В рамках прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции необходимо обращать внимание на тот факт, что дисциплинарный коррупционный проступок фактически подразделяется на две группы: влекущий увольнение в связи с «утратой доверия» и не связанный с таковым. При этом одно и то же нарушение в зависимости от усмотрения работодателя и соответствующего решения комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов может как повлечь увольнение в связи с «утратой доверия», так и не повлечь. Обусловлено это прежде всего тем, что, например, ч. 2 ст. 59³ Закона № 79-ФЗ предусматривает дифференцированный подход к применению дисциплинарной ответственности, предусмотренной ст. 59¹ и 59² (увольнение в связи с «утратой доверия»). Аналогичные нормы содержит ст. 27¹ Закона № 25-ФЗ. Необходимость применения именно такого подхода подчеркивалось и в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации².

Кроме того, практика правоприменения дисциплинарной ответственности фактически дифференцирует проступки по степени значительности на три группы (подобного рода подход представлен в письме Минтруда России от 21.03.2016 № 18-2/10/П-1526

¹ *Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции: учеб. пособие* / К.А. Улизко, О.А. Чернова, Е.Ю. Загороднюк; [науч. ред. В.Е. Степенко]. Хабаровск: Изд-во Тихоокеан. гос. ун-та, 2018. С. 53.

² Обзор практики по рассмотрению в 2012–2013 годах дел по спорам, связанным с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.07.2014; Обзор практики применения судами в 2014–2016 годах законодательства Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с наложением дисциплинарных взысканий за несоблюдение требований законодательства о противодействии коррупции, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 30.11.2016.

«О критериях привлечения к ответственности за коррупционные правонарушения»):

значительные дисциплинарные проступки, влекущие увольнение служащего (работника) в связи с утратой доверия;

малозначительные дисциплинарные проступки, влекущие ответственность в виде замечания, выговора, предупреждение о неполном должностном соответствии;

несущественные проступки, не влекущие применение дисциплинарного взыскания, поскольку в деяниях отсутствует умысел, а само деяние не причиняет ущерб обществу и государству, не нарушает процессы администрирования, не влияет на объективное и беспристрастное исполнение служащим (работником) должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий). Таким образом, несущественные проступки не образуют состава коррупционного дисциплинарного проступка.

При этом критерием значительности дисциплинарного коррупционного проступка служит предусмотренная законодательством ответственность в виде увольнения по основанию «утрата доверия». Основания увольнения в связи с утратой доверия обозначены законодателем в виде не подлежащего расширительному толкованию перечня:

непринятие служащим мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

непредставление (представление заведомо недостоверных, неполных) сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

неуведомление служащим о случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений;

незаконное участие в деятельности органа управления коммерческой организацией;

осуществление предпринимательской деятельности;

вхождение в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных неком-

мерческих неправительственных организаций и действующих на территории России их структурных подразделений;

открытие и наличие счетов, вкладов, хранение денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории России, владение, пользование иностранными финансовыми инструментами.

Между тем критерии малозначительности и несущественности дисциплинарного коррупционного проступка в законодательстве отсутствуют. Данные критерии формируются по принципу «исключение из правила», т. е. если дисциплинарный коррупционный проступок не подпадает под критерий значительности, то его относят к малозначительному или несущественному. При этом оценка тяжести дисциплинарного коррупционного проступка – прерогатива исключительно комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, а окончательное решение о мере наказания остается за работодателем либо его представителем.

Т.Ю. Изгагина,
старший научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации

К вопросу о предмете прокурорского надзора (на примере правоотношений в таможенной сфере)

Вопрос об определении предмета надзора является одним из наиболее обсуждаемых в теории и практике прокурорского надзора¹. Без правильного его решения невозможно обеспечить полноту и результативность надзора. Ряд авторов под предметом

¹ *Винокуров А.Ю.* Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 29–34; *Гаврилов В.В.* Сущность прокурорского надзора в СССР. Саратов, 1984; *Казарина А.Х.* Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 184–199; *Козусев А.Ф.* Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. М., 2001; *Сушина Т.Е.* Правовая норма в контексте предмета прокурорского надзора // Актуал. проблемы рос. права. 2016. № 8; и др.

надзора понимают соответствие закону правовых актов и точное исполнение законов¹, другие считают, что это вид государственной деятельности, направленной на установление режима законности в государстве, при этом отмечая, что «законодательная формулировка предмета прокурорского надзора за исполнением законов достаточно размыта, аморфна, не отвечает требованиям правовой меры и не отражает реальное содержание деятельности органов прокуратуры»².

В настоящее время общественные отношения в значительной степени регулируются не только национальным законодательством, но и наднациональным (такой вид законодательства выделяется рядом авторов³) и международным законодательством. Россия с момента перестроечных процессов активизировала свое участие в различных региональных и международных соглашениях, стремится войти в международную систему торговли. В частности, стала участницей ВТО и многих других международных организаций, которые устанавливают единые требования для стран-участниц (БРИКС, ШОС⁴). В связи с этим возникает вопрос о том, относятся ли международные соглашения и нормы наднационального законодательства к предмету прокурорского надзора. Рассмотрим этот вопрос на примере таможенных правоотношений.

Прокурорский надзор за исполнением законов в таможенной сфере – одно из приоритетных направлений надзора, который осуществляется транспортными прокурорами. Его значимость обусловлена влиянием правопорядка в таможенной сфере на развитие экономики России, на пополнение доходной части бюджета государства, кроме того, деятельность таможенных органов связана с контролем над денежными потоками (выводом капита-

¹ Коробейников Б.В. Основные понятия общего надзора // *Вопр. теории и практики прокурорского надзора*: сб. Ч. 2. М., 1975. С. 26.

² Сушина Т.Е. Указ. соч. 2016. № 8.

³ Защита прокурором прав участников внешнеэкономической деятельности: монография / [Т.А. Диканова и др.]; под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017; Шпакович О.Н. Наднациональность в праве международных организаций. URL: <https://iorj.hse.ru/data/2012/06/08/1252691390/9.pdf> (дата обращения 28.09.2020); Чиркин В.Е. Национальное и наднациональное право. URL: https://www.lihachev.ru/pic/site/files/lihcht/2016_Sbornik/2016_Dokladi/2016_sec4_025.pdf.

⁴ Стратегия экономического партнерства БРИКС. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/KT0SBHnIZjOpIuAj2AOXCnszNQA8u7HL.pdf>.

ла из страны) и т.д. В научной литературе отмечается «каверзность правоприменительной практики в сфере исполнения таможенного законодательства»¹.

Т.А. Диканова отмечает, что специфическая особенность прокурорско-надзорной деятельности при осуществлении защиты прав участников ВЭД обусловлена «многоуровневостью» правового регулирования... участие России в ТС, ЕАЭС и вступление в ВТО послужили началом нового этапа развития и использования таможенно-тарифных инструментов...»².

Действительно, прокурорский надзор за исполнением законов в таможенной сфере является одним из сложных направлений деятельности, что определяется его предметом.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» таможенное регулирование в России осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации, включая Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, и актами, составляющими право, а также в соответствии с Договором о ЕАЭС от 29.05.2014 и законодательством Российской Федерации.

В статье 4 названного Федерального закона в качестве нормативных актов, регулирующих отношения в области таможенного дела, названы международные договоры и акты в сфере таможенного регулирования, а также Договор о ЕАЭС и законодательство Российской Федерации о таможенном регулировании.

Таможенное регулирование в ЕАЭС осуществляется в соответствии с законодательством ЕАЭС на всем пространстве единой таможенной территории и только в части, не урегулированной этим законодательством – законами государств-членов. В самом Договоре о ЕАЭС (ст. 6) наднациональное законодательство поименовано как «право Союза», которое составляют: сам Договор о ЕАЭС; международные договоры в рамках ЕАЭС; международные договоры ЕАЭС с третьими сторонами; решения и рас-

¹ Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография / О.Н. Коршунова, В.В. Лавров, Е.Л. Никитин и др. Москва: РУСАЙНС, 2019.

² Защита прокурором прав участников внешнеэкономической деятельности: монография / [Т.А. Диканова и др.]; под общ. ред. Н.В. Субановой.

поряжения Высшего евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и ЕЭК.

Кроме того, страны – участницы ЕАЭС являются членами ВТО, за исключением Республики Беларусь, т.е. в отношении них действует право ВТО.

В преамбуле Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» международные договоры Российской Федерации наряду с общепризнанными принципами и нормами международного права являются в соответствии с Конституцией Российской Федерации составной частью ее правовой системы.

Исходя из этого, таможенное законодательство в России составляет три основных уровня таможенного регулирования: национальный, наднациональный (право Союза) и международный (международные соглашения Российской Федерации с третьими странами, не входящими в ЕАЭС, соглашения об участии в международных экономических союзах, например в ВТО).

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) прокуратура Российской Федерации от имени России осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории России. Согласно ст. 21 этого законодательного акта предметом надзора прокурора также являются «соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации...» и «соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами», указанными в данной статье.

Таким образом, понятие таможенного законодательства на первый взгляд шире, чем термин «закон» в Законе о прокуратуре. Вопрос понимания термина «закон» был и остается наиболее дискуссионным в теории прокурорского надзора.

А.Ю. Винокуров ранее отмечал, что термин «закон», употребляемый в ст. 1 и 21 Закона о прокуратуре, следует понимать «в собирательном значении, близком к понятию «законодательство», а не буквально». По его мнению, «прокуроры осуществляют надзор не только за исполнением законов... которые не охватывают и не могут охватить правовым регулированием всего

многообразия общественных отношений», а за исполнением законодательства, а законы по отношению к подзаконным актам составляют основу этого законодательства¹.

А.Х. Казарина полагает, что к нормативным правовым актам, надзор за исполнением которых призван осуществлять прокурор, должны быть отнесены закон в истинном значении этого слова и квазизакон, т.е. подзаконный нормативный правовой акт, равный по юридическому смыслу закону. К таким квазизаконам относятся нормативные указы Президента Российской Федерации, международно-правовые договоры и государственно-правовые договоры о разграничении предметов ведения по совместной компетенции России и ее субъектов².

Д.С. Паразян подчеркивает, что полномочия прокуроров определяются в том числе и нормами международного права³.

В.Б. Ястребов считает, что прокуратура должна учитывать «в надзорной и координационной практике, при выполнении других функций положения международно-правовых актов»⁴.

Как отмечали А.Ю. Винокуров и А.В. Чурилов, «необходимо исходить из положений ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ – составная часть ее правовой системы. Для прокуроров это означает одно – в их практической деятельности должно обязательно учитываться действие правовых норм, вытекающих из международных обязательств России»⁵.

Вместе с тем в случае с таможенным законодательством просто учитывать положения наднационального законодательства не получится, поскольку данные нормы права имеют прямое действие и ряд правоотношений регламентируются исключительно на уровне наднационального законодательства.

¹ Винокуров А.Ю. Указ. соч. С. 35.

² Казарина А.Х. Указ. соч. С. 206.

³ Паразян Д.С. Надзор за соблюдением международных договоров Российской Федерации в области защиты прав человека и основных свобод. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nadzor-za-soblyudeniem-mezhdunarodnyh-dogovorov-rossiyskoy-federatsii-v-oblasti-zashchity-prav-cheloveka-i-osnovnyh-svobod/viewer>.

⁴ Ястребов В.Б., Ястребов В.В. Прокурорский надзор: учеб. для академ. бакалавриата юрид. вузов и фак. М.: ИКД «Зерцало-М», 2016.

⁵ Винокуров А.Ю., Чурилов А.В. Охрана прав и свобод гражданина: обеспечение международных обязательств РФ // Законность. 1997. № 6.

В научной литературе сущность понятия «наднациональность» как юридического феномена заключается в том, что «международные организации способны создавать нормы права прямого действия не только для своих государств-членов, институтов или органов, но также для юридических и физических лиц государств-членов»¹.

В.Е. Чиркин считает, что характеристика наднационального права как международного права недостаточна: «В наднациональном праве неразделимо соединены элементы международного, публичного и частного права»². В нем есть региональное международное право, основанное на принципах «общего» международного права, но его иные акты (и их подавляющее большинство) издаются по вопросам внутригосударственных отраслей права, причем это не отдельные нормы, а иногда их массив, заменяющий национальное право государств-членов³.

Ряд ученых также придерживаются данной точки зрения, отмечая, что нормы наднационального права, созданные в рамках ЕАЭС, «невозможно отнести к международному публичному праву»⁴.

По нашему мнению, следует согласиться с позицией о том, что наднациональное право – это понятие, не тождественное понятию «международное право», поскольку по сути оно имеет прямое действие в странах – участницах ЕАЭС по определенному перечню вопросов и одновременно с этим ряд норм принимается межгосударственными органами и не требует ратификации как международные договоры (например, договор о ЕАЭС⁵ и Договор о ТК ЕАЭС⁶). Кроме того, может возникнуть коллизия между правом «Союза» и международными нормами: например, право

¹ Шпакович О.Н. Наднациональность в праве международных организаций. URL: <https://iorj.hse.ru/data/2012/06/08/1252691390/9.pdf> (дата обращения: 28.09.2020).

² Чиркин В.Е. Национальное и наднациональное право. URL: https://www.lihachev.ru/pic/site/files/lihcht/2016_Sbornik/2016_Dokladi/2016_sec4_025.pdf.

³ Чиркин В.Е. Наднациональное право: основные особенности // Журн. рос. права. 2017. № 2.

⁴ *Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография* / Е.Г. Афанасьева, А.В. Белицкая, В.А. Вайпан и др.; отв. ред. Е.П. Губин. М.: Юстицинформ, 2019.

⁵ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.).

⁶ Договор о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (подписан в г. Москве 11 апреля 2017 г.).

ВТО и право ЕАЭС регулируют сходные правовые отношения, не подчиняясь друг другу, и представляют собой самостоятельные правовые режимы; государства – члены ЕАЭС вступали в ВТО на разных условиях. Как отмечается в научной литературе, «подходы в области соотношения права и механизмов ВТО и ЕАЭС, а также инструменты обеспечения их совместимости находятся в стадии формирования»... что в дальнейшем будет продолжено, в том числе и через судебное толкование соответствующих положений Судом Союза»¹.

Наднациональным регулятором таможенных отношений выступает ЕЭК, которая принимает решения, имеющие обязательный характер для государств – членов ЕАЭС, и рекомендации. Кроме того, огромное значение в правоприменительной практике, несмотря на некоторую ограниченную компетенцию, имеют принимаемые Судом ЕАЭС решения. Высказанная Судом ЕАЭС позиция может повлиять на выносимые судами государств – участниц ЕАЭС решения². Кроме того, решения Суда ЕАЭС выступают как средство защиты прав участников ВЭД³. Например, решение Суда ЕАЭС от 21.02.2017 по спору между Российской Федерацией и Республикой Беларусь предоставило возможность обратиться с исками о компенсации понесенных потерь компаниям, у которых была незаконно изъята продукция (в результате действий Беларуси собственники калининградских телевизоров потеряли 242 млн руб. – прямая стоимость товара, без издержек и неустоек)⁴. Однако правом на обращение в Суд ЕАЭС прокурор не наделен, от имени России в данный орган вправе обращаться

¹ Конкурентное право в Евразийском экономическом союзе: учеб. пос. / под общ. ред. М.А. Кусаинова, А.Г. Сушкевича, А.М. Джумабаева, В. В. Савченко, А.А. Акопян. М., 2019.

² В России необходимость учитывать позицию Суда ЕАЭС при рассмотрении дел о таможенных спорах закреплена в п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 26.11.2019 № 49 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза».

³ Решение Суда Евразийского экономического союза от 18.06.2019 «О признании Решения Коллегии Евразийской экономической комиссии от 31.01.2018 № 15 не соответствующим Договору о ЕАЭС от 29.05.2014 и международным договорам в рамках ЕАЭС». URL: <https://sudact.ru/law/reshenie-suda-evraziiskogo-ekonomicheskogo-soiuz-a-ot-18062019/> (дата обращения: 20.05.2020).

⁴ Суд ЕАЭС: Белоруссия нарушила закон, изъяв калининградские телевизоры. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2242361.html> (дата обращения: 21.05.2020).

только Минюст России¹. В то же время в Республике Казахстан закреплено такое направление прокурорского надзора, как надзор за соблюдением международных договоров Республики Казахстан. Прокурор наделен правом представлять интересы Республики Казахстан в компетентных органах иностранных государств по вопросам уголовного преследования². Кроме того, Генеральная прокуратура Казахстана наделена правом на обращение в Суд ЕАЭС от имени республики о разъяснении положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза³.

Анализ Закона о прокуратуре, а также приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации, касающихся надзора за исполнением законов в таможенной сфере, показал, что для определения приоритетов и направлений деятельности в указанной сфере используются различные термины.

В приказе от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» – «надзор за исполнением ...законов в таможенной сфере» (п. 2.1); «надзор за исполнением законов таможенными органами, участниками внешнеэкономической деятельности, иными лицами и органами, соблюдением прав юридических и физических лиц, осуществляющих деятельность в таможенной сфере» (п. 3.1). В абз. 2 п. 5 данного приказа указано, что при реализации надзорных полномочий транспортным прокурорам необходимо «сосредоточить усилия на надзоре за исполнением законов, регламентирующих применение таможенных процедур, осуществление таможенного и валютного контроля, контроля таможенной стоимости, порядок уплаты и взыскания таможенных пошлин, налогов и иных обязательных платежей, производство по делам об административных таможенных правонарушениях и взыскания штрафов».

¹ Указ Президента РФ от 21.05.2015 № 252 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на обращение в Суд Евразийского экономического союза».

² Статья 16 Закона Республики Казахстан от 30.06.2017 № 81-VI «О прокуратуре».

³ Указ Президента Республики Казахстан от 06.05.2015 «Об органах и организации, уполномоченных на обращение в Суд Евразийского экономического союза». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000020> (дата обращения: 22.05.2020).

В указании Генерального прокурора Российской Федерации от 27.04.2018 № 254/23 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в таможенной сфере» при определении предмета надзора называются «таможенное законодательство», «законы в таможенной сфере».

В Положении об управлении по надзору и за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере Генеральной прокуратуры Российской Федерации в разделе «Основные задачи и функции управления» в п. 3.1 упоминается о необходимости осуществления «надзора за исполнением законов ... в таможенной сфере».

Таким образом, таможенное законодательство, действующее и применяемое на территории России, не ограничивается только лишь законами, поскольку включает наднациональное и международное законодательство. В связи с этим прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов в таможенной сфере, фактически осуществляет надзор за исполнением наднационального и норм международного законодательства.

В связи с вышеизложенным представляется необходимым уточнить формулировки о предмете надзора в Законе о прокуратуре, а также в приказах Генерального прокурора Российской Федерации, обозначив возможность осуществления надзора за исполнением не только законов, но и норм наднационального законодательства – права Союза (ЕАЭС) и международного законодательства, имеющих прямое действие. Требуется наделить прокурора (в лице Генеральной прокуратуры Российской Федерации) полномочиями по обращению в Суд ЕАЭС, поскольку с проблемами практики применения таможенного законодательства, основанного на наднациональном законодательстве, прежде всего ТК ЕАЭС, сталкиваются именно органы прокуратуры при выявлении нарушений таможенного законодательства, при анализе состояния законности; прокуратура, не имея полномочий по обращению в Суд ЕАЭС, не может оспорить решения, принимаемые ЕЭК, в связи с чем не может полноценно осуществлять защиту прав участников ВЭД, так как регламентация таможенных процедур в основном осуществляется на уровне наднационального законодательства.

М.В. Рубцова,
старший научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации

**Профилактика правонарушений в транспортной сфере
как одно из основных направлений деятельности
транспортных прокуроров**

В системе органов государственной власти России прокуратура занимает свое особое место и способствует поддержанию национальной безопасности. В 2006 г. приказом Генерального прокурора Российской Федерации создана Московская межрегиональная транспортная прокуратура, а в середине 2007 г. – еще семь специализированных транспортных прокуратур регионального звена, зона компетенции которых максимально приближается к территориям соответствующих федеральных округов с учетом дислокации объектов транспорта и системы построения органов Ространснадзора.

Транспортные прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов на железнодорожном, водном (речном и морском), воздушном транспорте, а также за деятельностью правоохранительных органов на транспорте. Эти прокуратуры являются необходимым элементом прокурорской системы, так как в них реализуется зонально-предметный принцип прокуратуры. Ведомственный контроль за деятельностью транспортных прокуратур осуществляет управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» предусмотрено, что в связи с распространенностью правонарушений, посягающих на безопасность движения, полетов и плавания, фактов разрушения, повреждения путей сообщения, блокирования транспортных коммуникаций территориальным и транспортным прокурорам необходимо активизировать взаимодействие по их пресечению, предупреждению, устранению причин и условий, им способствующих (п. 7).

Функции прокуратуры – это закрепленные федеральным законом основные направления деятельности прокуратуры по обеспечению законности, характеризующиеся определенным комплексом полномочий прокурора в конкретной сфере общественных отношений. Важно отметить, что в России на прокуратуру не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами. В Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» закреплены ее основные функции.

Одной из главных является осуществление от имени государства надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и законов, действующих на территории России.

Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон № 182-ФЗ) регулирует общественные отношения, возникающие в сфере профилактики правонарушений в России, устанавливает правовую и организационные основы системы профилактики правонарушений, общие правила ее функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений. В целях организации деятельности органов прокуратуры Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений издан приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации», согласно которому осуществление профилактики правонарушений следует считать одним из основных направлений деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, необходимым условием обеспечения законности (п. 1). Для профилактики правонарушений использовать в полной мере соответствующие полномочия прокуроров, предусмотренные законом. Мерами прокурорского реагирования добиваться устранения выявленных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих. Из законодательных положений вытекают основополагающие для науки и

практики прокурорской деятельности теоретические выводы о том, что: во-первых, на законодательном уровне особо выделена сфера профилактики правонарушений как приоритетная сфера государственной деятельности, которая не тождественна сфере непосредственного осуществления борьбы с уже совершенными правонарушениями, как оконченными, так и не оконченными (покушениями и приготовлениями); во-вторых, профилактика правонарушений, осуществляемая прокуратурой в качестве субъекта профилактики, и прокурорский надзор, осуществляемый ею от имени государства в качестве субъекта прокурорского надзора как особого вида государственной правообеспечительной деятельности, входят в систему профилактики правонарушений в качестве двух разных ее элементов, т.е. являются различными видами прокурорской деятельности¹.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» предписано рассматривать работу по правовому просвещению как неотъемлемую часть системы профилактики правонарушений. Особое внимание обращать на необходимость доведения до сведения граждан и организаций информации, направленной на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств, предупреждение правонарушений, противодействие незаконной миграции, раннее предупреждение межнациональных и межконфессиональных конфликтов, предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, противодействие терроризму и экстремистской деятельности, незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, использованию информационно-коммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», для совершения противоправных деяний, противодействие коррупции, охрану окружающей среды (п. 1.2). Безусловно, деятельность транспортных прокуроров по профилактике правонарушений осуществлялась и ра-

¹ Амирбеков К.И. Правовое регулирование прокурорской деятельности и полномочий прокурора по профилактике правонарушений: противоречия и пути их устранения // Рос. следователь. 2019. № 2.

нее. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» прокурорам вменено организовать должное взаимодействие и системный обмен информацией с правоохранительными органами по актуальным проблемам борьбы с преступностью и профилактики правонарушений.

Профилактика правонарушений – совокупность организационных, правовых, экономических, социальных, демографических, воспитательных и иных мер по выявлению и устранению причин и условий, а также недопущению совершения правонарушений отдельным лицом или группой. Это также выявление, нейтрализация и устранение факторов, обстоятельств, ситуаций, формирующих поведение отдельных лиц и обуславливающих повышенную вероятность совершения преступлений в отношении них. Профилактика правонарушений направлена на защиту личности, общества и государства от противоправных посягательств. Основными задачами профилактики правонарушений являются: формирование законопослушного поведения граждан и должностных лиц; недопущение совершения правонарушений со стороны физических и юридических лиц; снижение размеров ущерба и потерь от правонарушений; устранение причин и условий совершения правонарушений.

Предмет профилактической деятельности органов прокуратуры исследовался и О.С. Капинус, которая делает обоснованный вывод о том, что предмет этого вида деятельности значительно шире и может включать не только ненадлежащее исполнение законов, но и организационные, экономические, социальные факторы, способствующие совершению преступления, которые выходят за пределы прокурорского надзора¹. Современная прокурорская практика демонстрирует усиление профилактической направленности «общенадзорной» деятельности, что обусловлено высочайшей мобильностью современных правоотношений, в том числе связанных с нарушениями законов.

¹ См.: Капинус О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. 2013. № 7.

Профилактика правонарушений осуществляется на основе следующих принципов: приоритет прав и законных интересов человека и гражданина при осуществлении профилактики правонарушений; законность; обеспечение системности и единства подходов при осуществлении профилактики правонарушений; открытость, непрерывность, последовательность, своевременность, объективность, достаточность и научная обоснованность принимаемых мер профилактики правонарушений; компетентность при осуществлении профилактики правонарушений; ответственность субъектов профилактики правонарушений и их должностных лиц за обеспечение прав и законных интересов человека и гражданина.

Особенно актуален вопрос профилактики правонарушений в транспортной сфере, поскольку транспорт играет важную роль в обеспечении обороноспособности и национальной безопасности России. Безопасность транспортной системы определяет эффективную работу аварийно-спасательных служб, подразделений гражданской обороны и специальных служб и таким образом условия повышения общенациональной безопасности и снижения террористических рисков.

Указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 20.02.2020 № 84/23 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере функционирования железнодорожного транспорта» предписано оценивать полноту реализации органами внутренних дел на транспорте полномочий по профилактике, предупреждению и пресечению правонарушений на железнодорожном транспорте (п. 1.11).

Изучение практики прокурорского надзора в сфере профилактики правонарушений в транспортной сфере показывает следующее.

Прокуратурой и поднадзорными правоохранительными органами постоянно проводится анализ обстоятельств, способствующих совершению правонарушений. Учитывая специфику деятельности транспортной прокуратуры, при осуществлении правового просвещения и информирования особое внимание уделяется разъяснению законодательства в транспортной сфере. Повышенный акцент в рамках деятельности созданных при транспортных прокуратурах межведомственных рабочих групп делался на вопросы профилактики и снижения непроизводственного травма-

тизма, борьбы с экстремальными молодежными увлечениями на железнодорожном транспорте. По искам прокуроров блокировались интернет-ресурсы, пропагандирующие занятие так называемым «зацепингом».

К примеру, Красноуфимской транспортной прокуратурой проведена проверка исполнения должностными лицами Ижевского ЛО МВД России на транспорте требований Закона № 182-ФЗ. Установлено, что за прошедший период текущего года в Красноуфимском транспортном регионе допущено 7 смертельных травмирований граждан и 19 случаев экстренной остановки подвижного состава в связи с нахождением на железнодорожных путях посторонних лиц, в том числе не достигших совершеннолетия. Между тем должностными лицами линейного отдела системная работа по профилактике правонарушений не организована, надлежащих мер к установлению причин и условий, способствующих совершению подобных правонарушений, и предотвращению фактов нахождения посторонних лиц на объектах железнодорожного транспорта правоохранителями не принимается. Выявлены случаи внесения формальных актов реагирования руководству заинтересованных органов и ведомств, по своему содержанию не предполагающих проведение конкретных профилактических мероприятий. В работе отдела не налажен контроль за фактическим устранением причин и условий, способствующих непроизводственному травматизму граждан на объектах транспорта. Отсутствует практика применения предусмотренных Федеральным законом «О полиции» и Законом № 182-ФЗ мер профилактического воздействия в виде объявления предостережений о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения. В целях устранения выявленных нарушений транспортный прокурор внес начальнику Ижевского ЛО МВД России на транспорте представление, по результатам рассмотрения которого заместитель начальника ЛОП на станции Красноуфимск и инспектор ПДН Ижевского ЛО привлечены к дисциплинарной ответственности, а также в отделе выработан комплекс мер по повышению эффективности работы по профилактике правонарушений¹.

¹ URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/ptp/mass-media/news?item=53385953> (дата обращения: 17.09.2020).

Кавказской транспортной прокуратурой совместно с сотрудниками ПДН ЛО МВД России на ст. Кавказская, представителями средств массовой информации проведены мероприятия по профилактике травматизма на железнодорожном транспорте среди школьников. В ходе бесед учащимся разъяснены правила поведения на железнодорожных вокзалах, поездах и железнодорожных путях, а также вручены демонстрационные материалы. Работниками прокуратуры отмечены наиболее распространенные причины получения травм, учащиеся проинформированы о необходимости соблюдения правил поведения и дисциплины при нахождении на объектах железнодорожного транспорта¹.

Первый заместитель Уральского транспортного прокурора в ходе выезда в г. Орск провел личный прием граждан по вопросам транспортной безопасности на объектах инфраструктуры железнодорожного, воздушного транспорта, о соблюдении трудового законодательства, компенсации морального вреда, причиненного источником повышенной опасности – грузовым поездом. По итогам мероприятия граждане получили квалифицированную юридическую помощь. Прокуратурой подготовлены проекты исковых заявлений о компенсации морального вреда. По всем поступившим обращениям организованы проверки, по результатам которых будут приняты меры прокурорского реагирования, направленные на восстановление прав граждан². Упреждающий характер надзора позволил не допустить образования задолженности по заработной плате у поднадзорных предприятий транспорта и иных правонарушений в транспортной сфере.

Для прокуратуры как федерального надзорного ведомства предупреждение любых правонарушений в транспортной сфере и в особенности преступлений, иначе говоря, предупредительно-профилактическая работа является одной из основных задач. Следует заметить, что чем раньше выявляются и устраняются нарушения законов и способствующие им обстоятельства, тем достигается большее профилактическое воздействие, влияющее на состояние законности в данной сфере правовых отношений.

¹ URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/utp/mass-media/news/archive?item=53256055> (дата обращения: 24.09.2020).

² URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/urtp/mass-media/news?item=53618004> (дата обращения: 24.09.2020).

Ю.В. Лаврова,
заместитель прокурора
Башмаковского района
Пензенской области

Проблемы реализации полномочий участия прокурора в рассмотрении дел судами в интересах лиц с ограниченными возможностями здоровья

Участие прокурора в рассмотрении дел судами является одной из основных функций органов прокуратуры, базовые положения которой закреплены в ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре).

В то же время прокурорский надзор за соблюдением прав лиц с ограниченными возможностями здоровья (далее – ОВЗ) является одним из приоритетных направлений правозащитной деятельности в силу социальной уязвимости данной категории лиц.

В связи с этим обозначенная функция тесно сопряжена с названным направлением деятельности, поскольку среди установленных законом полномочий выделена в том числе возможность участия прокурора в судах в интересах обозначенной категории лиц.

Нельзя не согласиться с мнением Н.А. Игониной и ее соавторов о том, что «неравнодушие к человеческой беде, искреннее участие, принципиальность в отстаивании прав людей должны быть главными принципами работы органов прокуратуры в России»¹.

Ключевые положения относительно участия прокурора в гражданском судопроизводстве предусмотрены ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. При этом данная норма не ограничивается обращением в суд лишь в интересах инвалидов, а распространяется на лиц, которые в силу своего здоровья, возраста, недееспособности и по другим уважительным причинам не могут самостоятельно защищать свои права.

В данном случае законодатель осознанно установил названную возможность, поскольку данная группа лиц и образует по

¹ Игонина Н.А., Бессарабов В.Г., Викторов И.С., Буренина О.В. К вопросу о критериях и показателях эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Гос. власть и местное самоуправление. 2015. № 8.

сути лиц с ограниченными возможностями здоровья, являющихся социально уязвимыми слоями населения, защита и восстановление прав которых являются одной из целей государства.

Обращение прокурора в суд является самой распространенной по ее использованию среди иных мер.

Иной составляющей рассматриваемых полномочий является возможность прокурора обращаться в суд с административными исковыми заявлениями в порядке ст. 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с бездействием проверяемых органов по устранению отраженных в представлениях и протестах нарушений в установленные сроки в добровольном порядке.

В названных случаях прокурор обладает особым статусом – является истцом или административным истцом в зависимости от характера искового заявления.

В практике прокурорского надзора можно найти большое количество примеров эффективного реагирования в защиту прав лиц с ОВЗ в целях реализации функции по участию прокурора в рассмотрении дел судами.

К примеру, прокурор г. Якутска обратился с исковым заявлением в суд о возложении на окружную администрацию г. Якутска обязанности обеспечить несовершеннолетнюю, страдающую тяжелой формой хронического заболевания, благоустроенным жилым помещением. По результатам вмешательства прокуратуры г. Ельца Липецкой области семья инвалида смогла улучшить свои жилищные условия после длительного бездействия администрации города по предоставлению жилого помещения вне очереди¹. В Республике Хакасия по инициативе прокуратуры г. Абакана застройщиком жилого дома ООО «Пирамида» был оборудован подъезд многоквартирного дома для инвалида-колясочника².

Несмотря на достаточно широкие возможности реализации исследуемой функции прокуратуры в данной части, практика прокурорского реагирования говорит об обратном.

Анализируя статистические данные отчета «ОН» за последние 5 лет, можно отметить, что наблюдается тенденция к сниже-

¹ URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1478866/> (дата обращения: 20.11.2018).

² URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1477776/> (дата обращения: 20.11.2018).

нию использования прокурорами такой меры реагирования, как обращение в суд с исковыми заявлениями в защиту интересов лиц с ОВЗ, а также в сфере образования несовершеннолетних (по сравнению с 2014 г. количество предъявленных в 2019 г. исков в суд значительно снижено – 12 637 против 17 069).

По нашему мнению, с одной стороны, указанные изменения объясняются повышением качества мер прокурорского реагирования (уменьшается процент дробления актов по менее значимым нарушениям) и соответственно повышением процента добровольного исполнения проверяемыми субъектами требований закона в рамках рассмотрения представлений и протестов.

В то же время снижение статистических показателей также может быть связано с неопределенностью самого понятия «лица с ОВЗ».

При этом прокуроры в силу положений Закона о прокуратуре осуществляют свою деятельность в соответствии с уже принятыми нормами, защищают права определенного установленного в рамках законов круга лиц и не могут принимать меры реагирования, основываясь лишь на собственных убеждениях и желании помочь тому или иному лицу в отсутствие на то установленных норм.

Эти обстоятельства требуют серьезного переосмысления полной нормативной правовой базы, правовых и организационных основ прокурорского надзора как в целом, так и применительно к рассматриваемому направлению, выработки конкретных механизмов их реализации.

Кроме того, само по себе понятие «лицо с ОВЗ», несмотря на многочисленные попытки его законодательного закрепления, до настоящего времени так и не нашло своего отражения в законодательной базе России. В свою очередь, отсутствие законодательного закрепления данного понятия приводит к невозможности четкого определения предмета и объектов проверок при осуществлении прокурорского надзора.

В связи с этим на практике возникает большое количество трудностей при работе как уполномоченных органов, так и прокуроров.

Данные положения подтверждаются и результатами проведенного нами опроса прокурорских работников, согласно которым 78,51% респондентов не смогли дать определение данной

категории и однозначно выразить свое отношение к соотношению с понятием «инвалид».

Кроме того, 25,9% опрошенных отождествляют данное понятие с категорией инвалидов, 62,2% считают его шире понятия «инвалид», 11,9% – напротив, уже этой категории.

По нашему мнению, понятие «лицо с ОВЗ», получившее повсеместное применение в России, более широкое и общее, нежели понятие «инвалид».

Учитывая сложившуюся ситуацию в настоящее время, считаем целесообразным установить перечень лиц, входящих в такую категорию, как «лица с ОВЗ», для более четкого и правильного понимания прокурорами в рамках реализации своих полномочий по осуществлению надзора за соблюдением их прав, закрепив его пока в организационно-распорядительном документе Генерального прокурора Российской Федерации.

Итак, на сегодняшний день к лицам с ОВЗ, по нашему мнению, относятся: обучающиеся с ОВЗ, статус которых установлен ПМПК, дети-инвалиды и инвалиды в целом.

Что касается таких групп лиц, как маломобильные, понятие которых отражено в нормативном правовом акте (но не в законе)¹, стоит отметить, что, по нашему мнению, данные лица не будут относиться к категории именно лиц с ОВЗ ввиду отсутствия ключевого признака – ограничение здоровья, поскольку к маломобильным в силу установленных норм также относятся и люди с колясками, что выходит уже за рамки предмета прокурорского надзора применительно к рассматриваемой тематике.

Относительно престарелых граждан, статус которых определен лишь в соответствующем стандарте², также стоит отметить

¹ Согласно СП 59.13330.2016. Свод правил. Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения. Актуализированная редакция СНиП 35-01-2001, утвержденных приказом Минстроя России от 14.11.2016 № 798/пр, маломобильные группы населения – это люди, испытывающие затруднения при самостоятельном передвижении, получении услуги, необходимой информации или при ориентировании в пространстве (инвалиды, люди с ограниченными (временно или постоянно) возможностями здоровья, люди с детскими колясками и т.п.).

² Согласно п. 2.4.23 ГОСТ Р 52495-2005. Национальный стандарт Российской Федерации. Социальное обслуживание населения. Термины и определения, утвержденного приказом Ростехрегулирования от 30.12.2005 № 532-ст, гражданин пожилого возраста – мужчина старше 60 лет, женщина старше 55 лет.

невозможность отнесения данной категории к лицам с ОВЗ, поскольку, во-первых, не каждый пожилой человек имеет ограничения по здоровью, во-вторых, если такие ограничения и имеются, то на сегодняшний день такой статус для взрослых людей определен лишь применительно к категории «инвалид», которые в силу названных нами выше положений уже будут являться объектами прокурорской правозащиты.

Таким образом, для четкого понимания сущности данной категории лиц необходимо закрепить ее определение в соответствующем указании Генерального прокурора Российской Федерации.

В связи с этим считаем, что наличие такого установленного критерия по определению лиц с ОВЗ является наиболее оптимальным на сегодняшний день и позволяет четко разграничить лиц, в интересах которых прокурор имеет право обращаться с соответствующими исками в суд, что, в свою очередь, обуславливает возможность в полной мере реализовать одну из основных функций органов прокуратуры в данной части.

И.А. Васькина,
научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации

Роль правового просвещения в осуществлении правоохранительной деятельности прокуратуры

В современном обществе очень сложно адаптироваться даже без элементарных правовых знаний и потому правовое просвещение как составная часть правового воспитания для различных категорий граждан сегодня становится областью социального познания, необходимого для полноценной реализации их прав и свобод.

Обстановка безусловного уважения закона должна сложиться во всем российском обществе, иначе закон, гарантирующий самые передовые демократические нововведения, будет фикцией, пустым звуком. Необходимо наличие высокого правосознания личности и общества, высокой правовой культуры,

а для этого обязательно нужно воспитывать законопослушного гражданина.

Опубликование закона само по себе не обеспечивает реального знания гражданами его норм. Этого можно добиться только путем проведения множества социально-экономических, политических, культурных и юридических мероприятий¹. «Необходимую предпосылку такого познания права составляет достаточно широкое осведомление участников общественных отношений о новом законодательстве, упорядочение ранее изданного законодательства»².

Возрастание роли права и правового воспитания на современном этапе обусловлено дальнейшим совершенствованием и развитием правового государства. Однако этот процесс не происходит механически, самотеком. Развитие правового сознания масс осуществляется не только под непосредственным воздействием экономических и образовательных факторов. Огромное, решающее значение имеет деятельность государственных институтов по правовому воспитанию граждан³, а прокуратура Российской Федерации как конституционный государственный правовой институт, деятельность которого направлена на обеспечение законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства, является одним из основных субъектов государственной деятельности по правовому просвещению.

В свою очередь, результаты анкетного социологического исследования⁴, проведенного сотрудниками НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации в рамках комплексного анализа состояния законности и правопорядка, а также итогов про-

¹ Проблема действительного знания права гражданами – серьезная и неисследованная тема. Ее изучение социологическими и иными методами было бы исключительно полезным для указания наиболее эффективных путей доведения правовых норм до сознания граждан, для повышения действенности правовых норм. (См.: *Турска А.* О некоторых теориях знания права. Warszawa: «Studia z teorii prawa». S. 228. – резюме на русском языке).

² *Самощенко И.С.* Содержание убеждения и принуждения в социалистическом государстве // Сов. гос-во и право. 1967. № 2. С. 14.

³ См.: *Бондарев А.С.* Современные формы, средства и методы воспитания правовой культуры россиян: учеб. пособие / Перм. гос. ун-т. Пермь, 2009.

⁴ В ходе исследования, проведенного в 2019 г., были опрошены 544 прокурорских работника из 20 прокуратур субъектов Российской Федерации.

курорской деятельности в 2019 г., показали, что значительное число опрошенных прокурорских работников среди факторов, которые определяют негативные тенденции состояния законности в регионах, называют «низкий уровень правовой грамотности и правовой культуры граждан» (более 20% опрошенных)¹. Вместе с тем респонденты высоко оценили результативность работы по правовому просвещению, осуществляемую органами прокуратуры. Так, именно «повышение уровня правовой грамотности и правовой культуры граждан» называлось прокурорскими работниками в качестве основного фактора позитивных изменений состояния законности в регионе их проживания, а это мнение каждого третьего участника опроса (35,8%). В связи с этим работу прокурора по правовому просвещению и правовому информированию с целью повышения уровня правовой культуры общества следует рассматривать как важнейшее направление деятельности органов прокуратуры в профилактической деятельности и реализации правозащитной цели.

Несмотря на высокую актуальность проблемы преодоления правового нигилизма в стране², развития правовой культуры и правосознания граждан и общества в целом как неперемennого условия реального развития правового государства, а также на значимость деятельности прокуратуры Российской Федерации в укреплении и развитии демократических принципов построения правового государства, в данной сфере Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) не содержит специальных норм по рассматриваемому вопросу. Наличие такого положения в Законе о прокуратуре позволило бы прокурорам в большей мере противодействовать правовому нигилизму. Вместе с тем он в п. 2 ст. 4 возлагает на прокуроров обязанности: действовать гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства

¹ Полученные в ходе названного исследования данные можно считать значимым *экспертным мнением*, поскольку именно работники прокуратуры хорошо информированы о социально-правовой обстановке в регионах, уровне преступности, а также социальных переживаниях и опасениях населения, понимают сложность социально-экономической ситуации в стране и объективно подходят к оценке состояния законности, ее основных проблем.

² См.: *Кульмашева И.Ф.* Актуализация праворазъяснительной и правопросветительской деятельности прокуратуры // *Законность.* 2012. № 9.

Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также о государственной и иной специально охраняемой законом тайне; информировать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

Вместе с тем системное включение потенциала органов прокуратуры в дело правового воспитания граждан не вызывает сомнений, тем более если учитывать установленные в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре цели деятельности прокуратуры, одной из которых выступает «обеспечение единства и укрепления законности». Достижение этой цели только лишь постоянным выявлением нарушений закона и постановкой вопроса об устранении таковых сродни попыткам потушить лесной пожар подручными средствами¹. Кроме того, правовое государство обязано обеспечить свои органы власти, а также граждан информацией о действующих законах, о других нормативных правовых актах.

В системе органов прокуратуры находят реализацию все выделяемые юридическим научным сообществом формы правовоспитального процесса прокуроров: 1) правовая пропаганда; 2) правовое обучение; 3) организованная и контролируемая юридическая практика. При этом качественным отличием прокуратуры от иных воспитателей правовой культуры является то, что только данная единая система государственных органов каждое полугодие осуществляет анализ состояния законности на поднадзорной территории. Поскольку прокуратура – это централизованная система органов, которая охватывает всю территорию России, то анализу подвергается институт законности во всей стране. Анализ состояния законности – важный инструмент организации правовоспитательного процесса: определения направления правового воспитания (сферы законодательства, которая исполняется в наименьшей степени), круга лиц, нуждающихся в данном воспитании (категории лиц, как правило, нарушающих закон в данной сфере), его форм и средств (наиболее действенных для

¹ Винокуров А.Ю. О месте правового просвещения в системе внешнефункциональной деятельности органов прокуратур // Актуал. вопр. организации деятельности прокуратуры: избр. ст. М., 2012. С. 467.

данной категории лиц и отрасли права)¹. На сегодняшний день сама структура органов прокуратуры дает прекрасную возможность для координации и осуществления правового просвещения, предоставляет необходимые инструменты.

Прокуратура Российской Федерации – это субъект, способный не только качественно осуществлять правовоспитательный процесс, но и обязанный реализовывать данное направление в силу ведомственных приказов.

Так, в целях формирования правовой культуры общества, повышения юридической осведомленности граждан Генеральным прокурором Российской Федерации издан приказ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» (далее – приказ № 471). В соответствии с приказом № 471 данная работа должна быть организована таким образом, чтобы она максимально отвечала задачам повышения уровня правовой грамотности и правосознания граждан, оказания воспитательного воздействия в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения (п. 1.1). В свою очередь, п. 1.2 прокурорам предписано особое внимание обращать на необходимость доведения до сведения граждан и организаций информации, направленной на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина.

Правовое просвещение и правовое информирование – один из способов привития членам общества уважения к защищаемым правом социальным ценностям, воспитания у них навыков пользоваться конституционными правами и гарантиями и эффективно отстаивать их. Средствами достижения указанной цели являются: 1) надзор за исполнением законов; 2) взаимодействие с общественными объединениями путем оказания им содействия в защите прав; 3) информирование законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественности о состоянии законности, правопорядка и обеспечении основных гарантий и социальных прав граждан; 4) участие в судебных процессах; 5) обсуждение представлений об устране-

¹ См.: Жидких А.А. Правовое просвещение граждан // Законность. 2010. № 8.

нии обстоятельств, способствующих правонарушениям; 6) чтение лекций, проведение бесед, выступления в средствах массовой информации; 7) участие в проводимых органами государственной власти на федеральном и региональном уровнях, а также органами местного самоуправления, научными и образовательными учреждениями мероприятиях (парламентские слушания, научно-практические конференции и семинары, круглые столы и др.), которые способствуют правовому воспитанию населения; 8) отслеживание наличия правовой тематики в учебных планах, ориентирование руководства образовательных учреждений на осуществление мероприятий, направленных на охрану прав и законных интересов несовершеннолетних и молодежи, профилактику правонарушений, разъяснение ответственности за противоправное поведение.

Кроме того, данная работа не предоставлена прокурору на его усмотрение, ее результаты строго контролируются вышестоящими прокурорами и Генеральным прокурором Российской Федерации. Так, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30.05.2017 № 365 утвержден и введен в действие статистический отчет «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМАОПП, а также Инструкция по его формированию.

Многолетняя практика показала, что эффективность правовоспитательного процесса во многом зависит от глубины и всесторонности его научного обоснования. Поэтому вполне естественно, что в советской правовой литературе активно обсуждаются вопросы, связанные с научными основами правового воспитания, соотношением понятий «правовое воспитание» и «правовая пропаганда», структурой правового воспитания как отрасли науки и практической деятельности, ролью средств массовой информации в правовом воспитании и др.¹ Указанные вопросы имеют не только теоретическое, но и важное практическое значе-

¹ См., напр.: *Мураметс О.Ф.* Правовое воспитание трудящихся в социалистическом обществе и роль советского закона в его осуществлении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1974; *Догадайло Ю.Р.* Правовое воспитание молодежи в развитом социалистическом обществе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1975; *Правосознание и правовое воспитание трудящихся в развитом социалистическом обществе* / под ред. А.В. Мицкевича. М., 1975.

ние. Дело в том, что эмпирические показатели, позволяющие определить, достигли ли эффекта правовоспитательные организации в своей деятельности, не только сложны по природе, но и требуют точной социальной информации. Практически трудно установить, в какой мере усвоение правовой культуры, юридических знаний и их воплощение в реальном поведении могут быть связаны, например, с правовым воспитанием, правовой пропагандой, а в какой мере – с другими факторами. Или, напротив, в какой степени может быть объяснено влияние недостаточности правовой информации, например, на рост правонарушений и, более того, преступности. Здесь необходимы системный подход, целостное изучение проблемы, в том числе путем проведения конкретных социологических, социально-психологических и иных исследований.

Важное значение имеет и то, что Университет прокуратуры Российской Федерации, изучая проблемы правового просвещения, а также общественное мнение по вопросам права, осуществляет подготовку научных и учебных работ по правовому информированию различных групп населения. Кроме того, деятельность по повышению эффективности правовой культуры неразрывно связана с увеличением правовой грамотности и профессиональных навыков самих прокуроров, поэтому вопросы обучения навыкам юридического образования включены в учебные планы прокурорских работников на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

Особое значение имеет законодательное урегулирование данной деятельности прокуратуры. Считаем возможным для закрепления прокуратуры как единого центра правового воспитания дополнить п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре новым абзацем следующего содержания:

«координирует правовое воспитание государственными органами и органами местного самоуправления.».

Секция 3.

Функции прокуратуры в уголовно-правовой сфере

С.А. Бессчасный,
начальник Главного управления
правовой статистики и информационных
технологий Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Осуществление органами прокуратуры государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, сообщениях о преступлениях, следственной работе и дознании

Одной из функций, осуществляемых органами прокуратуры в уголовно-правовой сфере, является ведение государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, сообщениях о преступлениях, следственной работе и дознании. Законодательное закрепление она получила с 2011 г. с внесением изменений в ст. 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), которые вступили в силу с 1 января 2012 г. Это новое направление деятельности по сути является итогом развития реализуемой ранее функции по разработке системы и методики единого учета и статистической отчетности о состоянии преступности, раскрываемости и следственной работе.

При этом ключевой аспект, касающийся достоверности статистических данных, всегда находился в поле зрения прокуратуры. Об этом свидетельствует норма, предусмотренная п. 58 Положения о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений, утвержденного межведомственным приказом от 29.12.2005 № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений», которая возлагает на прокуроров надзор за соблюдением законности в субъектах учета (кроме судов), разрешение спорных вопросов, возникающих при учете преступлений и других объектов учета, и в случае выявления нарушений принятие мер по устранению причин и условий, им способствующих.

Вместе с тем законодательная новелла, имеющая бóльшую юридическую силу по отношению к межведомственному правовому акту, регламентирующему на тот момент учет преступлений и других объектов учета, качественно расширила полномочия прокурора.

Специфика объектов учета, к которым относятся преступление, лицо, его совершившее, потерпевший, уголовное дело и принятые по нему решения, материальный ущерб, причиненный преступлениями, и обеспечение его возмещения, предопределяет тесную взаимосвязь уголовно-правовой статистики с уголовно-процессуальной сферой.

Общеизвестно, что в ряде случаев незаконные или необоснованные процессуальные решения приводят к искажению общей картины состояния преступности. К примеру, согласно данным ведомственной статистической отчетности по форме 11-Стат «О результатах работы прокурора в сфере уголовно-правовой статистики» за первое полугодие 2020 г. не учтено вследствие принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела на основании п. 1 и 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ 18 940 преступлений, из которых 15 018 привели к искажению государственной статистической отчетности. Напротив, свыше 5 тыс. преступлений по многоэпизодным уголовным делам были учтены излишне.

Прокурор уполномочен проверять законность принимаемых следователями и дознавателями процессуальных решений, он же подписывает основные статистические карточки и следственные отчеты. При этом, надзирая за процессуальной деятельностью правоохранительных органов, он не рассматривает сообщения о преступлениях и не расследует преступления. Следовательно, не заинтересован в искажении статистических данных о состоянии преступности и следственной работе.

Таким образом, прокуратура является единственным органом, обладающим комплексом компетенций, необходимым для формирования на государственном уровне объективных данных о состоянии преступности, результатах рассмотрения сообщений о преступлениях, следственной работы и дознания.

Кроме того, существовавший ранее механизм формирования статистической отчетности о преступности давно устарел и не от-

вечает современным требованиям. Отсутствие централизованного банка данных уголовно-правовой и уголовно-процессуальной статистики не позволяло на федеральном уровне оперативно получать сведения о конкретном преступлении, движении уголовного дела, а также сопоставимые статистические сведения по актуальным вопросам борьбы с преступностью. Статистические данные обрабатывались с использованием разрозненных, не связанных между собой информационных систем, созданных на различных технических решениях и языках программирования.

В таких условиях практическая реализация прокуратурой новой функции не представлялась возможной. В связи с этим в 2019 г. в ст. 51 Закона о прокуратуре включены положения, предусматривающие ведение государственного учета с использованием государственной автоматизированной системы правовой статистики (далее – ГАС ПС, система). Внедрение ГАС ПС позволит отойти от существующих устаревших способов обработки статистической информации посредством введения унифицированных форматов сбора данных, обеспечить интеграцию информационных ресурсов, используемых в сфере борьбы с преступностью.

Законодательное закрепление получили соответствующие полномочия Правительства Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, федеральных государственных органов и федеральных органов исполнительной власти, обладающих необходимыми первичными статистическими данными. Кроме того, в отдельных законодательных актах установлена обязанность соответствующих государственных органов по обеспечению представления первичной статистической информации в органы прокуратуры.

В настоящее время в целях совершенствования государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, результатах рассмотрения сообщений о преступлениях, следственной работы и дознания, а также успешного ввода в эксплуатацию ГАС ПС в 2022 г. на территории России продолжается формирование нормативно-правовой базы.

Совместно с Минюстом России разработан и концептуально согласован проект постановления Правительства Российской Федерации «О государственной автоматизированной системе право-

вой статистики». В нем определяются задачи, принципы создания, функционирования и развития ГАС ПС, ее структура и основные функции, участники информационного взаимодействия и их полномочия, условия доступа к информации, правовой режим информации и программно-технических средств, правила информационного взаимодействия с иными информационными системами.

Подготовлен ряд предложений по внесению изменений в федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации» и «О персональных данных», касающиеся порядка согласования приказов Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам единого учета преступлений и ГАС ПС с федеральными государственными органами и федеральными органами исполнительной власти, обладающими соответствующими первичными статистическими данными, а также закрепления компетенции Генеральной прокуратуры Российской Федерации по обработке в системе персональных данных.

Утвержден и реализуется план мероприятий по разработке и совершенствованию нормативных правовых актов, регламентирующих порядок ведения государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре и ввод в эксплуатацию ГАС ПС в 2022 г. на территории России.

Наряду с этим на протяжении 9 лет в рамках надзорных полномочий прокуроры обеспечивают достоверность государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, результатах рассмотрения сообщений о преступлениях, следственной работы и дознания. За эти годы в сфере уголовно-процессуальной статистики прокурорами выявлено свыше 11 млн нарушений, из них около 13 тыс. фактов связаны с фальсификацией документов первичного учета. В первом полугодии 2020 г. чуть более 17% (148 тыс. из 860 тыс.) нарушений повлекли искажение государственной статистической отчетности. Эти данные свидетельствуют о своевременности реагирования в подавляющем большинстве случаев. Значительное количество нарушений устраняется надзирающими прокурорами на ста-

дии подписания ими документов первичного учета. При этом правоохранительными органами требования прокуроров, как правило, не оспариваются и удовлетворяются.

Многолетняя работа на данном направлении приводит к формированию устойчивых тенденций к сокращению количества нарушений определенных видов. Таких, например, как несоблюдение срока представления документов первичного учета, искажение сведений о причиненном преступлением материальном ущербе, а также совершении уголовно наказуемых деяний лицами, ранее совершавшими преступления. Безусловно, свои коррективы в этот процесс вносит состояние общей динамики преступности.

Между тем в целом число искажений сведений, характеризующих преступления и лиц, их совершивших, продолжает расти. Эта ситуация обусловлена рядом причин, в числе которых следует отметить постоянное совершенствование государственной статистической отчетности и дополнение ее наиболее актуальными и востребованными показателями, что закономерно приводит к расширению круга сведений, проверяемых прокурорами на предмет достоверности. К примеру, формы федерального статистического наблюдения были дополнены показателями о преступлениях, связанных с легализацией (отмыванием) денежных средств или иного имущества, сумме легализованных денежных средств, полученных преступным путем, и мерах по изъятию и аресту имущества, денег и ценностей; преступлениях, совершенных с использованием информационно-коммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации; преступлениях, связанных с реализацией национальных и федеральных проектов (программ). И это далеко не полный перечень актуализированных показателей.

Государственный статистический учет и отчетность являются по сути зеркалом явлений и именно в них находят отражение изменения, связанные с постоянно развивающимся уголовным и уголовно-процессуальным законодательством. Так, одним из актуальных направлений в названной области является дифференциация уголовной ответственности и гуманизация мер уголовно-правового воздействия на лицо, совершившее преступление. Федеральным законом от 03.07.2016 № 323-ФЗ введены нормы, предусматривающие освобождение от уголовной ответственно-

сти лиц, впервые совершивших преступления небольшой и средней тяжести, в связи с применением к ним иных мер уголовно-правового характера в виде судебного штрафа. Соответственно, данные новеллы получили не только практическую реализацию в процессуальной деятельности, но и привели к необходимости определения порядка учета ее результатов и отражения в статистической отчетности.

Другое направление, напротив, связано с криминализацией деяний и дополнением УК РФ новыми правовыми нормами. В последние годы государством последовательно проводится политика по созданию благоприятных условий для ведения бизнеса, в том числе снижения на него разного рода давления. Так, в 2016 г. в целях усиления ответственности должностных лиц правоохранительных органов за совершение действий, повлекших необоснованное уголовное преследование предпринимателей и прекращение ими хозяйственной деятельности, ст. 299 УК РФ дополнена ч. 3. При этом данные государственной статистики свидетельствуют об отсутствии практики выявления таких деяний. За последние 2,5 года не зарегистрировано ни одного преступления. Отмечая злободневность вопросов, связанных с преодолением препятствий для осуществления предпринимательской деятельности, подобная ситуация должна стать предметом углубленного анализа в целях установления причин, по которым данная уголовно-правовая норма не применяется на практике. Аналогичная картина наблюдается по преступлениям, предусмотренным еще 20 статьями УК РФ (140, 141¹, 144¹, 149, 153, 185, 185¹, 185², 185⁴, 215⁴, 234¹, 243³, 248, 259, 270, 271¹, 277, 284, 287, 320).

Изучая сведения государственной статистической отчетности в разрезе субъектов Российской Федерации, можно составить представление об однородности или неоднородности правоприменительной практики. К примеру, в первом полугодии 2020 г. на 22,4% (60) возросло количество преступлений, предусмотренных ст. 169 УК РФ. Более половины деяний (35) зарегистрированы в Приволжском федеральном округе, ни одного – в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, по 1 – в Уральском и Северо-Кавказском федеральных округах, по 3 – в Южном и Северо-Западном федеральных округах. Похожая ситуация наблю-

далась и по итогам 2019 г. Между тем соблюдение общих принципов правового регулирования и равенство всех перед законом невозможно обеспечить без единообразного применения уголовно-правовых норм на всей территории России.

В связи с неоднозначной следственной и судебной практикой по-прежнему не теряют актуальности вопросы учета продолжаемых преступлений. В ряде случаев определение наличия либо отсутствия совокупности преступлений в деяниях, представляющих собой ряд действий, подпадающих под признаки одной статьи или части статьи УК РФ, вызывает существенные затруднения. Несмотря на то что содержание понятия продолжаемого преступления раскрывается в Положении о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений, утвержденного межведомственным приказом от 29.12.2005 № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений», критерии отнесения деяний к таким преступлениям носят оценочный характер. А это не способствует их единообразному применению.

В 2008 г. Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации было издано научно-методическое пособие «Вопросы квалификации и учета преступлений, регистрации уголовных дел», в котором на конкретных примерах разъяснялось, в каких случаях учитывается продолжаемое преступление, а в каких – совокупность преступлений. Эти же вопросы рассматривались в методических рекомендациях «Особенности учета некоторых составов преступлений», подготовленных в 2006 г. НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. Ориентированность на целевую аудиторию, состоящую из лиц, имеющих непосредственное отношение как к расследованию преступлений, так и к их учету, обусловила существенную практическую ценность названных пособий. Однако, они не могут в полной мере обеспечить применение единообразного подхода к учету преступлений, поскольку научно-практические пособия носят рекомендательный характер. С тех пор в уголовное законодательство внесены значительные изменения, а проблемы учета продолжаемых преступлений остались.

Вопросы, связанные с отнесением деяний к продолжаемым преступлениям, рассматривались на заседании Научно-консультативного совета, состоявшегося в марте 2018 г., по итогам которого участники пришли к единому мнению о невозможности выработки каких-либо унифицированных подходов к оценке деяний на предмет продолжительности.

Окончательное решение должно приниматься в каждом конкретном случае по результатам изучения конкретных материалов уголовных дел.

Учитывая обозначенную позицию, возникает вопрос о целесообразности дальнейшего использования в понятийном аппарате, применяемом при учете преступлений, термина «продолжаемое преступление».

Длительное время оставалась неразрешенной проблема необоснованного отнесения деяний к числу преступлений экономической направленности. Наибольшее затруднение вызывало установление в каждом конкретном случае факта наличия необходимых дополнительных условий, при которых преступление может быть включено в названную категорию. В 2016 г. совместно с Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации был подготовлен научный доклад «Преступления экономической направленности: понятие и критерии классификации», в котором приведено определение преступлений экономической направленности, производственно-хозяйственной и финансовой деятельности, отражены основополагающие признаки, характеризующие преступление экономической направленности, а также рассмотрены иные аспекты отнесения деяний к данному виду преступлений. Общие подходы, освещенные в научном докладе, использовались при даче разъяснений по вопросам, поступающим из прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур, количество которых в настоящее время значительно сократилось.

Выработка единых методологических подходов к учету преступлений является неотъемлемой частью деятельности прокуратуры по ведению государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, сообщениях о преступлениях, следственной работе и дознании.

Нельзя не отметить, что в последнее время в процессе деятельности органов прокуратуры по осуществлению международного сотрудничества растет уровень востребованности в статистической информации о состоянии преступности. Генеральная прокуратура Российской Федерации является координатором по предоставлению Организации Объединенных Наций обобщенных сведений для проведения ежегодных обзоров тенденций в области преступности и функционирования систем уголовного правосудия, обеспечивая согласованность действий правоохранительных органов, участвующих в представлении данных по соответствующим вопросам.

С 2017 г. российской стороне предложено заполнять обновленный вопросник ООН по обзору тенденций преступности и функционирования систем уголовного правосудия на основании категорий и понятий, используемых международной классификацией преступлений для статистических целей (далее – МКПС, международная классификация). МКПС представляет собой классификацию уголовных правонарушений на основе согласованных на международном уровне концепций, определений и принципов, призванных обеспечить сопоставимость статистических данных о преступлениях.

Вместе с тем внедрение ООН указанной классификации создает ряд проблем, связанных с ее имплементацией на национальном уровне, в том числе обусловленных различиями в криминализации деяний государствами-членами, а также несовместимостью категорий национальной классификации преступлений и статистического учета с МКПС, что нередко препятствует интерпретации национальных статистических данных в соответствии с МКПС.

Поскольку международная классификация является иерархической классификацией, а национальные категории уголовного правонарушения отвечают уголовным законам государств – членов ООН, которые органично развивались с течением времени, национальная категоризация преступлений не всегда полностью соответствует категориям МКПС, что затрудняет решение проблем, возникающих при установлении соответствия определений. Вместе с тем до настоящего времени Генеральная прокуратура

Российской Федерации не располагает сведениями об органе, на который возложена имплементация МКПС в России. Учитывая необходимость ежегодного предоставления в ООН заполненного вопросника для проведения ежегодных обзоров тенденций в области преступности и функционирования систем уголовного правосудия, в апреле 2018 г. создана и действует рабочая группа из числа представителей заинтересованных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Университета прокуратуры Российской Федерации для выработки общих подходов к формированию данных, необходимых для заполнения указанного вопросника, исходя из уголовно-правовых норм, категорий и понятий государственного единого статистического учета, действующих в России.

Деятельность прокуратуры по ведению государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, сообщениях о преступлениях, следственной работе и дознании довольно многогранна, осуществляется по разным направлениям с использованием передовых технических решений и ее основной задачей является формирование достоверной уголовно-правовой и уголовно-процессуальной статистики.

К.И. Амирбеков,
заведующий отделом
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук

Конституционность полномочий прокурора по осуществлению функции уголовного преследования в досудебном производстве

4 июля 2020 г. в числе других вступила в силу поправка к ст. 129 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция)¹, согласно которой функция уголовного преследования, реа-

¹ См.: Указ Президента РФ от 03.07.2020 № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками», согласно которому 4 июля 2020 г. вступили в силу новеллы, предусмотренные ст. 1 Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

лизуемая в отечественном уголовном судопроизводстве, приобретает конституционный статус. Осуществление ее Конституцией возложено на прокуратуру Российской Федерации, и поэтому она как функция уголовного судопроизводства стала конституционной прерогативой прокуратуры. Поскольку уголовное судопроизводство включает и досудебное производство, любые положения федеральных законов о возложении полномочий по осуществлению данной функции, в том числе в досудебном производстве, на других участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения без установления в процессуальном законе полномочий прокурора на обязательную оценку в разумные сроки законности и обоснованности начала, продолжения или отказа от его осуществления, а также в случае необходимости на принятие обязательных к исполнению актов прокурорского реагирования, направленные на обеспечение его законности и обоснованности, противоречат Конституции и недопустимы.

По этой причине уголовно-процессуальные нормы, составляющие институт уголовного преследования в досудебном производстве, которые в настоящее время не позволяют прокурору начинать и осуществлять уголовное преследование лично, а также исключают эффективное влияние прокурора на ход уголовного преследования, осуществляемого органами предварительного следствия, до поступления дела прокурору с обвинительным заключением, вошли в противоречие с данной конституционной поправкой и нуждаются в корректировке.

При корректировке в процессуальном законе должны быть предусмотрены полномочия прокурора по непосредственному его осуществлению лично, а также по оценке законности и обоснованности его начала, продолжения или отказа от этого в разумные сроки в случаях его осуществления органами дознания и органами предварительного следствия¹, включая полномочие на внесение обязательных к исполнению актов прокурорского реагирования в этой части. По действующему уголовно-процессуальному закону у прокурора в досудебном производстве нет полномочий для непосредственного осуществления уго-

¹ Под органами дознания и органами предварительного следствия в статье подразумеваются дознаватель, начальник подразделения дознания, начальник органа дознания и их заместители, следователь, руководитель следственного органа и его заместитель.

ловного преследования, у него также нет достаточных полномочий для оценки законности и обоснованности привлечения лица в качестве обвиняемого органами предварительного следствия до представления ему дела с обвинительным заключением¹. Прокурор в настоящее время имеет полномочия лишь на проверку законности возбуждения уголовного дела и его отмену, а также на утверждение или отказ в утверждении обвинительного заключения, тогда как уголовное преследование, осуществляемое в форме предварительного следствия, включает в себя не только возбуждение уголовного дела и утверждение обвинительного заключения.

При этом корректировка института уголовного преследования в процессуальном законе должна быть осуществлена с учетом конституционно-правового его понимания и роли конституционных норм в регулировании данного института в процессуальном законе. Исходя именно из такого его понимания должны быть также урегулированы и полномочия прокурора как участника уголовного судопроизводства со стороны обвинения по реализации конституционной функции уголовного преследования в досудебном производстве, в том числе осуществляемом в форме предварительного следствия.

Известно, что конституционные нормы в правовой системе любого государства являются основополагающими (базовыми), и поэтому нормы других отраслей законодательства, в том числе и уголовно-процессуального, должны корреспондировать им, что считается условием соответствия правовой системы положениям действующей Конституции (конституционности).

Поэтому при принятии законодательных решений в этой части следует учитывать, что в конституционно-правовом смысле условием конституционности процессуальных норм, регулирующих институт уголовного преследования, является наличие в них юридических механизмов, действие которых в непрерывном режиме обеспечивают, с одной стороны, возможность для прокуратуры Российской Федерации беспрепятственно реализовывать свою конституционную функцию уголовного преследования пу-

¹ Тогда как такие полномочия у прокурора есть в случае осуществления уголовного преследования органами дознания.

тем совершения прокурором процессуальных действий и принятия им процессуальных решений, а с другой – верховенство конституционных положений¹ о правах и свободах любого лица, ставшего участником судопроизводства (верховенство права) в качестве подозреваемого, обвиняемого на протяжении всего периода его осуществления (от самого начала преследования и до его полного окончания вне зависимости от того, каким органом оно осуществляется)². Из этого вытекает, что уголовное преследование, осуществляемое как органами прокуратуры, так и органами дознания и предварительного следствия, должно представлять собой единый, соответствующий требованиям Конституции процесс, состоящий из последовательно документируемых решений и действий, влекущих равнозначные правовые последствия для личности, кем бы оно не осуществлялось. Не требуется никаких обоснований и является совершенно очевидным, что такое единство может быть обеспечено только при условии наделения прокурора дискреционными полномочиями, использование которых позволяет ему принять процессуальные решения и совершать процессуальные действия по уголовному преследованию лично или под его руководством (по согласованию с ним, по его одобрению) иными государственными органами.

В настоящее время во взаимоотношениях участников досудебного производства, уполномоченных осуществлять уголовное преследование (органов прокуратуры, органов дознания и органов предварительного следствия), отечественным уголовно-процессуальным законодательством не установлена иерархия, на вершине которой располагался бы прокурор как руководитель

¹ Что равнозначно верховенству права, которое при уголовном преследовании в досудебном производстве предполагает законность и обоснованность возбуждения уголовного дела в отношении конкретного лица, а также выдвинутого подозрения и обвинения; соблюдение прав лица, подвергнутого уголовному преследованию; защита личности от незаконного и необоснованного обвинения и ограничения его прав и свобод.

² Началом уголовного преследования считается принятие одного из следующих процессуальных решений: о возбуждении уголовного дела в отношении конкретного лица, задержании, выдвигании подозрения, применении меры пресечения, предъявлении обвинения конкретному лицу, а окончанием – поддержание государственного обвинения в суде апелляционной инстанции. (См. об этом: *Жубрин Р.В.* Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2020. № 2 (76).

уголовного преследования¹. Помимо этого, полномочия прокурора, относящиеся к осуществлению уголовного преследования органами дознания, существенно отличаются и превышают по своей юридической силе и дискреционности его же полномочия, относящиеся к осуществлению такового органами предварительного следствия. Эти обстоятельства (отсутствие иерархии и наличие указанных отличий) становятся правовым препятствием для обеспечения единообразия в реализации функции уголовного преследования в досудебном производстве в рамках и пределах конституционной ответственности прокуратуры Российской Федерации, что (единообразие в рамках прокурорской дискреционности и ответственности) требуется без всяких оговорок для целей непрерывного и сплошного обеспечения верховенства права в этой стадии уголовного судопроизводства. Подобное требование обусловлено тем, что именно прокуратура как орган публичной власти и только она уполномочена Конституцией осуществлять функцию уголовного преследования, и еще тем, что именно должностное лицо этого органа – прокурор и только он уполномочен совершать конституционно значимые для личности действия – приносить от имени государства извинение реабилитированному лицу за причиненный вред в случае прекращения в отношении него уголовного преследования, в том числе в досудебной стадии уголовного судопроизводства². Кроме того, установление иерархии и правовых механизмов обеспечения единообразия является необходимым условием признания адекватности отношения правового государства к обеспечению верховенства права при осуществлении уголовного преследования в досудебном производстве, поскольку суд по своему статусу не вправе и не должен нести ответственность за законность и обоснованность уголовного преследования или отказа от его осуществления в этой стадии уголовного судопроизводства.

Наличие возможности на принятие некоторых процессуальных решений и на совершение некоторых процессуальных действий, влекущих правовые последствия для лица, подлежащего привлечению к уголовной ответственности, что отмечают ряд ав-

¹ См.: Жубрин Р.В. Указ соч. С. 23.

² См. п. 3 ч. 2 ст. 133 и п. 1 ст. 136 УПК РФ.

торов¹, является недостаточным правовым средством для поддержания в порядке непрерывности в обеспечении верховенства права в досудебном производстве в части осуществления уголовного преследования, так как прокурор до представления ему уголовного дела с обвинительным заключением не имеет правовых возможностей (у него нет полномочий) проверить и оценить доказанность и обоснованность предъявленного органами предварительного следствия обвинения и исходя из этого обосновать свою позицию перед судом при решении вопроса об избрании/продлении в отношении обвиняемого меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, направить следователю или руководителю следственного органа обязательное к исполнению требование о предъявлении обвинения, о его квалификации или об отмене меры пресечения, незаконно примененного в отношении обвиняемого. А это необходимо для обеспечения законности уголовного преследования в ходе предварительного следствия, поскольку предъявление обвинения, правильная его квалификация и избрание меры пресечения являются существенными элементами, составляющими уголовное преследование. Отсутствие у прокурора указанных полномочий является нонсенсом отечественного уголовно-процессуального законодательства, обуславливающим противоречие его некоторых норм с действующей Конституцией.

Для того чтобы ликвидировать этот нонсенс, необходимо уголовно-процессуальное законодательство дополнить нормами, устанавливающими полномочия прокурора на осуществление уголовного преследования лично, а также позволяющими прокурору обеспечивать законность его осуществления и законность отказа от его осуществления органами дознания и органами предварительного следствия. Для определения правовой природы этих полномочий существенное значение имеет понимание уголовного преследования не только как функции прокуратуры или любого из остальных указанных органов – участников уголовного судопроизводства на стороне обвинения, но и как конституционной (базовой) функции федеральной государственной власти в

¹ *Теоретико-правовые и организационные основы участия прокурора в уголовном судопроизводстве: монография / под общ. ред. А.Г. Халиулина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 197–198.*

сфере уголовного судопроизводства, осуществляемой именно прокуратурой Российской Федерации. Поэтому в уголовно-процессуальном законе необходимо четко отграничивать содержание данного понятия от содержания таких смежных понятий, как «досудебное производство по уголовному делу (далее – производство)» и «расследование преступления (далее – расследование)», осуществляемых органами дознания и органами предварительного следствия. Понятие «уголовное преследование» в конституционно-правовом смысле по своей сути не совпадает и не может совпадать в полном объеме ни с понятием «расследование», ни с понятием «производство», а значительно уже их. Оно в досудебном производстве включает лишь часть процессуальных решений и действий, принимаемых и совершаемых в рамках расследования и производства. Уголовное преследование в досудебном производстве в конституционно-правовом смысле может включать в себе только: возбуждение уголовного дела в отношении конкретного лица; формулирование и выдвижение подозрения в отношении конкретного лица; задержание и избрание меры пресечения в отношении конкретного лица; формулирование, квалификацию и предъявление обвинения конкретному лицу; составление и утверждение обвинительного заключения, постановления, акта. А в понятия «расследование» и «производство» входят, кроме этого, еще и другие процессуальные решения и действия, в том числе и по изобличению лица, совершившего преступления, т.е. по сбору доказательств, подтверждающих подозрение, обвинение (осмотры, обыски, выемки, допросы, экспертизы, контроль корреспонденции, снятие информации с каналов связи и т.п.). Принятие процессуальных решений о проведении этих процессуальных действий и осуществление процессуальных действий по их непосредственному проведению находятся всегда в рамках расследования и производства, но нередко – за пределами уголовного преследования, так как результатом их может быть не только получение доказательств, изобличающих конкретное лицо в совершении преступления, но и обратное, т.е. получение доказательств непричастности этого лица к преступлению. Осуществлением преследования является не само по себе проведение указанных следственных действий, в том числе в отношении подозреваемого, обвиняемого, а принятие процессуаль-

ных решений и осуществление процессуальных действий по формулированию, обоснованию доказанности (доказыванию в процессуальных актах), квалификации и предъявлению в установленном порядке обвинения с использованием тех их результатов, которые подтверждают совершение конкретным лицом конкретного преступления. Обоснованность такого понимания уголовного преследования подтверждается положениями закона, согласно которым прекращение уголовного преследования не всегда влечет прекращение уголовного дела, по которому расследование и производство и после этого могут продолжаться в установленном порядке.

В тексте рассматриваемой конституционной поправки после перечисления функций прокуратуры Российской Федерации указывается, что она (прокуратура) свои функции осуществляет **«в соответствии со своими полномочиями»**. Однако не совсем понятен здесь мотив законодателя, руководствуясь которым он указал в Конституции на это, поскольку само собой разумеется, что не только прокуратура, но и любой другой конституционный орган (Президент, Правительство, Федеральное Собрание, Верховный Суд и т.д.) свои функции могут и должны осуществлять только в соответствии со своими полномочиями. Но поскольку это указано, то данное положение Конституции требует своего толкования, которое может быть двояким. С одной стороны, его можно рассматривать таким образом, что прокуратура Российской Федерации должна реализовать функцию уголовного преследования в досудебном производстве в рамках и в соответствии с теми полномочиями, которые есть в настоящее время у прокуроров и которые дают ему возможность проверить законность и обоснованность привлечения лица к уголовной ответственности в завершающей стадии предварительного следствия – при утверждении обвинительного заключения – и принять властное решение о том, продолжить уголовное преследование в дальнейших стадиях судопроизводства или возвратить дело в орган предварительного следствия на дополнительное расследование. С другой стороны, это положение можно рассматривать и по-другому, а именно так, что процессуальный закон должен установить для прокурора полномочия, обладающие достаточной юридической силой и позволяющие не только принимать решение о продолже-

нии уголовного преследования в завершающей стадии предварительного следствия, но и о его осуществлении на протяжении всего периода этого производства, в разумные сроки, обеспечивая законность и обоснованность его начала, продолжения или отказа от осуществления такового органами предварительного следствия, имея в виду, что в противном случае сам факт конституционализации уголовного преследования как функции прокуратуры будет юридической фикцией.

Обоснованность второго варианта толкования указанного положения Конституции становится очевидной, если исходить из обозначенного выше конституционно-правового понимания уголовного преследования как конституционной функции власти, осуществляемой прокуратурой Российской Федерации в режиме единого процесса в досудебном и судебном производстве по уголовному делу, т.е. с самого начала его осуществления и до его окончания в апелляционной инстанции суда, а также если учесть, что обеспечение верховенства права при осуществлении уголовного преследования¹ является конституционной прерогативой прокуратуры в обеих стадиях уголовного судопроизводства. При таком подходе к толкованию очевидно, что в настоящее время процессуальные полномочия прокурора не позволяют ему осуществлять уголовное преследование в досудебном производстве самому лично или эффективно обеспечивать законность и обоснованность его осуществления органами предварительного следствия или отказа последних от осуществления такового. Имеющиеся у прокурора полномочия на возвращение на дополнительное расследование уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением, на отмену постановления органов предварительного следствия об отказе в возбуждении уголовного дела, на отмену постановления этих же органов о прекращении уголовного преследования, на заключение досудебного соглашения о сотрудничестве с обвиняемым, подозреваемым по их заявлению и по ходатайству органов предварительного следствия, на вынесение мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения вопро-

¹ Понятие «верховенство права при осуществлении судопроизводства» шире понятия «верховенство права при осуществлении уголовного преследования».

са об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, а также наличие у прокурора права требовать от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, не позволяют прокурору реально обеспечивать законность и обоснованность осуществления органами предварительного следствия уголовного преследования или отказа их от осуществления такового, так как решения и требования прокурора, направленные в рамках реализации любого из указанных полномочий, не обязательны для органов предварительного следствия в части осуществления или отказа от осуществления уголовного преследования. Пункт 6 ст. 37 УПК РФ предусматривает порядок, согласно которому в случае несогласия руководителей следственных органов федерального уровня с требованием прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, окончательное решение по обращению прокурора принимает Генеральный прокурор Российской Федерации. Однако данное положение также не устраняет обозначенную проблему, поскольку правовых механизмов исполнения окончательного решения Генерального прокурора Российской Федерации в части формулирования, квалификации преступного деяния, предъявления обвинения и продолжения уголовного преследования в соответствии с оставленным без исполнения требованием прокурора процессуальный закон не предусматривает.

Прокурорская статистика показывает, что ежегодно в среднем около 4% ходатайств следственных органов о применении меры пресечения в виде заключения под стражу, не поддержанных в суде прокурорами, судами первой инстанции удовлетворяется (2019 г. – 3566, в 2018 – 3922, в 2017 г. – 4060). В то же время количество привлеченных следственными органами к уголовной ответственности лиц, в отношении которых в последующем без направления дела в суд прекращается уголовное преследование по реабилитирующим основаниям, остается значительным. В 2019 г., например, следственными органами страны незаконно были привлечены к уголовной ответственности и получили реабилитацию в досудебном производстве в рамках предварительного

го следствия 9765 лиц (в 2018 г. – 9856, в 2017 г. – 9861)¹, которым прокуроры от имени государства приносили официальное извинение за причиненный вред, хотя предупредить незаконное уголовное преследование этих лиц или своевременно пресечь таковое прокуроры полномочий не имели. Если заключение обвиняемых под стражу без согласия прокурора можно было с некоторыми условностями до 4 июля 2020 г. рассматривать как допустимое в рамках процессуального законодательства и совместимое с Конституцией явление, влекущее конституционно-правовые последствия для личности, то после этой даты оно совершенно неприемлемо и противоречит Конституции, так как уголовное преследование стало конституционной прерогативой прокуратуры Российской Федерации, и поэтому органы прокуратуры и только они должны нести ответственность перед обществом, государством и личностью за законность и обоснованность уголовного преследования, в том числе и за законность и обоснованность заключения каждого лица под стражу на период предварительного следствия. В связи с этим противоречат Конституции нормы процессуального закона, позволяющие суду удовлетворять ходатайства следственных органов о применении меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста в случае мотивированного отказа прокурора от его поддержания. Такое положение противоречит даже другим нормам самого же процессуального закона, согласно которым отказ прокурора от обвинения, а значит, и от уголовного преследования вообще считается обязательным для суда, а отказ прокурора от применения меры пресечения в виде заключения под стражу, которая (мера пресечения) является существенной составляющей уголовного преследования, не обязателен.

Таким образом, в связи с внесением поправки в ст. 129 Конституции нормы УПК РФ, устанавливающие полномочия прокурора, относящиеся к осуществлению уголовного преследования в досудебном производстве, должны быть скорректированы и приведены в соответствие с действующей Конституцией с учетом указанных выше замечаний и предложений.

¹ *Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры за 2019 год: информ.-аналит. записка / Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2020. С. 71–72.*

О.В. Качалова,
руководитель научного
направления Научного центра
исследования проблем правосудия
Российского государственного
университета правосудия,
доктор юридических наук, доцент

Формирование согласия государственного обвинителя на рассмотрение уголовного дела в особом порядке

Согласие государственного обвинителя на рассмотрение уголовного дела в особом порядке (ч. 2 ст. 314 УПК РФ) является неременным условием применения данной упрощенной формы рассмотрения уголовного дела. От позиции государственного обвинителя в том числе зависит возможность рассмотрения дела в особом порядке. Очевидно, что согласие (либо его отсутствие) государственного обвинителя должно формироваться не произвольно, а на основании изучения и анализа материалов уголовного дела.

Определяя возможность дачи согласия на рассмотрение уголовного дела в особом порядке, государственный обвинитель должен убедиться в том, что предварительное следствие проведено качественно и на скамье подсудимых не окажется невиновный. Для того чтобы дело было рассмотрено в особом порядке, не должно возникать сомнений в виновности обвиняемого, квалификации содеянного, обоснованности обвинения и достаточности доказательств¹. В связи с этим следует согласиться с И.Б. Михайловской в вопросе о том, что, оценивая материалы дела на данном этапе, необходимо решить вопрос, «было ли допущено нарушение и могло ли оно повлиять на итог судебного разбирательства». Этот автор отмечает, что «проблема критериев оценки следствия придает актуальность определению приоритета: что имеет первостепенное значение: строгое соблюдение установленной процедуры или достоверное установление фактических обстоятельств», а

¹ Качалова О.В. Теоретические основы ускоренного производства в российском уголовном процессе. М., 2015. С. 154.

оценка качества следствия «включает в себя и вопрос о правильности реализации указанного баланса»¹.

Установив существенные недостатки в ходе досудебного производства по делу, препятствующие рассмотрению дела в особом порядке, государственный обвинитель не должен давать согласие на такую форму рассмотрения уголовного дела. Изучив материалы уголовного дела, государственный обвинитель обязан оценить собранные по делу доказательства, определить их содержание, проверить подтвержденность обвинения собранными по делу доброкачественными доказательствами, не содержащими процессуальных изъянов, прийти к выводу о том, что совокупность собранных по делу доказательств является достаточной для вынесения обвинительного приговора. Очень важной на данном этапе представляется необходимость убедиться в обоснованности обвинения. Необоснованность обвинения исключает возможность рассмотрения дела в особом порядке. Обоснованность обвинения – подтвержденность обвинения совокупностью имеющихся в деле доказательств, каждое из которых отвечает требованиям относимости, допустимости, достоверности.

Важное место занимают и вопросы правильной квалификации содеянного, в чем должен убедиться прокурор. Непременное условие, при котором возможно рассмотрение уголовного дела в особом порядке, – отсутствие сомнений в правильности квалификации, изменение которой невозможно без исследования фактических обстоятельств дела.

Помимо этого, прокурор обязан проверить соблюдение законодательства об оперативно-розыскной деятельности. Особо тщательно необходимо проверить, нет ли повторных контрольных закупок, нет ли признаков провокации преступления, поскольку они нарушают право на справедливое судебное разбирательство, которое не может быть восстановлено в ходе судебного разбирательства в особом порядке (в отличие от рассмотрения дела в общем порядке).

¹ Михайловская И.Б. Стандарты качества предварительного следствия задает суд // Расследование преступлений. Проблемы и пути их решения: сб. науч.-практ. тр. / под ред. А.И. Бастрыкина. М.: Академия СК России, 2014. Вып. 3. С. 269–270.

Суд по делу И., принимая решение о постановлении приговора в особом порядке, надлежащим образом не удостоверился в обоснованности предъявленного органами следствия обвинения. По делу с нарушением требований закона были проведены две контрольные закупки наркотических средств у И. с помощью закупщика Т. При этом суд не проверил обстоятельства, связанные с возможной провокацией преступления оперативными сотрудниками, и формально рассмотрел дело в особом порядке¹.

Важным условием для рассмотрения уголовных дел в особом порядке, в наличии которого должен убедиться государственный обвинитель, является отсутствие существенных противоречий между собранными по делу доказательствами, оценка которым может быть дана только в ходе судебного следствия. Трудно согласиться с выводом И.Б. Михайловской о том, что принятие гл. 40 УПК РФ, исключившей судебное следствие, «устранило необходимость оценивать доказательства, собранные следствием»². Оценочная деятельность суда, реализуемая обычно в ходе судебного следствия, применительно к особому порядку судебного разбирательства переместилась на этап дачи согласия государственным обвинителем на рассмотрение дела в упрощенной форме и стадию назначения судебного разбирательства.

Важнейшим условием для рассмотрения уголовного дела в особом порядке является согласие обвиняемого с предъявленным обвинением, осознание им характера и последствий заявленного ходатайства; добровольность ходатайства, проведение консультаций с защитником по данному вопросу. В связи с этим государственный обвинитель должен обратить особое внимание на ситуации, когда может вызывать сомнения адекватность формирования воли обвиняемого на рассмотрение уголовного дела в особом порядке, добровольность заявления ходатайства и реальность его согласия с предъявленным обвинением. Речь идет о лицах, страдающих психическими расстройствами, не исключающими вменяемости, алкоголизмом и наркоманией, лицах, страдающих некоторыми физическими недостатками, которые могут ограничи-

¹ URL: <http://oblsudnn.ru/index.php/obzory-sudebnoj-praktiki-2/1100-obobshchenie-sudebnoj-praktiki-vozvrashcheniya-ugolovnykh-del-prokuroru-nizhegorodskim-oblastnym-sudom-v-poryadke-st-237-upk-rf-za-2006-god-5>.

² Михайловская И.Б. Указ. соч. С. 266.

вать их возможность реализовывать свои права самостоятельно в полной мере (существенное снижение зрения, слуха), лицах, не владеющих языком, на котором ведется производство по уголовному делу. На наш взгляд, препятствий к рассмотрению в ускоренном порядке уголовных дел в отношении вышеуказанных категорий нет, однако в случае заявления ходатайства о рассмотрении дела в особом порядке могут возникать вопросы о добровольности и осознанности заявленного ходатайства. Не должно быть сомнений во вменяемости лица либо искаженности его воли¹.

Спорным в теории и практике уголовного судопроизводства является вопрос о том, можно ли рассмотреть уголовное дело в особом порядке при отсутствии признательных показаний обвиняемого. Отсутствие таких показаний может поставить под вопрос согласие обвиняемого с предъявленным обвинением. Прямого запрета на рассмотрение в особом порядке уголовного дела при отсутствии признательных показаний обвиняемого нет, тем более что согласие с предъявленным обвинением не тождественно признанию вины. С.И. Голиков пишет о том, что основанием для отказа в рассмотрении уголовного дела в особом порядке является то обстоятельство, если обвиняемый на любой стадии производства по делу выразил несогласие с предъявленным обвинением (не признавал вину в совершении преступления, признавал ее частично, оспаривал фактические обстоятельства содеянного)². С такой позицией трудно согласиться. Изменение позиции обвиняемого – его право, обеспечивающее его защиту от обвинения, и связывать незыблемость позиции обвиняемого с возможностью рассмотрения его дела в особом порядке принципиально неверно, нарушает право обвиняемого на защиту, искажает смысл данной процессуальной формы. Следует согласиться с И.П. Поповой в вопросе о том, что показания обвиняемого являются одним из средств защиты лица от предъявленного ему обвинения, отказ от которого может привести к нарушению законных интересов обвиняемого. Само рассмотрение ходатайства предполагает оглашение

¹ Качалова О.В. Может ли состояние здоровья повлиять на рассмотрение уголовного дела в особом порядке // Уголовный процесс. 2019. № 2.

² Голиков С.И. Проблемы судебного разбирательства уголовных дел в особом порядке // Законность. 2018. № 12. С. 18.

сути обвинения и выяснение отношения к нему подсудимого¹. Вместе с тем изменение позиции обвиняемого может свидетельствовать о том, что его вынудили заявить ходатайство угрозами, угрозами и т.д. Единственный оправданный случай, когда обвиняемый заявил ходатайство о рассмотрении дела в особом порядке после того, как ознакомился с материалами дела и убедился в неопровержимости доказательств совершенного им преступления. Если обвиняемый сначала отрицает вину, а затем внезапно соглашается на особый порядок, необходимо оценить обстоятельства дела и установить причину, по которой обвиняемый изменил позицию. Выяснить, не заявил ли он ходатайство вынужденно, например из-за недобросовестной работы защитника, который был заменен в ходе производства по делу. Виновность лица не должна вызывать сомнений и подтверждаться достоверными и допустимыми доказательствами².

Полагаем, что ситуация, в которой уголовное дело может быть рассмотрено в особом порядке – если обвиняемый, ознакомившись с материалами уголовного дела по окончании расследования, убедился в подтвержденности обвинения собранными доказательствами и решил согласиться с предъявленным обвинением, ходатайствовал о применении особого порядка.

Нельзя согласиться с С.И. Голиковым и в вопросе о том, что основанием для отказа в особом порядке является признание обвиняемым вины в совершении преступления с отказом от дачи показаний на основании ст. 51 Конституции Российской Федерации. По мнению этого автора, в этом случае необходимо устанавливать, какие конкретные обстоятельства содеянного он признает, что предполагает исследование доказательств в общем порядке судебного разбирательства³. Полагаем, что отказ обвиняемого от дачи показаний на основании ст. 51 Конституции Российской Федерации в ходе предварительного расследования не может быть препятствием для рассмотрения его дела в особом порядке. И.П. Попова вполне обоснованно пишет, что процедура рассмот-

¹ Попова И.П. Признание вины обвиняемым: новые тенденции судебной практики // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. 2019. № 4. С. 174–175.

² Качалова О.В. Может ли суд рассмотреть в особом порядке дело без признательных показаний обвиняемого // Уголовный процесс. 2018. № 7. С. 9.

³ Голиков С.И. Указ. соч. С. 19.

рения ходатайства не исключает, а прямо обязывает выяснить отношение к обвинению, и в зависимости от этого суд и решает, возможно ли рассматривать уголовное дело в сокращенном порядке, или прекращает его и назначает рассмотрение дела в общем порядке с исследованием доказательств¹.

К числу оснований отказа государственного обвинителя от согласия на особый порядок судебного разбирательства С.И. Голиковым также отнесены несоответствие мнения потерпевшего о возможности рассмотрения дела в особом порядке его позиции в ходе расследования, а также наличие сведений об отклонениях в его психическом здоровье, что может свидетельствовать о недобровольности выраженного им согласия². С таким подходом также нельзя согласиться. Смена позиции в ходе производства по делу — право потерпевшего, тем более что оно может быть вызвано различными обстоятельствами, в том числе возмещением ущерба и заглаживанием вины обвиняемым. Это не может быть препятствием для рассмотрения уголовного дела в особом порядке. Как верно пишет И.П. Попова, в этом случае речь уже идет о бессмысленности принятия обвиняемым мер, направленных на заглаживание причиненного вреда, под влиянием чего потерпевший, ранее возражавший против особого порядка, согласился с сокращенными процедурами. Представляется, что такое условие не соответствует законным интересам как потерпевшего, так и подсудимого.

Что касается условий, обусловленных состоянием психического здоровья потерпевшего, возникает вопрос уже не только о добровольности его согласия на особый порядок, но и об оценке показаний потерпевшего при производстве по уголовному делу³. Полагаем, что при наличии таких сведений прокурор должен вернуть уголовное дело следователю в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ для производства дополнительных действий по установлению состояния потерпевшего и оценки его показаний.

Предлагаемое С.И. Голиковым основание для отказа от особого порядка ввиду наличия обстоятельств, которые могут повлечь прекращение уголовного дела в соответствии с ч. 2

¹ Попова И.П. Указ. соч. С. 175.

² Голиков С.И. Указ. соч. С. 19.

³ Попова И.П. Указ. соч. С. 176.

ст. 75 УК¹, также не вполне обоснованно, поскольку наиболее приемлемым инструментом в данном случае также является возвращение уголовного дела следователю в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ с указаниями о необходимости прекращения уголовного преследования. В случае, если для прекращения уголовного преследования не требуется исследование фактических обстоятельств дела, оно может быть прекращено и в особом порядке судебного разбирательства.

В любом случае сформированная на основе изучения и анализа материалов уголовного дела позиция государственного обвинителя должна быть обоснованной. Закон ничего не говорит о том, что отказ от согласия на рассмотрение уголовного дела в особом порядке должен быть мотивирован. Однако гособвинитель является должностным лицом, выступающим в процессе от имени государства. Он не имеет права принимать немотивированные решения. В силу ч. 4 ст. 7 УПК РФ любое решение должностного лица, ответственного за производство по делу, должно быть законным, обоснованным и мотивированным. При этом логика уголовного судопроизводства предполагает, что законными, обоснованными и мотивированными должны быть не только выносимые в ходе производства по делу процессуальные акты, но и иные решения, имеющие юридическое значение, пусть даже и не оформленные в виде отдельного процессуального акта.

Принимая решение об отказе в даче согласия на особый порядок судебного разбирательства, гособвинитель обязан мотивировать собственную позицию и объяснить суду и сторонам, на чем она базируется. Он должен указать, какие из условий, необходимых для рассмотрения уголовного дела в особом порядке, не соблюдены, какие препятствия для рассмотрения дела в сокращенном порядке он усматривает. В случае отказа от удовлетворения ходатайства обвиняемого о рассмотрении его дела в особом порядке он лишается возможности получить менее строгое наказание и не претерпевать бремя возмещения процессуальных издержек. При таких обстоятельствах отказ в удовлетворении ходатайства ввиду несогласия гособвинителя должен быть прозрачен, понятен и мотивирован².

¹ Голиков С.И. Указ. соч. С. 20.

² Качалова О.В. Должен ли гособвинитель мотивировать отказ от особого порядка судебного разбирательства // Уголовный процесс. 2019. № 6. С. 9.

И.А. Доброрез,
декан факультета
Крымского юридического
института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук,
доцент

Роль органов прокуратуры Российской Федерации в реализации государственной криминологической политики

Проблема осуществления эффективного противодействия преступности является одной из наиболее актуальных для современного правового государства, каким является Россия. Решить ее можно при помощи надлежащим образом разработанной и реализуемой в государстве криминологической политики. В эту многоаспектную деятельность вовлечены многие государственные органы, но ведущая роль, безусловно, принадлежит органам прокуратуры¹.

Среди наиболее опасных современных криминальных угроз, несущих опасность для самого существования нашего государства, можно выделить терроризм и экстремизм, коррупцию, киберпреступность, организованную и транснациональную преступность, контролирующую многие нелегальные сферы (торговля людьми, наркотиками, оружием, контрафактной продукцией, черная трансплантология и т.д.)².

Именно поэтому противодействие преступности является одним из приоритетов в политике нашего государства и требует принятия не только правовых, но и политико-правовых решений на уровне высшего руководства нашего государства, в том числе на международном уровне.

¹ См.: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»; приказ Генерального прокурора РФ от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности».

² См.: приказы Генерального прокурора РФ от 21.03.2018 № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», от 17.05.2018 № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму».

Рассматривая вопрос о реализации криминологической государственной политики, следует отметить некоторые ее важные и необходимые аспекты.

Такая деятельность должна осуществляться исключительно правовыми способами и на законных основаниях, а привлечение к юридической ответственности, в том числе к уголовной, должно происходить на основании норм материального и процессуального права и осуществляться исключительно специально уполномоченными на это органами. Наиболее эффективным способом обеспечения соблюдения указанных требований, по нашему мнению, является прокурорский надзор.

Противодействие преступности представляет собой планомерную деятельность, поскольку не только включает в себя меры по борьбе с преступностью, но и охватывает вопросы ее предупреждения, а также устранения негативных последствий, причиненных преступлениями. Следовательно, без надлежащей аналитической работы, без научных исследований такая деятельность вряд ли будет эффективной.

В связи с этим следует отметить, что органы прокуратуры наделены широкими полномочиями по сбору, анализу статистических данных и их использованию в деятельности по борьбе с преступностью, в частности, и в укреплении законности и правопорядка в целом. Именно на прокуратуру в соответствии со ст. 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» возложена функция государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре. Имеет прокуратура и соответствующий Научно-исследовательский институт с многолетним опытом деятельности, надлежащей материально-технической базой, укомплектованный высококлассными специалистами, в том числе в сфере противодействия преступности.

В противодействии преступности задействованы не только правоохранительные органы и суды, но и органы контроля (надзора), министерства и ведомства, общественные организации, средства массовой информации. Их деятельность не должна быть разрознена и разнонаправлена, а должна быть скоординирована. Следует отметить, что именно на органы прокуратуры возложена

обязанность по координации деятельности по борьбе с преступностью. Кроме того, эффективным инструментом по противодействию преступности является и такой инструмент, как осуществление прокурором межведомственного взаимодействия¹.

Следует обратить внимание и на следующее. Законодательство в сфере противодействия преступности многообразно и разносторонне, оно динамично меняется и в то же время не всегда успевает за жизненными реалиями. Поэтому актуален вопрос о своевременном выявлении пробелов и коллизий в законодательстве и их скорейшем устранении. Именно органы прокуратуры наделены таким правом, участвуя в правотворческой деятельности и проводя антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов. Поэтому следует на законодательном уровне наделить правом законодательной инициативы Генерального прокурора Российской Федерации, а также дополнить полномочия прокуроров правом проводить криминологическую экспертизу нормативных правовых актов, что позволит своевременно устранять криминогенные факторы. С вопросами правотворчества тесно связаны и полномочия органов прокуратуры по правовому просвещению и взаимодействию со средствами массовой информации. В современном информационном мире такая деятельность органов прокуратуры важна и эффективна в качестве инструмента профилактики преступлений и правонарушений, укрепления законности и правопорядка².

Преступность развивается, совершенствуется, приобретает международный и транснациональный характер, стремится к легализации. Важным инструментом по противодействию указанным тенденциям является наличие у органов прокуратуры полномочий по международному сотрудничеству, возможность осу-

¹ *Добропорез И.А.* Организация органами прокуратуры межведомственного взаимодействия: теоретическое осмысление и прикладные проблемы совершенствования // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2016. № 3 (53).

² См. приказы Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления»; от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»; от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью»; от 02.08.2018 № 471 «Об в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию».

ществования прямых связей с соответствующими органами других государств и международными организациями, право заключать соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участие в разработке международных договоров Российской Федерации.

Генеральный прокурор Российской Федерации в соответствии с п. 7 ст. 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в России и о проделанной работе по их укреплению. Это положение закона также подтверждает особую ведущую роль органов прокуратуры в реализации в том числе криминологической политики в государстве.

Генеральный прокурор Российской Федерации наделен правом обратиться в Пленум Верховного Суда Российской Федерации с представлением о даче судам разъяснений по вопросам судебной практики по делам всех категорий. Данные полномочия являются эффективным механизмом для формирования единообразной судебной практики, что, в свою очередь, имеет важное значение для укрепления законности и правопорядка.

В соответствии со ст. 5 и 9 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» органы прокуратуры отнесены к субъектам профилактики правонарушений, также определены их полномочия в данной сфере.

Гарантиями независимости и объективности, беспристрастности органов прокуратуры в деятельности по разработке и реализации государственной криминологической политики являются особый конституционный статус прокуратуры, порядок назначения Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, установленные законом запреты и ограничения, в том числе на участие в деятельности общественных объединений, преследующих политические цели. А прямой законодательный запрет на вмешательство в осуществление прокурорского надзора лишь укрепляет гарантию независимости прокуроров при осуществлении такой деятельности. Можно сказать, что органы прокуратуры обладают особым статусом в системе органов государственной власти.

Внесены изменения в ст. 129 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители, а также прокуроры субъектов Российской Федерации, прокуроры военных и других специализированных прокуратур, приравненные к прокурорам субъектов Российской Федерации, назначаются на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Таким образом, с одной стороны, еще более возрастает независимость органов прокуратуры от иных ветвей власти (в данном случае – от законодательной), и с другой стороны, прокуратура действительно стала «оком» гаранта Конституции Российской Федерации и главы государства – Президента Российской Федерации, который и определяет основные направления внутренней и внешней политики государства в соответствии с ч. 3 ст. 80 Конституции Российской Федерации.

Из анализа иных положений предложенных конституционных изменений следует, что именно Президент Российской Федерации, назначая руководителей соответствующих органов власти, определяет те направления государственной политики, которые связаны с обороной, безопасностью государства и общественной безопасностью, внутренними делами и юстицией. То есть именно тех направлений, которые и влияют на состояние законности и правопорядка, а значит, и борьбы с преступностью.

С учетом вышеизложенного необходимо сделать вывод о том, что именно органы прокуратуры способны и обязаны осуществлять разработку и реализацию криминологической политики в России.

В связи с этим видится необходимым законодательное закрепление полномочий органов прокуратуры России по разработке Стратегии криминологической политики в Российской Федерации, которая должна утверждаться Президентом Российской Федерации. На основании этого документа Генеральный прокурор Российской Федерации будет ежегодно докладывать о ее исполнении и планируемых мероприятиях Президенту Российской Федерации.

Таким образом, следует сделать вывод о том, что органам прокуратуры России отводится ведущая роль в разработке и ре-

лизации государственной криминологической политики. В то же время изложенные в настоящей статье актуальные вопросы повышения эффективности такой деятельности требуют дальнейшего научного изучения и законодательного закрепления.

Е.Б. Серова,
заведующий кафедрой
Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

К вопросу об анализе прокурором материалов уголовного дела

Уголовно-процессуальный закон наделяет прокурора правом осуществления от имени государства уголовного преследования в ходе уголовного судопроизводства, а также надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, для чего предоставляет ему достаточно широкий круг полномочий (ст. 37 УПК РФ). Реализация прокурором своих полномочий возможна уже на стадии возбуждения уголовного дела, однако ключевым этапом, по мнению большинства ученых, является момент окончания предварительного расследования и поступления прокурору уголовного дела с обвинительным заключением. Прокурор должен изучить и проанализировать материалы поступившего к нему уголовного дела, оценить имеющиеся в нем доказательства, взвесить все «за» и «против», после чего сделать вывод о законности, обоснованности и доказанности обвинения, правильности уголовно-правовой квалификации содеянного и принять решение о возможности направления уголовного дела в суд.

Анализ материалов уголовного дела должен позволить прокурору решить комплекс разнородных задач, важное место среди которых занимают задачи криминалистического содержания, предполагающие необходимость анализа и оценки всесторонне-

сти, полноты и объективности проведенного расследования, содержания имеющихся в деле доказательств, правильности организации расследования и проверки следователем всех необходимых версий, правильности определения предмета следственных действий и тактики их производства и т.д.¹

В философии анализ определяется как процедура мысленного или материального разделения *целостного объекта* (предмета, явления, процесса) на *составляющие части* (признаки, свойства, отношения) с целью их изучения. Как отмечают многие исследователи, анализ представляет собой один из наиболее элементарных приемов познания, играет фундаментальную роль в любом познавательном процессе и осуществляется на всех его ступенях. Объективной предпосылкой познавательных операций анализа является структурность материальных объектов, способность их элементов к перегруппировке, объединению и разъединению². Следуя данному подходу, можно сделать вывод о возможности и необходимости применения метода анализа в деятельности прокурора на всех стадиях уголовного судопроизводства.

Традиционно вопросы анализа материалов уголовного дела, именуемого криминалистическим анализом, рассматриваются применительно к деятельности следователя, о чем писали многие авторы (В.Г. Коломацкий³, В.А. Образцов⁴ и др.). Все они едины во мнении, что криминалистический анализ является одним из методов опосредованного познания преступления. Также большинство авторов признают возможность использования данного метода в деятельности любого лица, осуществляющего уголовное

¹ На эти задачи обращают внимание многие ученые, например, В.Н. Исаенко. См.: Исаенко В.Н. Методика прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений // Законность. 2012. № 7. С. 10.

² Стёпин В.С., Бирюков Б.В., Голдберг Ф.И. Анализ // Подготовка электронной публикации и общая редакция: Центр гуманитарных технологий / отв. ред. А.В. Агеев. Информация на этой странице периодически обновляется. Последняя редакция: 08.02.2020. URL: <https://gtmarket.ru/concepts/7199> (дата обращения: 27.04.2020).

³ Коломацкий В.Г. Концепция учения о криминалистическом анализе // Ученые-криминалисты и их роль в совершенствовании научных основ уголовного судопроизводства: вузовская юбилейная науч.-практ. конф., посвящ. 85-летию со дня рождения проф. Р.С. Белкина и юбилеям его учеников, 25–26 окт. 2007 г.: материалы: [в 2-х ч.] / Акад. управления МВД России; [ред. кол.: А.М. Кустов и др.]. М.: Акад. упр. МВД России, 2007. Ч. 1. С. 240.

⁴ Образцов В.А. Выявление и изобличение преступника. М.: Юристъ, 1997. С. 81.

преследование, в том числе и прокурора. Более того, по разделяемому нами мнению Н.П. Кирилловой и С.П. Кушниренко, метод криминалистического анализа может и должен быть использован не только для выявления преступлений, но и при расследовании, проведении общенадзорных прокурорских проверок, а также при поддержании государственного обвинения в суде¹.

В последние годы появилось достаточное количество исследований, посвященных именно проблемам использования метода криминалистического анализа при реализации полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве². При этом предлагаются различные определения данного метода, большинство из которых содержит указание на его комплексный характер, обусловленный тем, что уголовное судопроизводство в целом и досудебное производство в частности являются межотраслевыми объектами изучения различных отраслей российского права, а также взаимосвязью и взаимопроникновением уголовного процесса и криминалистики³. Развивая данную точку зрения, А.М. Норец приходит к выводу, что прокурор при анализе материалов уголовного дела также должен обладать знаниями в области уголовного права, оперативно-розыскной деятельности, гражданского права (например, при решении вопросов, связанных с гражданским иском) и во многих других областях, знать особенности законодательного регулирования тех отношений, в сфере действия которых было совершено преступление⁴. Более того, нередко предлагается выделять несколько сторон анализа, например нормативную и содержательную⁵.

¹ Кириллова Н.П., Кушниренко С.П. Использование метода криминалистического распознавания в борьбе с преступлениями, совершаемыми в сфере кредитования // Проблемы криминалистического распознавания: материалы Всерос. науч.-практ. конф. (23 апр. 1999 г.). Иркутск, 1999.

² См.: Данилова Н.А., Николаева Т.Г. Анализ прокурором материалов уголовного дела: уголовно-процессуальный и криминалистический аспекты // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 2 (40). С. 67; *Криминалистический анализ и оценка прокурором материалов уголовного дела: монография* / Н. А. Данилова [и др.]; отв. ред. В.Н. Исаенко; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013. С. 14; Норец А.М. Анализ прокурором материалов уголовного дела о преступлениях коррупционного характера: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2017. С. 20; и др.

³ *Криминалистический анализ и оценка прокурором материалов уголовного дела...* С. 14.

⁴ Норец А.М. Указ. соч. С. 20.

⁵ Григорьева М.А., Беляева А.С. Анализ прокурором материалов уголовного дела: сущность и основные направления // Криминалистика. 2016. № 2 (19). С. 71.

Следуя логике данных рассуждений, позволим себе два замечания, которые, по нашему мнению, имеют право на существование.

Во-первых, прокурор, анализирующий материалы уголовного дела (или его части) в рамках предоставленных ему полномочий, бесспорно, должен обладать знаниями как в различных отраслях права, так и в области криминалистики, что позволяет, с нашей точки зрения, говорить о применении прокурором двух разновидностей метода анализа – в широком смысле слова и собственно криминалистического. Все упомянутые выше авторы, обращающие внимание на комплексный характер анализа прокурором материалов уголовного дела, фактически говорят не о криминалистическом анализе (как они его называют), а об анализе материалов уголовного дела в широком смысле слова.

Именно в таком аспекте, как нам видится, пишет об анализе прокурором материалов уголовного дела М.А. Григорьева, по мнению которой сущность данного анализа заключается в проверке деятельности органов предварительного расследования по выявлению, раскрытию и расследованию конкретного преступления; в последующей оценке этой деятельности, ее промежуточных и конечных результатов на предмет соблюдения требований уголовно-процессуального законодательства, Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»; в проверке правильности квалификации совершенного деяния, а также установлении всех обстоятельств, входящих в предмет доказывания в соответствии со ст. 73 УПК РФ¹.

Собственно криминалистический анализ, как нам представляется, должен предполагать изучение материалов уголовного дела именно с позиций науки криминалистики. Являясь составной частью анализа в широком смысле слова, он предполагает такое выделение элементов исследуемого объекта, которое позволит определить, решены ли задачи предварительного расследования, увидеть пробелы в сформированной доказательственной базе, наметить пути и способы решения задач уголовного преследования на соответствующей стадии уголовного производства и т.д.

¹ Григорьева М.А. Анализ и оценка прокурором материалов уголовных дел о взяточничестве // Криминалистъ. 2013. № 1 (12). С. 74.

Во-вторых, в литературе традиционно говорят об анализе прокурором материалов уголовного дела или протоколов отдельных следственных действий. По нашему мнению, в данном случае нельзя забывать о необходимости изучения прокурором и сопоставления им материалов уголовного дела как между собой, так и с другими материально фиксированными источниками информации (надзорным производством, делом оперативного учета и др.), что придает анализу комплексный характер в зависимости от изучаемого объекта. На это ориентирует в своих приказах и Генеральный прокурор Российской Федерации. Так, приказ от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» прямо предписывает прокурорам применять комплексный подход к оценке полноты расследования и оперативно-розыскных мероприятий при проверке законности постановлений о приостановлении предварительного следствия по основаниям п. 1 и 2 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, изучая материалы приостановленных уголовных дел одновременно с соответствующими делами оперативного учета.

По нашему мнению, изучение вопросов, связанных с анализом прокурором материалов уголовного дела, должно рассматриваться в качестве одной из задач теории криминалистического обеспечения деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве.

Исследование вопроса о криминалистическом анализе прокурором материалов уголовного дела должно осуществляться с учетом границ предмета криминалистики. Как отмечал в свое время В.Я. Колдин, вопрос о границах предмета криминалистики должен решаться на основе единства, целостности информационно-познавательного процесса раскрытия, расследования и предупреждения преступлений. Для определения границ предмета криминалистики существенна взаимосвязь элементов информационно-познавательного процесса, образующая целостную структуру. Информационно-познавательная деятельность по раскрытию преступления начинается до возбуждения уголовного дела и может осуществляться вне рамок уголовно-процессуальных действий. В этом состоит одна из отличительных особенностей предмета криминалистики по сравнению с предметом

уголовного процесса. Судебное разбирательство представляет собой самостоятельное исследование расследуемого события, завершающееся установлением истины по уголовному делу. Хотя процессуальные формы исследования на различных стадиях уголовного процесса различны, единство, целостность информационно-познавательного процесса, обусловленные его предметом (расследуемое событие), общностью источников информации, единством логического процесса, общностью технических и тактических приемов получения и переработки информации, являются очевидными¹.

Применительно к теме нашего исследования мы полагаем ошибочным «привязывать» криминалистику не только к отдельной стадии уголовного процесса, но и к отдельному его субъекту, игнорируя при этом информационно-познавательное содержание деятельности другого, не менее значимого субъекта – прокурора.

Для современной науки общепризнанным является тот факт, что в процессе совершения преступления происходит взаимодействие элементов системы преступления и окружающей действительности, что неизбежно порождает возникновение информации о преступном деянии и причастных к нему лицах. Возникновение такой информации носит характер объективной закономерности, не зависит от факта познания правоприменителем и традиционно изучается криминалистикой. В ходе расследования следователь должен обнаружить эту информацию, правильно установить ее содержание и использовать для установления обстоятельств, входящих в предмет доказывания по делу. В свою очередь прокурор должен знать, какая информация о преступлении возникает, где и каким образом она может быть обнаружена. Указанные знания позволяют ему проверить и оценить деятельность следователя в досудебном производстве и принимаемые им процессуальные решения, выявить возможные пробелы в доказательственной базе, увидеть возможности по их устранению. В этой части мы солидарны с В.Я. Колдиным, который отмечал, что обнаруживаемые и приобщаемые к делу источники доказательств (фотоснимки, вещественные доказательства, слепки, документы) содержат

¹ Колдин В.Я., Полевой Н.С. Информационные процессы и структуры в криминалистике. М.: Изд-во МГУ, 1985. С. 17–19.

целые пласты латентной и потенциальной доказательственной информации. Освоение, актуализация латентной и потенциальной информации представляют важный резерв расследования¹. И использование этого резерва, по нашему мнению, в значительной степени зависит от умения прокурора, участвующего в уголовном судопроизводстве, применять метод криминалистического анализа при изучении материалов уголовного дела.

М.В. Ульянов,
ведущий научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Деятельность прокуратуры по предупреждению использования сети Интернет в террористических целях

Работа прокуроров по предупреждению правонарушений представляет собой самостоятельное направление внешнефункциональной деятельности, не являющееся полноценной функцией прокуратуры, но позволяющее минимизировать вред, причиняемый общественным интересам². Исходя из этого, профилактика (предупреждение) правонарушений террористической направленности призвана обеспечивать реализацию основных направлений деятельности прокуратуры³. В связи с этим предупреждение использования средств массовой информации и сети Интернет в террористических целях можно назвать одним из структурных элементов такой деятельности.

В Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации⁴ выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению и распространению терроризма, отне-

¹ Колдин В.Я., Полевой Н.С. Указ. соч. С. 39.

² Прокурорский надзор в 2 т. Том 2. Особенная и специальная части: учеб. для вузов / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Изд-во Юрайт, 2020. С. 340.

³ Винокуров А.Ю. К вопросу о содержании прокурорской деятельности // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2020. № 3. С. 38–39.

⁴ Утв. Президентом РФ 05.10.2009.

сены к основным задачам противодействия террористической деятельности. В связи с этим в системе противодействия идеологии терроризма одной из важных мер становится организация мониторинга состояния пропаганды идеологии терроризма и ее прогнозирования. В частности, это касается автоматизации процесса мониторинга ресурсов сети Интернет, направленной на поиск и сохранение запрещенных материалов¹.

Распространение экстремистской идеологии в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет (далее – ИТС), оказывает влияние на динамику террористической преступности. В 2019 г. с использованием Интернета совершено 19% (346 из 1806) преступлений террористической направленности (в 2018 г. – 17%).

Из перечня преступлений террористической направленности исключены преступления, предусмотренные ст. 207 (заведомо ложное сообщение об акте терроризма) УК РФ. В то же время со второй половины 2017 г. наблюдается беспрецедентная активизация «лжетеррористов», совершающих звонки с использованием IP-телефонии. На использование современных технологий, в частности, обращалось внимание представителями Национального антитеррористического комитета².

Очередная волна анонимных сообщений о минировании объектов инфраструктуры прокатилась осенью 2019 г. Количество зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 207 УК РФ, в 2019 г. возросло на 60,5% и составило 2465 преступлений (2018 г. – 1530).

Для установления размера ущерба, причиненного ложным сообщением об акте терроризма, выясняются реальные затраты на устранение его последствий (дополнительные расходы на оплату труда, сверхурочной работы, ущерб от возможного повреждения имущества, простоя и т.п.). Ряд проблемных вопросов, связанных с организацией работы по возмещению ущерба, причиненного совершением преступления, предусмотренного ст. 207 УК РФ, раз-

¹ Меркурьев В.В., Хлопкова О.В., Клементьев А.С. Противодействие использованию технологий геймификации в террористических и экстремистских целях // Всерос. криминол. журн. 2020. Т. 14. № 1.

² URL: <https://rg.ru/2018/02/28/v-nak-obiasnili-zvonki-o-lzheminirovanii-huliganskim-povedeniem.html> (дата обращения: 02.10.2020).

яснен в информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 03.04.2019 № 8-12-2019.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.05.2018 № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму» прокурорам предписано уделять внимание исполнению законов в сфере противодействия распространению идеологии терроризма в ходе надзорной деятельности.

В последние годы механизмы мониторинга, блокировки и удаления противоправного контента из сети Интернет в значительной степени модифицированы. Органами прокуратуры реализуются полномочия по противодействию распространению запрещенной информации в сети Интернет. Заявления о признании информации запрещенной рассматриваются с учетом положений, предусмотренных гл. 27¹ Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Органы прокуратуры принимают участие как в выявлении и блокировке запрещенной информации во взаимодействии с уполномоченными органами исполнительной власти, так и в выявлении нарушений федерального законодательства, связанных с неисполнением операторами связи и иными обладателями информации законодательства о защите информации.

Для недопущения использования средств массовой информации и ИТС в террористических целях прокурорами на постоянной основе проводится мониторинг с учетом рекомендаций, содержащихся в обзорах Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 13.02.2018 № 74/1-12-2018 и от 18.03.2019 № 74/1-12-2019 «Реализации прокурорами полномочий по противодействию распространению запрещенной информации в сети Интернет», информационном письме от 25.12.2018 № 74/1-12-2018 «О мерах по противодействию распространению запрещенной информации в сети Интернет» и др.

Его целью выступает выявление материалов, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих (оправдывающих) необходимость ее осуществления. При выявлении нарушений принимаются меры к ограничению доступа к противоправной информации.

Так, прокуратурой г. Североуральска Свердловской области по результатам мониторинга в ИТС выявлены материалы (книга «Бомба из хозмага», статья «Яды из хозмага и с ближайшего пустыря»), содержащие описание способов изготовления из подручных и легкодоступных материалов в домашних условиях взрывчатых веществ и устройств, а также различных ядов. По иску прокурора решениями суда от 23.07.2019 и от 12.08.2019 информация признана запрещенной к распространению¹.

Помимо фактов размещения в ИТС информации о способах изготовления взрывчатых веществ или взрывных устройств, огнестрельного оружия основаниями для обращения прокуроров в суды с исковыми заявлениями выступают:

факты размещения объявлений о продаже огнестрельного оружия без получения соответствующих разрешений, которое может быть использовано для совершения преступлений, в том числе террористических актов;

факты размещения в ИТС информации, содержащей рекламу услуг по легализации денежных средств без наличия соответствующей лицензии, что может способствовать финансированию террористической деятельности, и др.

Правовыми основаниями признания информации о способах изготовления и применения взрывчатых веществ и взрывных устройств, огнестрельного оружия запрещенной являются:

Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», в соответствии со ст. 3 которого террористическая деятельность включает в себя пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности;

Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», исходя из ст. 9 которого ограничение доступа устанавливается в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

¹ Обзор Генеральной прокуратуры РФ от 10.04.2020 № 22-15-2020 «О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму в Уральском федеральном округе в 2019 году».

Кроме того, информация о способах изготовления взрывных устройств и взрывчатых веществ может использоваться при совершении преступлений, предусмотренных ст. 205, ст. 212, ч. 3 ст. 213, ст. 222¹ УК РФ, что также может быть указано в судебном решении.

Таким образом, предоставление доступа к информации о способе изготовления взрывных устройств фактически является распространением запрещенной информации. Распространение такой информации противоречит целям и задачам действующего законодательства в сфере противодействия терроризму, порядка управления, подрывает основы конституционного строя в части обеспечения и защиты прав граждан России, а также основы безопасности государства и его граждан. Информация, размещенная в ИТС, адресована неограниченному кругу лиц и склоняет к совершению преступных действий.

Так, Советским районным судом Республики Марий Эл было удовлетворено административное исковое заявление прокурора к Управлению Роскомнадзора по Республике Марий Эл о признании запрещенной информации о том, как в домашних условиях можно приготовить взрывное устройство. Было установлено, что вход на соответствующую интернет-страницу являлся свободным, ознакомиться с содержанием вышеуказанной интернет-страницы мог любой пользователь, ограничения на передачу, копирование и распространение отсутствовали¹.

Наличие в свободном доступе информации об изготовлении взрывчатых веществ и взрывных устройств может вызвать интерес у несовершеннолетних. В связи с этим в отдельных случаях суды руководствуются положениями федеральных законов от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (п. 1 ст. 14) и от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (п. 1 ст. 2 и п. 2 ст. 5).

По сведениям Минкомсвязи России, количество внесенных в реестр запрещенной информации электронных адресов возрастает, что свидетельствует об увеличении рынка криминальных

¹ Решение Советского районного суда Республики Марий Эл по делу № 2а-92/2020 от 19.03.2020.

услуг в ИТС и о вовлеченности уполномоченных органов, в том числе органов прокуратуры, в процесс регулирования сети. В 2019 г. в реестр внесено 2942 адреса, содержащих сведения о способах изготовления взрывчатых веществ или взрывных устройств (2015 г. – 618, 2016 г. – 1458, 2017 г. – 1638, 2018 г. – 2225), огнестрельного оружия – 1315 (2015 г. – 1, 2016 г. – 89, 2017 г. – 739, 2018 г. – 731). Материалы в отношении взрывчатых веществ и оружия могут быть ориентированы на «теневой» Интернет и распространяться в сетях, не поддающихся контролю в настоящее время («Tor»). Кроме того, подобные сайты в основном регистрируются и размещаются в иностранной юрисдикции, что затрудняет идентификацию их владельцев. Исходя из этого, блокировка противоправной информации не всегда эффективна. Более результативными могут быть меры экономического воздействия к провайдерам, в том числе в рамках положений Федерального закона от 02.12.2019 № 405-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», увеличившего размеры административных штрафов для субъектов, не исполняющих установленные законом обязанности¹.

По имеющимся статистическим сведениям, только в 2019 г. прокурорами в суды общей юрисдикции направлен 22 701 иск (заявление) в сфере противодействия экстремистской и террористической деятельности, более 40% (9108) из которых касаются нарушений с использованием сети Интернет².

Несмотря на рост показателей в целом, в отдельных субъектах Российской Федерации Генеральной прокуратурой Российской Федерации отмечается недостаточный уровень выявления нарушений в сфере пресечения распространения противоправной инфор-

¹ Реуцкий Д.В. Информационные материалы в проект сборника тезисов касательно вопроса противодействия распространению идеологии терроризма в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (материалы Департамента информационной безопасности Минкомсвязи России) // Борьба с криминальными рынками в России: законодательные и правоприменительные проблемы: реализация положений Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности: сб. материалов межведомственной науч.-практ. конф. (Москва, 28 апреля 2020 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2020.

² Форма статистической отчетности ФБ «Надзор за исполнением законов о федеральной безопасности» за 2019 г.

мации о способах изготовления и применения взрывчатых веществ, а также огнестрельного оружия в террористических целях¹.

В целях формирования у граждан позитивного отношения к принимаемым мерам по противодействию терроризму и экстремизму прокурорами в местных СМИ, на сайтах местных органов исполнительной власти, информационных стендах размещаются материалы по вопросам противодействия террористическим проявлениям. В некоторых регионах среди населения распространяются памятки по мерам противодействия терроризму и действиям в особый период. Органами государственной власти и органами местного самоуправления на постоянной основе публикуются статьи, в СМИ размещается информация по вопросам антитеррористической защищенности. Информация о выявленных прокурорами нарушениях законов о противодействии терроризму, а также о нарушениях, снижающих уровень антитеррористической защищенности объектов, и принятых в этой связи мерах реагирования публикуется как в местных СМИ, так и на официальных сайтах органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Исходя из изложенного, основными направлениями совершенствования мер по предупреждению использования СМИ и сети Интернет в террористических целях являются:

профилактическая деятельность, направленная на формирование у граждан неприятия террористической и экстремистской идеологии;

мониторинг сети Интернет с целью выявления информации, содержащей пропаганду терроризма, а также принятие мер, направленных на исключение распространения указанных сведений.

¹ Обзор Генеральной прокуратуры РФ от 30.03.2020 № 32-17-2020 «О состоянии законности и практики прокурорского надзора в сфере противодействия экстремизму и терроризму».

Д.А. Бабичев,
доцент кафедры
ФГБОУ ВО «Костромской
государственный университет»,
кандидат юридических наук,
доцент

Прокурорский надзор за законностью решений о заведении дел оперативного учета

Осуществление надзора за законностью решений о заведении дел оперативного учета (далее – ДОУ) является одним из наиболее значимых направлений деятельности прокуратуры, обеспечением законности в сфере оперативно-розыскной деятельности (далее – ОРД). В силу специфики этому направлению присущи сложности правоприменения, в связи с чем оно находится в орбите повышенного внимания как практиков, так и научного сообщества.

Отметим, что в общем массиве нарушений законодательства об ОРД, если брать во внимание статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доля выявленных уполномоченными прокурорами незаконных решений о заведении ДОУ невелика с очевидной динамикой на уменьшение. Об этом свидетельствуют следующие количественные показатели: 2016 г. – 2148, 2017 г. – 1051, 2018 г. – 475, 6 месяцев 2019 г. – 150. Однако, не исключая реальных положительных сдвигов в обеспечении законности при заведении ДОУ оперативными подразделениями ОВД, вынуждены признать относительность приведенных показателей и связанных с ними предварительных суждений. Причина, как нам думается, достаточно проста. Она кроется в резком снижении на временном отчетном отрезке 2016–2019 гг. количества осуществленных уполномоченными прокурорами проверок ДОУ, находившихся в производстве. А дальше – простая арифметика и ожидаемые закономерности: уменьшение прокурорских проверок – уменьшение нарушений законодательства об ОРД.

Одной из наиболее вероятных и весомых детерминант фиксируемого уполномоченными прокурорами потока незаконных

решений, как показало проведенное нами исследование, является проблема, связанная с законодательной техникой регламентации оснований для заведения ДОУ. В частности, если обратиться к положениям ч. 2 ст. 10 и п. 1–6 ч. 1 ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД), то наблюдаем отождествление оснований для заведения ДОУ с основаниями для проведения оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ). Такой подход законодателя видится нам неудачным, вызывающим не только затруднения в правоприменительной деятельности, но и обоснованную критику ученых.

Так, не иначе как юридическим нонсенсом и логическим противоречием называют равенство вышеуказанных правовых оснований В.А. Гусев и В.Ф. Луговик. Они считают, что «решение о заведении ДОУ должно приниматься на основании анализа уже имеющейся информации о лицах и событиях криминального характера, которая, как правило, и получается при проведении разведывательно-поисковых ОРМ. В то же время, когда ДОУ уже заведено, возникает вопрос о проведении того или иного ОРМ, в зависимости от конкретной оперативно-тактической ситуации, то есть при наличии оснований для проведения конкретного ОРМ, а не любого из перечня. Именно поэтому основания для этих по существу разных оперативно-розыскных процессуальных решений (о проведении ОРМ и о заведении ДОУ) не должны совпадать и дублироваться»¹.

Действительно, совпадение различной природы оснований формирует устойчивые предпосылки для усмотрения сотрудниками оперативных подразделений ОВД в определении вариации оперативно-розыскного решения: заводить ДОУ с последующим проведением ОРМ либо проводить ОРМ без заведения ДОУ как такового. Допускаемый законодателем правовой люфт, на наш взгляд, является неоправданным и неприемлемым, так как расширяет юридическую основу оперативно-розыскного документирования действий фигурантов, представляющих оперативный интерес, образует трещину в юридической силе и значении накапливаемых фактических данных, подрывает перспективы их ис-

¹ Гусев В.А., Луговик В.Ф. Теория оперативно-розыскных процедур: монография. М.: Проспект, 2019. С. 131.

пользования в уголовном судопроизводстве. Важно помнить, что принятие оперативно-розыскных решений влечет наступление юридически значимых последствий и любые сомнения в правомерности действий субъектов ОРД будут в дальнейшем оцениваться судом в пользу разрабатываемых лиц.

В контексте рассматриваемого вопроса, проанализировав положения ч. 2 ст. 10 и подп. 1 п. 2 ч. 1 ст. 7 Закона об ОРД, согласно которым к основаниям для заведения ДОУ относятся ставшие известными осуществляющим ОРД органам сведения о лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправное деяние, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, к резонному заключению приходит Л.А. Ельсаев. Он справедливо считает, что такая формулировка закона фактически оставляет решение вопроса о начале оперативно-розыскного производства на полное усмотрение оперативной службы: она не требует обоснования этого решения с точки зрения степени достоверности имеющихся сведений, их важности, необходимости, доказательственности, реальности в конкретной ситуации и в отношении конкретного лица¹.

В унисон с наблюдениями Л.А. Ельсаева уязвимость исследуемых нормативных предписаний мгновенно была взята на вооружение представителями адвокатского корпуса. В частности, они настаивают на том, что обоснованность заведения ДОУ проверить невозможно. Информация без надлежащей степени достоверности становится основанием для заведения ДОУ, и это без учета того, что недобросовестный сотрудник и вовсе может придумать такую информацию, сославшись на конфиденциальный источник². Схожая ситуация стала предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации по жалобе гражданки И.Г. Черновой, утверждающей, что основанием для заведения в отношении нее дела предварительной оперативной проверки и проведения ограничивающих конституционные права че-

¹ Ельсаев Л.А. Проблемы оперативно-розыскного обеспечения соблюдения прав и свобод человека и гражданина // Актуал. проблемы оперативно-розыскной и администрат. деятельности органов внутренних дел: науч. журн. 2009. № 3. С. 61.

² Капканов В.И. Проблемы осуществления надзора за оперативно-розыскной деятельностью // Адвокат. 2009. № 9.

ловека ОРМ стало недостоверное сообщение, полученное от негласного источника информации.

Сложившаяся в нормативном поле и оперативно-розыскной практике своего рода волатильность в силу реализуемых контрольно-надзорных правоотношений не могла избежать внимания уполномоченных прокуроров, осуществляющих надзор за законностью решений о заведении ДОУ. Понимая глубину проблемы, они неоднократно выступали с предложением оптимизации надзорного производства в исследуемом направлении их работы, отражая свою профессиональную озабоченность на страницах научно-теоретических изданий. В частности, Г.В. Дытченко и Е.Л. Никитин указали на «целесообразность более активного участия прокурора в установлении законности ОРД путем согласования с ним решений о заведении или прекращении ДОУ. По их мнению, таким образом удалось бы существенно сократить случаи необоснованного заведения и прекращения ДОУ, нарушения сроков при их заведении, а также допускаемых при осуществлении ОРД иных злоупотреблений»¹.

С высокой степенью уверенности считаем, что видение авторитетных специалистов имеет рациональную составляющую, так как совершенно обоснованно усиливает позиции уполномоченных прокуроров при обеспечении законности на стадии заведения дел оперативного учета. По меньшей мере такой подход позволил бы вести речь о солидарной ответственности сотрудников оперативных подразделений с надзирающими прокурорами за вовлечение объектов оперативной заинтересованности в орбиту оперативно-розыскных отношений и проведение в их адрес ОРМ. Одновременно обозначенная идея ведет к сильному крену в сторону расширения полномочий прокуроров, осуществляющих надзорную деятельность в сфере ОРД, блокирующему ее воплощение в реальной действительности. Все дело в одном из ключевых принципов ОРД – в принципе наступательности, предполагающем быстрое (оперативное) реагирование на преступные проявления путем принятия и реализации оперативно-розыскных решений на опережение действиям криминального элемента.

¹ Дытченко Г., Никитин Е. Проблемы организации надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности // Законность. 2008. № 10. С. 15.

Сочетание этого принципа с процессами согласования решения о заведении ДОУ с уполномоченным прокурором видится нам сомнительным.

Отсутствие адекватной реакции оперативных работников в виде предварительной проверки или оперативной разработки на поступившую информацию о признаках подготовки и совершения преступления является нарушением прав потерпевшего и общества в целом на защиту со стороны государства и требует незамедлительного прокурорского реагирования. Нарушением будет также необоснованное заведение дела оперативной разработки при отсутствии достаточных на то оснований¹.

Обобщая и осмысливая критические суждения уважаемых ученых, с которыми мы преимущественно согласны, соизмеряя чувствительность вышеуказанных положений Закона об ОРД с потребностями эффективной организации прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскных решений о заведении ДОУ, можно прийти к следующим выводам и предложениям.

Во-первых, законодательная регламентация оснований для заведения дел оперативного учета нуждается в системной корректировке. Наиболее оптимальный ее вариант представляется в четком формулировании таких оснований и их закреплении в ст. 10 Закона об ОРД, снимая знак равенства с правовыми основаниями для проведения ОРМ. Примером может служить опыт законодателя Украины, где соответствующие положения обозначены в одноименном Законе «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 9-1).

Во-вторых, стадия сбора первичных материалов, особенно формирующихся при работе с конфидентами, на самом деле является уязвимой с точки зрения оценки уполномоченными прокурорами оперативно-розыскной информации (фактических данных) в качестве оснований для заведения дел оперативного учета. В связи с этим, руководствуясь результатами интервьюирования сотрудников оперативных подразделений ОВД и уполномоченных прокуроров, а также ранее проведенных исследований, про-

¹ *Потапов С.А.* Осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в оперативно-розыскной деятельности // Социально-экономические явления и процессы. 2016. № 12. С. 173.

ведених в рамках оперативно-розшукової науки¹, можна пропонувати, як нам здається, компромісний варіант критеріїв, які в сукупності відображають обґрунтованість і правомірність приймаємих оперативно-розшукових рішень, а значить, і їх законність. К таким причисляємо:

1) відносимість до компетенції, т.е. відповідність змісту одержаної інформації завданням і повноваженням оперативних підрозділів ОВД;

2) достовірність, т.е. надійність не викликаючих сумніви джерел інформації, відповідність одержаної інформації реальним фактам або подіям, які відбулися, відбуваються або можуть відбутися;

3) повнота, т.е. рівень відображення в ній ознак, присутніх визначеним об'єктам, фактам, подіям або явищам, а також її всебічність, конкретність і деталізованість;

4) своєчасність, а саме оцінка співвідношення строку одержання інформації до вже завершених подій або проміжку часу, після якого вони повинні відбутися (т.е. визначення строку, можливості і характеру подальших подій, а також прийняття подальшого оперативно-розшукового рішення);

5) важливість, т.е. цінність і значущість одержаної первинної оперативно-розшукової інформації для рішення завдань боротьби з злочинністю, прогнозування ступеня суспільної небезпеки протиправного діяння і роз'яснення, чи відбувся або підготовці до якого саме злочину може свідчувати одержана інформація.

При всій зрозумілій умовності вказаних критеріїв вони можуть служити базовим орієнтиром в організації ефективного нагляду за законністю оперативно-розшукових рішень про заведення ДОУ.

В-третьє, в розвиток загальної концепції оптимізації прокурорського нагляду за законністю рішень в ОРД ОВД, руко-

¹ Баб'як А.В. Первинна оперативно-розшукова інформація: поняття та джерела отримання // Правове, організаційне та методичне забезпечення діяльності підрозділів ДСБЕЗ: тези доповідей та повідомлень учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції 10 червня 2011 р. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. С. 26.

водствуясь стремлением укрепления законности на стадии принятия решений о заведении ДОУ, организации сбалансированных оперативно-розыскных и контрольно-надзорных правоотношений между сотрудниками оперативных подразделений и уполномоченными прокурорами, выступаем с предложением о необходимости письменного информирования прокурора о заведении ДОУ. Такое информирование, на наш взгляд, по аналогии с предписаниями ч. 3 ст. 9 Закона Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» должно происходить на протяжении суток. Соответствующие изменения необходимо внести в положения ст. 10 Закона об ОРД.

О.В. Расторопова,
старший научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Эвристика против логики при использовании искусственного интеллекта в информационном обеспечении работников прокуратуры

Стремительное развитие процессов глобальной информатизации привело к проникновению современных информационных технологий не только во все сферы экономики и социальной сферы, но и в систему государственного управления, включая правотворчество и правоприменение.

Новые сложнейшие и очень быстро возникающие и развивающиеся вызовы современности, такие, как трансформация, интенсивное развитие робототехники, технологий и юнитов искусственного интеллекта, не могут не отражаться на состоянии и развитии законодательства в самых разных сферах общественных отношений в сложных и весьма противоречивых условиях перехода к информационному обществу.

Интенсивно развивающиеся технологии искусственного интеллекта все сильнее пронизывают жизнь общества и государства, и, конечно, вопрос об их использовании государством для

выполнения различных собственных задач является высокоактуальным.

Именно искусственный интеллект («термин «искусственный интеллект» был введен Джоном Маккарти в 1956 г.) – «умные машины» – сегодня выступает «прорывной» инновацией, системным аттрактором (центром схождения) для развития значительного числа горизонтов и сфер научных разработок. Его возникновение относят к 1957 г., когда А. Ньюэлл, Г. Саймон и К. Шоу разработали программу для игры в шахматы, в основе которой лежал «эвристический» подход, т.е. определенные правила выбора при отсутствии точных теоретических оснований. В 1963 г. в рамках данного подхода Дж. Маккарти изобрел язык программирования ЛИСП. Вскоре после этого, в 1965 г., Дж. А. Робинсон разработал более совершенный язык программирования ПРОЛОГ с встроенными процедурами логического вывода¹.

Э. Хаскинс, С. Арора и У. Нилавар указывают, что существуют и содержательно более широкие определения понятия искусственного интеллекта. Так, искусственный интеллект они рассматривают как коммуникативно-логистическую платформу, лежащую в основе как минимум десятка перспективных технологий, включая мобильный Интернет, «Интернет вещей», продвинутую робототехнику и автономные средства передвижения².

А.В. Незнамов, например, характеризует искусственный интеллект как систему, которая способна мыслить и действует подобно людям, т.е. систему, которая не думает как человек, но действует как он; как систему, которая думает рационально; как систему, которая действует рационально, составляя упрощенную модель идеальной интеллектуальности³.

Э. Рич и К. Кнайт определяют искусственный интеллект как «науку о том, как научить компьютеры делать то, в чем люди в настоящее время их превосходят».

¹ Искусственный интеллект. Большая Российская энциклопедия. М.: «Большая Российская энциклопедия». 2008. Т. 11. С. 733.

² Haskins A., Arora S., Nilawar U. Impact of Artificial Intelligence on Indian Real Estate: Transformation Ahead (Влияние искусственного интеллекта на индийскую недвижимость: доминирующая трансформация) // Colliers radar Property Research (India). 05.10.2017.

³ Незнамов А.В. К вопросу о применении технологий искусственного интеллекта в правосудии: терминологический аспект // Арбитраж. и граждан. процесс. 2019. № 10. С. 16.

Несмотря на то что в этой области ведется множество научных разработок, исследователи отмечают, что до сих пор нет согласованного (общепризнанного, конвенционально признаваемого всеми теоретиками и практикующими специалистами) универсального исчерпывающе четкого и однозначного определения понятия «искусственный интеллект».

Дефиниция искусственного интеллекта во многом (если не вообще определяющим образом), обоснованно пишет А.В. Шилейко, зависит от целей, которые ставит перед собой исследователь.

Сейчас проблемами разработки и использования искусственного интеллекта в большей степени занимается научное сообщество, однако участие в этом процессе государства совершенно необходимо.

При обосновании форм такого участия следует учитывать, что большая часть исследований и разработок ученых и специалистов в различных сферах информатики, к которым относится и искусственный интеллект, нацелена на создание информационных технологий для обработки любых видов информации без участия человека. И лишь некоторые из них, связанные с созданием разнообразных интерактивных экспертных систем, предусматривают принятие решений самим человеком, получающим ориентирующую информацию в диалоге с искусственным интеллектом.

Соответственно напрашивается разграничение на государственном уровне тех сфер общественных отношений, в которых могут использоваться автономно работающие информационные технологии с использованием элементов искусственного интеллекта либо возможно использование исключительно интерактивных систем, в которых участие специалиста, уполномоченного государством, должно стать обязательным.

Являясь гарантом надлежащего исполнения нормативных правовых актов, прокуратура Российской Федерации нуждается в своевременном обеспечении информацией, которое должно осуществляться непрерывно и в значительных объемах. При этом значительная часть такого обеспечения должна осуществляться не в автоматизированном, без участия человека, а только в интерактивном режиме.

Одной из важных гарантий обеспечения должной эффективности работы органов прокуратуры на этом направлении является законодательно оформленное возложение на Генеральную прокуратуру Российской Федерации функции ведения государственного единого статистического учета.

К примеру, в связи с принятием Федерального закона от 27.12.2019 № 487-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре» в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» внесены изменения, которые предусматривают осуществление Генеральной прокуратурой Российской Федерации государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре, проведение федерального статистического наблюдения на основе первичных статистических данных, предоставляемых государственными органами. Также Генеральная прокуратура Российской Федерации в целях государственного единого статистического учета осуществляет создание, развитие, ввод в эксплуатацию и обеспечение функционирования государственной автоматизированной системы правовой статистики и является ее оператором. Для эксплуатации государственной автоматизированной системы правовой статистики могут использоваться государственные информационные системы и программно-технические средства иных государственных органов, обладающих соответствующими первичными статистическими данными.

Приказы Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам государственного единого статистического учета и государственной автоматизированной системы правовой статистики, согласованные с федеральными государственными органами и федеральными органами исполнительной власти, обладающими соответствующими первичными статистическими данными, являются обязательными для исполнения указанными государственными органами.

В целях оптимизации процесса получения органами прокуратуры соответствующей информации осуществляется все более широкое внедрение современных методов получения необходимой информации, в том числе с использованием цифровых технологий. При этом многие операции по обработке статистической отчетности осуществляются в автоматизированном режиме, что способствует повышению их объективности, гарантируя защиту итоговых результатов обработки от какого-либо вмешательства.

В то же время проводимые мероприятия по внедрению в практику работы органов прокуратуры новых информационных технологий с элементами искусственного интеллекта требуют более детального анализа их целевых установок и научного обоснования предлагаемых к использованию информационных технологий. При этом, для того чтобы поднять на более высокий качественный уровень аналитическую поддержку принимаемых прокурорами решений, необходимо правильно выбрать именно те элементы искусственного интеллекта, которые не приводят к возникновению высокого уровня рисков совершения юридических ошибок¹.

Для той части информационного обеспечения органов прокуратуры, которая связана с оптимизацией обработки больших потоков однотипных данных, чтобы придать этому процессу максимальную оперативность, возможно осуществить поэтапное внедрение новых информационных технологий, в частности таких технологий искусственного интеллекта, которые обеспечивают автоматизированную обработку информации.

В то же время на повестке дня стоит задача обработки не только и не столько огромного объема однотипной информации, но и обеспечения эффективной информационной поддержки разноплановой деятельности, связанной с производством прокурорских проверок. При этом необходимо использование комплексного информационного обеспечения с элементами искусственного интеллекта различного вида.

¹ *Ошибки при раскрытии и расследовании экономических преступлений* / под ред. А.И. Бастрыкина, А.Ф. Волынского и В.А. Прорвича. М.: «Спутник+», 2018.

Для производства предварительной обработки большого объема «рутинной» информации вполне можно обойтись и без участия человека. Но соответствующие алгоритмы должны быть нацелены на такие форматы представления результатов автоматизированной обработки информации, которые учитывают особенности их последующей интерпретации и дальнейшего использования прокурором в «ручном» режиме. Как вариант, может быть предусмотрено их последующее использование в рамках интерактивных экспертных систем, в режиме диалога «прокурор – компьютер», что обеспечивает ряд новых возможностей надлежащей информационной поддержки работников прокуратуры. При этом также могут быть обеспечены и дополнительные возможности контроля за этой деятельностью.

В связи с этим поэтапное внедрение в прокурорскую деятельность некоторых видов технологий искусственного интеллекта представляется актуальным и своевременным. Вместе с тем встает ряд вопросов о тех критериях, причем не технического или информационно-технологического характера, а «юридически-правового» характера, которые могут быть использованы для отбора конкретных элементов искусственного интеллекта, обеспечивающих надлежащую информационную поддержку прокурорской деятельности, но не приводящих к потере правового статуса принимаемых решений и возникновению высокого уровня рисков совершения юридических ошибок.

Одним из направлений исследований для формирования необходимой системы критериев является, по нашему мнению, анализ особенностей построения логических связей в той системе обрабатываемых сведений, которые имеют правовой статус, а результаты их обработки – правовые последствия. При этом юристы еще на стадии получения высшего образования усваивают особенности дедуктивной и индуктивной логики и доводят применение соответствующих логических конструкций до автоматизма, уже не задумываясь об их специфике. Но при выборе тех элементов искусственного интеллекта, которые могут быть использованы для информационного обеспечения прокурорской деятельности, это имеет особое значение.

Как уже отмечалось выше, начало научных разработок в сфере искусственного интеллекта было связано с разработками

программ для игры в шахматы на основе эвристических подходов. То есть ученые попытались раскрыть особенности принятия решений на уровне творческих озарений при отсутствии точных теоретических оснований для них, а затем смоделировать такое поведение с помощью компьютерных программ.

Если рассмотреть этот процесс с точки зрения построения логических конструкций, характерных для всех отраслей юридических наук, то можно отметить, что для эвристических подходов характерны «логические разрывы». То есть после многократных неудачных попыток выстроить исходные данные в определенную логически выстроенную схему, позволяющую прийти к логически обоснованному решению, ситуация нередко представляется неразрешимой. Однако некоторые специалисты, «загрузившие» в свою память всю систему исходных данных, через некоторое время могут «увидеть» решение данной проблемы. Нередко такое «озарение» приходит даже во сне.

Здесь важно обратить внимание на то, что когда лицо, нашедшее подобное нетривиальное решение, пытается объяснить, как ему пришло в голову данное решение, оно не может дать вразумительного объяснения. Часто приходится слышать ссылки на интуицию, различные таланты и даже на гениальность таких лиц. Но логически обоснованного пути к получению данного результата при этом найти не удастся.

Понятно, что для того, чтобы уличить подозреваемого в совершении конкретного преступления на основании внезапного «озарения» следователя, прокурора или судьи, такие способы принятия решений неприемлемы. Поэтому ряд элементов искусственного интеллекта, в которых используются различные системы эвристического программирования, для информационного обеспечения прокурорской деятельности необходимо признать неприемлемыми. Тот же вывод можно сделать и в отношении закупок подобных «фирменных» компьютерных программ.

В данной связи необходимо особую бдительность проявлять по отношению к рекомендациям об использовании для информационного обеспечения прокурорской деятельности «документальной информатики» и соответствующего программного обеспечения. Понятие «документальная» не должно вводить в заблуждение, поскольку данное направление науки информатики

было развито для систематизации и изучения особенностей научных публикаций – монографий, статей, докладов, патентов, чтобы проникнуть в тайны творчества ученых и изобретателей.

То есть предметом научных исследований стала творческая деятельность ученых, в которой неизбежно присутствуют определенные элементы эвристики, уже обсуждавшиеся выше. Поэтому с точки зрения подходов, развиваемых в рамках юридических наук, здесь также в алгоритмах информационного обеспечения деятельности ученых и специалистов проявляются явно выраженные логические разрывы.

Поэтому значительно больший интерес с точки зрения надлежащего информационного обеспечения прокурорской деятельности представляет ряд других элементов искусственного интеллекта. Среди них следует обратить внимание не только на нейронные сети, но и на логические рассуждения на основе прецедентов, весьма близкие по своей идеологии к тем принципам, которые заложены в основу работы нейронных сетей, методы конструктивной индукции, эволюционное программирование и ряд других. Их общей особенностью является возможность применения для обработки очень больших массивов данных, характеризующихся высокой степенью разнородности, а также отсутствием их общей информационной модели.

По результатам проведенного анализа сделан ряд выводов о том, что наиболее часто в практике управления деятельностью правоохранительных органов используются такие элементы искусственного интеллекта, как гипертекстовые технологии. С юридической точки зрения алгоритмическое построение данной технологии близко по смыслу к процессу толкования положений действующего законодательства с применением соответствующих нормативных правовых актов разного вида и уровня. Вместе с тем их применение требует введения в соответствующие системы информационного обеспечения прокурорской деятельности интерактивных экспертных систем с обширными библиотеками знаний.

Потребность в разработке интерактивных экспертных систем, позволяющих построить информационное обеспечение прокурорской деятельности в виде диалога прокурора с компьютером, не только выдающим по запросу прокурора справочные

данные, но и выполняющим определенные логические и иные операции с определенными массивами информации, привела к созданию методов, технологий и программных средств переноса знаний в базу знаний системы. В полной мере это можно отнести и к формированию базы знаний, необходимых для комплексного информационного обеспечения прокурорской деятельности с использованием электронных документов, компьютерной информации и информационных технологий с элементами искусственного интеллекта.

Речь идет не только о системе научных знаний, накопленных учеными в различных отраслях юридических наук. В данную базу знаний должны быть включены и результаты реальной правоприменительной практики, сформированные специалистами в различных сферах деятельности правоохранительных органов.

Важно обратить внимание на то, что большая часть из перечисленных выше элементов искусственного интеллекта не связана с применением эвристических подходов с разрывами логических построений обрабатываемой информации, характерными для эвристических подходов. Вместе с тем при использовании нейросетевых алгоритмов возникает ряд других проблем, из-за которых при обработке информации могут возникнуть трудно-выявляемые юридические ошибки. Это связано с использованием при их настройке системы прецедентов, что характерно для англосаксонской правовой семьи, имеющей мало общего с принципами построения российского законодательства и судебной системы¹.

В то же время даже отрывочные сведения о небольшом удельном весе направленных в суд уголовных дел, возбужденных по инициативе прокуроров, дают определенные основания считать, что это может быть обусловлено формальным их подходом к отмене постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, недостаточно глубоким анализом ими материалов проверок сообщений о преступлениях. С одной стороны, это препятствует формированию ими конструктивной описательно-мотивировочной части постановления об отмене постановления об отказе в возбуждении

¹ *Волинский А.Ф., Прорвич В.А. Электронное судопроизводство по преступлениям в сфере экономики (науч.-практ. аспекты): монография. М.: Экономика, 2019.*

уголовного дела, с другой – не позволяет распознать действительные признаки преступлений в изучаемых материалах, т.е. выявить нарушение закона, допущенное следователем или дознавателем.

Полагаем, что устранению этого недостатка в определенной мере может способствовать разработка, апробирование и внедрение в практику новых информационных технологий с элементами искусственного интеллекта и соответствующих программных средств для анализа и оценки прокурорами рассматриваемых процессуальных решений. Вместе с тем для определения возможности полноценной и объективной оценки их законности и обоснованности с использованием элементов искусственного интеллекта и рекомендации для широкого практического использования необходимо выполнение дополнительных исследований.

А.И. Шмарев,
доцент кафедры
ФГБОУ ВО «Удмуртский
государственный университет»,
кандидат юридических наук

**Всегда ли соблюдаются права потерпевшего
при рассмотрении судом ходатайств о разрешении отмены
постановления о прекращении уголовного дела (уголовного
преследования)?**

Федеральный законодатель, выполняя постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.11.2017 № 28-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина М.И. Бондаренко», внес изменения в отдельные положения УПК РФ, регламентирующие порядок отмены постановления следователя (дознателя) о прекращении уголовного дела или уголовного преследования только с разрешения суда в тех случаях, когда истек один год с момента вынесения обозначенного процессуального решения.

Основания для прекращения уголовного дела или уголовного преследования перечислены в ст. 24–28¹ УПК РФ. За некоторым исключением такое решение принимается в отношении подозреваемого или обвиняемого.

Уголовное преследование не может быть прекращено по определенным в законе основаниям, если подозреваемый или обвиняемый возражает против этого (ч. 2 ст. 27 УПК РФ).

Тогда, когда собранными по уголовному делу доказательствами устанавливается лицо, совершившее преступление, в отношении него в установленных законом случаях возбуждается уголовное дело, либо оно может быть задержано в порядке ст. 91 и 92 УПК РФ, либо к нему может быть применена мера пресечения до предъявления обвинения, либо оно может быть уведомлено о подозрении в совершении преступления (п. 1–4 ч. 1 ст. 46 УПК РФ). В результате перечисленных действий обозначенное лицо становится подозреваемым.

Случаи наделения гражданина статусом обвиняемого перечислены в ч. 1 ст. 47 УПК РФ (в отношении него вынесено постановление о привлечении в качестве обвиняемого, либо вынесен обвинительный акт, либо составлено обвинительное постановление).

Общеизвестно, что на практике возникают случаи, когда на момент принятия решения о возбуждении уголовного дела данные о лице, совершившем преступление, неизвестны, поэтому уголовные дела возбуждаются по факту совершения преступления.

Нередки случаи, когда следователь (дознатель) принимает по таким уголовным делам решения о прекращении уголовного дела (как следует из смысла ст. 27 УПК РФ, уголовное преследование прекращается только в отношении конкретного лица – подозреваемого или обвиняемого).

Для того чтобы рассмотреть возможность отмены постановления о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) по истечении одного года с момента его вынесения, прокурор или руководитель следственного органа ходатайствуют об этом в форме постановления перед судом.

Как нам представляется, если постановление о прекращении уголовного дела или уголовного преследования считает незакон-

ным и необоснованным потерпевший, то он обжалует его либо в суд в порядке ст. 125 УПК РФ, либо прокурору, если постановление выносил дознаватель, или вышестоящему прокурору на постановление нижестоящего прокурора, либо руководителю следственного органа, если постановление выносил следователь, или вышестоящему руководителю следственного органа на постановление нижестоящего руководителя, которые при его отмене должны учитывать положения ч. 1¹ ст. 214 УПК РФ.

В ст. 214¹ УПК РФ среди лиц, которые вправе участвовать при рассмотрении судом ходатайства об отмене постановления о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), указаны: прокурор; лицо, в отношении которого прекращено уголовное дело или уголовное преследование; потерпевший; защитники; законные представители (представители); лицо, возбудившее ходатайство (участие последнего обязательно).

В рассматриваемом нами случае (когда прекращено уголовное дело (уголовное преследование), возбужденное по факту совершения преступления) в судебном заседании, где будет рассматриваться ходатайство прокурора или руководителя следственного органа об отмене постановления либо жалоба потерпевшего на соответствующее постановление, фактически будет отсутствовать лицо, совершившее преступление.

Именно на защиту интересов от необоснованного возобновления прекращенного уголовного преследования граждан, пребывающих под постоянной угрозой привлечения к уголовной ответственности, и направил Конституционный Суд Российской Федерации свое постановление от 14.11.2017 № 28-П.

Суд вправе отменить постановление о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), как явствует из постановления от 14.11.2017 № 28-П, только если выявились новые сведения о виновности лица в совершении преступления, если такая отмена необходима для восстановления справедливости и предупреждения новых преступлений, а также если не истекли сроки давности привлечения лица к уголовной ответственности (ч. 3 ст. 214 УПК РФ).

Между тем постановление о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), затрудняющее потерпевшему право на доступ к правосудию, при такой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в постановлении от

14.11.2017 № 28-П, сам потерпевший будет обречен на «неотмене» постановления судом, рассмотревшим его жалобу, так как суд будет связан обозначенной позицией, даже если и установит какую-либо неполноту предварительного следствия (дознания) или иные нарушения УПК РФ, дающие основания для отмены такого решения, но отменить его не сможет. В противном случае такое решение суда отменит вышестоящий суд по жалобе сторон или по представлению прокурора.

Таким образом, отмечаем существенный перекос в сторону защиты интересов подозреваемых и обвиняемых, находящихся под постоянной угрозой привлечения к уголовной ответственности, которые думают об отмене постановления о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), в то время когда потерпевшее от преступления лицо остается в этом случае незащищенным, оно не сможет преодолеть препятствие на доступ к правосудию в виде незаконного и необоснованного постановления следователя (дознателя) о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), которое по истечении года с момента его вынесения суд в вышеуказанном случае не сможет отменить.

В связи с этим полагаем необходимым внести соответствующие изменения в УПК РФ, чтобы соблюсти одно из назначений уголовного судопроизводства – защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений.

О.А. Рягузова,
прокурор отдела 27 управления
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Правовой статус прокуратуры Российской Федерации
как субъекта международного сотрудничества
в сфере борьбы с международным терроризмом
и насильственным экстремизмом**

Статьей 2 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральная прокуратура Российской Федерации наделена правом в пределах своей компетенции осуществлять прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничать с ними, заключать соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвовать в разработке международных договоров России.

В функции Генеральной прокуратуры Российской Федерации в части международного сотрудничества входит деятельность по следующим направлениям: 1) организация международного сотрудничества в рамках Организации Объединенных Наций (ООН) и других международных межправительственных организаций: Международной организации уголовной полиции (Интерпола), Европейского полицейского ведомства (Европола) и др.; 2) организация международного сотрудничества на постсоветском пространстве в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ); 3) участие в международном сотрудничестве в рамках Совета Европы; 4) участие в разработке двусторонних и многосторонних международных договоров и заключение международных соглашений по вопросам оказания правовой помощи в сфере уголовного судопроизводства и борьбы с преступностью; 5) направление и исполнение запросов: о выдаче лиц для осуществления уголовного преследования или исполнения приговора, запросов о передаче лиц, осужденных к отбыванию наказания в виде лишения свободы, а также лиц, в отношении которых принято решение о применении принудительных мер медицинского характера, запросов об оказании правовой помощи по уголовным

делам, в том числе решение вопросов возврата имущества, полученного в результате совершения преступления, запросов о передаче материалов уголовного дела для осуществления уголовного преследования.

Организация Генеральной прокуратурой Российской Федерации международного сотрудничества заключается во взаимодействии с прокуратурами других государств с целью консультирования по правовым вопросам, обмена делегациями сотрудников для передачи опыта, проведения дипломатических и научно-практических конференций, семинаров, организации переговоров и иных встреч генеральных прокуроров и других уполномоченных должностных лиц.

Генеральная прокуратура Российской Федерации определена центральным органом по реализации положений о сотрудничестве по вопросам выдачи и правовой помощи по уголовным делам, содержащихся в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г., Конвенции ООН против коррупции 2003 г., Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. и Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок 1997 г.

На сегодняшний день Генеральная прокуратура Российской Федерации имеет 5 многосторонних и 80 двусторонних межведомственных соглашений и иных договоренностей о сотрудничестве с партнерами из 66 иностранных государств. За последние 5 лет подписано около 30 таких договоренностей¹.

Начиная с 2007 г. на основе соглашений с компетентными органами иностранных государств разрабатываются и подписываются программы сотрудничества. Программы принимаются на 1–2 года и предусматривают обмен опытом и налаживание практического взаимодействия по актуальным вопросам, представляющим взаимный интерес. За это время подписано 48 программ с партнерами из 28 иностранных государств, реализовано 40 программ сотрудничества, проведено более 130 предусмотренных ими мероприятий: консультаций, встреч, семинаров и круглых столов².

¹ Сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/ms/> (дата обращения: 02.05.2020).

² Там же.

Вопросы международного сотрудничества органов прокуратуры в противодействии терроризму и другим формам насильственного экстремизма находят отражение практически в каждом программном документе, в той или иной степени они обсуждаются в ходе большинства мероприятий. И это связано с тем, что как глобальное явление терроризм в настоящее время представляет угрозу всему мировому сообществу, является вызовом человечеству и сложившимся общественным отношениям. С каждым днем все более очевидной становится его основная цель – разрушение моральных ценностей современного человеческого общества и создание на его руинах нового мироустройства, управляемого приверженцами идей насильственного экстремизма.

Несмотря на то что на пути к совершению террористического акта экстремизм должен принять крайние формы, его нельзя снимать со счетов и расценивать как менее опасное явление только лишь по причине отсутствия явных жертв или их малого количества, поскольку именно такой деятельностью достигаются самые разрушительные цели.

Поскольку терроризм давно перестал быть проблемой отдельных государств, он вышел за пределы национальных границ и благодаря современным технологиям живет не только среди людей, но и в глобальной сети. Серьезные глобальные изменения в социально-экономической жизни мирового сообщества, такие как пандемия и связанные с ней культурно-нравственные колебания, обнажают необходимость выстраивания взаимоотношений между государствами на всех направлениях в новом формате взаимоотношений, коррелирующими с теми переменами, которые происходят в обществе, выработки новых форм и методов противодействия ему. Сегодня все более очевидным становится необходимость разработки новых договоренностей, которые позволят противостоять видоизменившимся угрозам в новом формате межгосударственного сотрудничества.

Вопросы противодействия терроризму отражены во многих международных документах. Одним из основных документов, определяющих цели международной уголовной политики в сфере борьбы с терроризмом, является Глобальная контртеррористическая стратегия, принятая 8 сентября 2006 г. Генеральной

Ассамблеей ООН¹, где предусмотрен ряд мер, целью которых являются как ограничение условий, способствующих распространению терроризма (например, продолжение урегулирования международных и межгосударственных конфликтов), так и обеспечение неотвратимости правосудия для террористов (их арест, осуждение или экстрадиция).

К числу международных правовых актов по борьбе с терроризмом относятся Конвенция о преступлениях и некоторых других актах, совершаемых на борту воздушных судов, 1963 г., Конвенция о борьбе с незаконным захватом воздушных судов 1970 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации, 1971 г., Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов, 1973 г., Международная конвенция о борьбе с захватом заложников 1979 г., Конвенция о физической защите ядерного материала 1980 г., Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства, 1988 г., Протокол о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе, 1988 г. вместе с дополняющим Протоколом 2005 г., Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения 1991 г., Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом 1997 г., Международная конвенция о борьбе финансированием терроризма 1999 г., Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма 2005 г.

Что касается российского законодательства, частью которого являются нормы международного права, в ст. 9 Конституции Российской Федерации закреплен запрет пропаганды и агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, а также установлен запрет пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Эти запреты конкретизируются в фе-

¹ Resolution 60/288. The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: adopted by the General Assembly on 8 September 2006 // United Nations Office Counter-Terrorism. Counter-Terrorism Implementation Task Force (CTITF): [website]. – URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/288 (accessed: 04.05.2020).

деральных законах, а их нарушение влечет за собой предусмотренную законодательством ответственность.

Статьей 79 Конституции Российской Федерации предусмотрено право России участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя России.

В Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации 2009 г. (далее – Концепция) международному сотрудничеству в области противодействия терроризму отведен целый раздел (IV). Концепция определяет международное сотрудничество в данной области в качестве необходимого условия обеспечения эффективности противодействия терроризму, которое должно осуществляться на основе и при строгом соблюдении принципов и норм международного права, а также в соответствии с международными договорами России.

Согласно Концепции основные усилия России в рамках международного антитеррористического сотрудничества должны быть сосредоточены на выявлении и устранении пробелов в международном праве в части, касающейся регламентации сотрудничества государств в области борьбы с терроризмом; на продвижении российских международных инициатив в области противодействия терроризму; на обеспечение эффективной работы механизмов как многостороннего (в формате СНГ, Шанхайской организации сотрудничества, Организации Договора о коллективной безопасности и других международных организаций), так и двустороннего взаимодействия с партнерами по антитеррористической коалиции.

Россия является участником таких многосторонних договоров, как Европейская конвенция о выдаче 1957 г. с тремя Дополнительными протоколами к ней 1975, 1978 и 2012 гг., а также заключенной в рамках СНГ Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. с Протоколом к ней 1997 г.

С целью осуществления международного сотрудничества по уголовным делам Россия имеет специальные двусторонние и многосторонние международные договоры, регламентирующие

вопросы выдачи, почти с 80 государствами. У России имеются специальные двусторонние и многосторонние договоры о правовой помощи по уголовным делам более чем с 80 государствами.

В рамках реализации своих полномочий Генеральная прокуратура Российской Федерации осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров России.

На сегодняшний день российская прокуратура, осуществляя международное сотрудничество в сфере противодействия терроризму и иным формам насильственного экстремизма, вносит существенный вклад в установление тесного сотрудничества между государствами, международными органами и организациями, способствуя тем самым укреплению взаимосвязей по борьбе с общим врагом. На данном направлении Генеральная прокуратура Российской Федерации как субъект международного сотрудничества работает в тесном взаимодействии с иностранными коллегами и иными российскими ведомствами, также наделенными полномочиями на данном направлении.

Ю.Я. Власов,
начальник управления кадров
прокуратуры Московской области

Исключение прокурором недопустимых доказательств на досудебной стадии уголовного судопроизводства

Доказывание составляет основное содержание уголовного судопроизводства. В соответствии со ст. 50 Конституции Российской Федерации при его осуществлении не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона. В ч. 1 ст. 75 УПК РФ содержится общее понятие недопустимых доказательств, содержание которого, к сожалению, не раскрывается. Однако на основе анализа данной и других статей УПК РФ представляется возможным прийти к выводу, что ими являются доказательства, полученные с нарушением требований

уголовно-процессуального закона, регламентирующего общие и частные условия собирания доказательств.

В ходе надзорной деятельности прокуроры обязаны выявлять доказательства, не соответствующие требованиям допустимости, проверяя соблюдение установленного порядка расследования в соответствии со ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Вместе с тем продолжают встречаться случаи направления прокурорами в суд уголовных дел с недопустимыми доказательствами. Естественно, это обуславливает заявление защитниками ходатайств об исключении их из обвинения, а суды при наличии к тому оснований выносят соответствующие решения, причем зачастую еще в процессе предварительного слушания. Сказанное наводит на мысль о необходимости повышения эффективности деятельности прокуроров как субъектов обеспечения допустимости доказательств, поскольку это имеет конституционно-правовое значение. Требования об этом закреплены также в приказах Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» и от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».

Безусловно, что прокурорский надзор за исполнением законов на рассматриваемом участке требует в первую очередь его должной организации. Ее необходимыми элементами являются: информационно-аналитическое обеспечение; тщательное изучение установленных в УПК РФ критериев допустимости доказательств, материалов соответствующей надзорной и судебной практики; анализ фактов признания судами недопустимыми отдельных видов доказательств и обусловивших такие решения недостатков предварительного расследования и прокурорского надзора в досудебном производстве; разработка и реализация практических мер по устранению этих недостатков; учебно-методическая работа с прокурорами.

Однако при всей имеющейся важности и значимости роли прокурора и эффективной организации его работы на данном участке налицо определенное несовершенство норм действующего уголовно-процессуального законодательства. Представляется,

что, в первую очередь, в ст. 75 УПК РФ следует включить ч. 1¹, содержащую определение понятия недопустимых доказательств, в следующей редакции:

«1.1. Недопустимыми являются доказательства, полученные из ненадлежащего источника, ненадлежащим субъектом, с существенным нарушением общих и частных условий получения и закрепления отдельных их видов, прав и законных интересов участников процесса, установленных настоящим Кодексом.».

В соответствии с правилами, предусмотренными ч. 2 и 3 ст. 88 УПК РФ, в случаях, указанных в ч. 2 ст. 75 данного Кодекса, суд, прокурор, следователь, дознаватель признают 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. С учетом содержания указанных положений закона названные участники уголовного судопроизводства вправе исключить процессуально ущемленное доказательство из уголовного дела по собственной инициативе или по ходатайству подозреваемого и обвиняемого. Логично, что право на рассмотрение ходатайства в порядке, предусмотренном гл. 15 УПК РФ, законодателем делегировано следователю и дознавателю. Прокурор же таким правом не наделен, хотя, исходя из смысла и содержания ст. 124 УПК РФ, он вправе это сделать.

Обращает на себя внимание и содержание нормы ч. 3 ст. 88 УПК РФ о том, что доказательство, признанное недопустимым, не подлежит включению в обвинительное заключение, обвинительный акт или постановление. Буквальное толкование этой нормы дает основание считать, что прокурор может признать доказательство недопустимым и исключить его из названных процессуальных документов на этапе изучения уже оконченого производством уголовного дела, поступившего к нему с обвинительным заключением (актом, постановлением). Аналогичное мнение может сложиться и при анализе названных выше приказов Генерального прокурора Российской Федерации № 826 (п. 1.17) и от 26.01.2017 № 33 (п. 30). На наш взгляд, исключение недопустимых доказательств должно производиться прокурором

на любом этапе досудебного производства как во избежание принятия на их основании незаконных процессуальных решений, так и с целью недопущения «пополнения» уголовного дела новыми «непригодными» доказательствами по принципу «плодов отравленного дерева»: «Если выясняется, что отравлено (недопустимо) «дерево», т.е. системообразующее для «цепочки» доказательство, то отравлены и все его «плоды», поскольку допустимые доказательства не могут быть получены на основании недопустимых»¹. Например, очная ставка, проведенная с соблюдением требований ст. 192 УПК РФ между двумя ранее допрошенными свидетелями, ничтожна и подлежит исключению из числа допустимых доказательств по причине того, что предшествующий ей допрос одного из участников (показания которого существенно противоречат показаниям другого участника очной ставки) произведен с нарушением уголовно-процессуального закона (ст. 38 УПК РФ) следователем, в производстве которого не находилось уголовное дело, т.е. ненадлежащим субъектом.

Кроме того, расследование уголовного дела не всегда завершается составлением обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления. Проверка доказательств на предмет их допустимости должна производиться прокурором также при проверке законности принятых процессуальных решений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) и приостановлении предварительного расследования.

Отдельные нормы уголовно-процессуального закона обязывают дознавателя и следователя принимать процессуальные решения исключительно с согласия начальника органа дознания, прокурора либо руководителя следственного органа. Институт признания доказательств недопустимыми на них подобной обязанности не возлагает. Представляется, что подобная процессуальная самостоятельность является излишней. Ошибочное признание следователями либо дознавателями доказательств недопустимыми может создать неблагоприятные условия для дальнейшего расследования уголовного дела. Кроме того, отсутствие у них обязанности сообщить прокурору о принятом процессуаль-

¹ Курс уголовного процесса / под ред. Л.В. Головки. М., 2017. С. 453.

ном решении о признании доказательства недопустимым также создает предпосылку для несвоевременной отмены такого решения в случае его незаконности.

В связи с этим предлагаем:

дополнить ч. 2 ст. 37 УПК РФ полномочием прокурора по исключению из уголовного дела недопустимых доказательств на любом этапе досудебной стадии по результатам проверки, проведенной по жалобе участника уголовного судопроизводства или по собственной инициативе;

закрепить в ст. 88 УПК РФ право дознавателя и следователя признать доказательство недопустимым исключительно с согласия прокурора и руководителя следственного органа соответственно, а также обязанность дознавателя и следователя после принятия такого процессуального решения направлять его копию прокурору.

Г.Н. Кучеров,
прокурор отдела
уголовно-судебного
управления прокуратуры
Московской области

О механизме реализации полномочий прокурора по прекращению уголовных дел, расследованных в форме дознания

Являясь частью системы уголовного процесса, деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве имеет своей целью достижение его назначения. Именно участие прокурора в уголовном судопроизводстве обоснованно рассматривается в качестве необходимого средства обеспечения законности и важного элемента сложной системы процессуальных гарантий соблюдения прав и свобод его участников¹. Осуществляя указанную деятельность, прокурор реализует свои полномочия, под которыми в

¹ См.: Буланова Н.В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации: монография. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 45.

науке уголовного процесса принято понимать совокупность прав и обязанностей, которыми наделен прокурор в целях исполнения функций, возложенных на органы прокуратуры¹.

Как обоснованно отмечает А.А. Тушев, одни и те же полномочия прокурора одновременно могут быть направлены на реализацию им сразу нескольких функций². Из этого следует, что невозможность реализации прокурором конкретного полномочия может снижать эффективность реализации как функции надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, так и функции уголовного преследования.

Как отмечают К.И. Амирбеков и М.А. Магомедов, «с понятием «полномочие прокурора» тесно связаны три других понятия, а именно: «правовое средство», с использованием которого прокурор реализует свои полномочия; «основание», при наличии которого он вправе использовать (применить) свое полномочие; «юридическая процедура», в рамках и с соблюдением которой он осуществляет свое полномочие»³.

Отсутствие законодательной регламентации какого-либо из указанных элементов делает невозможным реализацию прокурором соответствующего полномочия, что в свою очередь ограничивает реализацию его функций в уголовном судопроизводстве. Анализ действующих положений УПК РФ свидетельствует о том, что ввиду проведенных реформ уголовно-процессуального законодательства закон частично утратил необходимую системность норм, регулирующих процессуальное положение прокурора в уголовном судопроизводстве, в связи с чем отдельные элементы вышеуказанной взаимосвязи в ряде случаев отсутствуют, что затрудняет или в некоторых случаях делает невозможным реализацию предоставленных прокурору полномочий.

Так, п. 3 ч. 1 ст. 226 УПК РФ предусматривает полномочие прокурора по прекращению поступившего к нему с обвинительным актом уголовного дела по основаниям, предусмотренным в том

¹ См., напр.: *Винокуров А.Ю.* Понятие прокурорских полномочий и источники их правового закрепления // *Прокурорский надзор: учебник* / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Юрайт, 2013. С. 185.

² См.: *Тушев А.А.* Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. С. 59–60.

³ *Амирбеков К.И., Магомедов М.А.* Полномочия прокурора и их классификация // *Юрид. мир.* 2016. № 2.

числе ст. 25, ч. 1 ст. 28 УПК РФ. Однако механизма самостоятельной реализации прокурором указанного полномочия закон не содержит.

Прекращение уголовного дела в порядке, предусмотренном п. 3 ч. 1 ст. 226 УПК РФ, возможно исключительно при установлении прокурором совокупности условий, образующих нормативные основания прекращения уголовного дела, предусмотренные ст. 25, ч. 1 ст. 28 УПК РФ. Такими условиями являются: совершение преступления лицом, подпадающим под категорию «лицо, впервые совершившее преступление»; совершение преступления небольшой или средней тяжести; возмещение ущерба или заглаживание вреда; согласие подозреваемого (обвиняемого) на прекращение уголовного дела по соответствующему основанию. Кроме того, для прекращения уголовного дела в связи с примирением сторон необходимо также установить факты примирения потерпевшего с лицом, совершившим преступление, подачи потерпевшим заявления о прекращении уголовного дела.

Прекращение уголовного дела ввиду деятельного раскаяния также требует установления наличия явки с повинной о совершенном преступлении, установления фактов способствования раскрытию и расследованию преступления, утраты лицом общественной опасности ввиду деятельного раскаяния. Однако существующее правовое положение прокурора в уголовном судопроизводстве не позволяет ему самостоятельно установить приведенную совокупность условий, а значит, и лишает его возможности реализовать предусмотренное законом полномочие. Установление таких условий, как совершение преступления лицом, подпадающим под категорию «лицо, впервые совершившее преступление», явка с повинной, установление фактов способствования расследованию и раскрытию преступления, совершения преступления небольшой или средней тяжести связано с установлением по делу обстоятельств, составляющих в силу ст. 73 УПК РФ предмет доказывания по делу, может быть установлено прокурором путем изучения поступившего к нему уголовного дела. Однако закон не содержит процессуального механизма установления прокурором по поступившему к нему уголовному делу указанных условий.

Прокурор не наделен полномочиями по установлению фактов возмещения ущерба или заглаживания вреда, примире-

ния потерпевшего с подозреваемым (обвиняемым), если указанные обстоятельства не были установлены дознавателем. Установление этих обстоятельств, как правило, происходит посредством допроса подозреваемого (обвиняемого), потерпевшего либо путем приобщения в ходе расследования подтверждающих документов.

Согласно ст. 42 УПК РФ решение о признании лица потерпевшим принимается незамедлительно после возбуждения уголовного дела, а его принятию сопутствует допрос потерпевшего, в ходе которого подлежат установлению в том числе размер причиненного ущерба или вреда (п. 1 ч. 1 ст. 73 УПК РФ) и факт возмещения ущерба или заглаживания вреда от преступления (п. «к» ч. 1 ст. 61, п. 6 ч. 1 ст. 73 УПК РФ). В случае, если ущерб на дату первоначального допроса не возмещен, дознаватель не обязан повторно допрашивать подозреваемого (обвиняемого) или потерпевшего по данным фактам перед направлением дела прокурору. Таким образом, на момент окончания предварительного расследования ущерб от преступления может быть возмещен, между сторонами достигнуто примирение, однако если указанные сведения отсутствуют в материалах уголовного дела, прокурор лишен возможности принять решение о прекращении дела в порядке, предусмотренном п. 3 ч. 1 ст. 226 УПК РФ. Кроме того, даже при наличии в деле документов о возмещении ущерба или о достижении примирения сторон прокурору в целях принятия законного решения необходимо процессуальным путем удостовериться в их действительности и добровольности достигнутого примирения.

Возможность самостоятельного установления прокурором указанных условий связана с вопросом о том, является ли прокурор в досудебном производстве полноценным субъектом доказывания. По мнению Л.В. Головки, в настоящее время на стадии предварительного расследования прокурора можно расценивать в качестве субъекта доказывания лишь в части оценки доказательств, но не в части их собирания¹. Вместе с тем представляется обоснованным мнение О.С. Капинус, которая отмечает, что

¹ См.: *Курс уголовного процесса* / А.А. Арутюнян, Л.В. Брусницын, О.Л. Васильев и др.; под ред. Л.В. Головки. М.: Статут. 2016. С. 471–472.

«процессуальные полномочия прокурора должны позволять ему влиять на сбор, проверку и оценку доказательств по уголовным делам, квалификацию содеянного, результаты расследования»¹.

УПК РФ не предусматривает полномочий по проведению прокурором допроса потерпевшего с целью установления достижения и добровольности примирения, действительности сведений о возмещении ущерба или заглаживании вреда потерпевшему, содержащихся в письменных документах. Указанное свидетельствует о том, что прокурор лишен возможности самостоятельно установить обстоятельства, необходимые для принятия решения о прекращении уголовного дела, а соответствующее полномочие прокурора фактически постановлено в зависимость от усмотрения дознавателя о необходимости повторного выяснения данных вопросов перед направлением дела прокурору, что, безусловно, нельзя признать соответствующим руководящей роли прокурора в рамках досудебного уголовного судопроизводства.

Более того, закон также ограничивает прокурора в проверке доказательств, которая согласно ст. 87 УПК РФ осуществляется посредством сопоставления их с другими доказательствами, имеющимися в уголовном деле, установления их источников, получения иных доказательств, подтверждающих или опровергающих проверяемое доказательство. В рамках досудебного производства прокурор лишен возможности проверить имеющиеся в деле доказательства путем получения новых доказательств, опровергающих или подтверждающих оцениваемое доказательство. Так, у прокурора отсутствует возможность проверить расписку о получении денежных средств потерпевшим в счет возмещения вреда путем производства следственных действий, в том числе допроса лица, ее написавшего. В свою очередь, проверка указанных обстоятельств путем внепроцессуального общения прокурора и участников уголовного судопроизводства противоречит положениям ст. 86 УПК РФ, согласно которым сбор доказательств осуществляется исключительно посредством проведения следственных и процессуальных действий, предусмотренных УПК РФ.

¹ Капинус О.С. К вопросу о процессуальном положении прокурора в уголовном судопроизводстве // Прокурор. 2013. № 2.

УПК РФ не содержит и обязанности дознавателя по выяснению отношения подозреваемого (обвиняемого) к возможности прекращения уголовного дела по анализируемым основаниям, процессуальный механизм получения такого согласия прокурором УПК РФ также не предусмотрен. В соответствии с положениями ст. 226 УПК РФ прокурор принимает процессуальное решение по результатам рассмотрения поступивших к нему материалов уголовного дела. Принятие процессуального решения на основании документов, полученных внепроцессуальным путем или отдельно поступивших прокурору от иных участников уголовного судопроизводства, является недопустимым. Это находит свое подтверждение в положениях п. 28 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 26.01.2016 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания», в котором обращено внимание прокуроров на необходимость проверки наличия такого согласия, но не на самостоятельное его получение.

Кроме того, прекращение прокурором уголовного дела в связи с примирением сторон осуществляется на основании заявления потерпевшего. По своей правовой природе указанное заявление является ходатайством участника уголовного судопроизводства о принятии процессуального решения. Однако ч. 2 ст. 119 УПК РФ не относит прокурора к субъектам разрешения ходатайств, УПК РФ также не предусматривает заявления каких-либо ходатайств участниками судопроизводства на этапе проверки уголовного дела прокурором, равно как и не предусматривает повторного разрешения прокурором ходатайств, ранее разрешенных дознавателем при производстве предварительного расследования.

Таким образом, действующее нормативное регулирование деятельности прокурора в уголовном процессе не предоставляет ему процессуального механизма проверки наличия и самостоятельного установления условий, необходимых для принятия решения о прекращении уголовного дела по основаниям, предусмотренным ст. 25, 28 УПК РФ, и, соответственно, ограничивает его полномочия по распоряжению уголовным преследованием путем его прекращения.

Представляется, что решением данной проблемы является закрепление в ч. 2 ст. 37 УПК РФ полномочий прокурора по проведению дополнительных следственных и процессуальных действий по проверке и самостоятельному установлению обстоятельств, разрешению ходатайств, а также получению заявлений и иных документов, необходимых для принятия законного и обоснованного решения о прекращении уголовного дела в порядке, предусмотренном п. 3 ч. 1 ст. 226 УПК РФ, по основаниям, предусмотренным ст. 25, 28 УПК РФ. Внесение предложенных изменений в закон позволит прокурору наиболее полно реализовывать как функцию уголовного преследования, поскольку обеспечит правовой механизм реализации его полномочий по распоряжению обвинением, так и функцию надзора за процессуальной деятельностью органов дознания, предоставив прокурору дополнительные возможности по проверке выводов дознавателя по итогам предварительного расследования.

А.Д. Слободчикова,
прокурор отдела прокуратуры
Московской области, аспирант
Университета прокуратуры
Российской Федерации

Функции и полномочия прокурора по заключению досудебного соглашения о сотрудничестве

С момента появления процедуры заключения досудебного соглашения о сотрудничестве в уголовно-процессуальном законодательстве России значительно увеличился спектр функций прокурора в процессе ее реализации.

Обращаясь к основополагающим нормам в сфере прокурорского надзора, стоит отметить, что ст. 37 УПК РФ, а также п. 2 ст. 1, гл. 3 разд. III Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предусмотрено, что прокурор осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Вместе с тем предмет надзора — соблюдение прав и свобод человека и гражданина, что является

основой уголовного судопроизводства. Поэтому прокурор наделен не только полномочием, но и обязанностью прекращать необоснованное уголовное преследование, отменять незаконные решения о привлечении лица в качестве обвиняемого, применении к нему мер пресечения, принимать меры к обеспечению прав всех лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве. Важно отметить, что одним из необходимых механизмов защиты и восстановления нарушенных прав участников уголовного процесса является право прокурора рассматривать и разрешать ходатайства и жалобы. Данное обстоятельство послужило для законодателя основанием закрепить за прокурором полномочие по заключению досудебного соглашения о сотрудничестве с лицом, в отношении которого осуществляется уголовное преследование и которое намерено сотрудничать с правоохранительными органами.

Полномочие прокурора по заключению досудебного соглашения непосредственно закреплено в ч. 5 ст. 21¹, а также в п. 5.2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ², которое реализуется на стадии досудебного и судебного процесса, отличия между которыми заключаются в объеме прав и функциях по их реализации. В свою очередь, сама процедура заключения досудебного соглашения о сотрудничестве и функции прокурора в ходе ее реализации закреплена в гл. 40¹ УПК РФ.

Рассмотрим основные положения данной главы, связанные с прокурором при реализации его полномочий в ходе рассмотрения ходатайства и заключения досудебного соглашения о сотрудничестве.

В соответствии со ст. 317² УПК РФ в первую очередь прокурор рассматривает поступившее к нему ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве и постановление следователя о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым, обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве в течение трех суток с момента его поступления. По результатам рассмотрения прокурор принимает

¹ Введена Федеральным законом от 29.06.2009 № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

² Введен Федеральным законом от 03.07.2016 № 322-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросу совершенствования порядка судопроизводства при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве» // СПС «КонсультантПлюс».

постановление об удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве либо об отказе в его удовлетворении.

В случае удовлетворения ходатайства согласно ст. 317³ УПК РФ прокурор приглашает следователя, подозреваемого или обвиняемого и его защитника и с их участием составляет досудебное соглашение о сотрудничестве. Важно отметить, что ч. 2¹ названной статьи предусмотрена обязанность прокурора разъяснить подозреваемому или обвиняемому, что:

в случае отказа от дачи показаний в суде в отношении соучастников преступления и иных лиц, совершивших преступления, его показания могут быть использованы в качестве доказательств по уголовному делу;

на основании ст. 317⁸ УПК РФ приговор может быть пересмотрен, если после назначения наказания будет обнаружено, что подсудимый умышленно сообщил ложные сведения или умышленно скрыл от следствия какие-либо существенные сведения;

он может быть привлечен к участию в уголовном деле в отношении соучастников преступления и иных лиц, совершивших преступления.

Далее, в силу ст. 317⁵ УПК РФ прокурор рассматривает поступившее от следователя уголовное дело, а также материалы, подтверждающие соблюдение условий и выполнение обязательств, предусмотренных досудебным соглашением о сотрудничестве. При согласии обвиняемого с предъявленным обвинением в случае утверждения обвинительного заключения прокурор выносит представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу.

Копия вынесенного прокурором представления вручается обвиняемому и его защитнику, которые вправе представить свои замечания, учитываемые прокурором при наличии к тому оснований.

Не позднее трех дней с момента ознакомления обвиняемого и его защитника с представлением прокурор направляет уголовное дело и представление в суд.

Частью 3 ст. 317⁷ УПК РФ предусмотрено, что судебное заседание начинается с изложения государственным обвинителем предъявленного подсудимому обвинения, после чего государ-

ственный обвинитель подтверждает содействие подсудимого следствию, а также разъясняет суду, в чем именно оно выразилось.

Несомненно, что заключение досудебного соглашения представляет собой выгодную партию как для подозреваемого, обвиняемого, так и для прокурора. В частности, первые получают гарантии быть привлеченными к уголовной ответственности только за обозначенные в соглашении действия, которые квалифицируются по пункту части статьи УК РФ (п. 5 ч. 2 ст. 317³ УПК РФ), и получить смягчение наказания в соответствии с ч. 2 и 4 ст. 62 УК РФ. Прокурор в свою очередь с помощью действий, составляющих предмет данного соглашения, получает возможность уголовного преследования не только лица, с которым заключено соглашение, но также и иных лиц, причастных к совершению преступления.

Таким образом, для прокурора деятельность по заключению досудебного соглашения о сотрудничестве с подозреваемым, обвиняемым обусловлена функцией уголовного преследования¹.

На практике сама процедура заключения досудебного соглашения имеет определенную нелогичность и вызывает немало вопросов. Д.Д. Гаджиев приводит пример практической неопределенности, когда следователь, разрешая поступившее к нему на имя прокурора ходатайство обвиняемого (подозреваемого) о заключении с ним досудебного соглашения о сотрудничестве в порядке, предусмотренном ст. 317¹ УПК РФ, выносит постановление об отказе в его удовлетворении. При этом данное решение подлежит обжалованию только руководителем следственного органа, но не лицом, которому адресовано ходатайство. Прокурору об этом решении даже не сообщается. И сам прокурор, непосредственно получивший от обвиняемого или подозреваемого такое ходатайство, не может рассмотреть его, минуя следователя, он обязан направить его на рассмотрение следователю без изъяснения своего предварительного решения или намерений.

¹ *Шадрина Е.Г.* Досудебное соглашение о сотрудничестве и роль прокурора в его заключении и выполнении // Актуал. проблемы экономики и права. 2010. № 2.

Д.Д. Гаджиев считает, что вышеуказанную проблему можно преодолеть посредством прямого направления ходатайства в адрес прокурора независимо от решения следователя. При этом следователь свое решение должен оформить не вынесением постановления о результатах рассмотрения ходатайства, а составлением заключения о целесообразности соглашения и значении для расследования уголовного дела информации, которая может быть получена в результате сотрудничества. То есть следователь рассматривает только наличие или отсутствие возможности заключения соглашения о сотрудничестве в рамках расследуемого им уголовного дела¹.

Прокурор уполномочен не только заключать досудебное соглашение о сотрудничестве, но и вносить в него изменения, а также прекращать его действие. В частности, ч. 5 ст. 317⁴ УПК РФ предусмотрено, что прокурор вправе вынести постановление об изменении или о прекращении действия такого соглашения в случае:

сообщения подозреваемым или обвиняемым лишь сведений о собственном участии в совершенном деянии или сведений, уже известных органам предварительного расследования;

отказа от дачи показаний, изобличающих других соучастников преступления;

выявления других данных, свидетельствующих о несоблюдении подозреваемым или обвиняемым условий и невыполнении им обязательств, предусмотренных досудебным соглашением о сотрудничестве.

В случае вынесения прокурором постановления об изменении досудебного соглашения о сотрудничестве составляется новое досудебное соглашение о сотрудничестве в порядке, предусмотренном ст. 317³ УПК РФ. В случае вынесения прокурором постановления о прекращении действия досудебного соглашения о сотрудничестве производство по уголовному делу осуществляется в общем порядке.

Стоит обратить внимание, что решение прокурора о прекращении досудебного соглашения о сотрудничестве выносится в рамках осуществления надзора за процессуальной деятельностью

¹ Гаджиев Д.Д. Полномочия прокурора по заключению с обвиняемым или подозреваемым досудебного соглашения о сотрудничестве // Вестн. Волгоград. акад. МВД России. 2016. № 1 (36).

органов предварительного расследования, не связано с осуществлением уголовного преследования и не может быть предметом обжалования в порядке ст. 125 УПК РФ. Законность и обоснованность принятого прокурором решения могут быть проверены в соответствии с гл. 40¹ УПК РФ вышестоящим прокурором. Данный вывод был сформулирован в постановлении Президиума Московского городского суда от 15.11.2016 по делу № 44у-0484/2016¹.

Резюмируя вышеизложенное, не остается сомнений, что прокурор наделен широким спектром полномочий в ходе заключения досудебного соглашения о сотрудничестве. Тем не менее прокурор не вправе предлагать подозреваемому или обвиняемому какие-либо льготы, связанные с изменением объема обвинения и квалификации преступления, а также назначения наказания. На примере законодательства США подобного рода заключение сделок с подозреваемым или обвиняемым принято называть «сделка о признании вины», при заключении которой со стороны прокурора могут быть предложены определенные преференции. У каждого местного прокурора разработаны типовые условия соглашений о признании вины в зависимости от вида и степени общественной опасности совершенного преступления. Данные рекомендации представляют собой некое подобие прайс-листов, определяющих возможные варианты переквалификации преступления на менее тяжкое в случае заключения с обвиняемым соглашения о признании вины².

В российской сделке с правосудием такого прайс-листа не существует, а функции прокурора в ходе заключения досудебного соглашения о сотрудничестве зависят от выполнения им полномочий, определенных в соответствии с УПК РФ, направленных на достижение процессуальной и финансовой экономии при раскрытии и расследовании уголовных дел.

¹ URL: <https://pravo163.ru/dosudebnoe-soglashenie-o-sotrudnichestve-polnomochiya-prokurora-i-sudebnyj-kontrol/> (дата обращения: 16.10.2020).

² *Евстигнеева О.В.* «Сделка о признании вины» – международно-правовой институт в российском правовом поле // Правовые проблемы науч. прогресса. М.: Юриспруденция, 2010. С. 291.

И.Н. Ефимовых,
заместитель прокурора
Опаринского района прокуратуры
Кировской области, аспирант
Университета прокуратуры
Российской Федерации

Изменение порядка допроса подсудимого в судебном заседании

Подсудимый как участник уголовного судопроизводства со стороны защиты вправе давать показания по существу предъявленного ему обвинения. Реализация данного права позволяет использовать полученные сведения для принятия законного и обоснованного решения по уголовному делу.

По общему правилу, предусмотренному УПК РФ, первыми подсудимого допрашивают защитник и участники судебного разбирательства со стороны защиты, затем государственный обвинитель и участники судебного разбирательства со стороны обвинения (ч. 1 ст. 275 УПК РФ). Суд задает вопросы подсудимому после его допроса сторонами (ч. 3 ст. 275 УПК РФ).

В то же время ч. 5 ст. 275 УПК РФ предусмотрена возможность изменения установленного порядка допроса подсудимых, если их несколько.

В научной литературе существуют две противоположные точки зрения относительно возможности изменения порядка допроса подсудимого. Одни авторы поддерживают законодателя в этом вопросе и считают вполне обоснованной возможность изменения указанного порядка в предусмотренных случаях.

Так, А.В. Смирнов и К.Б. Калиновский указывают, что «основанием данной нормы (имеется в виду ч. 5 ст. 275 УПК РФ. — *Прим. автора*) является принцип равенства сторон в состязательном процессе... допрос нескольких подсудимых, начинаемый каждый раз их защитниками, может дать неправомерный перевес стороне защиты, предоставив подсудимым возможность уже в ходе допроса беспрепятственно согласовать свои показания, своря их по показаниям первого допрошенного подсудимого»¹.

¹ Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Уголовный процесс: учебник /; под общ. ред. А.В. Смирнова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2008. С. 522.

Т.Н. Карабанова также допускает возможность изменения установленного законом порядка допроса подсудимого, при этом считает, что ч. 5 ст. 275 УПК РФ необходимо дополнить «положением, в соответствии с которым порядок допроса подсудимого может быть изменен только с согласия стороны защиты»¹.

Другая группа авторов полагает, что изменение порядка допроса подсудимого недопустимо.

В.С. Попов считает, что ч. 5 ст. 275 УПК РФ должна быть отменена, поскольку данное правовое положение «в действительности предназначено для решения задач одной из участвующих сторон – обвинения»².

Ю.К. Якимович пишет о том, что изменение порядка допроса подсудимого нарушает «принципы равенства сторон и состязательности. Поэтому ч. 5 ст. 275 УПК РФ следовало бы исключить из УПК РФ»³.

По нашему мнению, при оценке законности изменения порядка допроса подсудимого необходимо руководствоваться следующими принципиальными положениями.

В научной литературе существует разделение доказательств на обвинительные и оправдательные⁴. На основании обвинительных доказательств «устанавливается виновность конкретного лица в совершении преступления или обстоятельства, отягчающие его наказание»⁵. Оправдательными являются доказательства, «которые полностью или частично опровергают обвинение или смягчают степень вины и ответственности лица, привлеченного к уголовной ответственности»⁶.

Исходя из этого, показания подсудимого, в которых он признает свою вину и подробно сообщает об обстоятельствах совершенного преступления, устанавливают его виновность в совер-

¹ Карабанова Т.Н. Судебное следствие в уголовном процессе Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 21.

² Попов В.С. Установленный в УПК порядок допроса подсудимого: возможность его изменения // Проблемы права. 2008. № 1 (16). С. 143.

³ Якимович Ю.К. Рассмотрение уголовных дел судом первой инстанции в обычном порядке: учеб. пособие. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2015. С. 91.

⁴ См., напр.: Уголовный процесс: учебник / Л.А. Александрова [и др.] / под ред. А.Д. Прошлякова, В.С. Балакшина, Ю.В. Козубенко. М.: Волтерс Клувер, 2011. С. 311.

⁵ Там же. С. 311.

⁶ Уголовный процесс: учебник. С. 311.

шении преступления и могут быть наряду с другими доказательствами положены в основу обвинения. В этом случае такие показания являются обвинительными доказательствами. Вместе с тем если подсудимый свою вину не признает и дает показания, которые не соответствуют предъявленному ему обвинению, то такие показания являются доказательствами оправдательными.

Подсудимый в силу положений гл. 7 УПК РФ относится к участникам уголовного судопроизводства со стороны защиты. Часть 2 ст. 74 УПК РФ относит к числу доказательств показания обвиняемого, под которыми понимаются в том числе и показания, данные подсудимым в ходе судебного заседания. Допрос подсудимого как процессуальное действие преследует цель получить доказательство – показания подсудимого. В данном случае субъектом, который предоставляет показания суду, является сам подсудимый.

По общему правилу обвинительные доказательства представляются стороной обвинения, однако показания подсудимого в силу того, что они исходят от участника уголовного судопроизводства со стороны защиты, представляются стороной защиты. Вместе с тем поскольку признательные показания могут быть положены в основу обвинения, о чем подсудимый осведомлен, то функция защиты в данном случае сводится не к опровержению фактических обстоятельств, указанных в обвинительном заключении, а к обеспечению учета судом всех смягчающих наказание обстоятельств, применения положений закона об освобождении от наказания и т.д. Таким образом, сторона защиты не стремится оспорить предъявленное обвинение, а обеспечивает максимально благоприятные последствия для подсудимого при вынесении приговора.

Как государственный обвинитель, так и защитник при допросе подсудимого, признающего свою вину, устанавливают обстоятельства, подлежащие доказыванию по уголовному делу. По нашему мнению, в этом случае не имеет существенного значения, кто будет первым допрашивать подсудимого – обвинитель или защитник, поскольку обе стороны заинтересованы в том, чтобы подсудимый изложил обстоятельства дела в соответствии с предъявленным обвинением. В связи с этим считаем, что изменение порядка допроса подсудимого возможно с согласия сторо-

ны защиты и в том случае, если в деле участвует один подсудимый, который полностью признает свою вину в совершении преступления.

В случае же непризнания подсудимым своей вины функция защиты выражается в оспаривании фактических обстоятельств, изложенных в обвинении. В такой ситуации сторона защиты заинтересована первой допросить подсудимого, чтобы изложить обстоятельства дела в наиболее выгодной для себя форме. В случае же участия по делу нескольких подсудимых, как совершенно справедливо указано А.В. Смирновым и К.Б. Калиновским, их согласованные между собой, а значит, непротиворечивые показания, которые могут не соответствовать действительности, предоставляют стороне защиты преимущество в доказывании, а сторона обвинения, допрашивая подсудимых во вторую очередь, не имеет достаточно средств для выявления противоречий в показаниях.

Поэтому законодателем обоснованно предусмотрена возможность изменения порядка допроса подсудимых по ходатайству стороны. При этом мы предполагаем, что законодатель имел в данном случае в виду именно сторону обвинения, хотя при буквальном толковании ч. 5 ст. 275 УПК РФ сторона защиты также не лишена возможности заявить ходатайство об изменении порядка допроса подсудимых.

Данная норма является исключением из общего правила о порядке допроса подсудимого и ограничивает возможности стороны защиты на представление доказательств. Поэтому необходимо такое законодательное регулирование правил изменения порядка допроса подсудимого, которое бы позволяло максимально сгладить возможные негативные последствия, которые могут наступить в случае допроса подсудимого стороной обвинения в первоочередном порядке.

Как сторона обвинения, так и сторона защиты осуществляют подготовку к судебному разбирательству, в том числе составляют планы допросов потерпевших, свидетелей, подсудимых. Действующая редакция ч. 5 ст. 275 УПК РФ не содержит конкретных указаний, в какой момент может быть заявлено ходатайство об изменении порядка допроса подсудимого. При таком положении сторона обвинения вполне может заявить ходатайство

непосредственно перед допросом подсудимого, а суд вправе данное ходатайство удовлетворить. В такой ситуации сторона защиты может оказаться не готова к проведению допроса подсудимого во вторую очередь, что приведет к нарушению права на защиту. Вместе с тем заявление ходатайства об изменении порядка допроса подсудимого заранее, до начала судебного разбирательства, в письменном виде, позволило бы стороне защиты надлежащим образом подготовиться к допросу. Оптимальным, на наш взгляд, является заявление такого ходатайства не позднее чем за 3 суток до начала судебного разбирательства.

Таким образом, изменение порядка допроса подсудимого допустимо при соблюдении следующих условий:

- согласие одной стороны при наличии ходатайства противоположной стороны, заявленного не позднее чем за 3 суток до судебного разбирательства (в случае, если по делу имеется один либо несколько подсудимых);

- ходатайство стороны, заявленное не позднее чем за 3 суток до судебного разбирательства (в случае, если по делу имеется несколько подсудимых).

Окончательная редакция ч. 5 ст. 275 УПК РФ в таком случае могла бы выглядеть следующим образом:

«5. Если в уголовном деле участвует несколько подсудимых, то суд вправе по ходатайству стороны, заявленному не позднее чем за 3 суток до начала судебного разбирательства, изменить порядок их допроса, установленный частью первой настоящей статьи. В случае участия в уголовном деле одного либо нескольких подсудимых суд также вправе изменить порядок их допроса, установленный частью первой настоящей статьи, по ходатайству стороны с согласия другой стороны.»

В.Р. Ахмерова,
юрисконсульт юридической
службы УФСИН России
по Пензенской области,
аспирант Пензенского
государственного университета

**Прокурорский надзор за исполнением
законодательства в местах лишения свободы
в конце 20-х – начале 30-х гг. XX века**

Изучение особенностей прокурорского надзора за исполнением законов учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы невозможно без учета развития исторического становления в разные периоды деятельности органов прокуратуры.

Рассмотрение этапов исторического развития органами прокуратуры надзора за исполнением законов учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы позволяет изучить в первую очередь их роль в системе государственной власти, так как именно от деятельности органов прокуратуры напрямую зависит правовая защищенность и безопасность лиц, содержащихся в местах лишения свободы.

В деятельности любого учреждения и органа особое значение имеет правильное понимание основных дефиниций, используемых ими. В первую очередь, это позволяет определить компетенцию того или иного органа, в рассматриваемом случае – совокупность функций органов прокуратуры и корреспондирующих им полномочий прокуроров в определенный исторический период.

В начале XX в. произошли качественные изменения в организации и осуществлении контроля за учреждениями мест лишения свободы.

Низкий авторитет и профессиональный уровень первых советских органов юстиции, непрекращающееся вмешательство в их деятельность партийных и советских структур вынудили юридическую общественность выступить за учреждение советской прокуратуры и создание нормативной базы для ее функционирования. В результате в январе 1922 г. на IV Всероссийском съезде деятелей советской юстиции было принято решение о создании

прокуратуры и принятии нового уголовного и уголовно-процессуального законодательства¹.

28 мая 1922 г. 3-й секцией ВЦИК IX созыва было принято Положение о прокурорском надзоре², которое являлось первым в истории российской прокуратуры нормативным правовым актом, регламентирующим организацию и деятельность органов прокуратуры.

В соответствии с данным Положением на прокуратуру возлагались следующие функции:

осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных, частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений;

непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов государственного политического управления;

поддержание обвинения в суде;

наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей³.

В Положении было закреплено то, что прокуратура создается в интересах «правильной постановки борьбы с преступностью».

Прокурорский надзор за исполнением законов в местах лишения свободы в основном заключался в рассмотрении жалоб, проверке личных дел осужденных и лиц, содержащихся в местах лишения свободы. Также следует отметить, что надзор за работой наблюдательных и распределительных комиссий являлся одним из основных методов прокурорского надзора.

Полномочия прокуратуры по надзору за учреждениями мест лишения свободы расширились в связи с принятием 1 февраля 1923 г. Положения о Народном Комиссариате Юстиции.

¹ Воронин О.В. Возрождение прокурорского надзора за соблюдением законности в местах изоляции от общества в 20-е гг. XX в. // Вестн. Том. гос. ун-та. 2011. № 348.

² Постановлением ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре» // Известия ВЦИК. 1922. 16 июня.

³ Российское законодательство X–XX веков. Т. 4. М.: Юрид. лит., 1986. С. 410.

На органы прокуратуры были возложены функции осуществления надзора за правильным функционированием мест лишения свободы и исправительно-трудовых учреждений, а также разработка совместно с Народным Комиссариатом Внутренних Дел правил об исправительно-трудовой системе в отношении лиц, приговоренных к лишению свободы или к принудительным работам без лишения свободы¹.

С образованием Союза ССР была создана прокуратура при Верховном Суде СССР, приняты нормативные правовые акты, которые существенно расширили предмет прокурорского надзора в местах лишения свободы.

31 января 1924 г. была принята Конституция СССР, 29 октября 1924 г. – Основы судостроительства Союза ССР и союзных республик, а 31 октября 1924 г. – Основные начала уголовного законодательства СССР и союзных республик².

Также необходимо выделить утвержденный второй сессией ВЦИК XI созыва 16 ноября 1924 г. Исправительно-трудовой кодекс РСФСР (далее – ИТК РСФСР 1924 г.), который имел большое политическое и практическое значение как законодательный акт, закрепивший основные принципы советской исправительно-трудовой политики и внесший единообразие в практику реализации ее требований.

ИТК РСФСР 1924 г. стал первым в российской истории законодательным актом, закрепившим принципы организации работы в местах заключения.

Кодекс обобщил практику деятельности мест заключения и исправительно-трудовое законодательство за прошедшее время, а также отразил изменение целей и задач исправительно-трудовой политики в новых условиях. В нем закреплялись воспитательные задачи и идея исправления осужденных. Но вместе с тем необходимо отметить большое количество нарушений со стороны администрации мест лишения свободы по привлечению осужденных к труду.

Следует отметить, что в отношении должностных лиц исправительных органов и учреждений мест лишения свободы, до-

¹ СУ РСФСР. 1923. № 10. Ст. 120.

² Собр. законов СССР. 1924. № 23. Ст. 203.

пустивших нарушения законов, прокуроры возбуждали уголовное, дисциплинарное и административное преследование. Также нормативно закрепились возможности подготовки надзорных актов, в частности протестов и представлений на акты и решения указанных органов и учреждений, появились такие специфические средства, как приостановление действия решений и актов администрации исправительно-трудовых учреждений.

Безусловно, вышеуказанные нормативные правовые акты возлагали на прокуратуру обязанности за законностью содержания под стражей, за состоянием и деятельностью мест заключения, наблюдения за исполнением приговоров.

Нельзя не отметить и тот факт, что в принятых нормативных правовых актах помимо расширения предмета прокурорского надзора также были конкретизированы правовые возможности прокурора.

В частности, прокурор обладал такими полномочиями, как: осуществление периодического просмотра личных дел заключенных; рассмотрение и разрешение жалоб заключенных; посещение мест заключения как днем, так и ночью; осмотр всех хозяйственных, культурно-воспитательных и медико-санитарных учреждений мест лишения свободы (ст. 68, 70 Положения о судостроительстве РСФСР, ст. 222, 223 ИТК РСФСР 1924 г.).

Прием и рассмотрение жалоб в работе прокурора играли особую роль. Жалобы как в устной, так и в письменной форме, поступившие от заключенного, рассматривались прокурорами в местах лишения свободы либо передавались в наблюдательные и распределительные комиссии.

Мы приходим к выводу о том, что в данный исторический этап происходит формирование надзора за соблюдением законности в деятельности администрации мест лишения свободы. Следует отметить, что если ранее к компетенции прокурора относились только отдельные полномочия в отношении должностных лиц администрации мест лишения свободы, в основном рекомендательного характера, то на данном этапе произошло расширение полномочий прокурора.

Организация осуществления прокурорского надзора в данной сфере претерпела изменения в связи с расширением надзорной компетенции прокуратуры. В результате постановлением ВЦИК от

10.10.1930 в краевых (областных) прокуратурах были созданы специальные группы прокуроров по наблюдению за местами лишения свободы, но в последующем данные группы были упразднены и надзор за местами лишения свободы был объединен с сектором судебно-следственного надзора.

Прокуратура Союза ССР была учреждена 10 июня 1933 г., а 17 декабря 1933 г. ЦИК и СНК СССР утвердили исключительно важный законодательный акт – Положение о прокуратуре Союза ССР¹, которым прокуратура Верховного Суда СССР была упразднена.

В соответствии с вышеуказанным Положением надзор за законностью и правильностью действий исправительно-трудовых учреждений (п. «г» ст. 4) относился к одной из основных функций, возложенных на прокуратуру СССР.

Принятие в 1933 г. Исправительно-трудового кодекса РСФСР способствовало организации прокурорского надзора за сферой исполнения законов учреждениями мест лишения свободы.

С введением в апреле 1934 г. новой структуры прокуратуры СССР особое внимание уделялось работе по осуществлению прокурорского надзора за учреждениями мест лишения свободы.

Для осуществления руководства над исправительно-трудовыми учреждениями и исправительно-трудовыми лагерями 27 октября 1934 г. был организован отдел мест заключения Главного управления исправительно-трудовых лагерей, трудовых поселений и мест заключения (ГУЛАГ) НКВД СССР.

Таким образом, все учреждения мест лишения свободы были сконцентрированы в ГУЛАГ НКВД СССР, что оказало особое влияние на сферу исполнения наказаний.

В связи с принятием 10 июля 1934 г. Президиумом ЦИК СССР Постановления «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы» 5 ноября 1934 г. было образовано Особое совещание – коллегиальный административный орган. Заместители наркома внутренних дел СССР, уполномоченный НКВД СССР по РСФСР, начальник Главного управления рабоче-крестьянской милиции, а также республиканский нарком

¹ Собр. законов СССР. 1934. № 1. Ст. 2; 1936. № 4. Ст. 338.

внутренних дел являлись членами указанного органа. Несмотря на то что прокурор не являлся членом коллегиального административного органа, он или его заместитель обязаны были присутствовать на заседаниях.

На основании поступивших материалов уголовных дел коллегиальный административный орган, в частности, имел право признавать виновными лиц, совершивших преступления, назначать виды наказаний, а также освобождать от их отбывания без участия прокурора-гособвинителя и защитника.

Также к компетенции вышеуказанного органа относилось сокращение срока пребывания в исправительно-трудовых лагерях на основании отзывов соответствующих органов, зачет в наказание срока предварительного заключения, освобождение от дальнейшего пребывания в специальных трудовых поселениях, освобождение от уголовной ответственности в связи с прекращением дела.

Также в соответствии с указанным Постановлением предоставлялось право применять к лицам, признаваемым общественно опасными, такие меры, как:

- ссылка на срок до пяти лет под гласный надзор в местности, список которых определял сам наркомат;

- высылка на срок до пяти лет под гласный надзор с запрещением проживания в столицах, крупных городах и промышленных центрах;

- заключение в исправительно-трудовые лагеря на срок до пяти лет;

- высылка за пределы СССР иностранных подданных, признанных общественно опасными.

Мы согласимся с мнением профессора Б.М. Спиридонова, который писал: «В результате сложилось положение, когда организация и деятельность ряда звеньев прокурорской системы и целые отрасли прокурорского надзора вовсе не были регламентированы законодательством. В частности, не были определены права и обязанности органов прокуратуры в такой отрасли, как надзор за соблюдением законности в местах лишения свободы. Прокурорский надзор не обрел подобающего ему места в качестве

высшего надзора в системе органов, обеспечивающих законность в местах лишения свободы»¹.

Постановлением ЦИК и СНК СССР «Об образовании Народного комиссариата юстиции Союза ССР» органы прокуратуры были выведены из системы наркоматов союзных республик и подчинены непосредственно Прокурору СССР. В последующем в структуре прокуратуры был образован отдел по надзору за местами заключения.

С принятием Конституции СССР в 1936 г. и возложением в ст. 113 на Генерального прокурора СССР высшего надзора за всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как и отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР, завершился первоначальный процесс централизации органов прокуратуры.

Но, несмотря на вышеуказанные преобразования, в законодательстве отсутствовало закрепление предмета и правовых средств прокурорского надзора за учреждениями мест лишения свободы. Нормативные правовые акты, регламентировавшие осуществление прокурорского надзора в данной сфере, не в полном объеме закрепляли конкретные полномочия прокуроров в области надзора за законностью исполнения наказаний в местах лишения свободы.

Таким образом, постоянные реорганизации пенитенциарных органов и учреждений, структурные преобразования прокурорской системы, отнесение нормативного регулирования ключевых вопросов надзора и взаимодействия звеньев прокурорской системы к ведомственному усмотрению, а также расширение подзаконного нормотворчества в сфере регулирования пенитенциарных отношений способствовали фактическому параличу реализации прокурорского надзора за законностью в местах заключения и лишения свободы².

Основное содержание прокурорского надзора в 20-х – 30-х гг. XX в. за исполнением законов учреждениями мест лишения сво-

¹ Спиридонов Б.М. Прокурорский надзор за соблюдением законности в исправительно-трудовых учреждениях. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1978. С. 204.

² Воронин О.В. Прокурорское наблюдение за исполнением законов в местах изоляции от общества в конце 20-х – начале 30-х гг. XX столетия // Вестн. Том. гос. ун-та. 2012. № 359.

боды формально было закреплено, но в свою очередь требовало пересмотра нормативных правовых актов, которые конкретизировали бы в полном объеме пределы прокурорского надзора в данной сфере, а также средства прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, что позволило бы повысить организацию прокурорского надзора за соблюдением законов в местах лишения свободы.

Секция 4.

Деятельность прокуратуры и обеспечение законности в сфере защиты прав несовершеннолетних

Е.Н. Победоносцева,
начальник управления
Главного управления
по надзору за исполнением
федерального законодательства
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере организации деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних

Одним из ключевых направлений прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних является надзор за исполнением законов в сфере профилактики правонарушений и преступлений со стороны самих подростков.

Рассматривая деятельность уполномоченных органов по предупреждению этого деструктивного поведения несовершеннолетних в аспекте предмета прокурорского надзора, необходимо оценивать прежде всего ее организационные основы.

Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», устанавливающий основные задачи и принципы деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений подростков, вопросам ее организации на той или иной территории детальное внимание не уделяет, закрепляя в числе актов профильного законодательства федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Концепция развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года (далее – Концепция), утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.03.2017 № 520-р, определив-

шая основные принципы, направления функционирования и развития данной системы, в качестве составляющей одного из сегментов данной деятельности – совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений подростков – предусматривает разработку, актуализацию региональных (муниципальных) программ и планов мероприятий по организации профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних с учетом Концепции.

Разделом VII Концепции, посвященным вопросам ее реализации и финансового обеспечения, закреплено, что в субъектах Российской Федерации предусматривается проведение работы по совершенствованию региональных программ по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних с учетом социально-экономических, нравственно-этических и этнических особенностей, условий, обычаев и традиций.

Пунктом 3 распоряжения Правительства Российской Федерации от 22.03.2017 № 520-р, утвердившим Концепцию, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано руководствоваться положениями Концепции при решении задач в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также при разработке и утверждении региональных программ по данным вопросам.

При этом планом мероприятий по реализации Концепции, который утвержден тем же распоряжением Правительства Российской Федерации, в числе первых для исполнения еще в IV квартале 2017 г. были предусмотрены разработка и актуализация региональных (муниципальных) программ и планов по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних с учетом Концепции.

Таким образом, основными документами, определяющими организационные основы деятельности по профилактике правонарушений и преступлений подростков в субъекте Российской Федерации и муниципальном образовании, являются соответствующие программы и планы.

В силу Концепции представляется, что их разработка, обеспечение актуального состояния, соответствующего особенностям административно-территориального образования и характери-

кам криминогенной ситуации, а также эффективная реализация являются обязательными.

Для прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законов в данной сфере, отправной точкой в оценке полноты и эффективности работы по профилактике девиантного поведения подростков на поднадзорной территории является анализ выше-названных документов, целью которого должны быть проверка на предмет соответствия программ и планов законодательству, в том числе положениям Концепции, а также изучение достаточности мер, принимаемых уполномоченными в данной сфере органами и учреждениями, исходя из складывающейся на определенной территории динамики уровня противоправной активности несовершеннолетних. Информативным индикатором для прокурора послужит в том числе сопоставление показателей эффективности реализации программ¹ с действительным состоянием тех или иных характеристик, а также адекватность, определенность, объективность самих критериев эффективности программных документов.

Как показывает анализ надзорной практики, эти вопросы нередко рассматриваются прокурорами как второстепенные, принятие и актуализация профильных программ не инициируются, очевидные упущения в организации деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних не получают оценки и должного реагирования.

Во многих субъектах Российской Федерации самостоятельные программы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних не приняты, отдельные мероприятия указанной направленности содержатся в одной или нескольких программах (подпрограммах) иного профиля. При этом нередко в качестве критериев (индикаторов) эффективности программных мероприятий устанавливаются без учета требований к ним количественно характеризовать ход реализации программы, решение основных задач и достижение ее целей, а также требований адекватности, точности, однозначности, объективности, сопоставимости, достоверности, своевременности и регулярности и др.

¹ Статья 179 Бюджетного кодекса РФ.

Например, в Новгородской области региональная программа профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних не принята. Отдельные мероприятия этой тематики содержатся в Государственной программе «Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности в Новгородской области на 2020–2025 годы»¹.

Однако установленные показатели ее эффективности заведомо не обеспечивают улучшения ситуации, более того, допускают рост уровня детской преступности, что свидетельствует о формальности в организации профилактической работы.

В частности, критерием эффективности программы установлен удельный вес несовершеннолетних, совершивших преступления, в общей численности детей – 0,25% в 2020 г., что в абсолютном выражении составит почти 300 человек. Между тем в 2019 г. в регионе преступления совершили 237 несовершеннолетних, в 2018 г. – 287. При этом общая численность несовершеннолетних практически не меняется.

Иные программы и планы профилактики правонарушений несовершеннолетних также не отвечают указанным неблагоприятным тенденциям в регионе, их мероприятия дублируют друг друга и не оказывают должного влияния на уровень подростковой преступности.

Представляется, что задача прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов в данной сфере состоит в обеспечении разработки и утверждения региональной и муниципальных программ и планов профилактики правонарушений несовершеннолетних, соблюдения требований законов при их исполнении.

Ориентиром в определении критериев (индикаторов) эффективности реализации программных (плановых) мероприятий должны стать положения Концепции о необходимости решения задач для достижения ее цели.

В их числе названы снижение количества правонарушений, совершенных несовершеннолетними, в том числе повторных; реализация права каждого ребенка жить и воспитываться в семье, укрепление института семьи; защита прав несовершеннолетних,

¹ Утверждена постановлением Правительства Новгородской области от 02.12.2019 № 472.

создание условий для формирования достойной жизненной перспективы; совершенствование механизмов управления органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, включая повышение эффективности межведомственного взаимодействия; совершенствование имеющихся и внедрение новых технологий и методов профилактической работы с несовершеннолетними, в том числе расширение практики применения технологий восстановительного подхода с учетом эффективной практики субъектов Российской Федерации; повышение уровня профессиональной компетентности специалистов органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В проведении проверок исполнения законов в данной сфере необходимо обеспечивать участие как сотрудников, на которых возложены функции по надзору за соблюдением прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, так и работников, осуществляющих надзор за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (либо обеспечивающих взаимодействие с указанными органами), а также работников, на которых возложены обязанности по надзору за исполнением бюджетного законодательства.

Кроме того, представляется, что требование о регулярной оценке соблюдения законности при разработке, утверждении и исполнении региональных (муниципальных) программ и планов мероприятий по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних должно быть предусмотрено организационно-распорядительными документами прокуратур субъектов Российской Федерации об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних.

Г.Г. Анисимов,
прокурор Липецкой области,
кандидат юридических наук

Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов об охране здоровья несовершеннолетних

В последнее десятилетие особенно остро в мире стоит проблема сохранения жизни и здоровья детей, которые каждый день подвергаются угрозам вследствие ухудшения экологии, изменения климата, вооруженных конфликтов, некачественного питания и других факторов. Детский фонд ООН ЮНИСЕФ обращает внимание государств на то, что настало время «переосмыслить представления о детском здоровье и перейти к принципиально иному подходу, в рамках которого при проведении любой государственной политики в области развития дети будут поставлены во главу угла и их интересы будут стоять выше любых других соображений»¹.

В Конституции Российской Федерации говорится о том, что дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России и подлежат особой защите со стороны государства. Объявленное Десятилетие детства, ряд принятых нормативных правовых актов, закрепляющих меры поддержки материнства и детства, являются тому подтверждением.

Реализация конституционных и международных нормоположений о правах детей предполагает, в первую очередь, заботу о сохранении и укреплении здоровья, физическом развитии подрастающего поколения.

В связи с этим прокурорский надзор за исполнением законов об охране здоровья несовершеннолетних являлся и является одним из наиболее значимых направлений в деятельности органов прокуратуры России.

К сожалению, нарушения в обозначенной сфере по-прежнему носят распространенный характер, несмотря на сфор-

¹ ВОЗ – ЮНИСЕФ – Lancet: Мир не в состоянии обеспечить детям здоровую жизнь и климат, пригодные для их будущего [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.unicef.org/eca/ru/> (дата обращения: 05.10.2020).

мированную нормативно-правовую базу и значимость, придаваемую государством правам ребенка в целом.

Остановимся на некоторых из них, характерных для Липецкой области.

1. Каждый ребенок нуждается в особой защите со стороны государства не только после, но еще и до рождения. Поэтому одним из приоритетов в области охраны здоровья детей является снижение младенческой смертности, сохранение материнского здоровья и обеспечение равного доступа к медицинским услугам в сфере планирования семьи и репродуктивных технологий.

Вместе с тем в ходе прокурорской проверки в деятельности областной Комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования вскрыты факты несбалансированности распределения объемов медицинской помощи между организациями частной формы собственности, отсутствия прозрачности процесса принятия решений при предоставлении объемов оказания медицинских услуг, в том числе в сфере экстракорпорального оплодотворения женщин.

Так, более половины от планируемого объема данного вида медицинской помощи на территории области осуществлялось ООО «Центр ЭКО» (54%) с финансированием 35 087,4 тыс. руб.

Остальным медицинским организациям, оказывающим аналогичный вид услуг, объем государственного задания распределялся в гораздо меньшем размере, что приводило к снижению предусмотренных законом гарантий доступности медицинской помощи.

По итогам рассмотрения внесенного прокуратурой области в адрес главы региона представления приняты меры к устранению выявленных нарушений и совершенствованию порядка работы Комиссии по разработке территориальной программы обязательного медицинского страхования, организациям увеличен объем государственного задания. Распоряжением администрации области руководитель Территориального фонда обязательного медицинского страхования освобожден от занимаемой должности.

2. Весьма важной гарантией обеспечения права детей на своевременное и качественное оказание медицинской помощи является создание в населенных пунктах современной инфраструктуры, ориентированной на восстановление детского здоровья.

В рамках региональных проектов «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям», а также «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» осуществляется совершенствование материально-технической базы детских поликлиник, медицинских организаций, оказывающих помощь женщинам в период беременности и родов, а также учреждений первичного звена здравоохранения, включая фельдшерско-акушерские пункты.

По итогам аукционных процедур в Липецкой области заключены государственные контракты на выполнение работ по строительству ФАПов и врачебных амбулаторий для муниципальных образований с численностью населения от 100 до 2000 человек стоимостью свыше 145 млн руб. Монтажу, производству инженерных сетей, техническому присоединению, благоустройству, озеленению подлежало 16 ФАПов в 7 районах области.

Однако в нарушение ст. 6 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», условий контракта работы подрядчиком не были выполнены в полном объеме и не сданы заказчику надлежащим образом.

Как показали прокурорские проверки, степень готовности 13 ФАПов к контрольному сроку составляла от 89 до 98%.

При этом заказчиком досудебные претензии о взыскании неустойки (пени) за просрочку исполнения обязательств были направлены лишь после начала прокурорской проверки.

В целях устранения нарушений прокуратурой области в связи с ненадлежащим осуществлением заказчиком контроля внесено представление в адрес руководителя ОКУ «Управление капитального строительства Липецкой области».

Кроме того, исполнитель по государственным контрактам до передачи результата выполненных работ заказчику обязан осуществлять охрану объектов и материальных ценностей на них своими либо привлеченными силами.

Вместе с тем рядом прокуратур в ходе выездных проверок по месту возведения фельдшерско-акушерских пунктов установлено, что сохранность имущества и материальных ценностей не

осуществляется. Техника, инструменты, объекты и материалы строительства находятся в открытом доступе без каких-либо ограничений. Охрана не организована.

Подобного рода нарушения послужили основанием для внесения представлений и возбуждения прокурорами дел об административных правонарушениях по ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ. После прокурорского вмешательства подрядчиком предприняты меры к завершению работ всех пунктов на территории области.

Надзорными мероприятиями охвачены станции скорой медицинской помощи, отделения экстренной помощи лечебно-профилактических учреждений, в ходе которых установлено их недостаточное оснащение.

Так, проверка, проведенная одной из прокуратур, показала, что в филиале ГУЗ «Липецкая областная станция скорой медицинской помощи и медицины катастроф» в нарушение Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 323-ФЗ), Стандарта оснащения станции скорой медицинской помощи, отделения скорой медицинской помощи, утвержденного приказом Минздрава России от 20.06.2013 № 388н, транспортные средства не были укомплектованы видеорегистраторами, необходимым количеством шин-воротников разного либо регулируемого размера, пластиковыми контейнерами для использованных инструментов, расходных материалов.

На некоторых станциях скорой медицинской помощи ГУЗ «Липецкая РБ» допущены случаи превышения времени приезда бригад, неосуществления записи разговоров с абонентами, наличия в укладке для оказания скорой медицинской помощи в закрепленном за детским отделением автомобиле препаратов с истекшим сроком годности.

По данным фактам территориальными прокурорами приняты необходимые меры реагирования.

По-прежнему в отдельных учреждениях здравоохранения выявляются нарушения санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации зданий и сооружений, нуждающихся в проведении ремонта, отсутствие в медицинских кабинетах необходимого инструментария и инвентаря. Прокуроры жестко реагируют на подобные нарушения.

3. Восстановление детского здоровья невозможно без надлежащего ухода и лечения. Порой без вмешательства государства родителям детей, страдающих тяжелыми и редкими (орфанными) заболеваниями, невозможно приобрести необходимые лекарственные препараты.

Так, в ходе проведенной прокуратурой области проверки проанализировано экономическое обоснование Программы государственных гарантий бесплатного оказания медицинской помощи, утвержденной постановлением администрации области от 28.12.2018 № 634, которая является основополагающим документом, регламентирующим оказание медицинской помощи в регионе, в том числе детям.

В табл. 9 Программы закреплён перечень лекарственных препаратов, отпускаемых населению в соответствии с перечнем групп населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные препараты и медицинские изделия предоставляются по рецептам врачей бесплатно, а также с пятидесятипроцентной скидкой. Изучение перечня лекарственных препаратов, предусмотренного постановлением администрации области от 28.12.2018 № 634, показало, что в последнем был снижен уровень государственных гарантий в области льготного лекарственного обеспечения по сравнению с федеральным законодательством.

В частности, региональная программа не охватывала ряд противоопухолевых препаратов, иммуномодуляторов, лекарств для лечения заболеваний сердца, в том числе применяемых в терапии для детей, о чем прокурором области был проинформирован глава региона в целях принятия мер в пределах имеющихся полномочий. После прокурорского вмешательства в программу внесены необходимые изменения. На сегодняшний день перечень международных непатентованных наименований препаратов увеличен с 374 до 1348.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, что в целом лечебные учреждения региона реализуют стандарты оказания медицинской помощи детям, принимают меры, направленные на повышение доступности амбулаторной медицинской помощи, внедряют современные информационные системы в здравоохранение.

Только в истекшем периоде 2020 г. пациентам, страдающим детским церебральным параличом, лепрой, нефротическим синдромом, злокачественными образованиями и иными тяжелыми заболеваниями, уже предоставлены препараты на сумму свыше 32 млн руб.

Вместе с тем в ходе проверочных мероприятий в деятельности регионального управления здравоохранения выявлены факты ненадлежащего лекарственного обеспечения вопреки требованиям Закона № 323-ФЗ шести детей, относящихся к категории инвалидов, в том числе ребенка, страдающего редкой формой генетического заболевания.

К примеру, ребенку-инвалиду, получающему медицинскую помощь в ГУЗ «Измалковская районная больница», не был предоставлен для лечения спинальной мышечной атрофии лекарственный препарат «спинраза» стоимостью свыше 8 млн руб.

В целях защиты прав пациента прокурором Правобережного района г. Липецка предъявлен иск к управлению здравоохранения области в суд, который рассмотрен и удовлетворен, в июле 2020 г. препарат закуплен, мальчик обеспечен данным лекарственным средством.

Аналогичный факт выявлен в отношении другого ребенка, проходящего лечение в ГУЗ «Областная детская больница», ФГБУ «НМИЦ ДГОИ им. Дмитрия Рогачева», которому не был выделен для иммунотерапии злокачественного новообразования 4 стадии с метастазами противоопухолевый препарат с международным непатентованным наименованием «Динутуксимаб бета» стоимостью свыше 13 млн руб. Благодаря вмешательству прокурора он получит жизненно важный препарат.

Подобного рода нарушения периодически выявляются городскими и районными прокурорами. Реальное исполнение решений судов о понуждении органов управления здравоохранения обеспечить детей необходимыми лекарствами, средствами реабилитации находится на строгом контроле прокуратуры.

4. Соблюдение санитарных норм, своевременная диспансеризация и вакцинопрофилактика являются гарантией оказания качественной медицинской помощи.

Вместе с тем прокурорами выявляются нарушения Федерального закона от 17.09.1998 № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных заболеваний» в детских поликлиниках: перебои в снабжении медицинскими иммунобиологическими лекарственными препаратами в рамках реализации национального календаря профилактических прививок при достаточном количестве вакцины на областном аптечном складе, ненадлежащая оценка качества работы педиатрических участков по иммунопрофилактике инфекционных болезней детей первого года жизни.

Выявлялись и факты отсутствия со стороны медицинских работников наблюдения после введения вакцин новорожденным детям, патронажа после иммунизации, соответствующих осмотров перед прививками.

В паспорта отдельных педиатрических участков лечебных учреждений не были внесены сведения о проведении профилактических прививок с марта 2020 г., не полностью были заполнены сведения в разделах: диспансерное наблюдение, половозрастной и медико-социальный состав детского населения, состояние здоровья и результаты лечения прикрепленного контингента за 2020 г., проведение профилактических прививок и др.

Принятые меры прокурорского реагирования способствовали восстановлению прав детей и устранению допущенных нарушений.

Все обозначенные выше проблемы характерны и для других регионов страны. Их комплексное решение – первостепенная задача компетентных органов государственной власти, в том числе прокуратуры.

При этом в ходе организации прокурорских проверок в сфере исполнения законов об охране здоровья особенно важно проявлять не только принципиальность и компетентность, но и подходить с душой к каждой детской проблеме, не оставаться равнодушными. Выражая заботу о детском здоровье, оказывая помощь семьям, восстанавливая нарушенные права в сфере здравоохранения, органы прокуратуры тем самым обеспечивают реализацию демографической политики государства, улучшение положения детей в обществе, способствуют активизации работы иных государственных структур, ответственных за здоровье подрастающего поколения.

От того, насколько качественно организован прокурорский надзор, зависит, в числе прочего, счастливое детство наших детей, соблюдение надлежащих условий их жизни, здорового роста и гармоничного развития.

В.Ю. Свечинов,
руководитель организационно-
аналитического отдела
управления Следственного
комитета Российской Федерации

Преступность несовершеннолетних и повышение эффективности работы по ее профилактике

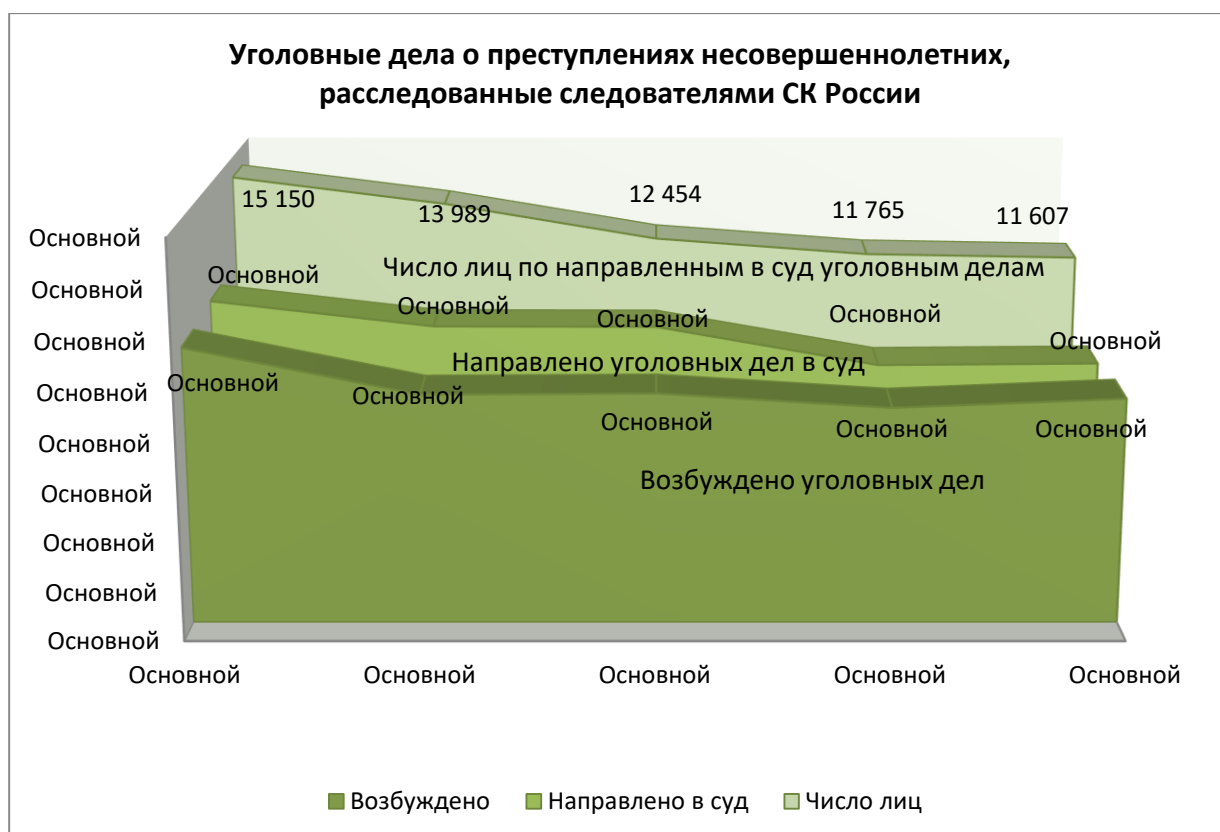
Уровень преступности несовершеннолетних, причины и условия, способствующие противоправной активности подростков, традиционно находятся в фокусе особого внимания государства.

Именно поэтому многие годы Следственный комитет Российской Федерации сосредотачивает усилия не только на оперативном расследовании преступлений, совершенных подростками, но и на качественном и полном выявлении причин и условий, способствующих их совершению, а также вопросах предупреждения девиантного поведения подрастающего поколения.

Понимание проблем, связанных с предупреждением преступности в подростковой среде, невозможно без оценки статистических показателей.

В ведомстве введена специальная отчетность о результатах работы на данном направлении, кроме того, периодически дополнительно обобщаются статистические сведения и фактологический материал по отдельным вопросам расследования преступлений, что дает основу для полноценной аналитики.

На представленном ниже рисунке приведены цифры, характеризующие на пятилетнем отрезке уровень преступлений, совершенных подростками, расследованных следователями Следственного комитета Российской Федерации.



Как можно увидеть, в течение нескольких лет уровень преступности подростков снижался, однако в 2019 г. спад замедлился.

При этом в 2020 г. около 34% несовершеннолетних совершили преступление в группе, в том числе более 11% – в группе со взрослыми, из которых более 5% – в группе со взрослыми членами семьи.

В первом полугодии 2020 г. число несовершеннолетних обвиняемых по направленным в суд уголовным делам увеличилось по сравнению с аналогичным периодом прошлого года почти на 5%.

Необходимо отметить, что фактически число запрещенных уголовным законом противоправных деяний, совершенных подростками, еще выше, поскольку часть из них не может быть привлечена к уголовной ответственности в связи с недостижением установленного законом возраста.

По данным следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, всего за 2019 г. по этому основанию было оказано в возбуждении, а также прекращено уже возбужденных уголовных дел в отношении почти 3600 несовершеннолетних.

Рейтинг федеральных округов, в основе которого учитывается коэффициент количества несовершеннолетних, совершивших общественно опасные деяния (как привлеченных к уголовной ответственности по направленным в суд уголовным делам, так и не привлеченных в силу недостижения ими установленного законом возраста), на 100 тыс. детского населения, по итогам 2019 г. выглядит следующим образом: Дальневосточный (100), Сибирский (81), Уральский (61), Северо-Западный (57), Приволжский (49), Южный (39), Центральный (30), Северо-Кавказский (15) федеральные округа.

При этом каждый 25-й из числа несовершеннолетних, в отношении которых принимались решения по материалам процессуальных проверок и уголовным делам в порядке п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ об отказе в возбуждении уголовного дела и о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) в связи с недостижением установленного законом возраста (включая случаи отставания в психическом развитии), и каждый 14-й несовершеннолетний из числа обвиняемых по направленным в суд уголовным делам ранее уже совершали общественно опасные деяния.

С учетом сведений о замедлении темпов снижения уровня подростковой преступности (еще раз акцентирую внимание – по уголовным делам, расследованным следователями Следственного комитета Российской Федерации) и даже обозначившейся тенденции к его росту правоохранительные органы и органы профилактики правонарушений несовершеннолетних должны сосредоточить дополнительные усилия на работе по определению причин девиантного поведения молодежи и снижению уровня преступности, в первую очередь – в регионах с наиболее проблемной статистикой.

По итогам 2019 г. к таковым можно было отнести Магаданскую область (135 несовершеннолетних обвиняемых на 100 тыс. детского населения), Республику Тыва (121), Забайкальский край (118), Амурскую область (92), Курганскую область (85), Томскую область (80), Чукотский автономный округ (78) и Республику Бурятия (77). Учитывая, что в среднем по России по направленным в суд уголовным делам, расследованным следователями Следственного комитета Российской Федерации, на 100 тыс. детского населения приходится 38 обвиняемых несовершеннолет-

них, в перечисленных регионах профилактическая работа требует существенного усиления.

В ряде этих регионов определенную роль в высоком уровне подростковой преступлений играет общее экономическое положение. Так, по данным Росстата, в среднем по России доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума составляла в 2019 г. 12,3%.

При этом в Курганской области, Республике Бурятия и Забайкальском крае доля малоимущих составила почти 20%, а в Республике Тыва – почти 35%.

Анализ информации, характеризующей доходы семей несовершеннолетних обвиняемых по направленным в суд уголовным делам (расследованным следователями Следственного комитета Российской Федерации) относительно установленного в регионе размера прожиточного минимума, показал, что в среднем по стране свыше 22% несовершеннолетних, совершивших преступления, проживали в семьях с доходом ниже прожиточного минимума, практически 50% несовершеннолетних – в семьях с доходом на уровне прожиточного минимума (+/- 1000 руб.) и около 28% несовершеннолетних – в семьях с доходом выше прожиточного минимума.

В условиях, когда на фоне бедственного имущественного положения взрослые не уделяют должного внимания воспитанию детей, эту роль должно принимать на себя государство.

Бесспорно, все правоохранительные органы и органы профилактики выполняют огромную работу по предупреждению преступлений, совершаемых несовершеннолетними. Однако, на наш взгляд, базовыми элементами ранней профилактики преступлений являются правильное воспитание подростков и их досуговая занятость, а также внимание взрослых к их проблемам и состоянию психики.

В связи с этим представляется целесообразным не только совершенствование имеющихся средств и методов профилактики правонарушений подростков, но и внедрение новых ее форм.

Так, на многих площадках звучат обоснованные, на наш взгляд, предложения о необходимости введения в школах института воспитателей, которые целенаправленно осуществляли бы не обучение, а именно воспитание подростков и в тесной связке

со школьными психологами могли бы своевременно выявить и купировать проблемы во взаимоотношениях детей в социуме.

Заслуживает внимания и идея повсеместного внедрения института наставников для трудных подростков, когда состоявшиеся в жизни люди, являющиеся примером для несовершеннолетних, помогают им справиться с проблемами и найти свой путь в жизни.

В современной действительности Интернет становится одним из основных источников получения информации молодежью. В этом есть и определенная опасность, и одновременно – огромный скрытый потенциал. Поэтому особую важность приобретает массовое производство положительного контента воспитательной направленности. Казалось бы, этот тезис поддерживается всеми, однако простого, понятного детям, а самое главное – массово распространяемого контента явно недостаточно. Доля качественной социальной рекламы в информационном поле крайне мала. А ведь она – очень эффективный инструмент позитивного воздействия на широкие массы зрителей.

При этом форма подачи информации должна быть не такой, к которой привыкли миллениалы и более старшее поколение, а такой, которая притягивает и интересуется детей. Представляется, что короткие, снятые в стилистической манере зрелищных клипов ролики социальной рекламы могут способствовать правильному воспитанию подростков.

Разговаривать с молодежью должны ее авторитеты, лидеры мнений, поэтому видится необходимым привлекать к этой работе известных блогеров. Ссылки на такие ролики можно распространять, например, через чаты классных руководителей с классом. При этом ориентироваться не только на аудиторию 16–17-летних подростков, но и на более младший возраст. Ведь через три-четыре года именно их поколение будет определять беспокоящие нас цифры подростковой преступности.

Именно совокупность общей воспитательно-профилактической работы с точечной работой с подростками, попавшими в поле зрения органов профилактики, позволит, по нашему мнению, добиться положительных результатов в повышении уровня правосознания и социальной ответственности подростков и снизить уровень их противоправной активности.

В.Д. Бадмаева,
руководитель отдела
ФГБУ «НМИЦ психиатрии
и наркологии им. В.П. Сербского»
Минздрава России, доктор
медицинских наук

**Комплексная судебная психолого-психиатрическая
экспертиза несовершеннолетних по фактам суицидов:
актуальные вопросы**

Суицидальное поведение несовершеннолетних представляет глобальную общественную проблему для большинства стран мира. Самоубийства занимают второе место по причине смерти среди лиц возрастной категории 15–29 лет, что обуславливает повышенный интерес к данной тематике исследователей и специалистов разных практик. В России наблюдается неравномерная динамика уровня самоубийств среди подростков. Так, в течение длительного периода с конца XX – начала XXI в. суициды несовершеннолетних в России были одними из самых высоких в мире. В 2010–2015 гг., по данным Минздрава России, частота подростковых самоубийств сократилась практически вдвое. Однако с 2016 г. вновь наблюдается увеличение их числа.

Исследователи прогнозируют дальнейшую негативную динамику суицидальной активности несовершеннолетних в связи как с ухудшением состояния психического здоровья детей и подростков, так и влиянием различных психотравматизирующих воздействий, в том числе повышением уровня информационной опасности. Интернет-среда в жизни современного подростка занимает все большее значение и помимо новых возможностей содержит и новые риски. Героизация суицида в отдельных подростковых субкультурах, популярность среди подростков сайтов суицидальной направленности, с которыми столкнулись специалисты в последние годы, свидетельствуют о существенном неблагополучии в этой сфере.

При расследовании преступлений по ст. 110 УК РФ («Доведение до самоубийства»), как правило, требуется проведение комплексной судебной психолого-психиатрической экспертизы

(КСППЭ) несовершеннолетних, задачей которой являются определение и экспертная квалификация психического состояния подростка в пресуицидальной ситуации, факторов, повлиявших на формирование эмоционального или психопатологического состояния, и установление причинно-следственной связи между действиями лица, обвиняемого в совершении преступления, и возникновением вышеуказанного состояния, приведшего несовершеннолетнего к совершению самоубийства. Решение таких вопросов диктует определенной квалификации экспертов, принимающих участие в проведении КСППЭ, а также знание возрастных особенностей подросткового периода, условий, повышающих уязвимость молодого человека к неблагоприятным внешним обстоятельствам, способствующих аутоагрессивным действиям и суицидальному поведению.

Деятельность возникших и получивших распространение в последние годы в Интернет-среде групп суицидальной направленности, имеющих выраженный криминальный характер с целенаправленной обработкой подростков к склонению их к самоубийству, обусловила увеличение количества доследственных проверок и уголовных дел, возбужденных по фактам самоубийств несовершеннолетних, а также посмертных КСППЭ по таким делам. Кроме того, внесение в УК РФ новых ст. 110¹ «Склонение к совершению самоубийства или содействие совершению самоубийства» и 110² «Организация деятельности, направленной на побуждение к совершению самоубийства» поставило принципиально новые задачи перед экспертами психиатрами и психологами. Они также не позволяли экспертам использовать стандартные подходы к их разрешению.

Вместе с тем общая методология этих экспертиз была разработана недостаточно, и практика их проведения существенно различалась в разных регионах страны. В связи с необходимостью разработки методики проведения посмертной КСППЭ несовершеннолетних, совершивших самоубийства, с учетом современных условий и влияния Интернет-среды, по инициативе Следственного комитета Российской Федерации Минздравом России научно-исследовательская работа была поручена специалистам ФГБУ «НМИЦПН им. В.П. Сербского», в котором выполнялась значительная часть таких экспертиз. Были представле-

ны 630 заключений КСППЭ несовершеннолетних, совершивших суициды, выполненных в НМИЦПН, а также в экспертных учреждениях из 7 регионов России. Исследование позволило специалистам получить важные сведения о существующих методологических, методических и организационных проблемах как при назначении такого рода КСППЭ, так и при их проведении. Кроме того, на основе качественного и количественного анализа исследуемого материала были определены специфические возрастные особенности в клинических, социальных и психологических аспектах суицидального поведения у несовершеннолетних¹.

Так, подэкспертные находились в возрастном интервале от 8 до 18 лет (средний возраст – $14,79 \pm 2,01$ года). Отмечена возрастная динамика частоты суицидов несовершеннолетних, что характеризуется экспоненциальным ростом с возрастом. Анализ отдельной выборки из 285 случаев показал, что число суицидов, совершенных подростками от 11 до 14 лет, составляет лишь 35,6%, в то время как в диапазоне от 15 до 17 лет – 64,4%. Мальчики представлены 59,4%, девочки – 40,6%. У большинства подэкспертных (57,6%) была полная семья. В то же время в 38,5% случаев экспертных исследований были отмечены конфликты в семье. Нередко семейная обстановка и наследственность самих подростков отягощались проблемами родителей: алкоголизмом или злоупотреблением психоактивными веществами (25,0%), суицидами (13,0%), психическими расстройствами (5,6%). Проблемы в отношениях и конфликты со сверстниками в школе имели 15,4% подростков, с преподавателями – 6,8%. В то же время вне школы сложные и конфликтные отношения со сверстниками складывались у несовершеннолетних в 25,1% случаев. Исследование показало, что общение несовершеннолетних шло в социальных сетях – наличие у них аккаунтов было отмечено в 51,1% экспертиз, что ниже значений по стране и объясняется, возможно, значительной долей сельских жителей в выборке, либо это обстоятельство фиксировалось экспертом только тогда, когда имело непосредственное отношение к суицидальному поведению подростков. Психические расстройства квалифицировались экспер-

¹ Макушкин Е.В. и др. Факторы риска формирования суицидального поведения у детей и подростков (по результатам анализа региональных посмертных судебных экспертиз) // Журн. неврологии и психиатрии имени С.С. Корсакова. 2019. Т. 119. № 7, Вып. 2.

тами в 41,1% наблюдений. Преимущественно это были расстройства пограничного уровня – депрессивного спектра различной степени выраженности и нарушения адаптации, вследствие стрессовых воздействий, что свидетельствует о сложном внутреннем состоянии подростков перед совершением самоубийства. Вместе с тем они не стремились получить медицинскую или психологическую помощь. Значительная часть несовершеннолетних не скрывала своих суицидальных намерений, открыто о них заявляла. Суицидальные высказывания отмечались в 47,0% случаев, включая 27,4% в социальных сетях. Предшествующие суицидальные попытки совершали 23,4%, в том числе повторные – 11,2%. Фактором, способствовавшим совершению подростками самоубийства, служило нередко измененное состояние сознания во время суицида: с помощью алкоголя – 19,6%, наркотиков – 0,7%, других психоактивных веществ – 2,4%. Мотивация суицида подростков была в большинстве случаев связана с семейными конфликтами.

Специфические возрастные особенности, свойственные младшим подросткам, характеризовались эмоциональной нестабильностью и такими дисфункциональными чертами, как повышенные сензитивность, интровертированность, импульсивность. В юношеском возрасте они усугублялись, дифференцировались, сопровождались определенными особенностями самосознания и становились типологической основой характерологических и патохарактерологических паттернов, свидетельствующих об особой психологической уязвимости их носителей. Сочетание внешних нарастающих проблем и внутренней нестабильности, неспособности справиться со стрессовыми сложными ситуациями приводило к социальной и психологической дезадаптации несовершеннолетних, а в значительной части случаев – к развитию психопатологических состояний, преимущественно обусловленных реакцией на стресс, расстройствами адаптации и депрессивными расстройствами. Все это в совокупности способствовало аутоагрессивному поведению несовершеннолетних и, в конце концов, совершению самоубийства.

Таким образом, судебнопсихологический и клинический анализ самоубийств несовершеннолетних предполагает рассмотрение внешних и внутренних факторов их аутоагрессивного по-

ведения, способствовавших и препятствовавших совершению суицида. К внутренним факторам относятся возрастные, личностные, патопсихологические особенности, а также клинические характеристики психического состояния. Внешние факторы включают в себя особенности социальной ситуации развития подростка в течение жизни, характеристики актуального статуса и его стрессогенной нагрузки, наличие или отсутствие внешней поддержки, фасилитаторы аутоагрессивных действий в виде алкоголя, наркотиков, других психоактивных веществ. Взаимодействие этих факторов определяет субъективную сферу подростка в ситуации, предшествующей самоубийству. Такого рода анализ позволяет ответить на вопросы следствия о характере психического состояния несовершеннолетнего в период, предшествовавший самоубийству, и факторах, повлиявших на него, включая воздействие лица, обвиняемого по ст. 110 или 110¹ УК РФ.

Данные экспертных исследований позволили также выявить некоторые организационные погрешности при назначении посмертных КСППЭ по фактам суицида несовершеннолетних. Особенностью производства по таким уголовным делам является тщательный ретроспективный анализ материалов уголовного дела и приобщенных к нему документов, которые становятся единственными источниками информации о личности суицидента и его психическом состоянии в период, предшествовавший уходу из жизни. Полнота и качество представленных экспертам объектов исследования в значительной мере определяют надежность и доказательность экспертных выводов. Кроме того, эффективность КСППЭ во многом зависит и от адекватной постановки вопросов, сформулированных следователем на разрешение экспертов.

Анализ посмертных КСППЭ позволил отметить типичные недостатки в сборе материалов уголовных дел рассматриваемой категории. Нередко показания отдельных свидетелей не записывались в оригинальном виде, а копировались с показаний других свидетелей полностью или частично. В отдельных случаях объем уголовных дел искусственно увеличивался за счет документов, не имеющих для дела существенного значения (например, объемные служебные инструкции психологов, социальных работников, их планы и отчеты за длительные периоды времени и т.п.). Как пра-

вило, в подобных подборках материала отсутствовала действительно важная информация, необходимая для решения экспертных вопросов. Так, в более чем половине случаев отмечалась недостаточность объективных сведений о подростке, что значительно затрудняло проведение полноценного исследования и являлось причиной составления экспертами ходатайства в адрес судебно-следственных органов о предоставлении дополнительных сведений в соответствии с ч. 2 ст. 57 УПК РФ.

Современный подход к экспертной оценке психического состояния подростка, окончившего жизнь самоубийством, часто требует информации об аккаунтах несовершеннолетнего в сети Интернет, подробных и полных скриншотов страниц переписки в социальных сетях, которые могут содержать ценную информацию о его интересах и эмоциональном состоянии (посещение определенных сайтов, членство в группах специфической направленности, ведение блогов и видеоблогов и т.д.). Грамотно и подробно собранные сведения такого рода порой могут стать единственными источниками, объясняющими суицидальное поведение несовершеннолетнего.

Полученные в ходе выполнения научно-исследовательской работы результаты позволили сделать важные теоретические и практические выводы и построить гипотезы для дальнейшего исследования сложного феномена суицида несовершеннолетних и влияющих на него факторов. Разработаны методика и алгоритм клинической диагностики и экспертной оценки психического состояния несовершеннолетнего и его роли в развитии суицидального поведения, а также выработаны методические рекомендации для профильных специалистов по проведению подобного рода судебно-экспертных исследований, которые успешно используются на практике следователями¹.

Посмертные КСППЭ несовершеннолетних по факту самоубийств являются трудным и ответственным видом экспертных исследований. Сложные задачи, стоящие перед экспертами, тре-

¹ Макушкин Е.В., Бадмаева В.Д., Дозорцева Е.Г., Шишков С.Н., Полубинская С.В. Подготовка материалов следователями для производства посмертной комплексной судебной психолого-психиатрической экспертизы несовершеннолетних, окончивших жизнь самоубийством (статья 110 УК РФ): метод. рекомендации. М.: ФГБУ «НМИЦПН им. В.П. Сербского» Минздрава России, 2018.

буют от них высокого профессионального уровня, однако правильное экспертное решение зависит не только от того, насколько тщательным, тонким и глубоким будет анализ экспертов, но и от того, насколько точно будет сформулировано экспертное задание, профессионально грамотно и корректно поставлены вопросы и полно собраны материалы дела следователями. Кроме того, исследования, проводимые в данном направлении, дают возможность определить возможные сферы профилактики аутоагрессивного поведения детей и подростков.

И.В. Понкин,
член Экспертного совета
при Уполномоченном по правам
человека в Российской Федерации,
член Экспертного совета при Комитете
Государственной Думы по развитию
гражданского общества, вопросам
общественных и религиозных
объединений, доктор юридических наук,
профессор

**Правовые основания и условия защиты малолетних
детей от совершения с ними интеллектуальных форм
развратных действий в форме пропаганды признанием
«третьего или неопределенного» пола**

В учебных пособиях, распространяемых и навязываемых детям в целом ряде стран (в том числе в России, Германии, на Украине и др.) структурами, подконтрольными американскому финансисту Дж. Соросу, утверждается о существовании 5 «гендеров (полов)» – «женском, мужском, бисексуальном, гомосексуальном, транссексуальном»¹. С осени 2015 г. в СМИ была запущена кампания пропаганды сверхмножественности сексуальных ориентаций (симулякров-«гендеров»), призванная внушить идею о существовании 10 сексуальных ориентаций (*«асексуал, аро-*

¹ См., напр.: Основы теорії гендеру: Навчальний посібник. К.: К.І.С., 2004. 536 с. URL: http://gender.at.ua/_ld/1/186_osnovy_teorii_g.pdf.

мантик, грейсексуал, демисексуал, демиромантик, литромантик, пансексуал, полисексуал, панромантик, сколиосексуал»)¹. В 2020 г. эта субверсивная (граничащая с экстремизмом) кампания получила новый импульс.

Идеологами гендеризма приводится и такая классификация, столь же антинаучная и направленная на псевдонаучное обоснование мультиплицирования сексуальных перверсий:

«Агендер (Agender) – человек, не идентифицирующий себя ни с одним гендером. Схожие идентичности и термины: exgender, neutrois, genderless, non-gender, gender neutral, neutral-gender, null-gender, gendervoid, neither etc.

Гендерквир (Genderqueer) – человек, который идентифицируется и/или самовыражается в гендере, отличном от любого из привычных в обществе.

Небинарный (Nonbinary) – человек вне любой бинарной гендерной системы.

Бигендер (Bigender) – человек, который чувствует, что их идентичность полностью мужская и полностью женская, либо является любой парой гендеров, как правило, за счет перехода между ними.

Интергендер (Intergender) – человек между какими-то гендерами.

Гендерфлюид (Genderfluid) – человек, чья гендерная идентичность «текуча» и может принимать любое значение в разное время, в разных ситуациях и обстоятельствах.

Импринтгендер (Imprintgender) – гендерфлюидность, характеризующаяся быстрой подстройкой под окружение. Такой человек предпочитает идентифицировать себя с гендером собеседника. Другое название: Гендер-Зеркало (Mirrorgender).

¹ Michelson N. What's A Skoliosexual? There's a lot more out there beyond «hetero», «homo» and «bi». URL: http://www.huffingtonpost.com/entry/skoliosexual-zucchini-and-10-other-sexual-identity-terms-you-probably-dont-know_us_561bf841e4b0082030a35f80? (дата обращения: 16.10.2015); Логутова А. Слово найдено. Сколиосексуалы, панромантики и еще восемь типов новых гендерных ориентаций. URL: <http://lenta.ru/articles/2015/10/20/sexualitytypes/> (дата обращения: 20.10.2015); Не гей, не «би», не гетеро. Пансексуалы – представители новой сексуальной ориентации. URL: <http://lenta.ru/articles/2015/03/04/pansexuality/> (дата обращения: 04.03.2015).

Ресгендер (Resgender) – гендер, который можно охарактеризовать как неопределённый, полностью зависимый от контекста.

Полигендер (Polygender) – человек, имеющий сразу множество гендеров, или их смесь. Может быть синонимом гендерфлюиду или мультигендеру.

Пангендер (Pangender) – пангендерами себя могут называть люди, чувствующие свою связь с обобщённым образом гендерного человека.

Гендерфлакс (Genderflux) – изменение гендерной интенсивности. Также может рассматриваться как гендерфлюидность между агендерностью и каким-либо гендером.

Демифлакс (Demiflux) – состояние, при котором гендерная идентичность частично стабильна и колеблется между внегендерностью и гендерностью.

Демигендер (Demigender) – человек, идентифицирующий себя частично с одним гендером, частично с другим.

Грейгендер (Graygender) – человек, идентифицирующий себя (хотя бы частично) вне гендерной бинарности и имеющий сильную неопределённость касаясь своей гендерной идентичности и гендерной презентации. Он может чувствовать, что имеет гендер(ы), а также склонность или желание выразить его/их, но этот/ти гендер(ы) слаб(ы) и/или отчасти неопределён/ны, неясен/ны; или же такой человек может не чувствовать гендер большую часть времени; или же он может просто не вкладываться в него»¹.

В действительности все вышеуказанные «гендеры» и «ориентации» являются разновидностями и комбинациями сексуальных перверсий (в том числе совершенно фантазийных, абсурдных) и признаками явно выраженного «душевного нездоровья».

Направленные на разрушение традиционных взглядов на вопросы пола агрессивные и запугивающие требования идеологии гендеризма основаны на недостоверных и необоснованных антинаучных утверждениях, представляющих собой исключительно частные неадекватные идеологически мотивированные суждения из сферы безответственного и антигуманного социаль-

¹ Q-агендерность. URL: <http://vk.com/wall-77834929_35>.

ного экспериментаторства, производимые сознанием лиц, маниакально одержимых идеей перестроить человеческое общество согласно их собственным псевдорелигиозным воззрениям.

Существует целый ряд псевдонаучных (откровенно антинаучных) «гендерных теорий», т.е. теорий, в которых понятие «гендер» является одним из основных элементов¹. Во многих случаях такого рода «теории» используются для обеспечения псевдонаучного обоснования идеологии гендеризма и прикрытия ее асоциальной сущности. Антинаучный характер заявлений (идеологически мотивированного бездоказательного отрицания наличия двух полов человека – мужского и женского – и естественных отличий между ними), поддержанных группой лиц с учеными регалиями, от этого не перестает быть антинаучным.

Основная масса аргументов в защиту абсурдных фантазий о множественности или неопределенности человеческих полов («гендеров») продуцируется людьми, в абсолютном большинстве совершенно далекими от физиологии, биологии, медицины. Те же (в редчайших случаях) профильные специалисты, которые поддерживают данные фантазии, никогда не приводят релевантных доказательств. Никакой релевантной научной, убедительной аргументации в материалах в защиту указанной идеологемы вообще никогда не приводится. Все сводится исключительно к сфальсифицированным псевдотеоретическим построениям, неадекватным лозунгам, надуманным и неубедительным демагогическим высказываниям каких-то философов, политиков, психологов, журналистов и т.п.

Нередко аргументы в пропагандистских материалах идеологии гендеризма вообще изложены в стиле совершенно маргинальной риторики. Например, одна из активисток движения геев и лесбиянок философ Джудит Батлер заявляет, что понятие «био-

¹ Следует также отметить, что в некоторых вполне релевантных научных теориях, которые не имеют никакого отношения к идеологии гендеризма и содержание которых абсолютно отличается от содержания указанной идеологии, также употребляется термин «гендер» (как результат массовой пропаганды этого термина), но в специфическом (вполне безобидном) значении, интерпретирующем в определенном дискурсе один из двух полов человека. Есть и некоторые документы международных организаций вполне нейтрального содержания, также не имеющие никакого отношения к идеологии гендеризма. Но не такого рода источники составляют предмет настоящего исследования.

логический пол» является «фикцией»¹ и «нормативным фантазмом навязчивой гетеросексуальности» («normative phantasm of a compulsory heterosexuality»), реализуемым посредством «натурализации и овеществления гетеросексистских норм»².

Обратимся к вопросу о судебных решениях, «признающих» существование мнимого «среднего» («неопределенного») пола («гендера»).

Решением от 31.05.2013 по делу Норри суд штата Новый Южный Уэльс (Австралия) «признал», что лицо может быть «неопределенного пола» («indeterminate sex»)³.

Решением от 20.08.2015 Суд большой инстанции французского города Тур (Tribunal de grande instance de Tours) разрешил лицу изменить указание его пола во всех его документах на «средний пол» («sexe neutre»)⁴.

И это не исчерпывающий список примеров.

Вместе с тем случаи, когда человек от рождения имеет дефект половых органов (человека, «чьи половые органы не соответствуют обычным различиям между половыми органами мужчины и женщины», как это рассматривалось Судом большой инстанции города Тур), – это сложный медицинский случай, который тем не менее имеет свое решение. Дефект половых органов не исключает возможности вполне четкой половой идентификации лица по другим физиологическим показателям. При этом ни такого рода физические дефекты, ни так называемый «трансгендерный статус», ни эксперименты с собственными сексуальными пристрастиями не дают никаких оснований для удовлетворения притязаний на получение привилегий в связи с этим.

¹ Butler J. Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity. New York: Taylor & Francis, 2010.

² Butler J.P. Bodies that matter: On the discursive limits of «sex». New York: Routledge, 1993. P. 93.

³ Решение Апелляционного суда штата Новый Южный Уэльс (Австралия) от 31.05.2013 по делу Норри («Norrie v. NSW Registrar of Births, Deaths and Marriages» / Court of Appeal New South Wales, 31.05.2013, 145. URL: <http://www.caselaw.nsw.gov.au/action/PJUDG?jgmtid=165088>). См. также об этой ситуации: Bibby P. Please, just call me Norrie, this is a whole new agenda // The Sydney Morning Herald. June 1, 2013. URL: <http://www.smh.com.au/national/please-just-call-me-norrie-this-is-a-whole-new-agenda-20130531-2nhmo.html>.

⁴ Troisième sexe? Rectification de l'acte d'état civil en faveur de la mention «sexe neutre». URL: <http://actu.dalloz-etudiant.fr/a-la-une/article/troisieme-sexe-rectification-de-lacte-detat-civil-en-faveur-de-la-mention-sexe-neutre/h/ceec2abb06e53ab876c7360f4c42b2.html>.

В такого рода судебных решениях налицо грубейшие нарушения целого ряда основных принципов отправления правосудия:

принципа беспристрастности (объективности, в том числе объективной оценки представляемых доказательств): в описываемых случаях указанные действия являются явно абсурдными и сродни ситуации, когда суд признал бы какое-то конкретное лицо «пришельцем с другой планеты» исключительно только на основании его требования признать его таким «пришельцем с другой планеты» на основании того, что заявитель сам себя так видит, так чувствует и ощущает себя, самопозиционирует себя так, или же на основании того, что это лицо имеет некоторые физиологические изъяны, которые будто бы свойственны «пришельцам». В практике судопроизводства случаются ситуации, когда заявитель ведет себя неадекватно, но из этого не следует, что суд вправе или должен идти у него на поводу и удовлетворять любые неадекватные требования;

принципа исполнимости (реалистичности) выносимого судебного решения: в описываемых случаях судебное решение просто невозможно полностью или частично практически исполнить, проставление в документах заявителя придуманного, мнимого «среднего» или «неопределенного» пола либо оставление соответствующей графы незаполненной объективно не является исчерпывающе полным исполнением такого рода судебных решений, поскольку правовые и иные последствия признания государством такого произвольно придуманного «пола» включают также гораздо более существенные социальные последствия;

принципа компетентности суда: в описываемых случаях суд, грубо нарушая требования, вытекающие из принципа светскости государства, вторгается в сферу религиозных воззрений отдельных лиц, посредством сутяжничества стремящихся приобрести необоснованные привилегии, неотъемлемо связанные с их квазирелигиозными представлениями о себе как о лицах «третьего» («четвертого», «пятого» и т.д.) пола («гендера») и самоназываниями себя в качестве таковых. Поскольку очевидно, что никакими объективными научно обоснованными способами эти самопозиционирования подтверждены и доказаны быть не могут, постольку, по сути, это — исключительно квазирелигиозные воззре-

ния¹ (если только это не намеренные злоупотребления правами в целях дискредитации правосудия или не действия психически больных лиц). При этом суд на указанном теологическом поле выносит решения, грубо выходя за пределы своей компетенции и юрисдикции.

К слову, Решением Апелляционного суда города Орлеана (Cour d'appel d'Orléans) от 22.03.2016 вышеуказанное Решение Суда большой инстанции города Тур было отменено. В мотивировочной части было сказано, что Суд большой инстанции города Тур в этом деле вышел за рамки своей компетенции, посягнув на полномочия органа законодательной власти, со ссылкой также и на то, что не существует возможности включения в акты гражданского состояния, помимо имеющихся позиций «мужской пол» и «женский пол», еще одной позиции «даже в случае сексуальной двусмысленности», а совершенное Судом признание «среднего пола» создает существенную «социальную проблему, которая поднимает деликатные биологические, моральные и этические вопросы»².

Указанными дефектными судебными актами действия официальных органов ряда государств по поддержке идеологии гендеризма далеко не исчерпываются. Действия ряда государств по признанию, поддержке и защите идеологии гендеризма становятся все более скоординированными и целенаправленными и подкрепляются репрессивной политикой по отношению к лицам, публично отрицающим или ставящим под сомнение пропагандируемые идеи идеологии гендеризма. Так, 1 января 2016 г. Комиссия Нью-Йорка по правам человека издала постановление, которое предполагает наказание в виде штрафа за обращение к транс-сексуалам согласно их естественному полу³. В ряде государств начали выдавать документы, в которых проставлен «третий пол».

¹ По существу, это хотя и агрессивная, но крайне малочисленная псевдорелигиозная секта, численность адептов (основных идеологов) которой настолько ничтожна, что ей изначально следовало пренебречь, а не искажать правосудие и деятельность международных институций в угоду этой секте.

² Arrêt du Cour d'appel d'Orléans (chambres réunies) du 22 mars 2016 № 142 (№ de RG: 15/03281). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do;jsessionid=E4F1CF4AEAAB22FCAAECF12F2737AA3E.tpdila16v_2?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000032317554&fastReqId=38114871&fastPos=27.

³ Американские педиатры: одобрение гендерного диссонанса убивает детей. URL: <http://riafan.ru/511659-amerikanskie-pediatry-odobrenie-gendernogo-dissonansa-ubivaet-detei> (дата обращения: 26.03.2016).

С учетом всего сказанного выше пропаганда детям существования (и требование к ним признания) «третьего» или «неопределенного» пола является совершением с ними интеллектуальных форм развратных действий, поскольку, прежде всего, является грубым нарушением права ребенка на свою половую идентификацию и самоидентификацию¹.

Такого рода навязчивая и социально опасная, откровенно криминальная пропаганда детям «третьего» или «неопределенного» пола направлена на размывание и, в идеале для авторов этой идеологии, на принудительное формирование у ребенка измененной половой самоидентификации посредством достижения интроекции² ребенком гомосексуальной самоидентификации (к каковой на самом деле относятся все эти надуманные вариации), при этом законные интересы ребенка по этому вопросу изначально игнорируются.

Существуют достоверные подтверждения многочисленных фактов принудительного формирования подобного рода у детей гомосексуальных наклонностей, взглядов и пристрастий и того, что дети, подвергшиеся такой пропаганде, существенно более склонны к гомосексуальному поведению и к гомосексуальной самоидентификации (в сравнении с прочими детьми)³.

Каждый мальчик и каждая девочка от своего рождения обладают своим полом с имманентными этому полу обусловленными природой закономерностями психосексуального развития,

¹ См.: Понкин И.В., Понкина А.А. Право мальчика быть воспитанным как мальчик, право девочки быть воспитанной как девочка // Вестн. Рос. ун-та дружбы народов. Сер. «Юрид. науки». 2015. № 2.

² **Интроекция** – включение индивидом в свой внутренний мир воспринимаемых им взглядов, мотивов и установок других людей уже как своих взглядов, мотивов и установок (Современный словарь иностранных слов. М.: Рус. яз., 1999. С. 244).

³ Wardle L.D. The disintegration of families and children's right to their parents // Ave Maria Law Review. 2011, Fall. Vol. 10:1. P. 34, 35. URL: <http://legacy.avemarialaw.edu/lr/assets/articles/AMLR.v.10i1.wardle.pdf>; Wardle L.D. Parenthood and the Limits of Adult Autonomy // Saint Louis University Public Law Review. 2005. Vol. 24. № 1. P. 173–175; Wardle L.D. Parentlessness: Adoption Problems, Paradigms, Policies, and Parameters // Whittier Journal of Child & Family Advocacy. 2005. Vol. 4 (2). P. 366; Wardle L.D. The “Inner Lives of Children” and Other Concerns About Lesbian Gay Adoption. URL: http://www.law2.byu.edu/page/categories/marriage_family/past_conferences/oct2005/wardle.pdf; Wardle L.D. Comparative Perspectives on Adoption of Children by Cohabiting, Nonmarital Couples and Partners // Arkansas Law Review. 2010. № 62. P. 32–112. URL: <http://lawreview.law.uark.edu/wp-content/uploads/2010/04/10-Wardle.pdf>.

и ребенок имеет право быть воспитанным сообразно своему полу, исходя из своей естественной половой принадлежности, а также в соответствии со своей половой идентификацией, в том числе самоидентификацией, естественно формирующимися в детском возрасте.

В соответствии с подп. 3 п. 7 Декларации и Плана действий «Мир, пригодный для жизни детей» *«каждая девочка и каждый мальчик рождаются свободными и равными в своем достоинстве и своих правах»*. В п. 24 указанных Декларации и Плана действий признается *«необходимость учета меняющейся роли мужчин в обществе по мере того, как они из мальчиков становятся юношами и отцами»*. Пункт 12 Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей подчеркивает необходимость укрепления роли женщины и обеспечения должного отношения к девочкам. Девочка обладает правом быть воспитанной как женщина, вырасти и быть женщиной.

Полноценное развитие мальчика как мальчика и девочки как девочки и связанные с этим права защищаются положениями международных документов (пусть опосредованно, но вполне достаточным образом). **А посягательство на эти права обоснованно оценить как совершение над ребенком надругательства** (в значении этого понятия в п. 2 Декларации о положении детей от 13.12.2007).

Поскольку дети – это не бесполое и не бесправные существа, из которых можно произвольно формировать какой угодно «гендер» (согласно псевдонаучной гипотезе о множественности и изменяемости «гендеров»), то, по существу, навязчивые и насильственные в психологическом плане воздействия рассматриваемой пропаганды направлены на изменение половой самоидентификации ребенка, грубо нарушают права и законные интересы ребенка, посягают на его достоинство личности (по смыслу преамбулы Всеобщей декларации прав человека, п. 1 ст. 23 Конвенции о правах ребенка, ст. 1 Хартии Европейского Союза об основных правах и многих других международных документов), противоречат демократическим основам государств и их правовым системам.

Принцип половой неприкосновенности ребенка, закрепленный в Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуаль-

ной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений от 25.10.2007, означает **полный запрет совершения не только физических, но и интеллектуальных форм сексуальных посягательств на половую сферу ребенка**, распространяет свой запрет на любые попытки «модифицировать», как-либо изменить пол ребенка и его естественную половую самоидентификацию. Но именно интеллектуальное (психологическое) посягательство (в наигрубейших формах) на половую неприкосновенность ребенка и происходит в результате пропаганды детям существования (и требований к ним признания) «третьего» или «неопределенного» пола¹.

Е.В. Марковичева,
главный научный сотрудник
Научного центра исследования
проблем правосудия
Российского государственного
университета правосудия,
доктор юридических наук, доцент

Роль прокурора в обеспечении прав и законных интересов несовершеннолетних потерпевших и свидетелей в досудебном производстве по уголовному делу

Вовлечение несовершеннолетнего в уголовное судопроизводство требует учета его возрастной специфики и ведет к закономерной дифференциации порядка производства отдельных процессуальных действий. Процессуальный статус несовершеннолетнего участника уголовного судопроизводства требует дополнительных гарантий, обеспечивающих охрану прав и законных интересов таких субъектов. Согласимся с исследователями, подчеркивающими, что «основу процессуального статуса несовершеннолетнего участника в уголовном судопроизводстве составляет обусловленная назначением указанного участника уго-

¹ Понкин И.В., Михалева Н.А., Кузнецов М.Н. Правовые основы защиты общества от агрессивного давления субверсивной идеологии аморализма / Ин-т государственно-конфессиональных отношений и права. М.: Буки-Веди, 2016.

ловного судопроизводства система его прав и обязанностей, находящихся в органическом единстве, предоставленных ему в соответствии с законом для осуществления своего назначения в уголовном судопроизводстве, обеспеченных законом и реализуемых несовершеннолетним»¹.

Особенности уголовно-процессуальной деятельности с участием несовершеннолетних подозреваемых, обвиняемых, подсудимых получили в УПК РФ достаточно детальную регламентацию, тогда как участие несовершеннолетних потерпевших и свидетелей регулируется фрагментарно. Отечественный законодатель пытался устранить такой перекос за счет точечных корректив отдельных норм, однако полностью устранить существующие проблемы не удалось, что негативно сказывается на правоприменительной практике. К сожалению, лежащая в основе таких изменений идея обеспечения повышенной защиты прав несовершеннолетних потерпевших и свидетелей привела к негативным результатам.

Во-первых, механизм защиты их прав оказался несовершенным, прописанным схематично, нередко не имеющим под собой соответствующих организационно-правовых оснований. Во-вторых, на уровне законодательства обозначился неоправданный перекос в сторону установления процедурных преференций несовершеннолетним потерпевшим и свидетелям за счет ограничения процессуальных прав иных субъектов. С одной стороны, следует согласиться с авторами, полагающими, что «изменения, внесенные в уголовно-процессуальное законодательство, должны способствовать более рациональной организации производства следственных действий с участием несовершеннолетних потерпевших и свидетелей, исключению или сведению до минимума их повторных допросов»². С другой, обоснованно защищая права несовершеннолетнего потерпевшего, российский законодатель не смог создать компенсационный механизм, обеспечивающий реализацию прав обвиняемого.

¹ Насонова И.А. О правовом статусе несовершеннолетнего в уголовно-процессуальных отношениях // Уголовно-процессуальная охрана прав и законных интересов несовершеннолетних. 2016. № 1. С. 120–121.

² Батыщева И.В. Проведение следственных действий в отношении несовершеннолетних потерпевших и свидетелей // Вестн. Воронеж. ин-та МВД России. 2016. № 3. С. 152.

Суды, рассматривая уголовные дела, по которым потерпевшими и свидетелями проходят несовершеннолетние, сталкиваются с одной и той же проблемой: невозможностью допроса несовершеннолетнего, которому не рекомендовано участие в процессуальных действиях, при отсутствии видеозаписи допроса такого несовершеннолетнего в стадии предварительного расследования. В такой ситуации повышается риск нарушения права подсудимого на защиту, поскольку он лишается возможности задать вопросы лицу, обвиняющему его в совершении преступления. Призная приоритет прав несовершеннолетних потерпевших и свидетелей, судебная практика пошла по пути оглашения показаний таких участников, даже если отсутствует видеозапись допроса. Однако такой подход является вынужденным и требует более радикального решения данной проблемы.

Как правило, суды выясняют обстоятельства, при которых законный представитель несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля давал отказ от видеозаписи допроса. Однако само по себе получение такой информации ни в коей мере не упрощает решение обозначенной выше проблемы. Полагаем, что ее решению могла бы способствовать более активная позиция прокурора в досудебном производстве.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14.11.2017 № 774 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних на досудебных стадиях уголовного судопроизводства» ориентирует прокуроров на принятие мер к соблюдению законодательства о правах несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля (своевременного признания несовершеннолетнего потерпевшим, «соблюдения органами предварительного расследования дополнительных процессуальных гарантий при производстве следственных действий с участием несовершеннолетних потерпевших и свидетелей» и т.д.). Понимаем, что в условиях задекларированной законодателем процессуальной самостоятельности следователя существенно сократились возможности прокурорского надзора за качеством предварительного расследования и процессуальными действиями следователя. Но в настоящее время не используются в должной мере и имеющиеся процессуальные возможности. На наш взгляд, именно прокурор должен оценивать законность производства до-

проса несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля без видеозаписи и соответственно выяснять обстоятельства, при которых законный представитель отказался от ее производства. Именно прокурор в данном случае может системно оценивать поведение такого законного представителя и при наличии конфликта интересов законного представителя и представляемого лица ставить вопрос о замене законного представителя.

Также важным представляется корректировка действующего уголовно-процессуального закона, направленная на расширение полномочий прокурора в досудебном производстве по уголовным делам с участием несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля. Обновление механизма участия таких несовершеннолетних позволит обеспечить разумный баланс между полноценным доказыванием и соблюдением права обвиняемого (подсудимого) на защиту.

К.И. Колесникова,
и.о. директора ФГБУ
«Центр защиты прав
и интересов детей»

М.В. Лашкул,
аналитик ФГБУ
«Центр защиты прав
и интересов детей»

Обеспечение права ребенка жить и воспитываться в семье: проблемы и способы их решения

Положения, касающиеся права ребенка расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания, отражены в основных международных документах по защите прав ребенка и законодательных актах России.

Конституция Российской Федерации признает заботу о детях, их воспитание равным правом и обязанностью родителей (ч. 2 ст. 38).

В Конвенции о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) провозглашена обязанность государства обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону. С этой целью государство принимает все соответствующие законодательные и административные меры, обеспечивает право ребенка не быть разлученным со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда компетентные органы согласно судебному решению определяют в соответствии с применимым законом и процедурами, что такое разлучение необходимо в наилучших интересах ребенка (п. 2 ст. 3, п. 1 ст. 9 Конвенции о правах ребенка).

Семейным кодексом Российской Федерации закреплено право каждого ребенка жить и воспитываться в семье, а также право на общение с обоими родителями, в том числе в случае раздельного проживания родителей либо проживания их в разных государствах. При осуществлении родительских прав родители (лица, их заменяющие) имеют право на оказание им содействия в предоставлении семье медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи. При отсутствии родителей, при лишении их родительских прав и в других случаях утраты родительского попечения право ребенка на воспитание в семье обеспечивается органом опеки и попечительства (ст. 54, п. 1 ст. 55, ст. 65).

Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы, объявление в России Десятилетия детства – стратегические документы, определяющие государственную политику в сфере защиты семьи и детства, также направлены на реализацию основополагающего права ребенка жить и воспитываться в семье, в том числе путем раннего выявления неблагополучия и профилактики социального сиротства.

Таким образом, обеспечение интересов ребенка должно быть предметом основной заботы родителей, а при наличии разногласий между родителями, раздельного проживания родителей, при обстоятельствах, свидетельствующих об ухудшении условий жизнедеятельности семьи, которые она не может преодолеть са-

мостоятельно, должен соблюдаться принцип партнерства семьи и государства, который является определяющим на этапах возможного семейного неблагополучия и при восстановлении родительских прав.

Значимую роль в механизме осуществления родительских прав выполняют органы опеки и попечительства, которые в силу своих полномочий устанавливают наличие противоречий между интересами родителей и детей, разрешают разногласия между родителями по вопросам, касающимся воспитания и образования детей, участвуют в рассмотрении судом споров, связанных с воспитанием детей, а также обеспечивают защиту прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей.

При этом представляется возможным отметить отсутствие в настоящее время в законодательстве определения понятия органов опеки и попечительства, их статуса с учетом широкого спектра полномочий, выходящего за пределы непосредственно опеки и попечительства как одной из форм устройства несовершеннолетних граждан, оставшихся без попечения родителей, а также кодифицированного формулирования функций.

Органы опеки и попечительства являются уполномоченными государством органами, призванными представлять в предусмотренных законодательством случаях интересы детей, а также выполняющими функции надзора и контроля за деятельностью опекунов и попечителей, органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, аккумулируя тем самым значительный объем полномочий и информации, касающийся охраны и защиты прав и интересов несовершеннолетних граждан.

Правовое регулирование вопросов, касающихся воспитания ребенка, в том числе защиты от злоупотреблений со стороны родителей, базируется на интересах ребенка. Однако определение понятия «интересы ребенка», а также общепринятые подходы к их измерению сегодня отсутствуют. Согласно правовой позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации¹ под интересами ребенка следует понимать «создание благоприятных усло-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.04.2006 № 8 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об усыновлении (удочерении) детей».

вий (как материального, так и морального характера) для их воспитания и всестороннего развития».

На практике интересы ребенка оцениваются в зависимости от его возраста и объема его дееспособности, степени его развития и состояния здоровья, а также от обстоятельств в конкретной ситуации.

Федеральными органами власти совместно с органами власти субъектов Российской Федерации проводится целенаправленная работа по профилактике социального сиротства, развитию форм семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, совершенствованию правового регулирования по вопросам опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних. Принятые в рамках этой работы меры позволили достичь определенных результатов. За период с 2013 по 2019 г. на 29% уменьшилось число детей, в отношении которых лишены родительских прав оба или единственный родитель (с 30 532 в 2013 г. до 21 849 в 2019 г.). За этот же период число детей, в отношении которых ограничены в правах оба или единственный родитель, увеличилось на 16% (с 7353 в 2013 г. до 8739 в 2019 г.). Численность детей, отобранных у родителей при непосредственной угрозе жизни или здоровью, в 2019 г. снизилась на 53% (с 4184 детей в 2013 г. до 1959 детей в 2019 г.)¹. Данные тенденции показывают, что действия органов власти, в том числе органов опеки и попечительства, направлены на сохранение семьи, создание условий для воспитания ребенка в родной семье, а инициирование вопроса о лишении родительских прав рассматривается в качестве крайней меры воздействия на родителей, применяемой только в тех случаях, когда иные меры не дали результата.

За последние 5 лет численность детей, сведения о которых находятся в государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей, сократилась более чем в 2 раза – с 107,8 тыс. в 2013 г. до 44,4 тыс. в 2019 г.²

¹ Форма № 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», 2013 г., раздел 5, строки 02, 04, 05; 2019 г., раздел 5, строки 02, 04, 05. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/136126e649bb57c304f7d7263eb90445/>

² Форма № 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», 2013 г., раздел 1, строка 35; 2019 г., раздел 1, строка 36. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/136126e649bb57c304f7d7263eb90445/>

Количество судебных споров об определении места жительства ребенка и порядка общения с ребенком отдельно проживающим родителем ежегодно увеличивается, что свидетельствует в том числе о недостаточно эффективных механизмах досудебного урегулирования семейных конфликтов. В 2013 г. органами опеки и попечительства было представлено исков или заключений в суд по названным спорам в отношении более 39 тыс. детей, в 2019 г. – уже в отношении свыше 55 тыс. детей¹. Возможности органов опеки и попечительства в случае обращения родителей за урегулированием разногласий уже при наличии внутрисемейного конфликта ограничены. Для урегулирования спора и достижения взаимовыгодных решений, основанных на интересах ребенка, целесообразно применение медиации. Семейная медиация – инструмент, который находится сегодня в нашей стране на важном этапе своего развития. Цель семейной медиации заключается не только в альтернативном разрешении семейных споров и предотвращении попадания многих дел в суд, но и в содействии конструктивному сохранению семейных отношений, например, связь ребенка с родителем, который после развода больше с ним не проживает. Сохранение внутрисемейных связей способствует формированию психологического благополучия, в первую очередь, ребенка, во вторую очередь – его родителей. Проблемой в настоящее время является недоступность семейной медиации либо неинформированность органов опеки и попечительства, а также неготовность родителей к сотрудничеству.

В настоящее время особую актуальность приобретает проблема длительного пребывания в учреждениях разного типа детей, у которых есть законные представители: усыновители, родители или опекуны (попечители), которые в силу состояния здоровья ребенка или в связи с иными уважительными причинами помещают его в медицинскую организацию, организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации.

¹ Форма № 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», 2013 г., раздел 5, строки 22, 23; 2019 г., раздел 5, строки 22, 23. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/136126e649bb57c304f7d7263eb90445/>

По статистическим данным, в 2019 г. почти 2,5 тыс. детей были оставлены родителями в учреждениях по окончании срока пребывания в них, из них более 1 тыс. детей впоследствии были переданы органами опеки и попечительства в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей¹.

Законодательством России предусмотрено право усыновителей, родителей либо опекунов (попечителей) на временное устройство своего ребенка на полное государственное обеспечение в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Права и обязанности законных представителей в отношении ребенка при временном помещении в организацию не прекращаются², хотя фактически они не исполняются.

Временное помещение ребенка в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, рассматривается в современных условиях как инструмент оказания помощи семье. Применение указанного инструмента законными представителями ребенка и органами опеки и попечительства свидетельствует об отсутствии альтернативных видов помощи по месту жительства ребенка и его семьи (учреждений с дневным пребыванием; удаленность образовательных, медицинских организаций и отсутствие транспортного обслуживания; паллиативной помощи; кризисных центров и пр.) и несогласованности действий органов исполнительной власти и организаций, способствующих оказанию семье медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи. Кроме того, сроки временного пребывания необоснованно продлеваются законными представителями, в результате чего часть детей теряют кровную семью и приобретают статус «оставшихся без попечения родителей».

Вместе с этим численность детей, оставшихся без попечения родителей, в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеет тенденцию к сокращению: в 2015 г. —

¹ Форма № 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», 2018 г., раздел 1, строки 44, 46; 2019 г., раздел 1, строки 44, 46. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/136126e649bb57c304f7d7263eb90445/>

² Пункт 2 ст. 155¹ Семейного кодекса Российской Федерации.

60 162 детей; в 2018 г. – 42 066, в 2019 г. – 39 694¹. В свою очередь, результаты исследования причин социального сиротства – жизненных ситуаций, которые приводят к попаданию детей в детские учреждения, показывают, что на фоне снижения численности детей, оставшихся без попечения родителей и помещенных под надзор в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, численность детей, временно помещенных законными представителями в названные организации, изменятся в сторону увеличения. Если в 2015 г. численность таких детей в организациях составляла 33,1%, в 2017 и 2018 гг. – 38,9%².

Избыточность в некоторых случаях отобрания ребенка у родителей в связи с угрозой его жизни и здоровью также приводит к несоблюдению права ребенка на семью.

Родители, осуществляющие родительские права в ущерб правам и интересам детей, могут быть ограничены судом в родительских правах или лишены родительских прав (п. 1 ст. 65, ст. 69, 73 Семейного кодекса Российской Федерации). В исключительных случаях, при непосредственной угрозе жизни ребенка или его здоровью орган опеки и попечительства вправе в соответствии со ст. 77 Семейного кодекса Российской Федерации немедленно отобрать ребенка у родителей (одного из них) или у других лиц, на попечении которых он находится.

Данная мера воздействия по отношению к родителям должна быть обоснована интересами ребенка, а обстоятельства, оправдывающие принятие решения об отобрании, чрезвычайными. При этом определение «угроза жизни и здоровью ребенка» отсутствует и соответственно оценивается специалистами органов опеки и попечительства на основании личного опыта и уровня компетенций.

Претензии, предъявляемые органам опеки и попечительства, принимающим решение об отобрании ребенка при тяжелом ма-

¹ Форма № 103-РИК «Сведения о выявлении и устройстве детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», 2015 г., раздел 1, строка 39; 2018 г., раздел 1, строка 39; 2019 г., раздел 1, строка 39. URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/136126e649bb57c304f7d7263eb90445/>

² Исследование причин социального сиротства — жизненных ситуаций, которые приводят к попаданию детей в детские учреждения. URL: <https://ac.gov.ru/archive/files/publication/a/26250.pdf/>

териальном положении семьи, правомерны, учитывая, что право родителей на получение помощи государства законодательно закреплено. Однако общение со специалистами органов опеки и попечительства свидетельствует о том, что отобрание ребенка не производилось бы, если бы имелась возможность применения иных мер реагирования в названных случаях.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 14.11.2017 № 44 «О практике применения судами законодательства при разрешении споров, связанных с защитой прав и законных интересов ребенка при непосредственной угрозе его жизни или здоровью, а также при ограничении или лишении родительских прав» дает разъяснение судам, что тяжелое материальное положение семьи само по себе не является достаточным основанием для отобрания детей у родителей на основании ст. 77 Семейного кодекса Российской Федерации, если родители добросовестно исполняют свои обязанности по воспитанию детей, заботятся о них, создают необходимые условия для развития детей в соответствии с имеющимися материальными и финансовыми возможностями семьи.

В настоящее время обсуждается законодательная инициатива депутата Государственной Думы П.В. Крашенинникова и сенатора Российской Федерации А.А. Клишаса о внесении изменений в порядок отобрания ребенка у родителей при непосредственной угрозе его жизни, разработанная в связи с тем, что установленный действующим законодательством порядок отобрания на основании акта органа опеки и попечительства вызывает многочисленные сложности и судебные споры в правоприменительной практике. Предлагаемые изменения направлены на закрепление судебной формы отобрания, допуская административное отобрание в исключительных случаях как меру немедленного реагирования, и соответственно на предотвращение необоснованного вмешательства в дела семьи.

К решениям, которые могут способствовать обеспечению права ребенка жить и воспитываться в семье, необходимо отнести:

расширение возможности семьи самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности, повышение уровня информированности семьи и ее окружения в условиях, когда спе-

циалисты приходят в семью, а ребенок продолжает воспитываться в семье;

определение «интересов ребенка», основных сфер жизнедеятельности семьи;

обеспечение ресурсности среды – видов помощи, предоставляемой семье, уровней предоставления помощи в зависимости от потребности.

Е.М. Малевская,

начальник отдела прокуратуры
г. Москвы

Т.С. Назрицкая,

прокурор отдела прокуратуры
г. Москвы

**Защита прокурором трудовых прав несовершеннолетних,
в том числе находящихся в трудной жизненной ситуации
или в социально опасном положении**

Генеральный прокурор Российской Федерации ориентирует нижестоящих прокуроров уделять особое внимание защите прав, свобод и интересов несовершеннолетних и молодежи. При этом, как показывает практика, количество нарушений прав подростков с каждым годом возрастает.

Одной из сфер, где права несовершеннолетних наиболее уязвимы, является сфера трудовых правоотношений. За 6 месяцев 2020 г. столичными прокурорами в названной сфере выявлено свыше 450 нарушений, причем указанный показатель три года назад был в два раза меньше.

Организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации и прокурора г. Москвы предписывают прокурорам ежегодно проводить проверки соблюдения трудовых прав несовершеннолетних, а также постоянно анализировать работу органов служб занятости по обеспечению нуждающихся несовершеннолетних рабочими местами.

Вместе с тем материалы практики прокурорского надзора свидетельствуют о серьезных нарушениях законов, допускаемых в указанной сфере правоотношений.

Так, Замоскворецкой межрайонной прокуратурой г. Москвы в ходе проведения проверки соблюдения трудовых прав несовершеннолетних одним из кинотеатров установлено, что двое подростков приняты на должность помощников бармена и кладовщика. При этом один из подростков приступил к работе без предварительного медицинского осмотра, а должностная инструкция помощника бармена включала в себя обязанность по наполнению стойки со спиртосодержащей продукцией. Подростки трудились свыше установленной законом предельной продолжительности рабочего времени в неделю, а компенсация за задержку заработной платы не начислялась и не выплачивалась. По результатам рассмотрения мер прокурорского реагирования виновные лица привлечены к административной и дисциплинарной ответственности.

Имели место и случаи неоформления трудовых отношений с несовершеннолетними. Так, прокурорами выявлен факт осуществления 17-летней девушкой трудовой деятельности в качестве продавца в магазине. Мерами прокурорского реагирования удалось не только привлечь недобросовестного работодателя к ответственности, но и добиться официального трудоустройства подростка на работу.

Отсутствие желания работодателя оформлять трудовые отношения с несовершеннолетними вызвано рядом причин, к которым относится и низкая производственная эффективность подростков, сезонность их устройства на работу, а также установление законодателем жестких требований к трудоустройству и процессу работы несовершеннолетних. В связи с этим законодатель предусмотрел обязанность определенной категории работодателей выделить минимальное количество рабочих мест для приема граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы, к которым в том числе относятся молодежь.

Прокурорами и здесь регулярно выявляются нарушения регионального законодательства, выражающиеся в невыделении организациями квотируемых рабочих мест.

Помимо привлечения виновных лиц к административной ответственности, предусмотренной ст. 2.2 Кодекса об административной ответственности г. Москвы, прокурорам путем предъявления в суды исковых заявлений за истекший период 2020 г. удалось возместить в бюджет г. Москвы более 26 млн руб. задолженности, допущенной работодателями по оплате компенсационной стоимости котируемого рабочего места для молодежи.

Указанные примеры не единичны. За 6 месяцев 2020 г. прокурорами с целью устранения выявленных нарушений трудовых прав несовершеннолетних внесены более 180 представлений, по результатам рассмотрения которых 97 лиц привлечены к ответственности.

Действенным инструментом профилактики дальнейших нарушений со стороны работодателей являются не только принимаемые прокурорами меры реагирования, но и гласность работы органов прокуратуры по защите трудовых прав граждан, осуществляемая путем размещения сведений о результатах проверок в средствах массовой информации.

Следует отметить, что занятость несовершеннолетних имеет высокую социальную и экономическую значимость. Это один из наиболее эффективных методов профилактики правонарушений и снижения преступности, поскольку подростки, получая первый трудовой опыт, становятся более мотивированными к труду, освоению специальности и получению образования.

Особенно актуальным вопрос трудоустройства является для категорий детей, находящихся в трудной жизненной ситуации или в социально опасном положении. Формирование положительного отношения у подростка к труду является предпосылкой его адаптации в обществе.

Вместе с тем имеющиеся статистические данные свидетельствуют, что органы системы профилактики уделяют недостаточное внимание вопросам трудоустройства трудных подростков.

Так, из 7671 подростка, обратившихся за содействием в поиске работы, на учете в комиссиях и подразделениях по делам несовершеннолетних состояли только 18 несовершеннолетних. Указанное является следствием отсутствия должного взаимодействия в вопросах трудовой занятости подростков между органами системы профилактики.

К примеру, как установлено Тимирязевской межрайонной прокуратурой г. Москвы, столичная комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав какие-либо меры по содействию профессиональной ориентации и трудоустройству состоящей длительное время на профилактическом учете в связи с употреблением алкогольной продукции несовершеннолетней девочки не принимались, а взаимодействие с органами службы занятости по данному вопросу не осуществлялось.

Анализируя результаты прокурорских проверок, нами сделан вывод, что основными проблемами трудоустройства подростков являются допускаемые работодателями грубые нарушения трудового законодательства, которые влекут за собой потерю интереса и мотивации подростка к трудовой деятельности, порождают негативное влияние трудовой среды, а также низкий уровень осведомленности подростков о возможности получения помощи и содействия в поиске работы.

Положительный эффект для решения задач, связанных с беспрепятственным осуществлением несовершеннолетними своих трудовых прав, дают мероприятия по правовому просвещению подростков, повышению их правовой грамотности, а также ориентирование органов системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, к которым также относятся и органы службы занятости населения, на проведение с подростками, в том числе находящимися в группе риска, матер-классов, тренингов, индивидуальных профориентационных консультаций.

Г.М. Рытькова,
начальник отдела прокуратуры
Московской области

Защита жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Московской области

Предупреждение, выявление и пресечение нарушений закона, защита и восстановление мерами прокурорского реагирования жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является приоритетным направлением работы проку-

ратуры области и осуществляется на постоянной основе в соответствии с требованиями п. 3.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи».

Актуальность обеспечения законности при реализации права на жилище детей, утративших родительское попечение и нуждающихся в особой защите и помощи, обусловлена социально-демографической политикой государства.

Прокурорский надзор как неотъемлемая часть комплекса мер, направленных на интеграцию в общество данной категории населения, требует постоянного внимания, оперативного и правильного реагирования на изменение ситуации, которая на территории Московской области характеризуется практически ежегодным увеличением количества детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, имеющих право или претендующих на обеспечение жильем.

С учетом этого прокурором области установлен личный контроль за состоянием работы по формированию Министерством образования Московской области, осуществляющим функции органа опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних, списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению специализированными жилыми помещениями, созданию органами местного самоуправления специализированного жилищного фонда, своевременностью выделения включенным в список лицам отдельных благоустроенных квартир, соответствием их предъявляемым требованиям.

Анализ, обобщение и доклад информации о состоянии законности и прокурорского надзора в данной сфере, существующих проблемах и недостатках, требующих решения на уровне прокуратуры области, осуществляется отделом по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних на основании докладных записок, еженедельно представляемых нижестоящими прокурорами, актов прокурорского реагирования, обращений граждан и публикаций в средствах массовой информации.

В целях предупреждения случаев приобретения за счет бюджетных средств и предоставления сиротам жилых помещений, не соответствующих предъявляемым требованиям, введена

практика проверки прокурорами всех квартир, приобретенных на вторичном рынке жилья. С выходом на место рассматривается каждое обращение лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, отказывающихся вселиться в предоставляемую им квартиру.

Благодаря повышению упреждающей роли прокурорского надзора, постоянному осуществлению рабочего взаимодействия прокуроров с органами исполнительной власти Московской области и органами местного самоуправления количество допускаемых нарушений закона в данной сфере ежегодно сокращается.

Активная позиция прокуратуры области обусловила выполнение государственных обязательств по обеспечению детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жильем в Московской области в полном объеме на протяжении последних пяти лет. Изживается повсеместно распространенная ранее практика исполнения органами местного самоуправления обязательств по формированию и распределению специализированного жилищного фонда с подписанием договоров найма специализированных жилых помещений преимущественно в третьем – четвертом кварталах, приводившая к ущемлению жилищных прав граждан, достигших совершеннолетия (либо закончивших обучение, возвратившихся после прохождения военной службы или освободившихся из мест лишения свободы и вернувшихся к месту жительства) в предшествующий период года, в котором должно быть реализовано их право.

В ходе надзорной деятельности, в том числе при проведении проверок по обращениям граждан, фактов хищения, нецелевого или неэффективного расходования бюджетных средств, случаев приобретения, включения в специализированный жилищный фонд и предоставления гражданам жилья, не соответствующего предъявляемым требованиям, не выявлено.

Случаи несоблюдения порядка признания несовершеннолетних данной категории нуждающимися в предоставлении специализированного жилого помещения, незаконного отказа включить их в список лиц, подлежащих обеспечению жильем в Московской области, при наличии оснований, предусмотренных ст. 8 Федерального закона от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей,

оставшихся без попечения родителей», выявлены в деятельности территориальных структурных подразделений по опеке и попечительству Министерства образования Московской области, Видновской, Коломенской, Красногорской, Ногинской, Павлово-Посадской, Солнечногорской городскими прокуратурами, прокуратурой Лотошинского района.

По результатам рассмотрения представлений, внесенных прокурором области и нижестоящими прокурорами, приняты меры для устранения нарушений закона. В некоторых случаях нарушенное право детей на жилище восстановлено в судебном порядке.

Так, по иску Красногорской городской прокуратуры судом признано незаконным решение органа опеки и попечительства об отказе в признании факта невозможности проживания находящейся под опекой несовершеннолетней в одном жилом помещении с матерью, лишенной родительских прав. После вступления судебного решения в законную силу подопечная включена в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению специализированными жилыми помещениями по месту жительства на территории городского округа Красногорск, и до конца года, по достижении совершеннолетия, получила отдельную благоустроенную квартиру с заключением договора найма специализированного жилого помещения.

По иску Ногинского городского прокурора судом установлен факт преимущественного проживания в Подмоскovie оставшегося без попечения родителей подростка, реализация которым сохраненного за ним права пользования жилым помещением в Рязанской области признана невозможной. Несовершеннолетний включен в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жильем на территории Богородского городского округа Московской области.

В результате последовательно проводимой прокурорами работы по повышению уровня правовой грамотности населения в части разъяснения содержания и способов реализации жилищных прав детей данной категории сами опекуны, попечители, приемные родители, а также достигшие совершеннолетия лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, стали

более активно пользоваться правом судебной защиты, без участия прокуроров заявляя иски к органам опеки и попечительства и органам местного самоуправления. Иски в большинстве случаев удовлетворяются, о чем свидетельствует ежегодное дополнение на основании вступивших в законную силу судебных решений составляемого Министерством образования Московской области сводного списка лицами данной категории.

Вместе с тем продолжающиеся допускаться органами опеки и попечительства случаи принятия решений об отказе без достаточных оснований, апелляционное обжалование ответчиком практически всех выносимых по искам прокуроров и граждан судебных решений, откладывающее их исполнение, не позволяют считать этот вопрос закрытым.

Следует отметить, что успешное проведение в жизнь политики приоритетного избрания семейных форм устройства несовершеннолетних, утративших родительское попечение, повлекшее существенное сокращение количества функционирующих на территории Подмоскovie государственных и муниципальных организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, привело к уменьшению числа нарушений в рассматриваемой сфере, допускаемых работниками этих организаций, и росту количества нарушений, выявляемых прокурорами в деятельности должностных лиц территориальных структурных подразделений по опеке и попечительству Министерства образования Московской области, осуществляющих полномочия по контролю за исполнением опекунами, попечителями и приемными родителями детей обязанностей по защите жилищных прав своих подопечных.

Представления об устранении нарушений, связанных с ненадлежащей организацией работы по осуществлению органами местного самоуправления переданных им на основании ст. 11.1 Закона Московской области от 29.12.2007 № 248/2007-ОЗ «О предоставлении полного государственного обеспечения и дополнительных гарантий по социальной поддержке детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей» государственных полномочий по формированию специализированного жилищного фонда, внесены Егорьевской, Зарайской, Клинской, Красногорской, Одинцовской, Орехово-Зуевской, Подольской, Раменской,

Ступинской, Щелковской городскими прокуратурами, прокуратурами городов Жуковского, Королева, Реутова, Третьей прокуратурой по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах Московской области.

В большинстве случаев основанием для принятия мер прокурорского реагирования являлись волокита и нарушения при организации конкурсных процедур, повлекшие несвоевременное приобретение в муниципальную собственность и включение в специализированный жилищный фонд квартир, предназначенных для предоставления гражданам данной категории.

В деятельности органов местного самоуправления неоднократно выявлялись нарушения закона, лишавшие лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, права пользования имевшимися у них жилыми помещениями или создававшие препятствия его реализации.

Так, прокуратурой города Лобни выявлен факт незаконного отказа в сохранении за ребенком-сиротой права пользования находящимся в муниципальной собственности жилым помещением, которое семья занимала по договору социального найма до смерти родителей. По результатам рассмотрения представления, внесенного главе городского округа Лобня, органом местного самоуправления принято решение о сохранении за несовершеннолетним права пользования жилым помещением и обеспечении его сохранности до возвращения сироты к месту жительства по достижении возраста восемнадцати лет.

Луховицкой городской прокуратурой выявлен факт неприятия органом местного самоуправления мер по обеспечению сохранности и поддержания в пригодном для проживания состоянии муниципального жилого помещения, ремонт которого не был проведен ко времени возвращения к месту жительства лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проходившего военную службу по призыву. По результатам рассмотрения представления прокурора квартира отремонтирована, возможность реализации молодым человеком права проживания в ней восстановлена. Должностное лицо органа местного самоуправления, по вине которого допущено нарушение, привлечено к дисциплинарной ответственности.

Прокурорами также принимались меры для восстановления законности и прав граждан в случаях необоснованного принятия уполномоченными органами решений о снятии несовершеннолетних данной категории с регистрационного учета по месту жительства.

Так, по результатам рассмотрения представления, внесенного Балашихинской городской прокуратурой начальнику МУ МВД России «Балашихинское», восстановлена регистрация по месту жительства ребенка, оставшегося без попечения родителей, снятого с регистрационного учета на основании не вступившего в законную силу судебного решения по иску о признании его утратившим право пользования жилым помещением, которое впоследствии отменено. Виновное должностное лицо органа внутренних дел привлечено к дисциплинарной ответственности.

При осуществлении прокурорского надзора, межведомственного взаимодействия с органами опеки и попечительства и органами местного самоуправления по вопросам соблюдения и защиты жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в последние годы отмечены признаки формирования тенденции переселения в Подмоскowie ранее постоянно проживавших на территориях других субъектов Российской Федерации граждан, являющихся опекунами и попечителями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с целью признания за несовершеннолетними права на обеспечение специализированным жилым помещением по новому месту жительства.

Использование гражданами предоставленного Конституцией России права на свободу выбора места жительства для целей наилучшего исполнения возложенной на них обязанности законного представителя по защите интересов подопечных в сфере обеспечения жильем, связанное с недостаточно эффективным по сравнению с Подмоскowieм решением связанных с этим задач в других субъектах Российской Федерации, в самое ближайшее время может привести к существенному росту потребности Московской области в специализированных жилых помещениях и объективному снижению возможности ее удовлетворения.

В данной ситуации органами государственной власти области вопреки требованиям федерального законодательства в текущем году предпринята попытка нормативно ограничить право на

обеспечение жильем по новому месту жительства детей, прибывающих из других регионов, связав его возникновение с периодом проживания на территории Подмосковья путем внесения изменений в отраслевые нормативные правовые акты.

Решением Московского областного суда от 03.09.2020 по административному исковому заявлению прокуратуры Московской области к Правительству Московской области о признании недействующими отдельных положений Порядка приема заявления об исключении из Списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, и включении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в список по новому месту жительства в Московской области при перемене места жительства, а также Перечня документов, прилагаемых к заявлению о включении в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями на территории Московской области, утвержденных постановлением Правительства Московской области от 13.02.2013 № 75/5, требования прокуратуры удовлетворены.

Вместе с тем возникающий дефицит ресурсов на решение задачи предоставления жилья гражданам данной категории при нарастающем их количестве требует рассмотрения на федеральном уровне хотя бы вопроса финансового обеспечения формирования специализированного жилищного фонда за счет передачи в Московскую область предназначенных для этого объемов бюджетных средств из других субъектов Российской Федерации, откуда прибывают дети (например, в форме выдачи ими жилищного сертифи-

ката, представляемого законным представителем ребенка в органы опеки и попечительства по новому месту жительства).

Для повышения эффективности предупреждения и устранения нарушений закона, обеспечения точного, неукоснительного и единообразного исполнения поднадзорными органами требований законодательства о защите жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, всем прокурорам необходимо постоянно контролировать ситуацию, своевременно принимать находящиеся в их компетенции меры, оперативно информировать органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления о состоянии законности в данной сфере.

Д.И. Ережипалиев,
заведующий отделом
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

О.В. Пристанская,
член Экспертного совета
при Комитете Государственной Думы
по вопросам семьи, женщин и детей,
кандидат юридических наук

**О преемственности и развитии традиций научного
обеспечения деятельности прокуратуры
Российской Федерации в сфере защиты прав
несовершеннолетних**

Особый социальный, правовой и процессуальный статус несовершеннолетних, обусловленный возрастными, в том числе психофизиологическими, особенностями их развития, требует выработки и реализации специальных методов и подходов при организации прокурорского надзора за соблюдением прав, свобод и законных интересов этой социально-возрастной категории граждан. Это обуславливает необходимость выделения в струк-

туре Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратур субъектов Российской Федерации специализированных надзорных, научных и учебных подразделений по делам несовершеннолетних¹.

С учетом особой государственной значимости вопросов защиты детей и семей с несовершеннолетними детьми в России, повышения их конституционно-правового статуса, актуализации проблем предупреждения преступности, правонарушений и антиобщественного поведения несовершеннолетних приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 06.03.2018 № 123 в составе Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации воссоздано управление по надзору за соблюдением прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних. В его компетенцию включен надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи в разных сферах их жизнедеятельности, а также надзор за расследованием уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних и в отношении несовершеннолетних².

Повышению уровня научно-методического и информационно-аналитического обеспечения деятельности названного Управления должен способствовать созданный в июне 2020 г. отдел научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере защиты прав несовершеннолетних НИИ Уни-

¹ Специальное подразделение по делам несовершеннолетних в Центральном аппарате Прокуратуры СССР было создано постановлением Совет Народных Комиссаров Союза ССР от 16.01.1944 № 56. Первоначально оно именовалось группой, затем было преобразовано в отдел по делам несовершеннолетних, с 1991 г. – в отдел в составе Управления Генеральной прокуратуры РФ, в 1994 г. – выделено в самостоятельный отдел, в 1996 г. – реорганизовано в Управление по делам несовершеннолетних и молодежи Генеральной прокуратуры РФ. Однако уже в 2002 г. указанное Управление было трансформировано в отдел по делам несовершеннолетних с сохранением статуса самостоятельного подразделения до его включения в 2006 г. в структуру Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации. См.: *Пристанская О.В., Яковлева Н.Г.* Проблемы организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о несовершеннолетних // Вест. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2007. № 2 (2).

² См.: Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства, утвержденное Генеральным прокурором РФ 11.10.2017. Аналогичные профильные подразделения (отделы) образованы в прокуратурах всех субъектов Российской Федерации.

верситета Генеральной прокуратуры Российской Федерации (далее – профильный отдел)¹. На него возложены функции организации и проведения научных исследований по вопросам защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, содействия внедрению результатов научных исследований в практическую деятельность и учебный процесс органов прокуратуры, информационно-аналитическое обеспечение их деятельности в указанной сфере.

При организации и перспективном планировании работы профильного отдела НИИ необходимо использовать многолетний опыт, методологию и методики научных исследований сектора предупреждения правонарушений несовершеннолетних и молодежи и защиты их прав, эффективно работавшего в качестве специализированного структурного подразделения Всесоюзного научно-исследовательского института изучения причин и разработки мер предупреждения преступности Генеральной прокуратуры СССР с момента его создания в 1963 г.

На базе названного сектора была создана и успешно развивалась авторитетная в стране и за рубежом криминологическая школа, отличительной особенностью которой стали интеграция социологического и юридического подходов к анализу проблем преступности несовершеннолетних и ее причинного комплекса на всех его уровнях (социума и микросреды, в том числе с учетом территориальных различий в СССР); к исследованиям личности несовершеннолетних преступников и механизма их преступного поведения; к изучению тенденций распространенности и влияния на подростковую преступность так называемых фоновых явлений (наркомании, алкоголизма, пьянства, проституции и т.п.). В нем работали выдающиеся советские ученые-криминологи (М.И. Арсеньева, Н.И. Гуковская, А.И. Долгова, Г.И. Забрянский, Г.М. Миньковский, Э.Б. Мельникова, В.В. Панкратов, Е.Н. Савинкова, М.Е. Токарева, В.В. Устинова, Н.Г. Яковлева и др.), внесшие заметный вклад в развитие методологии и методики крими-

¹ Приказ ректора Университета прокуратуры РФ от 10.06.2020 № 141-к «О реализации приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 05.06.2020 № 24-ш «О частичном изменении структуры и штатного расписания Университета прокуратуры Российской Федерации».

нологических исследований, в научную разработку системы мер предупреждения преступности и антиобщественного поведения несовершеннолетних¹.

С 1988 г. в связи с переименованием НИИ во Всероссийский научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка при Прокуратуре РСФСР и изменением его подчиненности были расширены направления, цели и предмет научных исследований сектора, названного отделом проблем предупреждения правонарушений несовершеннолетних и молодежи и прокурорского надзора. Развивая традиции криминологических исследований, отдел продолжил изучение состояния, динамики и тенденций преступности несовершеннолетних и молодежи, обращая особое внимание на устойчивые, в том числе организованные, формы преступного поведения подростков, предупреждения их вовлечения в преступления и антиобщественные деяния, на проявления религиозного и национального экстремизма в молодежной среде. Одновременно были развернуты исследования проблем прокурорского надзора за соблюдением законодательства об охране прав несовершеннолетних.

С 1993 г., после приведения названия профильного отдела в соответствие с названием НИИ, переименованным в Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, были развернуты фундаментальные теоретические и прикладные междисциплинарные научные исследования наиболее актуальных на рубеже XX–XXI вв. проблем укрепления законности и правопорядка в сфере охраны прав несовершеннолетних. Учитывая государственные потребности в укреплении законности и правопорядка в тяжелый для страны переходный период, ученые отдела сосредоточили внимание на изучении эффективности государственной политики в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; макроуровневой детерминация преступности несовершеннолетних (в том чис-

¹ Подробнее см.: Панкратов В.В., Яковлева Н.Г. Проблемы предупреждения правонарушений несовершеннолетних и молодежи и защиты их прав // Сб. к 40-летию Науч.-исслед. ин-та проблем укрепления законности и правопорядка при Ген. прокуратуре Рос. Федерации. М., 2003. С. 203–204.

ле информационных детерминант криминализации общественно-го сознания); анализе состояния законности и правопорядка в сфере уголовно-правовой ответственности несовершеннолетних и защиты прав несовершеннолетних потерпевших; особенностей поддержания государственного обвинения по делам несовершеннолетних; пенитенциарной практики в отношении осужденных подростков; борьбы с коррупцией в сфере образования и других сферах жизнедеятельности детей.

Отвечая на вызовы острой криминогенной ситуации в стране после распада СССР, сотрудники отдела принимали активное участие в формировании современной уголовной политики России, разрабатывали и вносили предложения к многочисленным проектам Уголовного кодекса Российской Федерации 1996 г. В этот период в отделе начались длящиеся научные исследования вопросов обеспечения прав ребенка на жизнь и выживание до и после рождения, на защиту от жестокого обращения, на половую неприкосновенность и защиту нравственности. Изучались проблемы применения уголовно-правовых норм, направленных на профилактику детоубийств и незаконных абортов, предупреждение экономической, сексуальной и иных видов эксплуатации детей, в том числе связанных с транснациональной преступностью (похищениями детей, торговлей детьми, порно- и сексиндустрией)¹.

Одним из инициативных направлений научных исследований отдела с конца 1990-х гг. стала разработка методики социально-правового и криминологического анализа проблем информационной безопасности несовершеннолетних и организации прокурорского надзора в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию². С участием сотрудников отдела проводился анализ соблюдения законодательства в сфере противо-

¹ *Правовые и криминологические проблемы защиты прав несовершеннолетних*: сб. науч. тр. Ч. I. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2008. С. 109; *Правовые и криминологические проблемы защиты прав несовершеннолетних*: сб. науч. тр. Ч. II. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2009. С. 97; *Актуальные проблемы ювенального права и прокурорского надзора по делам несовершеннолетних*: материалы круглого стола. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2010.

² *Пристанская О.В., Сальникова О.В.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере информационной безопасности несовершеннолетних: метод. пособие. Сер. Б-ка прокурора. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2008.

действия детской проституции, порнографии и другим формам сексуальной эксплуатации несовершеннолетних, совершаемым с использованием новых информационных технологий¹, применения информационных технологий в расследовании преступлений, совершенных с использованием сотовой связи².

С начала 2000-х гг. тематика научных исследований отдела носила мультидисциплинарный, межотраслевой характер, охватывая проблемы прокурорского надзора, теории законности, криминологии, виктимологии, совершенствования законодательного регулирования прав, свобод и законных интересов ребенка в международном, конституционном, государственном, муниципальном, гражданском, финансовом, трудовом, медицинском, образовательном, семейном, жилищном, информационном, административном, уголовном, уголовно-исполнительном праве, в уголовном, административном и гражданском судопроизводстве.

Были разработаны методологические основы анализа состояния законности в сфере охраны прав и законных интересов несовершеннолетних³, а также методика анализа изменений правового статуса ребенка в разных сферах жизнедеятельности: семейных, жилищных и трудовых правоотношений; охраны жизни и здоровья; образования; информационной безопасности; в гражданско-процессуальной, уголовно-правовой и уголовно-процессуальной сферах⁴.

В период интенсивного реформирования российского законодательства, передачи многих вопросов охраны прав и законных интересов несовершеннолетних на региональный и местный уровни, что повлекло существенное сужение правовых гарантий

¹ *Прокурорский надзор за соблюдением законов в сфере противодействия детской проституции, порнографии и другим формам сексуальной эксплуатации несовершеннолетних, совершаемым с использованием новых информационных технологий: метод. пособие.* М., 2006.

² *Андреев Б.В., Пристанская О.В. и др. Информационные технологии в расследовании преступлений, совершенных с использованием сотовой связи: науч.-метод. пособие.* Сер. Б-ка прокурора. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2009.

³ *Пристанская О.В., Яковлева Н.Г. Глава VIII. Законность в сфере охраны прав и законных интересов несовершеннолетних // Законность в Российской Федерации: монография.* М.: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Рос. Федерации; НИИ Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М.: Контракт, 2008.

⁴ *Правовой статус ребенка в Российской Федерации: монография / рук. авт. коллектива О.В. Пристанская; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011.*

прав и интересов ребенка, пробельность и коллизийность законов, их несоответствие социальным потребностям охраны прав детей и семей с детьми, внимание ученых было сосредоточено на разработке методик прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних в условиях перераспределения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления¹.

В отделе были разработаны новые, адаптированные к современным потребностям прокурорской деятельности методики: анализа преступности несовершеннолетних (в том числе в ее организованных формах)²; анализа преступлений в отношении несовершеннолетних (в том числе связанных с жестоким обращением, торговлей детьми, их совращением и коммерческой сексуальной эксплуатацией)³; квалификации и учета преступлений против семьи и несовершеннолетних, против половой неприкосновенности и нравственности несовершеннолетних⁴; анализа особенностей правосознания и ценностно-нормативных ориентаций молодежи и подростков, в том числе осужденных к лишению свободы⁵.

¹ *Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних в условиях перераспределения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления: науч.-метод. пособие. Сер. Б-ка прокурора. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2010.*

² *Гоманов Г.Н., Разумовская П.Е., Пристанская О.В. Состояние преступности против несовершеннолетних // Состояние и динамика преступности в Российской Федерации в 2006 году. М.: Криминал. ежегодник, 2007.*

³ *Предупреждение, раскрытие и расследование торговли людьми: науч.-метод. пособие // коллектив авторов. М.: НИИ Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2007; Борьба с торговлей людьми в России: практ. пособие. Сер. Б-ка прокурора. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2010; Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере соблюдения прав детей, потерпевших от торговли людьми, сексуальной и иных видов коммерческой эксплуатации: метод. пособие. Сер. Б-ка прокурора. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2011.*

⁴ *Вопросы квалификации и учета преступлений, регистрации уголовных дел: науч.-метод. пособие / коллектив авторов. В 3-х ч. Изд. 5-е, доп. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2008.*

⁵ *Клочкова А.В., Пристанская О.В. Изучение правосознания молодежи // Науч. тр. 9: матер. IX науч.-практ. конф. «Право на защите прав и свобод человека и гражданина». Т. 1. Рос. акад. юрид. наук. М.: Изд-во «Юрист», 2009; Пристанская О.В. Правовые основы организации системы правового просвещения несовершеннолетних // Проблемы правового просвещения и участие в нем органов прокуратуры: сб. матер. Всерос. науч.-практ. конф. Сер. Б-ка прокурора. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011.*

Отдел обеспечивал оперативное внедрение результатов научных исследований в прокурорскую, правоохранительную и законотворческую практику, в том числе на международном уровне. Сотрудники отдела регулярно принимали участие в подготовке специальных разделов о состоянии прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних для издаваемых в разные годы практических пособий «Настольная книга прокурора»¹, в разработке программ и итоговых документов прокурорских проверок, методических рекомендаций, пособий и законодательных предложений Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Ученые отдела инициировали разработку и приняли активное участие в подготовке и научном сопровождении в Государственной Думе проекта федерального закона «О защите детей от информационной продукции, причиняющей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию» (впоследствии реализованного в Федеральном законе от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»). Отдел принимал активное участие в разработке проектов федеральных документов стратегического планирования (Концепции государственной политики в области духовно-нравственного воспитания детей в Российской Федерации и защиты их нравственности, Концепции государственной семейной политики Российской Федерации, Концепции информационной безопасности детей в Российской Федерации и др.), направленных на укрепление гарантий прав детей, обеспечение их безопасности, повышение правового статуса семьи, защиту семьи и традиционных духовно-нравственных и семейных ценностей.

Представители отдела принимали участие в работе Научно-методического центра Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ и Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, в том числе в разработке и принятии модельного законодательства государств – участников СНГ по вопросам гармонизации и унификации законодательства в сфере противодействия торговле людьми и защиты

¹ См., напр.: *Настольная книга прокурора: практ. пособие* / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2012.

жертв торговли людьми¹ и научно-практического комментария к нему. Были также разработаны и представлены в Межпарламентской Ассамблее государств – участников СНГ Модельный закон государств – участников СНГ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»² и Рекомендации по унификации и гармонизации законодательства государств – участников СНГ в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию³.

В последние годы существования отдела проблем укрепления законности и правопорядка в сфере охраны прав несовершеннолетних НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (2010–2015 гг.)⁴ в нем разрабатывались следующие темы: защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей⁵; защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, проживающих в семьях, находящихся в социально опасном положении⁶; прокурорского надзора за исполнением законодательства об опеке и попечительстве в отношении несовершеннолетних; о социальной защите детей-инвалидов; об охране жизни и здоровья несовершеннолетних⁷; о профилактике

¹ Модельные законы: «О противодействии торговле людьми», «О защите жертв торговли людьми», Рекомендации по унификации и гармонизации законодательства государств – участников СНГ в сфере борьбы с торговлей людьми (приняты 03.04.2008 на тридцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи СНГ).

² Принят на тридцать третьем пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление от 03.12.2009 № 33-15).

³ Приняты на тридцать пятом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ (постановление от 28.10.2010 № 35-8).

⁴ В 2007–2018 гг. НИИ находился в структуре Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, получившей с 16 марта 2018 г. организационно-правовой статус ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации».

⁵ *Защита* прокурором в гражданском процессе прав и законных интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: метод рекомендации / А.В. Гришин, Е.Н. Мозымова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011; *Прокурорский надзор за соблюдением жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: метод рекомендации* / Е.Н. Мозымова, Т.Г. Воеводина, Г.М. Рытькова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2012.

⁶ *Деятельность* прокурора по защите прав несовершеннолетних, проживающих в семьях, находящихся в социально опасном положении: монография / [А.В. Гришин и др.]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014.

⁷ *Прокурорский надзор за исполнением законов об охране жизни и здоровья несовершеннолетних: пособие* / А.В. Гришин, Т.Г. Воеводина, Д.И. Ережипалиев, Е.А. Сухова, М.Л. Харламова, Н.Г. Яковлева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013.

безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних¹ и потребления ими психоактивных веществ²; о защите жилищных прав несовершеннолетних³, а также об организации взаимодействия органов прокуратуры с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка и уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации в вопросах защиты прав и свобод несовершеннолетних.

Совместно с другими подразделениями Университета подготовлены монографические и методические труды по вопросам прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного расследования при рассмотрении сообщений о преступлениях, совершенных несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних, и их расследовании; соблюдения прав и свобод участников уголовного судопроизводства при избрании и применении мер пресечения; деятельности органов прокуратуры по противодействию экстремизму⁴.

В основу криминологических и социально-правовых исследований отдела были положены результаты анализа законодательства России и законодательства зарубежных государств, международного права, изучения социальной и уголовной статистики, материалов прокурорской, следственной и судебной практики, других документов органов прокуратуры и координируе-

¹ *Прокурорский надзор за исполнением органами внутренних дел законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: пособие* / А.В. Гришин, Д.И. Ережипалиев, М.Л. Харламова и др.; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013.

² *Прокурорский надзор за исполнением законодательства о профилактике потребления наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов несовершеннолетними: пособие* / А.В. Гришин, Т.А. Боголюбова, Д.И. Ережипалиев, М.Л. Харламова, Н.Г. Яковлева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013.

³ *Деятельность прокурора по защите жилищных прав несовершеннолетних: монография* / Т.Г. Воеводина, Е.В. Кремнева, М.Л. Огурцова; рук. авт. коллектива Т.Г. Воеводина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015.

⁴ *Прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного расследования при рассмотрении сообщений о преступлениях, совершенных несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних, и их расследовании: методические рекомендации* / А.В. Гришин, Д.И. Ережипалиев и др.; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014; *Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод участников уголовного судопроизводства при избрании и применении мер пресечения: пособие* / Н.В. Буланова, Д.И. Ережипалиев и др.; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014; *Деятельность органов прокуратуры по противодействию экстремизму: пособие* / С.В. Борисов, Д.И. Ережипалиев и др.; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015.

мых ими правоохранительных органов, субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. С использованием разработанного сотрудниками и аспирантами отдела оригинального методического инструментария (в том числе предназначенного для анкетирования, интервьюирования и экспертного опроса разных референтных групп) в разных регионах страны проводились эмпирические научные исследования, в том числе длящиеся.

После ликвидации в 2015 г. профильного отдела НИИ традиционные для него фундаментальные криминологические и междисциплинарные исследования были свернуты, предмет анализа «детских» проблем существенно сужен, аналитические исследования проводились в рамках более общих тем другими научными отделами НИИ¹.

В настоящее время перед недавно воссозданным в структуре НИИ отделом научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере защиты прав несовершеннолетних стоит задача использования более чем полувекового опыта и традиций научного сопровождения деятельности органов прокуратуры по укреплению законности в этой сфере, с обеспечением преемственности и развития ранее разработанных в НИИ методологии и методик научных исследований, адаптированных к со-

¹ В 2016–2020 гг. вопросы соблюдения прав несовершеннолетних нашли отражение в отдельных разделах следующих работ: *Координация* прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: монография / К.И. Амирбеков, В.К. Артеменков, Т.А. Боголюбова и др.; под общ. ред. Ф.М. Кобзарева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М.: Проспект, 2016; *Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества*: монография / П.В. Агапов, Г.В. Антонов-Романовский, В.К. Артеменков и др.; под общ. ред. Р.В. Жубрина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М.: Проспект, 2016; *Деятельность* прокуратуры по защите детей от насилия и суицидов вне уголовно-правовой сферы: науч. докл. / Н.А. Игонина, Д.И. Ережипалиев, Т.В. Ашиткова; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2018; *Защита* прав несовершеннолетних, пребывающих в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: науч. докл. / Д.И. Ережипалиев и др.; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2018; *Защита* прокурором прав несовершеннолетних, пребывающих в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: монография / Д.И. Ережипалиев, Н.А. Игонина, М.А. Фролова и др.; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2019; *Прокурорский надзор за соблюдением прав несовершеннолетних, пребывающих в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей*: пособие / Д.И. Ережипалиев, М.Л. Огурцова; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2020.

временным потребностям прокурорского надзора, с учетом существенного его усложнения.

Только на основании приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» органы прокуратуры осуществляют надзор по шестнадцати наиболее актуальным направлениям надзорной деятельности в сфере охраны прав несовершеннолетних, в том числе в таких относительно новых сферах, как соблюдение прав детей в области антитеррористической, духовной, психической и информационной безопасности, противодействие сексуальной, экономической и иным формам коммерческой эксплуатации детей и др. Вопросы организации деятельности органов прокуратуры в разных сферах, затрагивающих права несовершеннолетних, регламентируются также во многих других приказах Генерального прокурора Российской Федерации, в том числе регламентирующих организацию работы органов прокуратуры по противодействию преступности, правовому просвещению и правовому информированию¹.

В научном обеспечении помимо отраженных в названных приказах нуждаются также другие актуальные направления прокурорской деятельности, обусловленные динамичными изменениями в международной, политической, социальной, экономической, культурной, идеологической и других областях общественной жизни, сказывающимися на криминогенной ситуации в стране и на состоянии законности в сфере охраны прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних.

¹ См. приказы Генерального прокурора РФ: от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»; от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве»; от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»; от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности»; от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»; от 14.11.2017 № 774 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних на досудебных стадиях уголовного судопроизводства»; от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» и др.

В связи с повышением конституционно-правового статуса детей и семей с несовершеннолетними детьми¹ и внесением соответствующих изменений в законодательство России в настоящее время возрастает актуальность развития методологии анализа состояния законности и правопорядка в сфере охраны прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, а также научных исследований правового статуса ребенка в разных сферах жизнедеятельности.

К числу других перспективных направлений научных исследований отдела следует отнести разработку следующих проблем.

1. Обеспечение законности и совершенствование деятельности органов прокуратуры в сфере антитеррористической, антикриминальной, информационной и духовно-нравственной безопасности детей и подростков, защиты прав детей – участников и жертв террористических актов, экстремистской деятельности и вооруженных конфликтов.

2. Обеспечение законности при реализации национальных проектов «Демография», «Жилье и городская среда», «Здравоохранение» («Образование») и федеральных программ, направленных на улучшение положения детей и семей с несовершеннолетними детьми в России.

3. Защита прав детей на жизнь и охрану здоровья, образование, социальную защиту и социальное обеспечение, отдых и оздоровление, информационную безопасность в условиях пандемии коронавирусной инфекции COVID-19.

4. Криминологический анализ преступности несовершеннолетних с учетом изменений ее причинного комплекса, появления новых ее видов и форм, возросшей степени ее агрессивности, общественной опасности и тяжести причиняемых ею последствий, разработка мер ее предупреждения.

5. Криминологический анализ преступлений в отношении несовершеннолетних, совершаемых с использованием сети Интернет (включая вовлечение детей в деструктивные сообщества, в том числе пропагандирующие криминальную субкультуру, склоняющие их к самоубийствам и иной деятельности, представляю-

¹ См.: ч. 2 ст. 7, ч. 1 ст. 38, ч. 4 ст. 67¹ Конституции РФ с поправками, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020.

щей угрозу для их жизни и здоровья либо жизни и здоровья других лиц).

6. Научно-методическое обеспечение деятельности прокуроров по правовому просвещению в сфере защиты прав несовершеннолетних и предупреждения их вовлечения в совершение антиобщественных действий и преступлений.

Возрождение в структуре НИИ специализированного научного подразделения, выполняющего функции методологического, теоретического, научно-методического и информационно-аналитического обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в сфере защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних, будет способствовать развитию методологии и методики фундаментальных и прикладных научных исследований в рассматриваемой сфере.

Э.Р. Исламова,
доцент кафедры
Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

Особенности прокурорского надзора за соблюдением права на образование в условиях пандемии коронавируса

Сложившаяся весной этого года ситуация с распространением коронавирусной инфекции привела к вынужденному переходу образовательных организаций в режим дистанционной работы. Генеральным прокурором Российской Федерации И.В. Красновым отмечено, что семьи столкнулись с рядом проблем, связанных с самоизоляцией и дистанционным обучением¹.

¹ Доклад Генерального прокурора РФ И.В. Краснова на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 17 июня 2020 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: https://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1864604/ (дата обращения: 20.10.2020).

Совершенно обоснованно отмечено, что необходимость перестроить свою работу в связи с введением ограничительных мер для борьбы с новой коронавирусной инфекцией стала серьезным испытанием для российской системы образования в 2020 г.¹

Обстановка остается напряженной и в настоящее время. Так, по информации Минпросвещения России, по состоянию на 20 октября 2020 г. 0,31% школ были закрыты в связи с распространением инфекции, в 124 школах в 37 регионах сохраняются карантинные меры в связи с COVID-19².

В связи с этим в современных условиях при распространении на территории России новой коронавирусной инфекции деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан, в том числе права на образование, приобрела особую значимость.

Генеральный прокурор Российской Федерации И.В. Краснов акцентировал внимание прокуроров на необходимости добиваться неукоснительного соблюдения законодательства, прежде всего в части обеспечения социальных и иных обязательств перед людьми³ и потребовал сосредоточить особое внимание на надлежащей проверке соблюдения прав учащихся на получение образования в условиях дистанционного обучения, а также гарантированного школьникам питания⁴.

Поставленные руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации задачи потребовали расширения перечня вопросов, выясняемых прокурорами при осуществлении надзора за

¹ *Сергеев Ю.Д., Калецкий Е.Г., Павлова Ю.В.* Правовые основы реализации дистанционных образовательных технологий в условиях распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации // *Медицинское право.* 2020. № 4.

² Министерство просвещения РФ: офиц. страница в Instagram. URL: <https://www.instagram.com/p/CGmMEP-ISWS/?igshid=bu09uli30xlg>; (дата обращения: 21.10.2020).

³ Генеральный прокурор Российской Федерации провел очередное совещание по вопросам организации работы и прокурорского надзора, в том числе в условиях распространения коронавирусной инфекции // Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1851014/> (дата обращения: 20.10.2020).

⁴ Генеральный прокурор Российской Федерации провел совещание по вопросам организации работы и прокурорского надзора, в том числе в условиях распространения коронавирусной инфекции // Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1842072/> (дата обращения: 20.10.2020).

исполнением законов об образовании в условиях пандемии коронавируса.

Приоритетным вопросом остается обеспечение безопасности обучающихся, однако в настоящее время он включает установление:

соблюдения санитарно-эпидемиологических требований, которые определяют необходимость контроля температуры тела при входе в образовательную организацию; соблюдение масочного режима и социального дистанцирования; обеспечение антисептиками и бактерицидными облучателями, необходимыми для профилактики распространения коронавирусной инфекции;

соблюдения санитарно-эпидемиологических требований, предъявляемых к продолжительности непрерывной работы детей школьного возраста с использованием электронных средств обучения, в том числе связанных со зрительной нагрузкой при использовании дистанционных образовательных технологий¹;

обеспечения защиты обучающихся от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, который может быть причинен при осуществлении дистанционного обучения². В отдельных образовательных организациях устанавливались факты неприятия их администрациями своевременных мер по обеспечению защиты психического здоровья, морального и нравственного развития несовершеннолетних.

Также необходимо выяснение вопроса о наличии необходимых нормативных правовых и локальных актов, регламентирующих порядок осуществления образовательной деятельности в дистанционной форме. Например, выявлялись факты неприятия мер к утверждению порядков оказания учебно-методической помощи обучающимся, в том числе в форме индивидуальных консультаций, оказываемых дистанционно с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, порядков ведения учета и осуществления хранения результатов образовательного процесса и внутреннего документооборота на бумажном носителе и (или) в электронно-цифровой форме при реализации

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1859080/> (дата обращения: 20.10.2020).

² См., напр.: Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1828114/> (дата обращения: 20.10.2020).

образовательных программ или их частей с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, что может повлечь их утрату¹.

В соответствии со ст. 29 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» образовательные организации должны обеспечить информационную открытость деятельности образовательных организаций. В этой связи необходимо устанавливать, соблюдается ли обязанность образовательных организаций по предоставлению информации о применении дистанционных образовательных технологий для участников образовательных отношений.

В некоторых муниципальных образованиях были выявлены нарушения принципа открытости и доступности информации о деятельности образовательных организаций, которые вели к неинформированности родителей и учеников об используемых школами программных средствах и формах контроля текущей успеваемости при дистанционном обучении.

Прокурорами ряда регионов была организована работа по соблюдению прав учащихся льготной категории на получение продуктовых наборов в соответствии с требованиями законодательства. Например, органами прокуратуры Магаданской области по результатам принятых мер восстановлены права 556 учащихся льготных категорий на получение сухих продуктовых пайков, соответствующих их потребностям в питании².

Согласно действующему законодательству дети из многодетных семей, обучающиеся в образовательных организациях, обеспечиваются бесплатным питанием. В Тамбовской области в связи с введением режима дистанционного обучения в целях обеспечения права на бесплатное питание на личный счет родителя перечислялась денежная выплата. Вместе с тем центром социальных услуг для населения г. Мичуринска и Мичуринского района такие выплаты за апрель 2020 г. были произведены многодетным семьям только после прокурорской проверки с нарушением установленного законом срока. Также прокуратурой было

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1833082/> (дата обращения: 20.10.2020).

² Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1853608/> (дата обращения: 20.10.2020).

установлено, что с начала дистанционного обучения льготным категориям обучающихся одной из школ района не предоставлялись ни продуктовые наборы, ни денежная компенсация за них. Благодаря прокурорскому вмешательству семьи получили продуктовые наборы¹.

При необходимости проведения занятий в дистанционной форме образовательные организации должны принять меры к обеспечению обучающихся техническими средствами. Например, по представлению прокурора г. Казани Республики Татарстан, внесенного руководителю муниципального органа управления образованием, в обеспечении дистанционного обучения детей-инвалидов задействовано более 150 ранее приобретенных ноутбуков, которые до этого хранились на складе в нераспечатанном виде либо использовались не для образовательных целей учащихся.

Вынужденный дистанционный формат образовательной деятельности не освобождает образовательные организации от обязанности по участию в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, требования к которой установлены Федеральным законом от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Подводя итоги вышеизложенному, следует отметить, что благодаря принятым мерам прокурорского реагирования обеспечивалось право детей на дистанционное обучение. Пресекались факты возложения на родителей обязанности доставлять в школу выполненные детьми задания, чем нарушались введенные на территории региона ограничительные меры, отсутствия необходимого количества информационно-компьютерной техники в семьях, а также неустойчивого интернет-соединения в отдельных населенных пунктах. Способствовать обеспечению законности при организации и осуществлении образовательного процесса будут меры прокурорского реагирования, принимаемые и при осуществлении надзора за исполнением законов при реализации национального проекта «Образование».

Таким образом, прокурорский надзор продолжает оставаться важнейшей гарантией соблюдения права на образование в современных условиях.

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1851840/> (дата обращения: 20.10.2020).

Е.В. Баркалова,
доцент кафедры
Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

**Актуальные вопросы уголовного преследования
за совершение развратных действий с использованием
сети «Интернет»**

Одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры является защита прав несовершеннолетних, в том числе при осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, к подследственности которых отнесено расследование преступлений против половой неприкосновенности несовершеннолетних. В связи с развитием цифровых технологий и их внедрением в повседневную жизнь общества большинство активного населения использует гаджеты и дистанционные средства общения. Поэтому все большее распространение получают способы виртуального общения, в том числе направленного на удовлетворение сексуальных потребностей. Особенно уязвимой в этом отношении категорией граждан по-прежнему остаются несовершеннолетние, которые вовлекаются в общение с использованием социальных сетей и мессенджеров с целью удовлетворения низменных потребностей одних граждан и в ряде случаев обогащения от такого «общения» других¹.

Уголовным кодексом Российской Федерации предусмотрена ответственность за развратные действия (ст. 135 УК РФ), определение которых зафиксировано в п. 17 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 04.12.2014 № 16

¹ Исследователи разделились во мнениях относительно обязательности установления в качестве мотива преступления, предусмотренного ст. 135 УК РФ, удовлетворение сексуальных потребностей. О правовых позициях по данному вопросу см.: *Бимбинов А.А.* Субъективные признаки развратных действий // Актуал. проблемы рос. права. 2017. № 8.

«О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности» с отнесением к таковым действий, при которых непосредственный физический контакт с телом потерпевшего лица отсутствовал, включая действия, совершенные с использованием сети Интернет, иных информационно-телекоммуникационных сетей.

Развратные действия включают в себя разнородные по своему содержанию действия: обнажение половых органов обвиняемого и совершение с ними манипуляций перед несовершеннолетним, предложение к несовершеннолетним обнажиться и совершить какие-то действия с половыми органами, направление несовершеннолетним своих фотоснимков и видеозаписей в обнаженном виде, а также просьбы направить соответствующие фотоснимки виновным лицам. В.М. Лебедев выделяет физические и интеллектуальные развратные действия¹. Т.В. Кондрашова, обобщив научные точки зрения относительно способов совершения развратных действий, указывает следующие группы способов: действия, совершаемые в отношении потерпевшего; действия, совершаемые в его присутствии; склонение жертвы к совершению сексуальных действий в отношении виновного; склонение жертв к совершению сексуальных действий между собой; интеллектуальные развратные действия². Совершение развратных действий с использованием сети «Интернет» охватывается, прежде всего, последней группой способов, так называемых интеллектуальных действий, поскольку исключен непосредственный контакт виновного с потерпевшим.

В.Н. Карагодин отмечает, что ряд виновных после получения порнографической продукции прекращают общение с несовершеннолетним в социальных сетях, другие же «пытаются от общения в сетях перейти к непосредственным контактам с несовершеннолетним(-ей)»³. Практика показала, что после обмена фотоснимками и видеозаписями, возбуждающими нездоровый

¹ *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постат.)*. В 4 т. Т. 2. Особенная часть. Разд. VII–VIII / отв. ред. В.М. Лебедев. М.: Юрайт, 2017.

² *Кондрашова Т.В.* Развратные и иные действия сексуального характера: понятие и соотношение // *Рос. юрид. журн.* 2020. № 1.

³ *Карагодин В.Н.* Расследование умышленных преступлений против жизни, половой свободы и неприкосновенности несовершеннолетних: монография. М.: Проспект, 2018. С. 68.

интерес к половым отношениям у несовершеннолетних, виновные лица, как правило, назначают встречи с несовершеннолетними и совершают более тяжкие многоэпизодные преступления против половой свободы и половой неприкосновенности несовершеннолетних. В связи с этим необходимо пресекать развратные действия еще на стадии виртуального общения.

7 ноября 2018 г. Пензенским областным судом оставлен без изменения приговор Железнодорожного районного суда г. Пензы, которым осужден 37-летний житель г. Пензы по ч. 3 ст. 135 УК РФ и 50 эпизодам преступления, предусмотренного п. «б» ч. 4 ст. 132 УК РФ. Было установлено, что с января 2015 г. по сентябрь 2017 г. подсудимый, 1980 г. р., находясь в г. Пензе и Городищенском районе, с использованием компьютера и мобильного телефона, имеющих доступ к сети Интернет, в нескольких социальных сетях знакомился и вступал в переписку с несовершеннолетними. Представляясь малолетними девочкой или мальчиком, в процессе общения он заводил разговоры на сексуальные темы, а также отправлял детям фото- и видеоматериалы интимного характера. После чего он уговаривал, в некоторых случаях шантажировал малолетних тем, что расскажет обо всем происходящем родителям и их друзьям, требуя от потерпевших, чтобы они прислали ему аналогичные материалы с их собственным изображением. Всего следователем потерпевшими признаны 75 несовершеннолетних в возрасте от 7 до 15 лет из Удмуртской Республики, Республики Хакасия, Кемеровской и Пензенской областей¹.

Все большее распространение на территории России получили в последнее время «вэб-кам студии», в которых организовано приватное общение модели и клиента через Интернет в режиме реального времени. Организаторы подобных заведений получают значительный доход от клиентов, зачастую из-за рубежа, которые оплачивают поминутный тариф общения со своими моделями. Чем больше модель удерживает внимание клиента, как правило, за счет совершения или имитации половых актов или иных действий сексуального характера, тем большую прибыль на расчетный счет, открытый, как правило, в иностранном банке, получает владелец вэб-кам студии.

Проблемным моментом в решении вопроса о привлечении к уголовной ответственности за совершение таких действий является то, что в процессе общения не изготавливается видеофильм

¹ URL: <https://penza.sledcom.ru/news/item/1270474/> (дата обращения: 16.10.2020).

или фотопродукция порнографического характера, а заказчик развратных действий, как правило, находится за рубежом. В настоящее время не криминализована организация деятельности по оказанию интим-услуг с использованием дистанционных технологий. Общение происходит виртуально, в связи с чем привлечь к уголовной ответственности как организаторов, так и исполнителей развратных действий за их совершение перед камерой с трансляцией конкретному лицу через сеть «Интернет» можно, только если модель – несовершеннолетнее лицо. Очевидно, что в настоящее время назрела необходимость криминализации таких действий и введение уголовной ответственности за организацию студий, в которых совершаются иные сексуальные действия посредством сети «Интернет» как несовершеннолетними, так и взрослыми лицами.

Основными доказательствами по делам о развратных действиях с использованием сети «Интернет» выступают доказательства, содержащие данные о направлении файлов, содержащих фото и видеозаписи порнографического характера с несовершеннолетними, с определенного IP-адреса на другой с использованием смартфонов, компьютеров и других гаджетов, а также переписка между обвиняемым и несовершеннолетним потерпевшим, в которой исходит предложение от обвиняемого, достигшего 18-летнего возраста, изготовить и направить соответствующую продукцию в его адрес.

Так, приговором Псковского городского суда Псковской области П. был признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 134, ч. 1 ст. 135 УК РФ. В ходе рассмотрения уголовного дела было установлено, что с использованием социальной сети «ВКонтакте» путем направления сообщений через сеть «Интернет» и обмена сообщений по мессенджерам П., заведомо зная, что несовершеннолетняя не достигла 16-летнего возраста, уговорил ее изготовить и направить ему снимки порнографического характера. Затем последовали встречи подсудимого и потерпевшей, в ходе которых виновным были совершены иные действия сексуального характера. В ходе расследования были изъяты мобильные телефоны, с которых велась переписка. Информация была скопирована на DVD-диск, назначена и проведена компьютерно-техническая экспертиза¹.

¹ Приговор Псковского городского суда Псковской области от 27.09.2018 № 1-299/2018.

Расследование и раскрытие преступлений, предусмотренных ст. 135 УК РФ, напрямую зависит от своевременности действий органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, позволяющих установить виновных по «горячим следам», в том числе подразделения «К» органов внутренних дел на уровне субъектов Российской Федерации, а также следователей, проводящих выемку соответствующих носителей информации у несовершеннолетних потерпевших и подозреваемых (обвиняемых). В связи с этим прокурорам, осуществляющим надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, необходимо обращать внимание на полноту материалов доследственных проверок по заявлениям законных представителей несовершеннолетних и принимать меры к отмене незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с тем, что выявить виновное лицо, вступившее в переписку с несовершеннолетним и получившее фото и видеоматериалы порнографического характера с несовершеннолетним, установить не удалось.

В дальнейшем по уголовным делам о развратных действиях с использованием информационно-коммуникационных технологий проводится компьютерно-техническая экспертиза для определения местонахождения IP-адреса, с которого и на который направлялись видеофайлы и фотоизображения порнографического содержания. Компьютерно-сетевая экспертиза решает и другие задачи при назначении по уголовным делам о развратных действиях¹.

Искусствоведческая экспертиза по уголовным делам о развратных действиях может быть назначена для определения, являются ли соответствующие снимки и видеозаписи порнографическими или нет.

В результате проведенного Н.Ю. Скрипченко исследования определено, что «социально-демографический анализ личности виновного позволяет отнести развратные действия к исключительно мужским преступлениям, которые совершаются преимущественно единолично», а всех потерпевших от развратных дей-

¹ Россинская Е.Р. Судебная экспертиза в гражданском, арбитражном, административном и уголовном процессе. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2008.

ствий можно условно разделить на пять групп: 1) малолетние, которые в силу возраста не могли понимать характер и значение совершаемых в отношении них действий; 2) потерпевшие, которые с учетом уровня развития, индивидуально-психологических особенностей могли понимать характер (биологическое значение половых отношений, основанное на информированности в вопросах пола) совершенных в отношении них противоправных действий, но не могли понимать их значение (социальное значение юридически значимых событий); 3) несовершеннолетние, отличающиеся пассивным поведением; 4) нейтральные жертвы, которые потерпевшими оказались в силу случайного стечения обстоятельств; 5) потерпевшие, активно провоцирующие преступное деяние¹. Для того чтобы проанализировать психологическое состояние потерпевших и определить их оценку произошедших событий, по рассматриваемым уголовным делам может быть назначена комплексная психолого-психиатрическая экспертиза. При этом рекомендуется уделять особое внимание формулировкам вопросов, поскольку, например, на вопрос о склонности несовершеннолетнего потерпевшего к фантазированию, как правило, дается положительный ответ, поскольку все подростки до 14 лет в определенной степени характеризуются наличием такой психологической особенности. На такую формулировку в заключении эксперта зачастую ссылается сторона защиты, указывая на неправильное восприятие несовершеннолетним совершенных обвиняемым действий.

Вступая в общение с несовершеннолетними через социальные сети, виновные лица выступают своеобразными «психологами», используя определенный подход с учетом личности несовершеннолетнего, выражающийся в оказании давления, шантажировании, разжигании интереса к половым отношениям, и манипулирование распространенным среди подростков стремлением вести себя как взрослые. По некоторым уголовным делам проводятся комплексные психолого-лингвистические экспертизы по анализу содержания переписки между несовершеннолетним потерпевшим и преступником. Доказательственное значение таких

¹ Скрипченко Н.Ю. Криминологическая характеристика личности преступника и жертвы развратных действий // Рос. следователь. 2016. № 24.

заклучений заключается в том, что в них дается толкование использованным терминам и фразам в конкретном контексте, а также ответ на вопрос, что подразумевает под собой имплицитное содержание представленного текста.

Рассматривая вопрос о профилактике развратных действий с использованием сети «Интернет», следует подчеркнуть, что контроль за использованием несовершеннолетними информационно-телекоммуникационных средств возложен на законных представителей, а также администрации образовательных организаций. Лимитированное общение в социальных сетях позволило бы предотвратить появление нездорового интереса несовершеннолетних к половым отношениям. В то же самое время контроль за размещением в сети «Интернет» рекламы интим-услуг, предложений заработать легкие деньги за незначительный период времени также должен осуществляться со стороны органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, в целях предотвращения посягательств лиц на половую свободу и неприкосновенность несовершеннолетних. В связи с этим органам прокуратуры необходимо проводить профилактическую работу в образовательных организациях и контрольно-надзорных органах по ограничению интернет-контента в процессе использования несовершеннолетними социальных сетей и интернет-ресурсов, а также усилить надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность в рассматриваемой сфере.

Д.С. Белоусова,
доцент кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

К вопросу о методике прокурорского надзора за исполнением законов при реализации образовательных программ с применением электронного оборудования и дистанционных образовательных технологий

Применение электронного обучения и дистанционных образовательных технологий приобрело чрезвычайную актуальность в условиях цифровизации образования, осуществляемой главным образом посредством реализации национального проекта «Образование»¹. Необходимо отметить, что в вопросах цифровизации образовательной сферы Россия не является новатором. Стратегия онлайн-обучения достаточно успешно реализована в ряде развитых стран, таких как Ирландия, Китай, Турция, Финляндия, Франция, а также Южная Корея, где электронное обучение (e-learning) признано наиболее эффективным инструментом реализации концепции обучения на протяжении всей жизни и обеспечения равных возможностей доступа граждан к образованию². Европейский союз в утвержденной в 2000 г. Лиссабонской стратегии признал электронное обучение основным инструментом построения самой динамичной экономики в мире, основанной на знаниях³.

¹ В состав национального проекта «Образование», утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 № 16), входит федеральный проект «Цифровая образовательная среда», предусматривающий создание к 2024 г. современной и безопасной цифровой образовательной среды, обеспечивающей высокое качество и доступность образования всех видов и уровней.

² Подробнее об этом см.: *Баранов А.В., Тагаев А.В., Котлярова О.В.* Система открытого образования в Республике Корея: перспективы внедрения // Среднерус. вестн. общественных наук. 2017. № 6. Т. 12. С. 42–43; *Ершова И.В.* Цифровизация образования: pro et contra // Предпринимательское право. 2019. № 3; *Смолин О.Н.* Электронное обучение: российская образовательная политика и зарубежный опыт // Вестн. Тюмен. гос. ун-та. Социально-экономические и правовые исслед. 2016. Т. 2. № 1.

³ Lisbon European Council 23 and 24 March 2000: Presidency Conclusions / European Parliament. 2000. URL: http://europarl.europa.eu/summits/lis1_en.html (дата обращения: 17.09.2020).

Весной текущего года цифровизация российского образования была существенным образом форсирована вынужденным переходом образовательных организаций на дистанционный формат обучения в связи с введением ограничительных мер для борьбы с новой коронавирусной инфекцией (COVID-2019)¹. Такой внезапный и безальтернативный переход на «цифру» обнажил множество проблем, связанных с ненадлежащим техническим, методическим и правовым обеспечением электронного обучения. Многие обучающиеся фактически были лишены возможности получать образование дистанционно в связи с отсутствием у них компьютеров (планшетов, ноутбуков и др.), доступа к сети «Интернет» и др.

Следует отметить, что вопросы реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий имеют достаточно скудную правовую регламентацию, не отвечающую современным потребностям практики участников образовательных отношений. Положения ст. 16 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон № 273-ФЗ) и приказа Минобрнауки России от 23.08.2017 № 816, которым утвержден Порядок применения организациями, осуществляющими образовательную деятельность, электронного обучения, дистанционных образовательных технологий при реализации образовательных программ (далее – Порядок), не раскрывают всей специфики сложного и многогранного механизма опосредованного взаимодействия обучающихся и педагогических работников. Отсутствие четких законодательных требований к организации дистанционного обучения негативно влияет на качество такого обучения.

Неудовлетворительное состояние законности в сфере соблюдения прав обучающихся при организации дистанционного обучения, необходимость эффективного надзорного сопровож-

¹ Министр науки и высшего образования Российской Федерации В.Н. Фальков в одном из своих выступлений отметил, что «...Вынужденный переход в онлайн радикально ускорил медиатизацию высшего образования...». См.: *Фальков В.* Мы запомним эту весну как время цифровой трансформации в образовании [Электронный ресурс]. URL: https://minobrnauki.gov.ru/ru/press-center/card/?id_4=2555 (дата обращения: 16.10.2020).

дения реализации национального проекта «Образование»¹ требуют усиления прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере. В информационном письме первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксмана от 20.05.2020 № 21/1-06д-2020 «О соблюдении прав обучающихся при организации дистанционного обучения» отмечается необходимость активизации деятельности прокуроров по своевременному выявлению, предупреждению и устранению нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних на получение общего образования в дистанционной форме обучения.

Поскольку рассматриваемое направление надзорной деятельности является относительно молодым, прокурорская и судебная практика по вопросам применения электронного обучения и дистанционных образовательных технологий находится в стадии формирования, крайне актуальным представляется рассмотрение ключевых аспектов методики прокурорской проверки в указанной сфере, в частности установление круга вопросов, подлежащих выяснению в ходе такой проверки.

В первую очередь, необходимо установить наличие у образовательной организации лицензии на осуществление образовательной деятельности и ее соответствие лицензионным требованиям. При этом необходимо учитывать, что в соответствии со ст. 16 Закона № 273-ФЗ, подп. «а» п. 7 Положения о лицензировании образовательной деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28.10.2013 № 966, к организациям, реализующим образовательные программы с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, предъявляется дополнительное лицензионное требование – в таких организациях должны быть созданы условия для функционирования электронной информа-

¹ Требование об обеспечении прокурорами системного и эффективного надзорного сопровождения реализации 12 национальных проектов, предусмотренных Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», установлено приказом Генерального прокурора РФ от 14.03.2019 № 192 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов».

ционно-образовательной среды¹, к которой предоставляется открытый доступ через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет».

В случае, если обучение по тем или иным образовательным программам производится образовательной организацией исключительно с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий, необходимо установить, не включены ли профессии, специальности, по которым осуществляется обучение, в законодательно установленный Перечень профессий, специальностей и направлений подготовки, реализация образовательных программ по которым с применением исключительно электронного обучения не допускается².

В ходе проверок необходимо также обращать внимание на место осуществления дистанционной образовательной деятельности, помня о том, что образовательная организация может осуществлять образовательную деятельность (в том числе дистанционную) по адресам, перечисленным в приложении к лицензии³. Прокурорами выявлялись факты незаконного осуществления образовательными организациями дистанционной образовательной деятельности на территории сторонних организаций посредством установления web-камер в точках доступа⁴.

Проверке подлежит соблюдение образовательными организациями требований к организации образовательного процесса, установленных Порядком, в частности: наличие локальных актов, регламентирующих применение электронного обучения, дистан-

¹ В соответствии со ст. 16 Закона № 273-ФЗ электронная информационно-образовательная среда включает в себя электронные информационные ресурсы, электронные образовательные ресурсы, а также совокупность информационных технологий, телекоммуникационных технологий, соответствующих технологических средств, обеспечивающих освоение обучающимися образовательных программ в полном объеме независимо от места нахождения обучающихся.

² См.: Перечень профессий и специальностей среднего профессионального образования, реализация образовательных программ по которым не допускается с применением исключительно электронного обучения, дистанционных образовательных технологий, утв. приказом Минобрнауки России от 20.01.2014 № 22.

³ В силу ст. 9 Закона № 273-ФЗ это требование не применяется в отношении мест осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам, основным программам профессионального обучения, мест осуществления образовательной деятельности при использовании сетевой формы реализации образовательных программ и др.

⁴ См., напр.: Апелляционное определение Ульяновского областного суда от 12.02.2013 по делу № 33-203/2013.

ционных образовательных технологий, в том числе при проведении итоговой аттестации; информирование обучающихся о реализации образовательных программ или их частей с применением электронного обучения, дистанционных образовательных технологий; соблюдение установленного порядка учета и хранения результатов образовательного процесса и др.

Тщательной проверке и соответствующему прокурорскому реагированию должны подлежать факты нарушений прав обучающихся на получение общего образования в дистанционной форме ввиду их необеспеченности компьютерной техникой, отсутствия интернет-соединения и др. В ходе прокурорских проверок выявлялись случаи, когда обучающиеся в связи с введением дистанционного обучения и невозможностью подключения к сети «Интернет» по причине слабого сигнала ежедневно вынуждены были забираться на вышку сотовой связи, чтобы отправить домашнее задание учителю¹. Многие школьники не имели технической возможности для дистанционного обучения. Необходимо отметить, что прокурорское вмешательство способствовало укреплению законности в указанной сфере. По результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования обучающиеся из малообеспеченных и многодетных семей обеспечивались необходимой компьютерной техникой².

Предметом прокурорских проверок в рассматриваемой сфере должно быть соблюдение прав обучающихся на питание в период перехода на дистанционное обучение. Согласно действующему законодательству³ отдельные категории обучающихся (в том числе дети из многодетных и малообеспеченных

¹ Дистанционное обучение и плохой интернет вынудили пермских школьников лазить на вышку связи [Электронный ресурс]. URL: <https://nag.ru/news/newslines/106924/distantionnoe-obuchenie-i-plohoj-internet-vyinudili-permskih-shkolnikov-lazit-na-vyishku-svyazi.html>.

² См., напр.: В Курганской области в результате прокурорского вмешательства дети из малообеспеченных семей получили компьютерную технику для прохождения дистанционного обучения [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1841164>; В Пензенской области прокуроры выявили более 100 нарушений прав детей на общедоступное и бесплатное образование в дистанционной форме [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/subjects/news-1837224>.

³ Согласно ч. 4 ст. 37 Закона № 273-ФЗ на органы государственной власти субъектов Российской Федерации возложено полномочие по установлению случаев и порядка обеспечения питанием обучающихся за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации, а на органы местного самоуправления – за счет бюджетных ассигнований местных бюджетов.

семей, дети-инвалиды, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей) обеспечиваются льготным питанием в порядке и случаях, установленных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В марте 2020 г. Минпросвещения России рекомендовало в условиях дистанционного обучения рассмотреть возможность обеспечения школьным питанием социально незащищенных категорий обучающихся, предоставив им или их родителям (законным представителям) возможность получать продуктовый набор (паек), рассчитанный на несколько дней, в школе и забрать его домой¹. На этом основании вносились соответствующие изменения в региональные нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы обеспечения обучающихся льготным питанием. Прокурорами выявлялись многочисленные нарушения, свидетельствующие о ненадлежащем обеспечении льготных категорий учащихся соответствующими продуктами наборами: имелись недовесы сыпучих продуктов; на некоторых продуктах питания отсутствовали сведения о сроке их годности; в Рязанской области детям выдавались гнилые и плесневелые яблоки, в Республике Карелия в муке имелись жуки². В некоторых случаях в состав продуктовых наборов входили не рекомендованные санитарно-эпидемиологическими нормами для питания школьников продукты³. По фактам указанных нарушений принимались меры прокурорского реагирования – приносились представления, инициировались вопросы о привлечении виновных лиц к административной ответственности по ст. 6.6 КоАП РФ.

В заключение хотелось бы отметить, что цифровизация российского образования закономерно влечет расширение сферы применения электронного обучения и дистанционных образовательных технологий. Новый формат организации образователь-

¹ Об организации питания школьников: письмо Минпросвещения России от 25.03.2020 № СК-207/03.

² О соблюдении прав обучающихся при организации дистанционного обучения: информационное письмо первого заместителя Генерального прокурора РФ А.Э. Буксмана от 20.05.2020 № 21/1-06д-2020.

³ В Кемеровской области прокуратура выявила нарушения при выдаче школьникам продуктовых наборов в период дистанционного обучения [Электронный ресурс]. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1837964>.

ного процесса требует новых подходов к организации и методическому обеспечению прокурорской деятельности в указанной сфере, в том числе посредством развития надзорной работы в on-line формате¹.

Е.М. Тимошина,
старший научный сотрудник
НИЦ № 1 ФГКУ
«ВНИИ МВД России»,
кандидат юридических наук

**Теоретико-правовые аспекты проблемы обеспечения
законности в сфере образования в условиях режима
повышенной готовности в связи с распространением
коронавирусной инфекции COVID-19**

В 2020 г. в период введения режима повышенной готовности в связи с распространением коронавирусной инфекции COVID-19 Россия впервые столкнулась с новой формой массового образования в домашних условиях, в ходе которого применялись электронное обучение² и дистанционные образовательные технологии³. В настоящее время обсуждается возможность проведения со второй половины 2020 г. эксперимента по внедрению в сферу образования цифровой образовательной среды (далее—

¹ Подробнее об этом см.: *Иголина Н.А.* Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина: науч. докл. [Электронный ресурс]. URL: <http://192.168.0.47:22289/cgi-bin/omega>

² Под электронным обучением понимается организация образовательной деятельности с применением содержащейся в базах данных и используемой при реализации образовательных программ информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий, технических средств, а также информационно-телекоммуникационных сетей, обеспечивающих передачу по линиям связи указанной информации, взаимодействие обучающихся и педагогических работников.

³ Под дистанционными образовательными технологиями понимаются образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационно-телекоммуникационных сетей при опосредованном (на расстоянии) взаимодействии обучающихся и педагогических работников.

ЦОС)¹, которая определяется как «совокупность специально организованных педагогических условий развития личности, при которой инфраструктурный, содержательно-методический и коммуникационно-организационный компоненты функционируют на основе цифровых технологий»².

Эксперимент по внедрению ЦОС, очевидно, будет проводиться поэтапно в разных регионах России. Так, в г. Москве уже с 19 октября 2020 г. для обучающихся 6–11 классов «обеспечивается... реализация основных общеобразовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий»³.

Несмотря на то что возможность реализации образовательных программ с применением электронного обучения и дистанционных образовательных технологий была установлена федеральным законодательством⁴ год назад, к настоящему моменту отсутствуют серьезные исследования о влиянии информационных и телекоммуникационных технологий, а также соответствующих технических средств, используемых при электронном обучении на здоровье детей и процесс освоения знаний.

Стоит отметить, что до 2005 г. в нашей стране проводились многочисленные фундаментальные исследования проблемы влияния электромагнитных полей (далее – ЭМП) на здоровье человека, на основе которых были определены и нормативно закреп-

¹ Проект постановления Правительства РФ «О проведении в 2020–2022 годах эксперимента по внедрению целевой модели цифровой образовательной среды в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых». URL: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/63245.html/> (дата обращения: 09.10.2020).

² Федеральный проект «Цифровая образовательная среда». С. 39 // URL: <https://edu54.ru/upload/files/2016/03/%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%20%D0%A6%D0%B8%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%8F%20%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D1%81%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0.pdf>. (дата обращения: 02.10.2020).

³ Пункт 1.1 указа мэра Москвы от 14.10.2020 № 100-УМ «О внесении изменений в указ Мэра Москвы от 8 июня 2020 г. № 68-УМ» URL: <https://rg.ru/2020/10/14/moscow-ukaz100-reg-dok.html> (дата обращения: 16.10.2020).

⁴ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ст. 16).

лены в санитарных нормах и правилах предельно допустимые параметры ЭМП. Однако в последующем контроль в этой области резко снизился, а санитарные нормы и правила перестали действовать, что привело существенному снижению государственного контроля влияния электромагнитных полей на здоровье людей и отмене государственной экспертизы ввозимой в страну технической продукции (в том числе компьютеров).

Серьезной проблемой на пути соблюдения прав несовершеннолетних на охрану здоровья является отсутствие специальных гигиенических нормативов и требований к режиму работы в условиях ЦОС. В настоящее время действуют гигиенические требования к персональным электронно-вычислительным машинам (далее – ПЭВМ) и организации работы, устанавливающие нормы для занятий с ПЭВМ детей школьного возраста и занятий с игровыми комплексами на базе ПЭВМ детей дошкольного возраста (СанПиН 2.2.2/2.4.1340-03)¹. Согласно этим рекомендациям непрерывная длительность работы, связанной с фиксацией взгляда непосредственно на экране ВДТ², на уроке не должна превышать: для обучающихся в I–IV классах – 15 мин; для обучающихся в V–VII классах – 20 мин; для обучающихся в VIII–IX классах – 25 мин; для обучающихся в X–XI классах на первом часу учебных занятий 30 мин, на втором – 20 мин.

Вместе с тем эти нормы рассчитаны не на полноценные учебные занятия на ПЭВМ, а на дополнение традиционных образовательных программ в процессе обычных уроков. Причем по смыслу документа СанПиН 2.2.2/2.4.1340-03 для школьников рассчитан на занятия, проводимые не дома, а в образовательных организациях, в ходе которых контроль за продолжительностью пользования несовершеннолетними устройствами отображения информации осуществляется учителем.

В докладе «О совершенствовании законодательства Российской Федерации в области электромагнитной безопасности насе-

¹ Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 03.06.2003 № 118 «О введении в действие санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.2.2/2.4.1340-03».

² Устройства отображения информации (видеодисплейные терминалы (ВДТ) всех типов).

ления и окружающей среды»¹ указывается, что «без соблюдения гигиенических правил пользования ЭМП способны вызывать острые и хронические поражения здоровья человека». «Голова ребенка в расчете на массу тела поглощает больше электромагнитной энергии при прочих равных условиях, что приводит к росту числа заболеваний, усталостным явлениям, ухудшению памяти, снижению обучаемости, необратимому ухудшению детородных функций и увеличению психических расстройств у детей и подростков (до 70%), наблюдается рост детских онкологических заболеваний»².

В процессе электронного обучения и использования дистанционных образовательных технологий дома (дистанционного образования, продолжавшегося в России с марта по май 2020 г.) несовершеннолетние использовали технологии онлайн-обучения³ практически бесконтрольно, не соблюдая каких-либо гигиенических правил.

Исследования влияния дистанционного образования на здоровье детей показали весьма негативные результаты. По результатам онлайн-анкетирования школьников, проведенного Национальным медицинским исследовательским центром здоровья детей (НМИЦ здоровья детей) при Минздраве России, у 37% опрошенных детей наблюдались признаки компьютерного зрительного синдрома, 72% подростков использовали вставные, внутриканальные наушники, которые увеличивают риски развития нарушений слуха и нервной системы. При этом 40% использовали такие наушники более 4 часов в день. Также 73% детей отмечали, что использовали смартфон для обучения, что медики считают недопустимым, так

¹ Доклад «О совершенствовании законодательства Российской Федерации в области электромагнитной безопасности населения и окружающей среды» / Экспертный совет по социальному развитию Комитета Совета Федерации по социальной политике. М., 2017–2018. URL: file:///C:/Users/836D~1/AppData/Local/Temp/%D0%94%D0%9E%D0%9A%D0%9B%D0%90%D0%94%D0%A1%D0%9E%D0%92%D0%95%D0%A2%D0%A3-%D0%A4%D0%95%D0%94%D0%95%D0%A0%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%98.pdf (дата обращения: 01.10.2020).

² Там же. С. 6.

³ Технологии онлайн-обучения – технологии, обеспечивающие дистанционное освоение образовательных программ (и) или получение знаний и навыков в режиме реального времени при помощи устройств, позволяющих передавать и принимать видеоизображения и звук, посредством интернет-соединения (Глоссарий федерального проекта «Цифровая образовательная среда»).

как смартфоны не обеспечивают условий для зрительной работы школьников. Более 70% респондентов ежедневно проводили с гаджетами 4 часа и более, в том числе 35% школьников проводили за экраном более 7 часов в сутки¹.

Способствовало такому положению дел не только отсутствие специальных гигиенических нормативов и требований к режиму работы в условиях ЦОС, но и регламентированного контроля за организацией процесса обучения, а также выполнения домашних заданий при дистанционном образовании.

В настоящее время Российская академия наук совместно с Минздравом России, Национальным медицинским исследовательским центром здоровья детей, Всероссийским обществом развития школьной и университетской медицины и здоровья разработали гигиенические нормативы и специальные требования к устройству, содержанию и режимам работы в условиях цифровой образовательной среды в сфере общего образования, имеющие пока исключительно рекомендательный характер².

В этих условиях важной задачей остается обеспечение прав несовершеннолетних на здоровье в процессе образования в условиях режима повышенной готовности, введенного в связи с распространением коронавирусной инфекции COVID-19.

Учитывая приведенные обстоятельства, очевидно, что сегодня не обеспечивается безопасность детей как основной утвержденный принцип цифровой образовательной среды³. Это противоречит **стратегической задаче укрепления здоровья населения**, которая определяется в качестве национального интереса России на долгосрочную перспективу⁴ и является важнейшим направлением обеспечения национальной безопасности⁵, а также

¹ URL: <https://yandex.ru/turbo/vybor-naroda.org/h/lentanovostey/178553-chekan-nad-detmi-stavitsja-masshtabnyj-jeksperiment.html> (дата обращения: 01.10.2020).

² Гигиенические нормативы и специальные требования к устройству, содержанию и режимам работы в условиях цифровой образовательной среды в сфере общего образования. Руководство. М.: НМИЦ здоровья детей Минздрава России, 2020. // URL: https://niigd.ru/pdf/ZOS_21.07.2020.pdf (дата обращения: 01.10.2020).

³ Паспорт Федерального проекта «Цифровая образовательная среда». С.111 (Приложение к протоколу заседания проектного комитета по национальному проекту «Образование» от 07.12.2018 № 3).

⁴ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (п. 30).

⁵ Там же (п. 71).

целям государственной политики в интересах детей, в число которых входит защита детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие¹. В связи с этим нарушается и ряд других положений нормативных правовых актов Российской Федерации. Например, запрет на использование при реализации образовательных программ методов и средств обучения и воспитания, образовательных технологий, наносящих вред физическому или психическому здоровью обучающихся².

Не имея серьезной основы фундаментальных исследований о влиянии электромагнитных полей на ребенка в процессе электронного обучения и использования дистанционных образовательных технологий, *ЦОС представляют собой эксперимент, несущий опасные последствия для здоровья*, тем самым нарушая положения Конституции Российской Федерации (ч. 2. ст. 21), согласно которым «никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам».

В этих условиях перед прокуратурой России стоит важная задача обеспечения законности при реализации ЦОС и принятие мер по устранению причин и условий, способствующих нарушению прав несовершеннолетних.

В нормативной правовой базе особо подчеркнуто значение прокурорской деятельности в данном направлении. Так, «при осуществлении надзора за соблюдением прав несовершеннолетних (обучающихся и воспитанников) и их законных представителей в сфере экспериментальной и инновационной образовательной деятельности» прокуратура Российской Федерации обязана использовать меры прокурорского реагирования на нарушения порядка ... внедрения новых образовательных программ, методик и технологий»³.

¹ Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ст. 4).

² Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (п. 9 ст. 13).

³ Приказ Генерального прокурора РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» (п. 6.3).

Реализации задачи обеспечения законности в сфере образования, по нашему мнению, также будут способствовать следующие меры:

1. Исходя из понимания, что вопросы электромагнитной безопасности с каждым годом все больше затрагивают права граждан, а потому требуют государственного регулирования, необходимо ***поднять проблему электромагнитной безопасности*** на уровень важнейшей государственной проблемы.

2. Рекомендовать профильным министерствам и Государственной Думе создать Межведомственный научный центр для координации работ по проблеме электромагнитного загрязнения. Среди полномочий центра предусмотреть научно обоснованную систему управления электромагнитной безопасностью и координацию межведомственного взаимодействия по обеспечению электромагнитной безопасности.

3. Инициировать разработку федерального закона об электромагнитной безопасности, в котором определить правовые основы обеспечения электромагнитной безопасности населения и ответственность за их несоблюдение.

4. Организовать на серьезном научном уровне проведение масштабных исследований влияния электромагнитных полей, информационных и телекоммуникационных технологий, а также соответствующих технических средств, используемых при электронном обучении, на здоровье детей и процесс освоения ими знаний.

5. На основе проведенных научных исследований разработать и утвердить специальные гигиенические нормативы и требований к режиму работы в условиях ЦОС.

И.А. Шадрин,
доцент кафедры
Крымского юридического
института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации

Некоторые вопросы прокурорской деятельности в сфере обеспечения безопасности при перевозке групп детей

Права ребенка – наивысшая ценность общества, а их защита является одной из наиважнейших государственных задач. В целом государственная политика базируется на жизненном принципе обеспечения максимального единства комплекса прав и обязанностей, неизбежности ответственности как должностных лиц, так и граждан за какое-либо проявление посягательства на нарушение представленных законом неотъемлемых прав и интересов любого несовершеннолетнего, находящегося на территории России, причинение ему вреда, а также создает все условия для гарантированной охраны и качественной защиты этих прав.

Сложно переоценить значимость положения органов прокуратуры всех уровней в сфере обеспечения защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. Особые требования к обеспечению законности в данной сфере надзорной работы проявились и в том, что его выделили в самостоятельное направление, которое включает в себя наиболее широкий круг вопросов, подлежащих изучению в работе прокурора, и призван обеспечить самое реальное исполнение положений законодательства, гарантирующего охрану прав и интересов несовершеннолетних, решительное пресечение любых противоправных проявлений как в отношении данной категории лиц, так и совершаемых непосредственно ими.

На органы прокуратуры возложена высокая миссия по осуществлению правозащитной функции в отношении как неопределенного круга несовершеннолетних, так и непосредственно детей, у которых по каким-либо причинам отсутствуют их законные представители либо последние уклоняются от выполнения возложенной на них законодательством обязанности по воспита-

нию и содержанию. При этом зачастую уполномоченные государством структуры не проявляют активной позиции и уделяют указанной категории граждан незначительное внимание, что, к сожалению, довольно часто приводит к совершению правонарушений, а нередко и преступлений, в которых дети становятся как жертвами, так и преступниками.

Количество обращений, поступающих в органы прокуратуры по вопросам нарушения прав и свобод детей и подростков, ежегодно исчисляется тысячами. Каждое из них подлежит тщательной проверке, установлению обоснованности изложенных в них обстоятельств, выявлению виновных в допущенных нарушениях лиц, а также безусловном восстановлении нарушенных прав детей.

Для достижения максимально эффективного результата своей деятельности на этом направлении прокурорам необходимо обеспечивать адекватную взаимосвязь со всеми властными структурами, призванными защитить несовершеннолетних членов общества во всех сферах жизнедеятельности.

Не самым простым вопросом является реализация защитной функции в сфере проведения прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении организованных перевозок детей. Практика работы на этом направлении свидетельствует о многочисленных нарушениях со стороны как организаторов перевозок, так и их исполнителей. В сложившихся реалиях данные отношения требуют самого пристального внимания со стороны органов прокуратуры.

Часто выявляемыми прокурорами нарушениями в этой сфере являются нарушения требований законодательства о безопасности дорожного движения в части необеспечения безопасных условий при осуществлении организованных перевозок детей.

Характер выявляемых нарушений достаточно разнообразный и не ограничивается только формальным несоблюдением порядка ведения отчетности, но включают в себя достаточно грубые и существенные отклонения от утвержденных стандартов, направленных на создание условий, при которых организованная перевозка детей и их групп станет максимально безопасной.

Например, многочисленны факты выявления нарушений требований Федерального закона от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопас-

ности дорожного движения», а также Правил организованной перевозки групп детей автобусами, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 17.12.2013 № 1177, в нарушение которых в положениях об организации перевозок обучающихся муниципальных образовательных учреждений не содержится предусмотренные требования к наличию и содержанию необходимого перечня документов.

Общеобразовательными учреждениями в нарушение Порядка, утвержденного приказом МВД России от 30.12.2016 № 941 «Об утверждении порядка подачи уведомления об организованной перевозке группы детей автобусами», не проводится предусмотренное взаимодействие с органами ОГИБДД ОМВД России, в том числе в части направления уведомлений об осуществлении перевозок групп детей и проведения сверок о дорожно-транспортных происшествиях и нарушениях правил дорожного движения, с участием принадлежащих им транспортных средств.

С нарушениями составляются и сами договоры фрахтования транспортных средств, содержание которых часто не разграничивает обязанности сторон, по исполнению предусмотренных законодательством требований. Хранение документации по перевозкам детей не обеспечивается.

Не соблюдаются положения приказа Минтранса России от 13.02.2013 № 36 «Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания и контроля работы тахографов, установленных на транспортные средства», в нарушение которого выявляются факты наличия в школьных автобусах неисправных тахографов, а также отсутствие карт водителей.

Нередкими являются нарушения требований Национального стандарта Российской Федерации ГОСТ 33552-2015 «Автобусы для перевозки детей. Технические требования и методы испытаний»¹, предъявляемых к техническому состоянию автобусов, осуществляющих перевозки детей. Проверками выявляются неисправности транспортного средства, превышение количества оборудованных для сидения мест для перевозки детей-пассажиров.

¹ Приказ Росстандарта от 22.06.2016 «О введении в действие международного стандарта».

Встречаются факты использования для организованных перевозок детей автобусов, не оборудованных сигнальными кнопками «Просьба об остановке», а также наружными автомобильными громкоговорящими установками. Предусмотренная емкость огнетушителей в автобусах может составлять менее установленной. Случаются факты отсутствия места для размещения медицинских аптечек, наличия дефектов удерживающей системы сидений, предназначенных для перевозки ребенка.

В нарушение положений Федерального закона от 01.07.2011 № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» технический осмотр школьных автобусов проводится с нарушением установленного регламентного срока.

К сожалению, изложенный перечень выявляемых нарушений не эпизодичен и довольно распространен, а также не является исчерпывающим. Казалось бы, не соблюдаются формальные требования законодательства, однако при углубленном анализе можно проследить вероятную причинно-следственную связь между такими нарушениями и возможными негативными последствиями, связанными как с непосредственным возникновением аварийно опасных ситуаций, так и с обстоятельствами, способствующими ликвидации и минимизации их последствий, а также выявлению и устранению причин и условий, повлиявших на их происшествие.

Каждый факт нарушения требований законодательства на данном направлении должен быть подвергнут тщательному анализу и оценке, комплекс мер прокурорского реагирования должен быть максимально широким и направлен на недопущение, в том числе посредством небрежного отношения к организации транспортных перевозок групп детей, необратимых последствий для жизни и здоровья несовершеннолетних.

Л.О. Вавренюк,
старший преподаватель кафедры
Крымского юридического
института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации

Защита прав несовершеннолетних потерпевших в соответствии с нормами международного права

Развитие механизмов установления, регулирования и соблюдения прав и законных интересов населения является одним из показателей благополучия или неблагополучия общества в целом. Особенно это касается лиц, которые больше всего нуждаются в защите государства, например несовершеннолетних, составляющих четверть населения страны.

Особую актуальность приобретают международные стандарты обеспечения прав несовершеннолетних в уголовном производстве, поскольку в силу физической и умственной незрелости, а также присущей им уязвимости несовершеннолетние участники производства не в состоянии в полной мере использовать все возможные средства защиты своих прав, а их законные представители очень часто в связи с отсутствием достаточных юридических знаний и присущей общей неосведомленностью также не способны обеспечить надлежащее представительство несовершеннолетних.

Нормативную базу международных стандартов обеспечения прав несовершеннолетних в уголовном производстве составляют общепринятые нормы и принципы международного права, международные договоры, а также нормы законодательных актов, которые носят рекомендательный характер.

Значительным шагом на пути развития международных стандартов прав несовершеннолетних стало принятие в 1959 г. Генеральной Ассамблеей ООН Декларации прав ребенка. Одним из наиболее важных моментов является провозглашение права на специальную защиту. Так, Декларацией провозглашается, что ребенок ввиду его физической и умственной незрелости нуждается

в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения¹. Не менее значимым международным документом в сфере защиты прав детей является Конвенция о правах ребенка от 20.11.1989.

Россия (на правах правопреемника СССР) взяла на себя ряд обязательств в сфере защиты несовершеннолетних по ратифицированной 13 июня 1990 г. Конвенции о правах ребенка, что нашло свое отражение в национальном законодательстве.

Вопросы молодежной политики задекларированы в Конституции Российской Федерации, федеральных законах от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».

Однако необходимость совершенствования законодательства в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних в условиях уголовного судопроизводства остается актуальной, о чем свидетельствует уровень преступности среди несовершеннолетних, который не только не уменьшается, а, наоборот, растет.

Обеспечение прав несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых достаточно активно исследуется как отечественными, так и зарубежными учеными-юристами и характеризуется значительными наработками в этой сфере в отличие от вопросов, касающихся несовершеннолетних потерпевших как участников уголовного производства. В связи с этим актуальным является изучение проблемных аспектов процессуального статуса несовершеннолетних потерпевших.

Основными международными нормативными правовыми актами в сфере защиты прав жертв преступлений закреплены стандарты и правила, интегрирование которых могло бы положительно отразиться на уголовно-процессуальном законодательстве России. Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью правовой системы нашего государства.

¹ Декларация прав ребенка (принята 20.11.1959 Резолюцией 1386 (XIV) на 841-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

Декларация основных принципов правосудия для государств относительно преступлений и злоупотребления властью, принятая ООН 29 ноября 1985 г., является единственным нормативным правовым актом, который содержит понятие жертвы, однако в связи с тем, что данная Декларация Россией не ратифицирована, ее положения носят рекомендательный характер.

Под термином «жертва» понимается лицо, в том числе несовершеннолетний, которому индивидуально или коллективно был причинен вред, а именно: телесные повреждения или моральный ущерб, эмоциональные страдания, материальный ущерб или существенное нарушение их основных прав в результате действия или бездействия, нарушающего национальные уголовные законы государств – членов ООН.

Согласно положениям указанной Декларации несовершеннолетнее лицо может получить статус жертвы преступления независимо от того, был установлен, арестован, передан суду или осужден правонарушитель, а также независимо от родственных правоотношений между правонарушителем и несовершеннолетним потерпевшим. Кроме того, термин «жертва» в соответствующих случаях включает близких родственников или опекунов несовершеннолетнего, а также лиц, которым был причинен вред при попытке помочь подростку, который находился в затруднительном положении.

В соответствии с разделом первым Декларации «Доступ к правосудию и справедливое отношение» к несовершеннолетним потерпевшим необходимо относиться с сожалением и уважать их достоинство. Кроме того, они имеют право на доступ к механизмам правосудия и скорейшую компенсацию за нанесенный им ущерб в соответствии с национальным законодательством.

В тех случаях, когда это необходимо, следует создать и укрепить судебные и административные механизмы для того, чтобы обеспечить лицам, не достигшим совершеннолетнего возраста, пострадавшим от преступлений, возможность получать компенсацию с помощью официальных или неофициальных процедур, которые носили бы оперативный характер и являлись бы справедливыми и доступными.

Несовершеннолетним, которые являются гражданскими истцами, следует так же, как и взрослым, разъяснять их права.

Необходимо содействовать тому, чтобы судебные и административные процедуры в большей степени отвечали бы потребностям несовершеннолетних пострадавших путем: а) предоставления жертвам информации относительно их роли и объема прав, сроков проведения и хода судебного разбирательства и о результатах рассмотрения их дел, особенно в случаях тяжких преступлений, а также когда они сами просят предоставить им такую информацию; б) предоставления несовершеннолетним потерпевшим надлежащей помощи на протяжении рассмотрения дела; в) в случаях, когда затрагиваются личные интересы, предоставления возможности рассмотрения конкретных обращений и пожеланий несовершеннолетних как на стадии досудебного следствия, так и в ходе судебного разбирательства; г) принятия мер для сведения к минимуму неудобств для несовершеннолетних потерпевших, охраны их личной жизни в тех случаях, когда это необходимо, и обеспечения их безопасности, а также безопасности их семей и свидетелей с их стороны и их защитников от запугивания и мести.

В соответствии с п. 7 Декларации в тех случаях, когда это необходимо, следует использовать неофициальные механизмы урегулирования споров, включая посредничество, для того, чтобы способствовать примирению и предоставлению возмещения причиненного вреда несовершеннолетним потерпевшим¹.

Кроме того, всем государствам – членам ООН согласно положениям Декларации было предложено иногда пересматривать существующие законы и практику их применения и при необходимости принимать и вводить в действие новые положения законодательства, развивать права и средства защиты потерпевших, в том числе несовершеннолетних.

Таким образом, для того, чтобы реализовать стандарты международного права по защите несовершеннолетних потерпевших, государствам рекомендуется: принять положения данной Декларации и ввести в их национальные системы правосудия; принять законодательство, которое бы упрощало доступ жертв к механизму правосудия с целью получения компенсации и реституции; совершенствовать соответствующую подготовку всех лиц, занимающих-

¹ Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью от 29.11.1985. URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/power.shtml

ся оказанием помощи жертвам; обеспечить информирование пострадавших об их правах и возможности компенсации со стороны правонарушителя, а также о движении соответствующего уголовного расследования и о любых возможностях, связанных с ним.

Международный пакт о гражданских и политических правах обязывает каждую страну – участницу Пакта обеспечить несовершеннолетнему потерпевшему эффективную правовую защиту¹.

Руководящие принципы в отношении действий в интересах детей в системе уголовного правосудия (Венские принципы) 1997 г. закрепляют обязанность государства уважать права и свободы несовершеннолетних участников уголовного судопроизводства, определяют меры защиты прав ребенка, разделяя их на меры общего применения, конкретные меры и меры, которые должны быть приняты на международном уровне².

Международные стандарты обеспечения прав несовершеннолетних участников уголовного судопроизводства должны применяться во всех случаях, в которых дети по любым причинам и в любом качестве контактируют с сотрудниками любых компетентных органов или служб, ответственных за реализацию уголовного законодательства, и имеют целью обеспечение соблюдения всех прав ребенка. Признание международных стандартов обеспечения прав несовершеннолетних участников уголовного судопроизводства является значительным шагом вперед. Однако задача будет выполнена в полной мере только тогда, когда изменения можно будет наблюдать и на практике.

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН).

² *Исмаилов Б.И.* Правовые основы системы ювенальной юстиции: учеб. пособие. URL: [http://www.allpravo.ru/library/doc117p0/ Instrum5783/item5790.html](http://www.allpravo.ru/library/doc117p0/Instrum5783/item5790.html)

М.Н. Кустов,
старший преподаватель кафедры
Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации

Защита прокурором прав несовершеннолетних, отбывающих наказание в воспитательных колониях

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» заслуженное внимание уделил вопросам защиты семьи, материнства и детства¹.

Конституция Российской Федерации в ст. 67¹ провозгласила, что дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения.

Необходимость должного внимания со стороны государственных органов по защите детей также вытекает из международных конвенций. Так, Конвенция о правах ребенка 1989 г. установила, что объектом пристального внимания со стороны государства должны стать права и законные интересы несовершеннолетних, попавших в сферу уголовного судопроизводства.

Находясь в пенитенциарных учреждениях, лица, не достигшие 18 лет, безусловно, являются социально уязвимой категорией граждан, нуждающихся в особой защите и внимании со стороны государственных органов.

¹ Крашенинников П.В., Бадулина Е.В. Поддержка института семьи: конституционные поправки // Семейное и жилищное право. 2020. № 4.

В России несовершеннолетние осужденные к лишению свободы отбывают наказание в воспитательных колониях уголовно-исполнительной системы. Согласно данным ФСИН России, на территории России в настоящее время действует 23 воспитательных колонии, в том числе две воспитательные колонии для девушек. По состоянию на 1 октября 2020 г. в воспитательных колониях содержалось 952 несовершеннолетних¹.

Ненадлежащее состояние законности в сфере соблюдения прав и свобод несовершеннолетних осужденных к лишению свободы вызывает обоснованное беспокойство со стороны различных государственных органов, так как в пенитенциарной системе продолжают нарушаться права осужденных на материально-бытовое обеспечение, ненадлежащее качество оказания медицинских услуг, повсеместное нарушение прав трудоустроенных осужденных, отсутствие надлежащих условий для погашения осужденными вреда, причиненного их преступлениями, и т.д.

В ходе подготовки и проведения проверок прокурорам необходимо акцентировать внимание на соблюдении пенитенциарными учреждениями требований законодательства по организации обучения осужденных, воспитательной работы, рассмотрения обращений, соблюдения их прав на получение медицинской помощи, выполнения администрацией учреждения установленных законом санитарно-гигиенических и противоэпидемиологических требований.

Учитывая достаточно сложную ситуацию, связанную с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), первостепенное значение для несовершеннолетних осужденных имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, гарантированное ст. 41 Конституции Российской Федерации. В ходе выезда в пенитенциарные учреждения прокурорам необходимо пристальное внимание уделять вопросам медико-санитарного обеспечения воспитанников, а также мерам, принимаемым администрацией воспитательных колоний, направленным на предупреждение распространения коронавирусной инфекции.

¹ Федеральная служба исполнения наказаний. URL: <http://fsin.gov.ru/structure/inspector/iao/statistika/Xar-ka%20v%20VK/> (дата обращения: 22.10.2020).

Несмотря на то что законодателем детально регламентирован вопрос медико-социального обеспечения лиц, находящихся в исправительных учреждениях, по-прежнему продолжают систематически нарушаться права осужденных в этой сфере.

За последние годы уголовно-исполнительная система России претерпела существенные преобразования, обусловленные пенитенциарной реформой, осуществляемой в рамках Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г.

Основной проблемой в исправительных учреждениях остается несоответствие условий содержания осужденных требованиям российского законодательства и международных стандартов¹. Об этом продолжают свидетельствовать многочисленные постановления Европейского Суда по правам человека, который неоднократно указывал на ненадлежащее расследование фактов применения к заключенным насилия, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения. В 2019 г. в отношении России было вынесено 29 постановлений о нарушении ст. 3 Конвенции о запрещении пыток в отношении 39 заявителей. Сумма компенсации, присужденная ЕСПЧ по данным постановлениям, составила около 700 000 евро².

Приведенные данные свидетельствуют о необходимости продолжить работу органов прокуратуры по искоренению фактов неправомерных действий должностных лиц уголовно-исполнительной системы, в том числе связанных с применением незаконных методов воздействия в отношении лиц, содержащихся под стражей, и осужденных к лишению свободы. Особое значение в контексте защиты прав граждан, находящихся в пенитенциарных учреждениях, а также правильной организации работы прокуроров в данном направлении имеет прошедшее в 2019 г. заседание коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации³.

¹ Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации: сайт. URL: https://ombudsmanrf.org/upload/files/docs/lib/doc2019_fin_compressed.pdf (дата обращения: 22.10.2020).

² Официальный сайт ЕСПЧ. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid2%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22) (дата обращения: 22.10.2020).

³ Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1599844/> (дата обращения: 22.10.2020).

Одним из проблемных вопросов по-прежнему остается соблюдение прав несовершеннолетних при привлечении их к труду. Различные аспекты данного вопроса активно исследуются представителями самых разных отраслей научного знания: экономики, социологии, права, менеджмента, теории социального и государственного управления, психологии, педагогики и др.

Разностороннее изучение вопроса привлечения осужденных к труду, учитывая специфику правового статуса осужденных, с целью формирования современного взгляда и понимания значимых проблем, с которыми сталкивается пенитенциарная система в производственном секторе, может способствовать повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в указанной сфере.

Имеющиеся проблемы организации трудовой деятельности осужденных продиктованы складывающейся ситуацией в деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы. Еще в начале XX в. известный советский ученый С.В. Познышев определял правильную постановку пенитенциарного дела, в первую очередь, посредством правильной организации труда в пенитенциарных учреждениях¹.

Именно поэтому в совершенствовании деятельности пенитенциарной службы по привлечению несовершеннолетних осужденных к труду необходимо применять междисциплинарный подход к анализу способов перевоспитания осужденных, их последующей адаптации в обществе, а также предупреждения противоправного поведения.

Приходится констатировать, что сам по себе труд в отрыве от других имеющихся средств исправительного воздействия не способен поднять на должный уровень общественного сознания осужденного и его исправления. Подобных положительных результатов возможно добиться при эффективном использовании предусмотренных уголовно-исполнительным законодательством средств исправления, принимая во внимание особенности его личности и совершенного преступления.

В силу ч. 1 ст. 103 УИК РФ каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых

¹ Познышев С.В. Основы пенитенциарной науки. М., 1923. С. 198.

администрацией исправительных учреждений. Администрация исправительных учреждений должна привлекать осужденных к труду с учетом их пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья и по возможности специальности, а также исходя из наличия рабочих мест. Таким образом, привлечение осужденных к труду законодательно является частью самого наказания, составным элементом установленного порядка отбывания наказания.

Учитывая изложенное, необходимо подчеркнуть, что деятельность прокуроров по защите прав несовершеннолетних осужденных, отбывающих наказание в воспитательных колониях, не теряет своей актуальности и, более того, требует принятия дополнительных мер, направленных на активизацию надзора за исполнением законов в указанной сфере.

О.Н. Каширина,
старший помощник прокурора
Липецкой области, аспирант
Университета прокуратуры
Российской Федерации

**Паттерны правового института ранней профилактики
преступности несовершеннолетних:
криминологический взгляд**

Более двадцати лет прошло с момента принятия Федерального закона от 24.06.1999 №120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – Закон № 120-ФЗ) – отправного начала современного правового института ранней профилактики преступности несовершеннолетних. С даты опубликования указанного законодательного акта в системе действующего правового регулирования появился ряд федеральных законов (например, Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»), вносились многочисленные изменения в семейное, гражданское, административное и уголовное законодательство, принимались подзаконные правовые акты. До сентября 2016 г. имело место единообразие в

применении правовых норм в области профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

С 22 сентября 2016 г. вступил в силу Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон № 182-ФЗ), внесший неопределенность в практическую деятельность по профилактике преступности. Так, на законодательном уровне наряду с понятием «органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» теперь закрепились такие понятия, как «субъекты профилактики правонарушений», «лица, участвующие в профилактике правонарушений». Нормативно были установлены полномочия субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике, определены основные направления профилактики, формы профилактического воздействия, закреплён мониторинг в сфере профилактики.

Все перечисленные нормоположения, призванные качественно улучшить профилактику правонарушений, привели по сути к путанице, коллизиям и в конечном счете к снижению эффективности деятельности по предупреждению противоправных деяний, в том числе совершаемых несовершеннолетними.

В отечественной криминологической доктрине небезосновательно актуализирован правовой подход о несовершенстве превентивного законодательства, точнее Закона № 182-ФЗ, необходимости приведения его в соответствие с Законом № 120-ФЗ, хотя последний также нуждается в новациях с учетом появления новых форм общественных отношений и субъектов превентивной деятельности.

В связи с этим целесообразно обозначить некую схему правового регулирования института ранней профилактики преступности несовершеннолетних.

1. *Терминологическая неопределенность.* Так, Закон № 120-ФЗ содержит такие понятия, как «безнадзорный», «беспризорный», «несовершеннолетний, находящийся в социально опасном положении», «антиобщественное деяние», «индивидуальная профилактическая работа», «профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Напротив, в Законе № 182-ФЗ

используются термины «лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации», «правонарушение», «антиобщественное поведение».

Отличается и смысл по сути идентичных понятий в двух законах. К примеру, профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних согласно ст. 1 Закона № 120-ФЗ представляет собой **систему** социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении. В свою очередь в Законе № 182-ФЗ профилактика правонарушений определяется как **совокупность** мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Подобного рода коллизии препятствуют на практике в реализации комплексных профилактических мер всеми субъектами ранней профилактики.

2. *Идентификация круга субъектов профилактики.* Здесь возникает много вопросов. К примеру, в Законе № 120-ФЗ отсутствует понятие «субъекты профилактики», вместо которого используется термин «органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», к которым отнесены: комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственное управление в сфере образования, и органы местного самоуправления, осуществляющие управление в сфере образования (далее – органы, осуществляющие управление в сфере образования), органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел, учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспита-

тельные колонии и уголовно-исполнительные инспекции). Напротив, в Законе № 182-ФЗ законодатель использует термины «субъекты профилактики правонарушений» и «лица, участвующие в профилактике правонарушений».

К первым отнесены федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры, следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (перечень является исчерпывающим), а вторыми названы граждане, общественные объединения и иные организации, оказывающие помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений в рамках реализации своих прав в сфере профилактики правонарушений в соответствии с федеральными законами.

Полагаем, подобная ситуация неприемлема. Многие органы и учреждения системы профилактики, не отнесенные к категории субъектов профилактики правонарушений по Закону № 182-ФЗ, фактически являются таковыми. К примеру, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, административные комиссии, созданные во многих регионах. В то же время столь важные субъекты профилактики, как учреждения социальной защиты населения, учреждения здравоохранения, психологическая служба, вообще не отнесены к субъектам профилактики ни одним из законов. К примеру, учреждения здравоохранения сообщают в компетентные органы информацию о детях, получивших травмы насильственного характера, фактах употребления несовершеннолетними наркотических средств (психотропных веществ, алкоголя); выезжают совместно с органами опеки и попечительства в рейды по так называемым «неблагополучным» семьям, участвуют в отобрании детей в порядке ст. 77 Семейного кодекса Российской Федерации; организуют на базе своих учреждений медико-социальные кабинеты, в рамках которых проводят работу с подростками, родителями, находящимися в социально опасном положении.

С позиции профилактики правонарушений несовершеннолетних отсутствует ясное правопонимание статуса уполномоченных по правам ребенка. Так, в силу положений Федерального закона от 27.12.2018 № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам

ребенка в Российской Федерации» (далее – Закон № 501-ФЗ) и с учетом норм Указа Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» уполномоченные по правам ребенка не отнесены к федеральным и региональным органам исполнительной власти, а значит, с точки зрения Закона № 182-ФЗ не являются субъектами профилактики. В свою очередь, в Законе № 120-ФЗ отмечено, что участие в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации осуществляется в пределах их компетенции в порядке, установленном законодательством России и (или) ее субъектов. Хотя в самом Законе № 501-ФЗ содержится лишь упоминание об участии уполномоченных в деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. А ведь данный правовой институт выполняет весьма важную роль в выявлении социального неблагополучия, оказании помощи нуждающимся семьям и раннем предупреждении противоправных деяний.

В целом складывается впечатление, что профилактика правонарушений несовершеннолетних и профилактика правонарушений в целом – два разных направления деятельности, не связанных между собой, которые организуют разные субъекты с разными целями и задачами. Но это не так.

Ранняя профилактика правонарушений, профилактика правонарушений несовершеннолетних являются составляющими профилактики правонарушений в целом. А значит, на уровне государства должны быть выработаны единые подходы и основы организации указанной деятельности, определены единые принципы и субъекты профилактической деятельности.

3. *Неконсистентность правового статуса.* Несмотря на наличие двух федеральных законов в области профилактики правонарушений, положения о ранней профилактике правонарушений, полномочиях субъектов ранней профилактики не нашли своего отражения ни в одном из названных законодательных актов.

Да и те полномочия субъектов профилактики, которые закреплены в федеральных законах, носят декларативный характер. Например, полномочия субъектов профилактики, их права и обя-

занности перечислены в гл. 2 Закона № 182-ФЗ. По сути, в ней содержатся общие положения о реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений в установленной сфере деятельности, нормативно-правовом регулировании в сфере профилактики правонарушений, обеспечении взаимодействия субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений, осуществлении профилактики правонарушений в установленных законом формах профилактического воздействия, либо ссылки на иные федеральные законы, в которых также прямо не указаны полномочия в сфере профилактики правонарушений, что порождает правовую неопределенность. Налицо отсутствие конкретики.

Закон № 182-ФЗ в ст. 17 содержит перечень форм профилактического воздействия: правовое просвещение и правовое информирование; профилактическая беседа; объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений; профилактический учет; внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; профилактический надзор и прочее. Ничего подобного не содержится в Законе № 120-ФЗ, хотя по сути эти формы воздействия применимы и к несовершеннолетним.

Сложной с криминологической точки зрения оказалась реализация норм о мониторинге в сфере профилактики правонарушений. Этот весьма важный инструмент раннепрофилактической деятельности оказался фактически незаслуженно предан забвению. Несмотря на нормы Закона № 182-ФЗ, которыми правом проведения мониторинга наделены субъекты профилактики правонарушений, до настоящего времени во многих федеральных органах исполнительной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, Следственном комитете Российской Федерации не приняты ведомственные акты, регламентирующие четкую процедуру проведения сбора, обработки и систематизации информации о принимаемых субъектами профилактики правонарушений мерах, анализа и прогнозирования причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также оценки эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений по минимизации (нейтрализации) указан-

ных причин и условий. Исключением из всего перечня субъектов профилактики правонарушений, пожалуй, являются лишь органы прокуратуры¹.

Возможна ли при таких обстоятельствах надлежащая ранняя профилактика правонарушений как наиболее эффективный вид превентивной деятельности? Ответ очевиден.

Наличие подобного рода «дуализма» в подходах к профилактике правонарушений несовершеннолетних, бесспорно, влечет за собой снижение эффективности профилактической деятельности субъектов профилактики. Путаница в правоприменении и статусе отдельных субъектов зачастую приводит к отсутствию реального взаимодействия компетентных органов.

Сам же институт ранней профилактики преступности несовершеннолетних является весьма перспективным и нуждается в дальнейшем развитии в первую очередь путем совершенствования действующего законодательства, устранения пробелов и коллизий.

Ю.В. Суходольская,
заместитель Егорьевского
городского прокурора
Московской области

**Криминологические критерии отграничения феномена
массового убийства в образовательных организациях
от экстремизма. Некоторые вопросы профилактики
«скулуштинга» в российских образовательных организациях**

Радикализация российской подростковой и молодежной среды становится серьезной социальной проблемой, требующей адекватных мер профилактики и противодействия со стороны российских органов власти. В самом общем смысле термин

¹ См.: приказ Генерального прокурора РФ от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

«радикализация» означает процесс перехода от ненасильственных форм выражения мнения к насильственным действиям.

Необходимо отметить, что зачастую границы интерпретации, отделяющие молодежный радикализм от экстремизма, весьма размыты, в связи с чем некоторые исследователи идентифицируют школьных стрелков как экстремистов¹. Такая точка зрения представляется автору неверной.

Ключевым маркером преступления, которое признается экстремистским, определенным ст. 1 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», является совершение преступления по мотивам, указанным в п. «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ – по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы.

Таким образом, в случае наличия экстремистской составляющей в актах скулшутинга школьный стрелок должен избирать своих жертв по мотивам принадлежности к той или иной социальной группе либо из политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды.

Однако объективные данные подтверждают прямо противоположные факты. Жертвами школьных расстрелов становились, как правило, случайные люди, зачастую не знакомые преступнику. Аналитики Федерального бюро расследований США, изучающие на протяжении двух десятков лет криминологический феномен скулшутинга, в официальном докладе, представленном общественности в 2008 г., заявили, что «...при выборе жертв в массовой стрельбе не существует никакой методики...»².

В большинстве российских актов скулшутинга жертвами становились не только учащиеся, но и педагоги, а также сотрудники правоохранительных органов – лица, принадлежащие к различным социальным группам. Кроме того, преступник, в боль-

¹ Аскельдов Д.В., Гатауллина И.А. Колумбайнеры как новый вызов современности // Сборник материалов научно-практической конференции «Актуальные проблемы противодействия идеологии терроризма и экстремизма в современном обществе». Казань, 2018. С. 7.

² U.S. Department of Homeland Security, Active Shooter: How to Respond, Washington, D.C., October 2008. URL: <https://studylib.net/doc/12032750/active-shooter-how-to-respond-october-2008> (дата обращения: 03.04.2020).

шинстве случаев не знакомый с жертвами ранее, не может быть осведомлен об их принадлежности к той или иной национальной, идеологической, религиозной или политической группе.

Необходимым условием для понимания личности лица, склонного к совершению преступления экстремистской направленности, является знание мотивов преступника. Исследователи полагают, что целью преступлений экстремистской направленности является преследование (травля) групп населения, воспрепятствование свободному развитию данных социальных групп или общин путем совершения преступных посягательств¹.

Мотивом же школьного стрелка является стремление утвердить свое гипертрофированное «эго» за счет окружающих лиц, продемонстрировать свою исключительность, возвыситься над окружающими.

Все действие совершается как единая акция в одной образовательной организации в течение сравнительно короткого промежутка времени. Ученик или учащийся образовательной организации проносит в здание школы, колледжа или университета оружие не с целью демонстрации и устрашения, а с намерением причинить смерть как минимум одному человеку. Необходимо обратить внимание, что жертвами стрелка становятся люди, смерть которых он не планировал. Это придает преступлению некоторую иррациональность. Насилие имеет характер некой демонстрации, ритуальности, торжественности, школьные стрелки зачастую повторяют один и тот же «церемониал» – тщательно выбранная одежда, случайный выбор жертв, суицид.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» важнейшим направлением в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации является осуществление надзора за исполнением законов, имеющих целью предупреждение преступлений, совершаемых несовершеннолетними и в отношении них.

¹ Кемова Н.Н. Разграничение уголовно наказуемого хулиганства и экстремизма // Прикладная юрид. психология. 2014. № 1. С. 147.

По мнению автора, назрела необходимость осуществления систематичной, планомерной работы по предупреждению массовых убийств в образовательных организациях. В сложившихся условиях распространения криминологического феномена скулшутинга психологическая диагностика учащихся образовательных организаций должна носить фронтальный характер. Психолого-педагогическое обследование всех учащихся должно проводиться комплексно, на плановой, систематической основе.

В России существует множество апробированных психологических методик определения склонности к агрессии и насилию учащихся образовательных организаций. Значительное место среди таких методик занимают опросники (например, тест Басса – Дарки, опросники «Агрессивное поведение» и «Личностная агрессивность» П.А. Ковалева, тест на уровень агрессивности Л.Г. Почебут и др.). В российских школах психологическая диагностика используется в основном при индивидуальных обращениях к школьному психологу. Более того, в большинстве школ ставка школьного психолога отсутствует, не говоря уже об организациях среднего профессионального и высшего образования.

Имеющиеся методики выявления подростков, склонных к актам насилия, должны быть собраны в единую систему оценки анализа рисков совершения преступлений, которая могла бы с успехом применяться в российских образовательных учреждениях.

Назрела необходимость предусмотреть на законодательном уровне реализацию комплекса мер по предупреждению массовых убийств в образовательных организациях.

Пока же органы прокуратуры могут в рамках реализации приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» проводить занятия с работниками образовательных организаций на территориальном уровне, ориентировать школьных психологов, педагогов на своевременное выявление признаков потенциального массового убийцы.

Следует отметить, что каждый случай нападения на учащихся образовательных организаций связан со свободным доступом несовершеннолетнего к огнестрельному оружию.

Законность и соблюдение правил приобретения и хранения оружия дома, отсутствие доступа несовершеннолетних к нему должны тщательно проверяться правоохранительными органами. Органам прокуратуры на систематической основе, а не разово, от случая к случаю, следует организовывать проверки деятельности правоохранительных органов в этой сфере.

Кроме того, представляется необходимым продолжать превентивную работу органов прокуратуры, направленную на отслеживание и блокирование тематических интернет-сообществ, размещающих посты о «колумбайне», пропагандирующих скулшутинг и другие формы насилия в образовательных организациях.

Введение новых криминологических методик позволит создать эффективную систему мер по предупреждению массовых убийств в образовательных организациях.

М.Б. Мельникова,
помощник прокурора
Центрального района
города Барнаула

К вопросу о едином банке данных о гражданах, лишенных родительских прав

Процесс лишения родительских прав – законодательно урегулированная взаимосвязанная последовательность действий, имеющая начало при получении компетентными органами сведений о виновном поведении родителей по отношению к детям, которое закон обозначает в качестве основания для лишения родительских прав, включающая в себя рассмотрение судом гражданского дела о лишении родительских прав и заканчивающаяся исполнением судебного решения о лишении родительских прав. В свою очередь, само по себе исполнение данного судебного решения не следует рассматривать только как непосредствен-

ное изъятие ребенка из семьи. В указанном случае в действие должны быть приведены механизмы, позволяющие исключить у лишенных родительских прав лиц возможность реализации ряда прав, которые имеются у граждан, надлежащим образом воспитывающих детей. Одним из таких механизмов должен стать единый банк данных о гражданах, лишенных родительских прав.

Объективная необходимость этой информационной системы обосновывалась ранее, в том числе и автором настоящей статьи. «Решить вопрос полного и достоверного учета всех судебных решений о лишении родительских прав с целью исключения ситуаций необоснованного предоставления льгот лицам, утратившим родительские права, возможно в случае принятия на федеральном уровне решения о формировании единого электронного банка данных, в котором будут содержаться сведения о всех состоявшихся в Российской Федерации судебных решениях по делам данной категории¹. Представляется необходимым особо отметить, что информация, содержащаяся в указанном банке данных, подлежит использованию не только для обеспечения интересов государства. В первую очередь, речь здесь идет о защите детей от возможной передачи на воспитание лицам, ранее признанным неспособными исполнять родительские обязанности в силу своего недостойного поведения, а также об исключении негативного влияния родителей, лишенных родительских прав, на дальнейшую судьбу ребенка.

Так, в настоящее время на стадии рассмотрения находится законопроект «О внесении изменения в статью 8 Федерального закона от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», предусматривающий запрет на проживание в жилом помещении, выделенном сироте по жилищному сертификату, лиц, лишенных родительских прав.

Главным шагом в указанном направлении явилось вступление в силу с 1 января 2020 г. Федерального закона от 02.08.2019

¹ *Коришанова О.Н., Мельникова М.Б.* Вопросы надзора за соблюдением ограничений и запретов, возникающих в отношении граждан, лишенных родительских прав // Алтай. юрид. вестн. 2016. № 4.

№ 319-ФЗ «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей». В первую очередь указанный законодательный акт расширил обязанности суда в части направления выписки из решения суда о лишении родительских прав.

Если ранее таковая в течение трех дней направлялась только в органы ЗАГС, то с 1 января 2020 г. эта информация в обязательном порядке должна поступить в орган опеки и попечительства по месту вынесения решения, а в случае государственной регистрации рождения ребенка многофункциональным центром предоставления государственных и муниципальных услуг — в указанный центр предоставления государственных и муниципальных услуг по месту государственной регистрации рождения ребенка для информирования органа записи актов гражданского состояния, в котором хранится соответствующая запись акта о рождении (п. 5 ст. 70 СК РФ). Аналогичным образом о решении суда должна быть направлена информация в случае ограничения в родительских правах (п. 6 ст. 73 СК РФ), восстановления в родительских правах (п. 5 ст. 72 СК РФ), отмены ограничения в родительских правах (п. 3 ст. 76 СК РФ).

Таким образом, именно орган опеки и попечительства определен законодателем в качестве инстанции, в которой должна содержаться полная и исчерпывающая информация обо всех фактах недостойного отношения граждан к воспитанию детей, зафиксированным в государстве, что вполне обоснованно с точки зрения функции указанного органа.

Нормативной основой для деятельности органов опеки и попечительства в указанном направлении являются положения ст. 7¹ «Документированная информация о гражданах, лишенных родительских прав или ограниченных в родительских правах, гражданах, отстраненных от обязанностей опекуна (попечителя) за ненадлежащее выполнение возложенных на них законом обязанностей, бывших усыновителей, если усыновление отменено судом по их вине» Федерального закона от 16.04.2001 № 44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей».

В соответствии с п. 1 указанной статьи документированная информация (анкета) о гражданах, лишенных родительских прав или ограниченных в родительских правах, гражданах, отстраненных от обязанностей опекуна (попечителя) за ненадлежащее выполнение возложенных на них законом обязанностей, бывших усыновителях, если усыновление отменено судом по их вине, создается в целях учета сведений о таких гражданах в государственном банке данных о детях и недопущения случаев передачи детей на воспитание в семью таким гражданам и бывшим усыновителям. Документирование указанной информации осуществляется на основании соответствующей выписки из решения суда. Также законом в качестве основания внесения сведений о гражданах в указанный банк данных определен акт органа опеки и попечительства об отстранении от обязанностей опекуна (попечителя) за ненадлежащее выполнение возложенных на него законом обязанностей.

Представляет интерес перечень сведений, который должен быть включен в анкету гражданина, включенного в государственный банк данных о лицах, лишенных родительских прав либо ограниченных в родительских правах.

Таковыми являются:

фамилия, имя, отчество (при наличии), пол, дата и место рождения, страховой номер индивидуального лицевого счета, гражданство, семейное положение, место жительства и (или) место пребывания, номер контактного телефона (при наличии), реквизиты документа, подтверждающего смену фамилии, имени или отчества (при наличии), и реквизиты документа, удостоверяющего личность гражданина;

реквизиты решения суда о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав или об отмене усыновления по вине усыновителя либо реквизиты акта органа опеки и попечительства об отстранении гражданина от обязанностей опекуна (попечителя) за ненадлежащее выполнение возложенных на него законом обязанностей;

информация о количестве детей, в отношении которых приняты решение суда о лишении родительских прав, об ограничении родительских прав или об отмене усыновления по вине усы-

новителя либо акт органа опеки и попечительства об отстранении гражданина от обязанностей опекуна (попечителя), их фамилии, имени, отчества (при наличии), а также (при наличии) реквизиты свидетельств о рождении или документов, удостоверяющих личность указанных детей.

Анализ указанных нормативных положений позволяет сделать вывод о том, что они, в первую очередь, направлены на максимально полную идентификацию лица, сведения о котором включаются в банк данных. Однако ситуация на практике складывается таким образом, что часть сведений, которые необходимо внести в анкету, в решении суда отсутствует. Так, при обращении в суд с иском о лишении родительских прав не требуется предоставить страховой номер индивидуального лицевого счета ответчика, более того, указанная информация у истца в большинстве случаев отсутствует. Аналогичным образом складывается ситуация с номерами контактных телефонов, а также с реквизитами документов о смене личных данных, о семейном положении лица.

Но если решение указанной проблемы может быть достигнуто путем сбора необходимых сведений при рассмотрении судом гражданского дела о лишении (ограничении) родительских прав, то следующий вопрос при отсутствии дополнительного нормативного регулирования может привести к бесполезности системы единого банка данных о лицах, лишенных родительских прав, как таковой. С момента начала функционирования единой системы учета лиц, лишенных родительских прав, прошло уже больше года, однако до настоящего времени не определено, каким образом сведения о лицах, лишенных родительских прав (ограниченных в родительских правах) до 1 января 2020 г., должны быть внесены в вышеуказанный банк данных. Представляется, что с этим связано мнение ряда практикующих специалистов, в том числе работников прокуратуры, об отсутствии необходимости в такой системе данных, которая станет информативной лишь через несколько лет по мере ее заполнения и взросления детей, чьи родители лишены родительских прав.

Очевидно, что необходимо закрепление на законодательном уровне положений о проведении ревизии всех судебных ре-

шений обозначенной категории для направления соответствующей информации в органы, уполномоченные формировать государственный банк данных о лицах, лишенных родительских прав либо ограниченных в родительских правах. В свою очередь, органам опеки и попечительства следует принять исчерпывающие меры для внесения в банк данных о лицах, лишенных родительских прав либо ограниченных в родительских правах, всех имеющих сведения о гражданах, относящихся к указанной категории.

Только в таком случае цель формирования указанной информационной системы будет достигнута. Тогда лица, ранее лишенные родительских прав либо ограниченные в родительских правах за ненадлежащее отношение к воспитанию детей, гарантированно не смогут претендовать на исполнение обязанностей опекуна (попечителя, приемного родителя), а также не будут получать от государства льготы, предусмотренные для семей с детьми, включая выплату «материнского капитала», и проживать в жилых помещениях, выделенных их детям.

Государство стремится оказать всестороннюю поддержку семьям с детьми, и это не должно использоваться в целях материального обогащения лицами, лишенными родительских прав.

М.С. Лукашина,
аспирант
Университета прокуратуры
Российской Федерации

**Отдельные аспекты деятельности прокурора
по профилактике преступлений, связанных
с вовлечением несовершеннолетних в совершение
антиобщественных действий**

Защита прав несовершеннолетнего является одной из важнейших задач государства. Государственная политика основывается на обеспечении единства прав и обязанностей, ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных

интересов несовершеннолетнего, причинение ему вреда, создает условия для охраны и защиты этих прав.

Профилактика преступлений, связанных с вовлечением несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий, обусловлена в первую очередь потребностью современного общества в правовой защите несовершеннолетних от преступных посягательств.

Органы государственной власти пытаются решить проблему подростковой преступности, вовлечения молодежи в преступную среду и антиобщественную деятельность правовыми средствами и мерами социальной направленности. Принят ряд законов по данному направлению: Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – Закон № 120-ФЗ), который является одним из основных нормативных актов, посвященных предупреждению правонарушений в данной сфере. Также принято постановление Правительства Российской Федерации от 25.04.1995 № 420 «Об утверждении Типового положения о специальном учебно-воспитательном учреждении для детей и подростков с девиантным поведением».

По официальной статистике, в январе – декабре 2019 г. в России зарегистрировано 2 024 337 преступлений, что на 32 805 больше, чем за аналогичный период предшествующего года (+1,6%). В 2019 г. в стране отмечено снижение преступлений, совершенных подростками, на 4,6% по сравнению с 2018 г. (с 43 553 до 41 548). Удельный вес преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии, снизился от 4,0 до 3,9% в массиве всех предварительно расследованных преступлений. На основании вышесказанного можно сделать вывод, что на фоне общего роста регистрируемых преступлений количество зарегистрированных преступлений, совершаемых несовершеннолетними, сокращается.

Динамика российской подростковой преступности характеризуется тенденцией уменьшения ежегодного массива преступ-

ных посягательств, совершенных несовершеннолетними и при их соучастии, с 45 288 проявлений в 2017 г. до 41 548 в 2019 г.

При этом одной из причин преступности несовершеннолетних является отрицательное влияние на них взрослых, которые, используя свой авторитет и негативный жизненный опыт, вовлекают несовершеннолетних в антиобщественную деятельность. Согласно данным официальной статистики, число вовлечений несовершеннолетних в совершение преступлений составило в 2019 г. – 1310 (в 2018 г. – 1387), а фактов вовлечения несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий в 2019 г. было 305 (в 2018 г. – 275)¹.

Многие аспекты вовлечения несовершеннолетних в антиобщественную деятельность, а также криминологическая характеристика данных преступлений остаются недостаточно исследованными и нуждаются в своем разрешении.

Понятие «вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления или совершение антиобщественных действий» раскрывается в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 01.02.2011 № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних». Под ним предлагается понимать действия взрослого лица, направленные на возбуждение желания совершить антиобщественные действия. Это может выражаться как в форме обещаний, обмана и угроз, так и в предложении совершить преступление или антиобщественные действия, разжигании чувства зависти, мести и иных действий.

Исходя из содержания ст. 151 УК РФ, под антиобщественными действиями понимается систематическое употребление (распитие) алкогольной и спиртосодержащей продукции, одурманивающих веществ, занятие бродяжничеством или попрошайничеством, совершенное лицом, достигшим восемнадцатилетнего возраста. Таким образом, здесь мы имеем исчерпывающий перечень данных действий.

¹ URL: <https://rosstat.gov.ru/> раздел: 5.1. Число зарегистрированных преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних.

В то же время в Законе № 120-ФЗ антиобщественные действия определены несколько шире – это действия несовершеннолетнего, выражающиеся в систематическом употреблении наркотических средств, психотропных и (или) одурманивающих веществ, алкогольной и спиртосодержащей продукции, занятии проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством, а также иные действия, нарушающие права и законные интересы других лиц. Такие действия совершенно очевидно обладают общественной опасностью.

Поскольку указанный в ст. 151 УК РФ перечень является исчерпывающим, вовлечение несовершеннолетнего в иные антиобщественные действия в частности азартные игры, совершение административных проступков и т.д., не может быть признано уголовно наказуемым деянием. В связи с этим необходимо расширить список антиобщественных действий, за которые следовало бы уголовное наказание.

На сегодняшний день почти каждый несовершеннолетний может быть подвержен такому негативному влиянию посредством использования сети «Интернет». Будучи самой популярной информационной средой, сеть «Интернет» является площадкой для вовлечения несовершеннолетних в антиобщественные действия с помощью агитационной и пропагандистской работы в социальных сетях. В этом случае действия совершеннолетнего будут проявляться в побуждении, поощрении, склонении несовершеннолетнего к совершению антиобщественных действий путем убеждения, запугивания, обещания, предложения, а также злоупотребления доверием.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» к информации, запрещенной для распространения среди детей, относится информация:

- 1) побуждающая детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью, самоубийству;

- 2) способная вызвать у детей желание употребить наркотические средства, психотропные и (или) одурманивающие вещества, табачные изделия, алкогольную и спиртосодержащую про-

дукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, принять участие в азартных играх, заниматься проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством;

3) обосновывающая или оправдывающая допустимость насилия и (или) жестокости либо побуждающая осуществлять насильственные действия по отношению к людям или животным;

4) отрицающая семейные ценности и формирующая неуважение к родителям и (или) другим членам семьи;

5) оправдывающая противоправное поведение;

6) содержащая нецензурную брань;

7) содержащая информацию порнографического характера.

В последнее время опасной тенденцией стало употребление несовершеннолетними табачной продукции, в частности так называемых «насвая» (вид некурительного табачного изделия, предназначенного для сосания и изготовленного из табака, извести и другого нетабачного сырья) и «снюса» (вид некурительного табачного изделия, предназначенного для сосания и полностью или частично изготовленного из очищенной табачной пыли и (или) мелкой фракции резаного табака с добавлением или без добавления нетабачного сырья и иных ингредиентов)¹, запрещенных Федеральным законом от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее – Закон № 15-ФЗ), но пока еще не включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации. Это свидетельствует о том, что необходимо включить вышеперечисленную табачную продукцию в перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в России.

Повсеместно выявляются сайты, где в свободном доступе размещена информация о продаже «насвая» и «снюса» и способах их употребления. Более того, дети никак не защищены от агитационной информации, поступающей непосредственно им через социальные сети, с предложением приобрести или попробовать запрещенный товар. Безусловно, в России Роскомнадзо-

¹ Федеральный закон от 22.12.2008 № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию».

ром осуществляется контрольная и надзорная деятельность за СМИ, однако в интернете встречаются сайты магазинов под так называемыми логотипами «табачная продукция», где помимо легализованной продукции можно приобрести запрещенную Законом № 15-ФЗ продукцию.

Но одновременно стоит отметить, что вовлечение в систематическое употребление одурманивающих веществ с целью постоянного сбыта в последующем несовершеннолетнему лицу, а также как возможность склонения такого лица к совершению антиобщественного действия означает их потребление в течение такого времени и в таком количестве, произведенное под воздействием взрослого лица, которое вырабатывает у лица привычку к их употреблению, болезненную зависимость от них¹. При этом даже единоразовое употребление вышеуказанной табачной продукции может повлечь за собой систематическое употребление. По официальным данным медицинских организаций, в России численность пациентов в возрасте 15–17 лет, состоящих на учете в лечебно-профилактических организациях в связи с употреблением одурманивающих веществ, на конец 2019 г. составила 647 несовершеннолетних (на конец 2018 г. – 732).

Также следует учесть, что разовое воздействие на несовершеннолетнего не обязательно предполагает совершение им самого действия, однако влияние, оказываемое совершеннолетним лицом на несовершеннолетнего с помощью в том числе и социальных сетей, может происходить навязчиво систематически для стимулирования его желания употребить одурманивающие вещества.

В связи с этим органы прокуратуры России уделяют особое внимание вопросам охраны прав и законных интересов несовершеннолетних и призваны обеспечить реальное исполнение законодательства об охране прав и законных интересов несовершеннолетних, пресечение и предупреждение преступности детей. Так, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» одним из

¹ *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации* / под ред. А.И. Чучаева. М.: КОНТРАКТ, 2013.

основных направлений деятельности прокурора определена проверка соблюдения законодательства о защите детей от информации, наносящей вред их здоровью и развитию. В этом случае в качестве совершенствования мер по профилактике вовлечения несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий особое внимание следует уделить роли мониторинга сети «Интернет» и социальных сетей, в частности, на предмет выявления информации, запрещенной к распространению, или же выявления лиц, способствующих побуждению детей и подростков к совершению антиобщественных действий.

Кроме того, данный приказ подчеркивает необходимость не оставлять безнаказанными лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий, рассматривая их привлечение к ответственности как эффективный метод индивидуальной и общей профилактики преступности, бродяжничества, попрошайничества, проституции, пьянства, наркомании несовершеннолетних. В связи с этим возрастает необходимость активизации научной разработки криминологических проблем противодействия преступлениям, связанным с вовлечением несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий, определения основных направлений дальнейшего развития российского уголовного законодательства о регламентации ответственности лиц, совершивших вовлечение несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий.

А.И. Петрова,
главный специалист Судебно-правового
отдела аппарата Уполномоченного
по правам ребенка в Санкт-Петербурге,
соискатель Санкт-Петербургского
юридического института (филиала)
Университета прокуратуры
Российской Федерации

Особенности обеспечения средствами прокурорской деятельности прав детей внешних мигрантов при реализации ими права на охрану здоровья и медицинскую помощь

Рост процессов миграции в мире и высокая привлекательность России для выходцев из зарубежных стран подтверждаются официальной статистикой Организации Объединенных Наций¹, а также МВД России².

Социальные реалии современности подтверждают, что несовершеннолетние принимают активное участие в процессах миграции³. Дети вследствие возраста, физической и умственной незрелости нуждаются в особой правовой защите со стороны государства⁴. Несовершеннолетние же, вовлеченные в миграцион-

¹ 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: 27.09.2020); Гусенко М. Точки притяжения. Россия – на четвертом месте в мире по числу принятых мигрантов // Рос. газ. 2019. 19 сент.

² См., в частности: Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – декабрь 2018 года с распределением по странам и регионам // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15851053/> (дата обращения: 26.09.2019); Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – декабрь 2019 года с распределением по странам и регионам // Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/19365693/> (дата обращения: 26.09.2020).

³ Проблемы защиты прав детей, не имеющих российского гражданства, в городе Москве / Уполномоченный по правам человека в городе Москве; РОО «ЦМИ». М., 2018. С. 10; разд. 2.3 «Дети иностранных граждан» Ежегодного доклада Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге за 2018 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге. URL: http://www.spbdeti.org/files/doklad2018/2_3.pdf (дата обращения: 26.09.2019).

⁴ Гришин А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних: монография. М., 2018. С. 4.

ные процессы, особенно уязвимы, поскольку их доступ к публичным услугам может быть ограничен, в частности, неоформлением или ненадлежащим оформлением документов, подтверждающих их право на пребывание в России¹, ненадлежащими действиями законных представителей по разрешению вопросов жизнеустройства детей².

В п. 3.4 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» подчеркивается необходимость систематического осуществления проверок исполнения законодательства об охране здоровья и жизни несовершеннолетних. При этом прокурорам надлежит обращать внимание на законность, качество и полноту оказываемых медицинских услуг, на соблюдение установленного Конституцией Российской Федерации права на бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, принимать меры воздействия к виновным лицам в случаях незаконного получения платы за лечение.

Анализ действующего законодательства показывает, что у основного социального права на охрану здоровья и медицинскую помощь разный объем реализации на бесплатной для пациента основе для иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранные граждане) в зависимости от правового статуса пациента, формы и вида медицинской помощи. Этот подход отвечает подп. «с» п. 1 ст. 8 Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, принятой резолюцией 40/144 Генеральной Ассамблеи ООН от 13.12.1985, согласно которому иностранцы, проживающие на законном основании на территории государства, пользуются в том числе в соответствии с национальными законами этого государства правом на охрану здоровья, медицинское обслуживание, социальное обеспечение при условии, что это не возла-

¹ 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.

² Дети мигрантов страдают из-за безответственности родителей [Электронный ресурс] // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге. URL: <http://www.spbdeti.org/id7125> (дата обращения: 26.09.2020).

гает на ресурсы государства чрезмерного бремени¹. Возможность соответствующих ограничений в отношении права на охрану здоровья и медицинскую помощь закладывается уже на уровне ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации, по которой медицинская помощь в государственных и муниципальных медицинских учреждениях оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений².

На основании ст. 19 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее – Закон № 323-ФЗ)³ право на медицинскую помощь иностранных граждан, проживающих и пребывающих в России, устанавливается российским законодательством и соответствующими международными договорами Российской Федерации. Лица без гражданства, постоянно проживающие в нашей стране, пользуются правом на медицинскую помощь наравне с гражданами России, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации. Порядок оказания медицинской помощи иностранным гражданам определяется Правительством Российской Федерации.

В настоящее время действуют Правила оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 06.03.2013 № 186 (далее – Правила), не предусматривающие особенностей оказания медицинской помощи детям-иностранцам⁴. В то же время для них действуют общие нормы Закона № 323-ФЗ об информированном добровольном согласии, которое в установленных указанным законодательным актом случаях дается законным представителем в целях оказания медицинской помощи ребенку.

¹ *Действующее* международное право. Т. 1. М.: Моск. независимый ин-т междунар. права, 1996. С. 255–259.

² Официальный интернет-портале правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

³ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 22.11.2011.

⁴ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 11.03.2013.

Согласно Правилам внешние мигранты – застрахованные лица согласно Федеральному закону от 29.11.2010 № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» вправе получать медицинскую помощь бесплатно в рамках обязательного медицинского страхования. В соответствии со ст. 10 указанного Федерального закона к ним относится ряд категорий временно и постоянно проживающих в России иностранных граждан, т.е. документированных разрешением на временное проживание (далее – РВП) и видом на жительство (далее – ВНЖ) соответственно¹, а также лиц, имеющих право на медицинскую помощь на основании Федерального закона от 19.02.1993 № 4528-І «О беженцах» (далее – Закон № 4528-І), включая детей, не достигших возраста 18 лет². Правила обязательного медицинского страхования утверждены приказом Минздрава России от 28.02.2019 № 108н³.

Наибольший объем медицинских услуг в различных ситуациях на бесплатной для них основе могут получить дети-иностранцы, имеющие право на обязательное медицинское страхование, а именно документированных РВП либо ВНЖ, а также имеющих право на медицинскую помощь по Закону № 4528-І.

Применительно к возможности осуществления органами прокуратуры надзора за соблюдением указанных выше правил необходимо отметить следующее. С 4 июля 2020 г. с учетом вступивших в силу в данную дату изменений Конституции России российская прокуратура на конституционном уровне характеризуется как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих в том числе надзор за соблюдением Конституции России и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 129). Статья 26 Фе-

¹ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

² К лицам, имеющим право на медицинскую помощь, согласно Закону № 4528-І «О беженцах» относятся иностранные граждане, ходатайствующие о признании беженцами, ходатайство которых рассматривается по существу, и члены их семей; лица, признанные беженцами, и члены их семей, а также лица, получившие временное убежище, и члены их семей.

³ Об особенностях реализации базовой программы обязательного медицинского страхования в условиях возникновения угрозы распространения заболеваний, вызванных новой коронавирусной инфекцией: постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 432.

дерального закона от 17.01.1992 № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) предусматривает, что предмет прокурорского надзора составляет соблюдение прав и свобод человека и гражданина. При этом согласно ст. 21 Закона о прокуратуре в предмет прокурорского надзора входит соблюдение Конституции России и исполнение законов. Таким образом, можно сделать вывод, что права человека, в том числе несовершеннолетнего мигранта-иностранца, соблюдение которых является предметом прокурорского надзора, должны обязательно найти конституционное или законодательное выражение.

В научной литературе отмечается, что в общий предмет надзора непосредственно не входят иные общеобязательные нормативные правовые акты. За их исполнением осуществляется ведомственный контроль (надзор), с органами которого органы прокуратуры при необходимости взаимодействуют. Однако это не означает, что органы прокуратуры не связаны с осуществлением контроля (надзора) за исполнением подзаконных нормативных правовых актов. Многие федеральные законы сформулированы бланкетно, механизм их исполнения формируется посредством этих нормативных актов. Зачастую в законах содержится прямое указание на то, что конкретный механизм осуществления предписаний данного закона создается путем принятия прямо указанным в этом законе или иным компетентным органом определенного подзаконного акта. Поэтому и соблюдение законов в данных случаях складывается из действий по исполнению названных нормативных правовых актов¹. Ситуация такого рода имеет место применительно к упомянутым выше Правилам оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации и Правилам обязательного медицинского страхования.

С учетом изложенного, принимая во внимание особенности оказания медицинской помощи иностранным гражданам на возмездной и безвозмездной основе, при осуществлении надзора за соблюдением права на охрану здоровья и медицинскую помощь детей-иностранцев прокурорам необходимо обращать особое

¹ *Прокурорский надзор: учебник* / под ред. А.Я. Сухарева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. С. 91.

внимание на обоснованность оказания платных медицинских услуг с учетом правового статуса ребенка, наличия либо отсутствия у него полиса ОМС, формы и вида медицинской помощи, уделять особое внимание обращениям законных представителей по фактам истребования у них платы за лечение ребенка, по их мнению, необоснованного.

Согласно имеющимся на данный момент результатам опроса (анонимного анкетирования) работников прокуратуры – слушателей факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, прибывших из 48 субъектов Российской Федерации, как наиболее часто встречающиеся нарушения прав детей в миграционной сфере нарушения в области здравоохранения в отношении несовершеннолетних иностранных граждан указали 3,4% респондентов. На фоне того, что 23,6% респондентов сообщили, что соответствующие нарушения не выявлялись, 16,85% затруднились с ответом, по 7,9% сообщили о нарушениях в других областях, например в области здравоохранения в отношении несовершеннолетних граждан России, в ситуациях нарушения миграционного законодательства ребенком – иностранным гражданином (членами его семьи) – по 7,9% в рамках каждой из данных групп, состояние законности в сфере соблюдения прав детей – внешних мигрантов на охрану здоровья и медицинскую помощь может быть признано удовлетворительным.

В отношении же практики Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге по соответствующему вопросу с пригорбием следует отметить, что выявляются факты ненадлежащей организации лечения ребенка со стороны законных представителей. Так, родители отказываются оплачивать медицинские услуги, оказанные ребенку, о чем впоследствии учреждения здравоохранения сообщают в аппарат Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге¹, специалистами которого про-

¹ Дети мигрантов страдают из-за безответственности родителей // Официальный сайт Уполномоченного по правам ребенка в Санкт-Петербурге. URL: <http://www.spbdeti.org/id7125> (дата обращения: 26.09.2020).

водятся проверки по данным ситуациям¹, в том числе подразумевающие предоставление иностранным гражданам разъяснений действующего законодательства в части их обязанностей организовывать лечение ребенка на платной основе с учетом его правового положения, формы и вида медицинской помощи.

¹ *Петрова А.И.* Условия реализации иностранными гражданами некоторых основных социальных прав как субъективных прав // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2019. № 1. С. 64.

Рекомендации
VI Всероссийской научно-практической конференции
«Система функций прокуратуры Российской Федерации»
(Сухаревские чтения)

г. Москва

9 октября 2020 г.

Мы, участники VI Всероссийской научно-практической конференции «Система функций прокуратуры Российской Федерации», – ученые-юристы, педагогические работники, прокуроры, представители государственных органов и общественных организаций,

учитывая, что прокуратура Российской Федерации за свою почти трехвековую историю была и продолжает оставаться важным звеном в государственно-правовом механизме обеспечения законности в стране,

исходя из того, что в 2020 г. в результате вступивших в законную силу после всенародного одобрения поправок к Конституции Российской Федерации, внесенных по инициативе Президента Российской Федерации, впервые в истории современной России закреплён многофункциональный статус прокуратуры Российской Федерации,

принимая во внимание, что определенные в ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» цели функционирования прокуратуры Российской Федерации продолжают сохранять свою актуальность в контексте конституционных поправок,

констатируя необходимость совершенствования законодательства об организации и деятельности прокуратуры с учетом как конституционных новелл, так и требований сегодняшнего дня, а также перспектив развития системы прокуратуры в России, в том числе обусловленных реализацией Концепции цифровой трансформации,

подчеркивая востребованность системы прокуратуры Российской Федерации в квалифицированных кадрах, способных адекватно противостоять существующим и новым угрозам и вызовам российской государственности,

по итогам обсуждения докладов и выступлений участников по теме конференции считаем целесообразным сформулировать следующие выводы и рекомендации:

1. В настоящее время в качестве функций как важнейших видов прокурорской деятельности, правовое регулирование которых сопровождается закреплением полномочий прокуроров на законодательном уровне, выступают: *прокурорский надзор с учетом его отраслевого разделения в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»*; *уголовное преследование*; *координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью*; *участие прокурора в рассмотрении судами дел в рамках конституционного, административного, арбитражного и гражданского судопроизводства, а также в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях*.

В последние годы с учетом изменений в законодательстве, а также проведенных научных исследований список функций дополнили: *административное преследование*, а также *контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам*. Также на функциональный статус может претендовать осуществляемый прокуратурой *государственный единый статистический учет*, поскольку законодательство в этой сфере дополняется новыми нормами.

В теории прокурорской деятельности отдельные авторы под функциями позиционируют также *международное сотрудничество прокуратуры и участие прокурора в правотворческой деятельности*, однако эти тезисы требуют дополнительного обоснования.

В качестве самостоятельных направлений внешнефункциональной деятельности прокуратуры, не имеющих функционального статуса, рассматриваются: *содействие выполнению задач уголовно-исполнительного законодательства*; *представительство прокуратуры в органах публичной власти*; *взаимодействие с органами публичной власти и институтами гражданского общества*; *мониторинг правоприменения*; *предупреждение правонарушений*; *работа с обращениями и прием населения*.

2. Установление в 2020 г. в Конституции Российской Федерации впервые с конца 1993 г. характеристики прокуратуры Российской Федерации через надзорную составляющую ее деятель-

ности, а именно надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, дает твердые основания считать, что в обозримой перспективе функция прокурорского надзора будет продолжать оставаться ключевой, что, безусловно, не означает ее консервации в современном виде, а, напротив, может придать должный импульс совершенствованию такой деятельности, в том числе и в других отраслях надзорной деятельности.

3. Прямое упоминание в Конституции Российской Федерации функции уголовного преследования должно способствовать закреплению в уголовно-процессуальном законодательстве дополнительных полномочий прокуроров, которые позволят осуществлять эту деятельность более эффективно.

Функции прокурора в уголовном судопроизводстве имеют длительную историю и правовые традиции, которые не были утрачены при многочисленных реформах в правоохранительной сфере в нашей стране.

Особенностью уголовно-процессуальных правоотношений является строгое формальное соблюдение закрепленных в законе уголовных процедур. С учетом этого представляется, что обеспечение законности в сфере уголовно-процессуального регулирования и сфере оперативно-розыскной деятельности должно иметь равнонаправленное воздействие на выявление и пресечение правонарушений, на их профилактику и предупреждение. Особенно это касается мер, направленных на установление причин и условий, способствующих совершению правонарушений, их повторяемость и распространенность. Модернизация рассматриваемой деятельности может быть реализована посредством как совершенствования форм и методов внутреннего и внешнего взаимодействия, так и усиления процессуального статуса прокурора в уголовном процессе.

4. Установление в ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации императива о том, что функции прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом, ставит на повестку дня вопрос о необходимости закрепления в ст. 1 действующего Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» либо в проекте нового одноименного законодательного акта полноценного функционала, которым оперируют в настоя-

щее время прокуроры, оставляя этот перечень открытым, поскольку поступательное движение на пути построения правового государства в нашей стране наряду с возникающими угрозами и вызовами современности, как следует предположить, будет вносить свои коррективы в статус отечественной прокуратуры.

5. Выделение в ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации нового вида судопроизводства – арбитражного, очевидно, потребует внесения корректив в отраслевое процессуальное законодательство, и в этом процессе действенное участие необходимо принять прокуратуре Российской Федерации, поскольку практика применения действующего Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации выявила немало недостатков в нормативном правовом регулировании, затрудняющих эффективное решение прокурорами, участвующими в рассмотрении дел арбитражными судами, стоящих перед прокуратурой Российской Федерации задач.

6. Поправки в Конституцию Российской Федерации, касающиеся семейных ценностей и социальных обязательств государства, предполагают усиление социальной ориентированности надзорной деятельности органов прокуратуры. Требуется дополнительное внимание прокуроров к осуществлению надзора за соблюдением конституционных прав детей, прежде всего на социальную защиту и социальное обеспечение, на жилище, охрану здоровья, образование, повышение оперативности реагирования на сведения о нарушениях прав детей.

Число детей, находящихся в организациях для детей-сирот, по-прежнему остается значительным. Нахождение детей в подобных учреждениях закрытого типа приводит их к психической депривации, что негативно сказывается на их социальном психическом и физическом здоровье. При этом уполномоченные органы и должностные лица не всегда выполняют возложенные на них законом обязанности по защите прав таких детей, в том числе на последующую ресоциализацию в обществе. Именно поэтому органам прокуратуры необходимо, используя превентивный потенциал надзора, незамедлительно реагировать на информацию о фактах сексуального насилия над воспитанниками, применения запрещенных методов воспитания, жестокого обращения. Уде-

лять особое внимание соблюдению прав детей-сирот на охрану здоровья, жилище и социальное обеспечение.

Кризис семьи способствует увеличению числа безнадзорных детей, которые легко подпадают под влияние асоциальной среды. Семейное неблагополучие нередко становится благодатной почвой для формирования преступного поведения несовершеннолетних. В основном в поле зрения правоохранительных органов попадают подростки, предоставленные сами себе, с искаженной системой ценностей. В связи с этим важным направлением профилактики преступности несовершеннолетних является правовое просвещение несовершеннолетних, повышение их правовой культуры, формирование устойчивых мотивов и убеждений, обеспечивающих недопущение противоправного поведения. Необходимо проработать вопрос о подготовке Концепции правового просвещения и воспитания несовершеннолетних, которая станет основополагающим документом стратегического планирования, определяющим государственную политику в данной сфере.

7. Специфика прокурорского надзора за исполнением законов в таможенной сфере, обусловленная особенностями межгосударственных отношений в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС), создала предпосылки для закрепления в законодательстве ряда новелл, напрямую затрагивающих полномочия прокуроров, а именно:

1) представляется необходимым наделить Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей полномочиями по обращению в суд ЕАЭС, поскольку с проблемами практики применения таможенного законодательства, основанного на наднациональном законодательстве, прежде всего Таможенного кодекса ЕАЭС, сталкиваются органы прокуратуры при выявлении нарушений таможенного законодательства; прокуроры, не имея полномочий по обращению в суд ЕАЭС, не могут оспорить решения, принимаемые Евразийской экономической комиссией, что препятствует полноценной защите прав участников ВЭД, так как регламентация таможенных процедур в основном осуществляется на уровне наднационального законодательства;

2) следует уточнить формулировку предмета надзора за исполнением законов в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» применительно к таможенной сфере, четко

обозначив возможность осуществления прокурором надзора за исполнением в том числе наднационального законодательства ЕАЭС;

3) необходимо предоставить Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям право направлять соответствующие иски по вопросам возврата активов из-за рубежа, полученных в результате преступной деятельности, в органы иностранной юрисдикции, а также наделить их правом представлять интересы Российской Федерации в компетентных органах иностранных государств (как это сделано в Республике Казахстан, где прокурор наделен правом представлять государственные интересы в компетентных органах иностранных государств по вопросам уголовного преследования) по вопросам возврата активов из-за рубежа. В настоящее время полномочиями по участию в судебных заседаниях наделено Министерство юстиции Российской Федерации, однако ни в одном процессе оно не приняло участие, прокурор же, напротив, осуществляя надзор за исполнением законов при расследовании преступления, поддерживая государственное обвинение в суде, осуществляя международное сотрудничество (направляя запросы об оказании правовой помощи), а также осуществляя надзор за деятельностью судебных приставов, обладает всей необходимой информацией по делу и может обосновать требования Российской Федерации по возврату имущества из-за рубежа.

8. В последнее время в число значимых внешнефункциональных направлений прокурорской деятельности законодатель включил профилактику правонарушений, которая осуществляется прокурорами в пределах предоставленной Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» компетенции и в соответствии с положениями, определенными Федеральным законом от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». В ходе надзора за исполнением законов в сфере профилактики правонарушений прокуроры выявляют значительное количество нарушений в деятельности поднадзорных органов публичной власти практически во всех областях жизнедеятельности. Однако неурегулированность полномочий прокурора при работе на данном направлении влечет проблемы в правоприменительной практике, связанные с

невозможностью реализации всех предусмотренных законом форм профилактического воздействия, оценкой эффективности надзора за исполнением законов в сфере профилактики и т.п.

9. Являясь гарантом надлежащего исполнения законов, прокуратура Российской Федерации нуждается в своевременном обеспечении информацией, которое должно осуществляться непрерывно и в значительных объемах. Одним из основных путей, по которым должно проводиться реформирование информационного обеспечения органов прокуратуры, заключается в оптимизации потоков данных и придании этому процессу максимальной оперативности и согласованности, что предлагает поэтапное внедрение новых информационных технологий, в частности технологий искусственного интеллекта.

В век тотальной информатизации всех сторон общественной жизни на повестке дня стоит задача обработки не только и не столько огромного объема информации, связанной с производством прокурорских проверок, данными о личности подозреваемых или обвиняемых, движением процессуальных и иных документов и т.п., сколько организация производства обработки предварительной информации без участия человека. Отдельные разновидности технологий искусственного интеллекта, такие, как инженерия знаний, интерактивные экспертные системы, компьютерные роботы на основе нейросетевых алгоритмов, гипертекстовые технологии, способны создавать дифференцированные базы знаний в отсутствие стандартизированных критериев их построения.

Проводимые мероприятия по внедрению в практику работы органов прокуратуры новых информационных технологий наряду с систематическим оснащением эффективными программными продуктами, как представляется, позволят поднять на более высокий качественный уровень аналитическую поддержку принимаемых прокурорами решений. В связи с этим поэтапное внедрение в прокурорскую деятельность некоторых видов технологий искусственного интеллекта представляется актуальным и своевременным.

Содержание

<i>Капинус О.С.</i> Вступительное слово.....	3
Секция 1. Теоретические аспекты функциональной деятельности прокуратуры	
<i>Винокуров А.Ю.</i> Сравнительное исследование функции прокурорского надзора прокуратуры Донецкой Народной Республики и прокуратуры Российской Федерации.....	7
<i>Степанов О.А.</i> Высокие технологии как инструмент реализации функций прокуратуры в современных условиях.....	17
<i>Макеев Н.Н.</i> О поправках к Конституции Российской Федерации, предусматривающих усиление независимости прокуратуры.....	21
<i>Куликова Г.Л.</i> Особенности организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере образования в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.....	28
<i>Рокитянский С.Г.</i> Перспективы регулирования организации работы прокуратуры на федеральных территориях. Конституционно-правовой аспект.....	35
<i>Хатов Э.Б.</i> О совершенствовании функций прокуратуры в условиях информатизации государства и общества.....	42
<i>Андрианов М.С.</i> Деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению и правовому информированию граждан: психологические аспекты.....	49
<i>Александрова Л.И.</i> Сравнительный анализ функций прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств при осуществлении надзорной деятельности.....	56
<i>Ступаченко Е.В.</i> Органы прокуратуры в системе государственных институтов обеспечения общественной безопасности.....	63

<i>Алева-Герман Е.А.А.</i> О закреплении многофункциональности российской прокуратуры в тексте статьи 129 обновленной Конституции Российской Федерации.....	68
<i>Россоловский П.А.</i> Организационно-управленческое обеспечение функциональной деятельности прокуратуры.....	73
<i>Хотамбеков Т.А.</i> Деятельность прокуратуры Республики Таджикистан в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.....	78
Секция 2. Функции прокуратуры вне уголовно-правовой сферы	
<i>Меркурьев В.В., Борисов С.В.</i> Участие прокурора в правовом мониторинге состояния национальной безопасности в системе функций органов прокуратуры.....	83
<i>Отческая Т.И.</i> Актуальные вопросы прокурорского надзора в сфере защиты социальных прав граждан.....	89
<i>Кардашова И.Б.</i> Прокурор в административно-судебном юрисдикционном процессе.....	95
<i>Орловский Е.А.</i> Личный прием граждан руководителями прокуратур как инструмент защиты нарушенных прав: вопросы организации, осуществления и контроля.....	102
<i>Козлов Т.Л.</i> Прокурорский надзор в системе государственного контроля и надзора.....	108
<i>Миненко Н.В.</i> Организация работы прокуроров по обращению в собственность государства имущества, находящегося за рубежом.....	113
<i>Цирин А.М.</i> Контроль за расходами и механизм обращения в доход государства имущества, приобретенного на неподтвержденные доходы: проблемы совершенствования законодательства.....	120

<i>Раскина Т.В.</i> Деятельность по профилактике правонарушений в системе функций российской прокуратуры.....	125
<i>Кузьмин И.А.</i> К вопросу об актуальных проблемах прокурорского надзора за исполнением законов об интеллектуальной собственности.....	132
<i>Какителашвили М.М.</i> Роль органов прокуратуры в противодействии иностранному финансированию политических партий как угрозе национальной безопасности.....	139
<i>Куницына Е.А.</i> Правозащитная деятельность органов прокуратуры Российской Федерации в сфере экологической безопасности.....	148
<i>Сенотрусова Е.М.</i> Юридически значимые обстоятельства по делам об установлении судебного запрета.....	153
<i>Улизко К.А.</i> Критерии оценки прокурором дисциплинарного коррупционного проступка государственного (муниципального) служащего при осуществлении надзора за исполнением законов о противодействии коррупции.....	160
<i>Изгагина Т.Ю.</i> К вопросу о предмете прокурорского надзора (на примере правоотношений в таможенной сфере).....	165
<i>Рубцова М.В.</i> Профилактика правонарушений в транспортной сфере как одно из основных направлений деятельности транспортных прокуроров.....	174
<i>Лаврова Ю.В.</i> Проблемы реализации полномочий участия прокурора в рассмотрении дел судами в интересах лиц с ограниченными возможностями здоровья.....	181
<i>Васькина И.А.</i> Роль правового просвещения в осуществлении правоохранительной деятельности прокуратуры.....	185

Секция 3. Функции прокуратуры в уголовно-правовой сфере

<i>Бессчастный С.А.</i> Осуществление органами прокуратуры государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, сообщениях о преступлениях, следственной работе и дознании.....	192
<i>Амирбеков К.И.</i> Конституционность полномочий прокурора по осуществлению функции уголовного преследования в досудебном производстве.....	201
<i>Качалова О.В.</i> Формирование согласия государственного обвинителя на рассмотрение уголовного дела в особом порядке.....	212
<i>Доброрез И.А.</i> Роль органов прокуратуры Российской Федерации в реализации государственной криминологической политики.....	219
<i>Серова Е.Б.</i> К вопросу об анализе прокурором материалов уголовного дела.....	224
<i>Ульянов М.В.</i> Деятельность прокуратуры по предупреждению использования сети Интернет в террористических целях.....	230
<i>Бабичев Д.А.</i> Прокурорский надзор за законностью решений о заведении дел оперативного учета.....	237
<i>Расторопова О.В.</i> Эвристика против логики при использовании искусственного интеллекта в информационном обеспечении работников прокуратуры....	243
<i>Шмарев А.И.</i> Всегда ли соблюдаются права потерпевшего при рассмотрении судом ходатайств о разрешении отмены постановления о прекращении уголовного дела (уголовного преследования)?.....	252
<i>Рягузова О.А.</i> Правовой статус прокуратуры Российской Федерации как субъекта международного сотрудничества в сфере борьбы с международным терроризмом и насильственным экстремизмом.....	256

<i>Власов Ю.Я.</i> Исключение прокурором недопустимых доказательств на досудебной стадии уголовного судопроизводства.....	261
<i>Кучеров Г.Н.</i> О механизме реализации полномочий прокурора по прекращению уголовных дел, расследованных в форме дознания.....	265
<i>Слободчикова А.Д.</i> Функции и полномочия прокурора по заключению досудебного соглашения о сотрудничестве...	271
<i>Ефимовых И.Н.</i> Изменение порядка допроса подсудимого в судебном заседании.....	277
<i>Ахмерова В.Р.</i> Прокурорский надзор за исполнением законодательства в местах лишения свободы в конце 20-х – начале 30-х гг. XX века.....	282
Секция 4. Деятельность прокуратуры и обеспечение законности в сфере защиты прав несовершеннолетних	
<i>Победоносцева Е.Н.</i> Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере организации деятельности по профилактике правонарушений несовершеннолетних.....	290
<i>Анисимов Г.Г.</i> Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением законов об охране здоровья несовершеннолетних.....	295
<i>Свечинов В.Ю.</i> Преступность несовершеннолетних и повышение эффективности работы по ее профилактике.....	302
<i>Бадмаева В.Д.</i> Комплексная судебная психолого-психиатрическая экспертиза несовершеннолетних по фактам суицидов: актуальные вопросы.....	307
<i>Понкин И.В.</i> Правовые основания и условия защиты малолетних детей от совершения с ними интеллектуальных форм развратных действий в форме пропаганды признанием «третьего или неопределенного» пола.....	313

<i>Марковичева Е.В.</i> Роль прокурора в обеспечении прав и законных интересов несовершеннолетних потерпевших и свидетелей в досудебном производстве по уголовному делу.....	322
<i>Колесникова К.И., Лаишул М.В.</i> Обеспечение права ребенка жить и воспитываться в семье: проблемы и способы их решения.....	325
<i>Малевская Е.М., Назрицкая Т.С.</i> Защита прокурором трудовых прав несовершеннолетних, в том числе находящихся в трудной жизненной ситуации или в социально опасном положении.....	333
<i>Рытькова Г.М.</i> Защита жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Московской области.....	336
<i>Ережипалиев Д.И., Пристанская О.В.</i> О преемственности и развитии традиций научного обеспечения деятельности прокуратуры Российской Федерации в сфере защиты прав несовершеннолетних.....	344
<i>Исламова Э.Р.</i> Особенности прокурорского надзора за соблюдением права на образование в условиях пандемии коронавируса.....	357
<i>Баркалова Е.В.</i> Актуальные вопросы уголовного преследования за совершение развратных действий с использованием сети «Интернет».....	362
<i>Белюсова Д.С.</i> К вопросу о методике прокурорского надзора за исполнением законов при реализации образовательных программ с применением электронного оборудования и дистанционных образовательных технологий.....	369
<i>Тимошина Е.М.</i> Теоретико-правовые аспекты проблемы обеспечения законности в сфере образования в условиях режима повышенной готовности в связи с распространением коронавирусной инфекции COVID-19.....	375

<i>Шадрин И.А.</i> Некоторые вопросы прокурорской деятельности в сфере обеспечения безопасности при перевозке групп детей.....	382
<i>Вавренюк Л.О.</i> Защита прав несовершеннолетних потерпевших в соответствии с нормами международного права.....	386
<i>Кустов М.Н.</i> Защита прокурором прав несовершеннолетних, отбывающих наказание в воспитательных колониях.....	391
<i>Каширина О.Н.</i> Паттерны правового института ранней профилактики преступности несовершеннолетних: криминологический взгляд.....	395
<i>Суходольская Ю.В.</i> Криминологические критерии отграничения феномена массового убийства в образовательных организациях от экстремизма. Некоторые вопросы профилактики «скулшутинга» в российских образовательных организациях.....	401
<i>Мельникова М.Б.</i> К вопросу о едином банке данных о гражданах, лишенных родительских прав.....	405
<i>Лукашина М.С.</i> Отдельные аспекты деятельности прокурора по профилактике преступлений, связанных с вовлечением несовершеннолетних в совершение антиобщественных действий.....	410
<i>Петрова А.И.</i> Особенности обеспечения средствами прокурорской деятельности прав детей внешних мигрантов при реализации ими права на охрану здоровья и медицинскую помощь.....	417
Рекомендации конференции.....	424

**Система функций прокуратуры
Российской Федерации
(Сухаревские чтения)**

***Сборник материалов
VI Всероссийской научно-практической конференции
(Москва, 9 октября 2020 г.)***

*Под общей редакцией
доктора юридических наук, профессора
О.С. Капинус*

Подписано в печать 10.03.2021. Формат 60х90/16. Печ. л. 27,375.
Тираж 200 экз. Заказ 1.

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