

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

# ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ПРОКУРАТУРЫ

Сборник материалов  
семинаров по обмену опытом

Выпуск 8

Москва • 2016

УДК 347.963  
ББК 67.721-9+67.721.3  
О64

*Под общей редакцией Э.Б. Хатова*, заведующего кафедрой организации и управления в органах прокуратуры Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидата юридических наук, доцента.

*Сборник подготовили (включая научное редактирование) сотрудники кафедры организации и управления в органах прокуратуры Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации:*

**Э.Э. Агаронова**, профессор кафедры, кандидат социологических наук;

**С.Н. Будай**, профессор кафедры, кандидат юридических наук, доцент;

**А.А. Тимошенко**, кандидат юридических наук, доцент;

**Э.Б. Хатов**, заведующий кафедрой, кандидат юридических наук, доцент.

*В подготовке сборника принимала участие О.Д. Вржец.*

*Рецензенты:*

**А.В. Агутин**, профессор кафедры прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

**А.А. Малов**, прокурор управления экстрадиции Главного управления международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук;

**А.Я. Мыщыков**, советник Генерального прокурора Российской Федерации в Центральном федеральном округе.

О64 **Организация деятельности и управления в органах прокуратуры:** сб. материалов семинаров по обмену опытом: Вып. 8 / под общ. ред. Э.Б. Хатова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. – 172 с.

Сборник материалов семинаров по обмену опытом сформирован из выступлений слушателей Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, обучавшихся в 2015/16 учебном году по программам профессиональной переподготовки, а также прокуроров городов, районов, обучавшихся по программам повышения квалификации.

В выступлениях, подготовленных как на основе практического опыта, так и с учетом знаний, полученных в ходе обучения в Академии, рассмотрены различные аспекты организации работы прокуратур районного звена, прокурорского надзора на отдельных направлениях деятельности.

Для слушателей, научных и педагогических работников Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, практических работников органов прокуратуры.

УДК 347.963  
ББК 67.721-9+67.721.3

©Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации, 2016

## Предисловие

В восьмой выпуск сборника материалов семинаров по обмену опытом, регулярно проводимых со слушателями факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, включены выступления, в которых затронуты различные аспекты организационной составляющей прокурорской деятельности.

Традиционно в сборнике размещены и статьи преподавателей факультета, которые на основе анализа докладных записок, справок, составленных по результатам комплексных и отраслевых проверок органов прокуратуры, иной информации развивают и дополняют позиции слушателей и иных прокурорских работников по организационно-управленческим вопросам.

Обсуждение не только положительного опыта, но и проблемных вопросов организации различных направлений прокурорской деятельности дает возможность довести способы их решения до сведения всех участников семинаров.

Издание материалов выступлений, содержащих конкретные предложения, представляющие несомненный интерес, позволяет довести эту информацию до гораздо большего числа прокурорских работников.

Между тем это не означает, что все высказанные в выступлениях предложения по повышению эффективности прокурорской деятельности обязательны для реализации. Опыт коллег из других регионов поможет прокурорам по-новому взглянуть на организацию работы на местах. В этом и заключается основная цель настоящего сборника, востребованность которого подтверждается временем.

**Э.Б. Хатов,**  
заведующий кафедрой  
организации и управления  
в органах прокуратуры Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук, доцент

**Ю.В. Раковский,**  
прокурор Тигильского района  
Камчатского края<sup>1</sup>

## **Особенности организации работы и распределение обязанностей в районной прокуратуре, в состав которой входят самостоятельные участки**

Особенности организации работы в прокуратуре Тигильского района Камчатского края обусловлены в первую очередь территориальным фактором.

Политический и экономический процесс административного объединения двух или нескольких граничащих между собой и тесно экономически взаимосвязанных субъектов Российской Федерации, начавшийся в 2003 г. при активной поддержке федерального центра, нашел свою реализацию и в Камчатском регионе. Этот процесс в первую очередь затронул «сложносоставные» субъекты Федерации, в состав которых входили автономные округа. В результате такого объединения (по сути, включения автономных округов в состав краев и областей) в 2003–2008 гг. число субъектов Федерации сократилось с 89 до 83. Прекратили самостоятельное существование 6 из 10 автономных округов, три области (Пермская, Камчатская и Читинская) преобразованы в края (соответственно Пермский, Камчатский и Забайкальский). Так, в 2007 г. был образован новый сорок первый субъект Российской Федерации – Камчатский край.

Поднадзорная прокуратуре Тигильского района территория представляет собой бывшую столицу Корякского автономного округа. Как уже отмечалось, после объединения автономный округ был переименован и сегодня называется Корякский округ, в связи с чем на поднадзорной территории каждой прокуратуры имеются органы судебной власти, органы МВД и СК России.

Площадь района, первые упоминания о котором в письменных источниках относятся к 1731 г., составляет 63,5 тыс. кв. км, или 1/3 объединенного региона (Камчатской области и Корякского автономного округа). В районе девять муниципальных образований, из них один муниципальный район, один городской округ, семь сельских поселений; общая численность населения 8500 человек.

---

<sup>1</sup> Должности авторов указаны по фактическому состоянию на день проведения семинаров.

В связи с отдаленностью муниципальных образований друг от друга и отсутствием стабильных транспортных коммуникаций между большинством поселений (перевозки осуществляются морскими и авиационными средствами сообщения) в структуре районной прокуратуры создано два самостоятельных участка.

В штате районной прокуратуры состоят 6 работников. Заместители прокурора, размещенные на самостоятельных участках, наделены в соответствии с законом и ведомственными приказами правом самостоятельной подписи, правом рассматривать и разрешать обращения, а также подписывать процессуальные и другие документы.

В сфере координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью работа организована следующим образом. В районной прокуратуре создано и действует координационное совещание руководителей правоохранительных органов. Заместители прокурора, дислоцированные на самостоятельных участках, на местах координируют деятельность правоохранителей в форме межведомственных оперативных совещаний. Подобный алгоритм соответствует положениям информационного письма Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24.07.2012 № 20-06-2012 «О практике осуществления координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью при несовпадении их юрисдикции».

Относительная самостоятельность прокурорских участков, обусловленная территориальной отдаленностью от районного центра, вовсе не исключает непосредственного участия прокурора в их деятельности. Так, прибыв на участок, прокурор проводит выездное координационное совещание с руководителями правоохранительных органов.

Задания вышестоящей прокуратуры также направляются на участки с установлением сокращенного срока. Докладные записки, отчеты и иная информация поступают из участков в районную прокуратуру заблаговременно. Там она сводится и формируется в обобщенные документы, предназначенные для прокуратуры края. Полноценно используется также электронный документооборот.

Подобная организация деятельности, которая приносит свои результаты в виде положительных показателей состояния законности и правопорядка, характерна в большей степени для военных прокуратур, однако, вероятно, является единственно возможной в описанных сложных условиях.

**А.В. Чураков,**  
заместитель Зеленодольского  
городского прокурора  
Республики Татарстан

## **Организация деятельности прокуратуры города, района с использованием информационных технологий на примере прокуратуры Республики Татарстан**

Внедрение информационных технологий в деятельность органов прокуратуры, иных государственных органов является не просто свидетельством научно-технического прогресса, но и реальной потребностью, а также важным способом получения информации и обратной связи. Несмотря на множество публикаций на тему внедрения информационных технологий и совершенствования информационного (информационно-аналитического) обеспечения<sup>1</sup>, полагаем целесообразным поделиться опытом прокуратур районного звена Республики Татарстан по этому вопросу.

В организации деятельности прокуратуры с использованием информационных технологий определенную роль сыграл Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», который позволил усовершенствовать и осовременить механизм взаимодействия населения, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

До этого основной формой взаимодействия населения и власти было обращение граждан в соответствующие органы власти, местного самоуправления. Конституция Российской Федерации закрепляет право населения обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Это абсолют-

---

<sup>1</sup> См.: *Ашурбеков Т.А.* Организация информационно-аналитической и методической работы в органах прокуратуры (к истории вопроса и о перспективах развития) // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2009. № 1 (9). С. 13–19; *Кебеков Т.М.* Пути повышения эффективности информационно-аналитической работы в органах прокуратуры // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2012. № 6 (32); *Хатов Э.Б.* Совершенствование информационно-аналитического обеспечения органов прокуратуры // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 3 (47), и др.

ное, неограниченное и неотчуждаемое право гражданина Российской Федерации и главная составляющая правового статуса человека и гражданина. Кроме того, именно обращения граждан выступают для прокуроров одним из главных источников информации о нарушениях законов, поэтому совершенствование технологий их получения крайне актуально.

Организация рассмотрения обращений граждан регулируется Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в ст. 5.59 предусматривает ответственность для должностных лиц – нарушителей установленного порядка рассмотрения обращений в виде административного штрафа. Конституционный Суд Российской Федерации своим постановлением от 18.07.2012 № 19-П расширил сферу действия и применения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ввел понятие «публично значимые функции», которое нашло отражение и в Федеральном законе «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». В органах прокуратуры этот порядок определен ведомственным приказом.

В целях развития системы информационного взаимодействия между гражданами, органами государственной власти и органами местного самоуправления в Республике Татарстан, создания механизма общественного контроля, изучения мнения и создания обратной связи с гражданами Указом Президента Республики Татарстан от 01.06.2012 № УП-408 создана государственная информационная система Республики Татарстан «Народный контроль». Порядок подачи и рассмотрения уведомления в системе «Народный контроль», а также мониторинг качества рассмотрения указанных уведомлений установлены постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 10.08.2012 № 676.

В соответствии с предусмотренным порядком зарегистрированный пользователь портала государственных и муниципальных услуг Республики Татарстан представляет в электронном виде путем заполнения специальной формы жалобу или предложение по интересующему вопросу, например об отсутствии или о некачественном состоянии дорожного покрытия в конкретном населенном пункте.

Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан определен главным модератором системы «Народный контроль». Он осуществляет модерацию в части мониторинга хода рассмотрения уведомлений независимо от категории, а также обеспечивает координацию взаимодействия пользователей системы «Народный контроль», исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Республики Татарстан.

Поступившая жалоба направляется главным модератором по подведомственности в соответствующее министерство, ведомство или орган местного самоуправления, которые также подключены к системе «Народный контроль». Причем направление по подведомственности осуществляется переназначением в самой системе вплоть до конечного исполнителя. В каждом органе имеется свой модератор, который практически в прямом эфире через свой рабочий компьютер осуществляет контроль за рассмотрением поступивших жалоб.

Таким образом, максимально быстро обеспечивается первоначальное рассмотрение жалобы, направление ее по подведомственности и определение конечного исполнителя. По итогам рассмотрения на портале размещается подробный ответ или разъяснение с приложением соответствующего фотоотчета.

Размещенные жалобы или предложения, сведения об их движении, а также о проделанной по ним органами государственной власти и органами местного самоуправления работе доступны пользователям портала.

Органы прокуратуры республики используют указанную информационную систему для выявления фактов нарушения прав граждан и действующего законодательства и принятия соответствующих мер реагирования. При этом прокуратура никоим образом не подменяет контролирующие органы. Система «Народный контроль» используется исключительно в целях мониторинга исполнения федерального законодательства, выявления фактов самостранения ответственных должностных лиц от выполнения своих обязанностей по принятию соответствующих мер. Такая информация доступна прокурорам любого звена, в нашем случае – районного.



Более того, ежедневно Уполномоченным по правам человека в Республике Татарстан размещаются отчеты в системе отчетностей «Открытый Татарстан» с целью контроля исполнения уведомлений: «Статистика работы ГИС РТ «Народный контроль» в разрезе министерств и ведомств»; «Статистика работы ГИС РТ «Народный контроль» в разрезе муниципальных образований»; «Статистика работы ГИС РТ «Народный контроль» по категориям уведомлений», что дает возможность ежедневно контролировать сроки исполнения поступивших уведомлений.

В целях своевременного выявления нарушений федерального законодательства в городских и районных прокуратурах назначены ответственные за мониторинг системы «Народный контроль». По результатам изучения принимаются исчерпывающие меры реагирования, предусмотренные Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Например, в ходе мониторинга системы «Народный контроль» было установлено, что на портал поступило обращение № 591974 о ненадлежащем состоянии автодороги Казань–Оренбург на объездном участке г. Бугульма. Однако должностными лицами своевременно меры приняты не были, состояние дороги оставалось неудовлетворительным, о чем также было отмечено на информационном ресурсе.

Прокуратурой республики по данному факту в Министерство транспорта и дорожного хозяйства РТ было внесено представление, которое рассмотрено по существу и удовлетворено. Автодорога отремонтирована, приведена в нормативное состояние, что подтверждается размещенным на портале фотоотчетом, при этом виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

С 2015 г. прокуратурой используется новый формат взаимодействия с главным модератором системы – ежеквартальные совещания с привлечением к их участию непосредственных ответственных лиц (исполнителей уведомлений). На совещаниях вырабатывается механизм и способы решения той или иной проблемы.

Таким образом, система «Народный контроль» позволяет повысить уровень взаимодействия населения и органов власти, ускорить решение поставленных вопросов, а открытость системы –

обеспечить различные формы контроля как общественного, так и при осуществлении прокурорского надзора.

Представляется, что такой опыт организации информирования прокуроров о нарушениях законов, допускаемых должностными лицами территориальных органов государственной власти и органов местного самоуправления, может быть использован и в других регионах.

**Е.М. Бендовский,**  
заместитель прокурора  
Свердловского района г. Перми

### **Организация деятельности прокурора города, района по профилактике преступлений**

Надзор за исполнением законов о противодействии преступности, в том числе о ее предупреждении, – приоритетное направление деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. На это прямо указывает приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2013 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности».

Особенностью данного направления надзора является его универсальность, обусловленная многообразием факторов, влияющих на состояние преступности, что определяет наличие большого количества нормативных правовых актов, так или иначе затрагивающих сферу профилактики преступности<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: указы Президента РФ от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью», от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»; Уголовно-процессуальный кодекс РФ (в соответствии с ч. 2 ст. 158 УПК РФ дознаватель, руководитель следственного органа, следователь, установив в ходе досудебного производства по уголовному делу обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, вправе внести в соответствующую организацию или соответствующему должностному лицу представление о принятии мер по устранению указанных обстоятельств или других нарушений закона. Согласно ч. 2 ст. 73 УПК РФ при производстве по уголовному делу подлежат выявлению обстоятельства, способствовавшие совершению преступления); федеральные законы от

В таких условиях актуальными становятся вопросы организации деятельности прокурора районного звена по профилактике преступлений как важнейший элемент предупреждения преступности в целом.

Практика показывает, что организацию надзора в этой сфере в прокуратуре районного звена целесообразно возложить на одного из заместителей прокурора, закрепив это в распоряжении о распределении обязанностей.

К задачам заместителя прокурора района на данном направлении надзора относятся:

анализ и изучение состояния преступности на территории района;

планирование проверок исполнения законодательства о профилактике преступности;

непосредственное участие в проверках с составлением итоговых справок и актов реагирования;

подготовка межведомственных и координационных совещаний руководителей правоохранительных органов по итогам проверок;

контроль реализации на территории района муниципальных программ профилактики преступности.

При анализе состояния преступности важно обратить внимание на негативные тенденции и с учетом этого определить направления будущей проверки. Так, рост числа уличных преступ-

---

07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 12 полиция обязана выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний); от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»; от 06.03.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; от 24.06.1999 № 120 «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»; от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»; от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»; Закон РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» и др.

лений может свидетельствовать о ненадлежащей работе патрульно-постовых подразделений органов внутренних дел, органов местного самоуправления (в части уличного освещения). Рост рецидивной преступности может говорить о ненадлежащей профилактической работе участковых уполномоченных полиции с ранее судимыми лицами. Низкий уровень раскрываемости преступлений дает повод для проведения проверки в подразделениях, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Имеются и иные зависимости между различными видами уголовных деяний и эффективностью работы правоохранительных органов<sup>1</sup>.

Определив предварительные причины негативных тенденций преступности, можно приступить к планированию проверки. Проверка включается в план работы прокуратуры района на полугодие. В качестве исполнителей целесообразно указать всех заместителей прокурора, поскольку проверка в этой сфере затрагивает все направления надзорной деятельности прокуратуры. Первым в списке исполнителей указывается заместитель прокурора, на которого распоряжением о распределении обязанностей возложена организация надзора за исполнением законов о профилактике преступлений. Будучи основным организатором проверки, он составляет план проверки, определяет ее предмет и объекты, координирует деятельность других работников прокуратуры, участвующих в проверке.

Важное значение имеет составление плана проверки. С одной стороны, план должен включать широкий круг объектов проверки, от которых зависит состояние преступности, с другой – он должен быть реально выполнимым, а проверка максимально эффективной. Поэтому в план включают те направления деятельности правоохранительных органов, органов государственной власти и местного самоуправления, на возможные нарушения в которых указывает анализ состояния преступности и законности.

Ниже приведен вариант плана проверки деятельности по профилактике преступлений.

---

<sup>1</sup> См.: *Аналитическая деятельность прокурора по профилактике преступности* / А.Н. Ларьков и др. М., 2015; *Хатов Э.Б. Организация информационно-аналитической работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации // Организация и управление в органах прокуратуры: сб. учеб.-метод. материалов. Вып. 1 / под ред. Э.Б. Хатова / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015, и др.*

УТВЕРЖДАЮ

Прокурор Энского района

старший советник юстиции

В.В. Петров

« \_\_\_\_ » января 2013 года

ПЛАН

проверки исполнения правоохранительными органами и органами местного самоуправления законодательства о профилактике преступлений

№ п/п	Мероприятие	Срок исполнения	Исполнители
1	Проанализировать нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы профилактики в деятельности органов внутренних дел	01.03.2013	Иванов Д.В.
2	Проверить исполнение законодательства и ведомственных нормативных актов в сфере профилактики преступлений сотрудниками ОУР и ОУУП ОМВД России по Энскому району	15.03.2013	Иванов Д.В. Пермяков А.В. Степанова С.Т.
3	Проанализировать эффективность работы СОГ по раскрытию преступлений «по горячим следам», проверить полноту первоначальных следственных действий, оперативно-розыскных мероприятий	20.03.2013	Пермяков А.В.
4	Проанализировать факты несвоевременного возбуждения уголовных дел о преступлениях превентивного характера, укрытия их от учета, проверить, не привело ли это к совершению более тяжких преступлений	15.03.2013	Иванов Д.В.
5	Проверить исполнение сотрудниками ОМВД требований Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ	25.03.2013	Степанова С.Т. Пермяков А.В.

	«Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» в части осуществления профилактической работы с лицами, в отношении которых установлен надзор		
6	Проанализировать практику установления следователями СКР, следователями и дознавателями МВД обстоятельств, способствовавших совершению преступления, полностью мер, принятых для их устранения, в 2012 г.	20.03.2013	Мальцев А.С. Сидоров Н.А.
7	Проверить исполнение органами местного самоуправления законодательства, направленного на профилактику преступлений в части реализации полномочий по обеспечению занятости населения (организация досуговой деятельности, развитие массового спорта, физической культуры), предоставлению помещений для участковых уполномоченных полиции, созданию условий для работы дружин охраны общественного порядка	27.03.2013	Полякова Г.А. Наумов Н.В. Федоров К.А. Иванов Д.В.
8	Проанализировать законодательство об обороте алкогольной продукции, о профилактике пьянства и алкоголизма	01.03.2013	Соболев Ю.Ю.
9	Проверить в органах местного самоуправления исполнение законодательства при реализации муниципальных целевых программ, комплексных планов мероприятий по профилактике пьянства и алкоголизма	27.03.2013	Соболев Ю.П. Кораблева Е.Е.
10	Проанализировать работу государственных обвинителей по выявлению причин и условий, способствующих совершению преступлений, принятию мер по их устранению	20.03.2013	Суворов Е.О.

11	Проанализировать практику прекращения судами уголовных дел по нереабилитирующим основаниям в 2012 г., отразить случаи совершения лицами, в отношении которых были приняты подобные решения, новых преступлений	25.03.2013	Суворов Е.О.
12	Проанализировать эффективность взаимодействия субъектов профилактики преступлений среди несовершеннолетних	20.03.2013	Субботина Л.С.
13	Проанализировать деятельность школьных служб примирения на предмет выявления преступлений, укрытых от учета	27.03.2013	Субботина Л.С.
14	Проанализировать законодательство в сфере благоустройства территории Петровского и Федотовского сельских поселений Энского района (в части уличного освещения)	27.03.2013	Кораблева Е.Е.
15	Результаты проверки обсудить на межведомственном оперативном совещании	31.03.2013	Петров В.В.

Прежде чем утвердить план проверки, прокурор проводит оперативное совещание с работниками, задействованными в проверке, на котором обсуждаются запланированные проверочные мероприятия, ставятся задачи, определяются сроки исполнения и ответственные.

В ходе проверки прокурор осуществляет оперативное руководство, а именно: координирует деятельность исполнителей, изучает предварительные результаты проверочных мероприятий на отдельных участках, при необходимости вносит коррективы в план проверки, дает указания исполнителям, контролирует сроки исполнения запланированных мероприятий, обеспечивает обмен информацией между исполнителями, оказывает иную организационную и методическую помощь. Следует избегать излишней опеки подчиненных, поскольку это может привести к снижению ответственности и самостоятельности, а также творческого потенциала работника.

По завершении проверки справка о ее результатах и акты реагирования обсуждаются на оперативном совещании. Не менее важно довести до подчиненных положение о том, что надзор в указанной сфере должен носить постоянный и системный характер.

Результаты проверки целесообразно обсудить и на межведомственном либо координационном совещании руководителей правоохранительных органов с приглашением заинтересованных лиц (глава органа местного самоуправления, представители общественности и др.).

Заключительной стадией деятельности прокурора по профилактике преступности является организация контроля за устранением выявленных нарушений, а также причин и условий, им способствовавших. С этой целью необходимо изучить результаты рассмотрения актов прокурорского реагирования и учесть их при планировании последующей проверки в рассматриваемой сфере.

Предложенная модель организации деятельности может изменяться в зависимости от численного состава прокуратуры, уровня профессиональной подготовки работников, но при этом она всегда должна быть направлена на обеспечение системного и действенного надзора за исполнением законодательства о противодействии преступности.

**В.А. Бисеров,**  
прокурор Аркадакского района  
Саратовской области

### **Организация планирования в прокуратуре районного звена (на примере прокуратуры Аркадакского района Саратовской области)**

В соответствии с Регламентом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденным приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2016 № 276, планирование осуществляется на полугодие. Планирование является не только важной функцией социального управления, но и «одним из организационных начал обеспечения деятельности прокуратуры» по реализации предоставленных ей законом полномочий.



К основным принципам планирования в органах прокуратуры справедливо отнести «научную обоснованность, законность, системность, непрерывность, эффективность».

В органах прокуратуры применяются три вида планов (по срокам): перспективные (на срок свыше одного года); текущие (на один год, полугодовые, квартальные и на месяц); краткосрочные (недельные, ежедневные).

Прокуратура Аркадакского района Саратовской области состоит из прокурора района, двух заместителей и двух помощников прокурора.

В прокуратуре составляются следующие виды текущих планов: основной план работы прокуратуры на соответствующее полугодие по проведению проверок, план координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, план мероприятий по взаимодействию с общественностью, правовому просвещению и разъяснению законодательства. Также каждым работником составляется план индивидуальной самоподготовки на полугодие и др.

План работы на соответствующее полугодие составляется после подведения итогов работы на оперативном совещании по итогам отчетного периода, с учетом плановых мероприятий прокуратуры Саратовской области, актуальных вопросов надзорной деятельности, в том числе на основании анализа состояния законности и поступивших заявлений и обращений граждан.

За основу берется план работы прокуратуры Саратовской области, решения коллегии прокуратуры области и решения, принятые на оперативных совещаниях при прокуроре области и его заместителях, о включении в планы работы нижестоящих прокуроров на очередное полугодие отдельных надзорных мероприятий по проверке исполнения законодательства.

С учетом анализа выявленных нарушений, при их системности, особой значимости или актуальности каждым прокурором вносятся предложения в форме аналитической справки о включении в план работы собственных проверочных мероприятий. Предложения обсуждаются на оперативном совещании при прокуроре района, по результатам которого принимается решение о включении их в план либо об отклонении.

Заместителем прокурора района по согласованию с прокурором района составляется план работы на очередное полугодие, который утверждается прокурором района. В плане в обязатель-

ном порядке указывается период проверки, ответственный исполнитель и реализация результатов проверки на оперативном, межведомственном либо координационном совещании.

В связи с малочисленным составом прокуратуры Аркадакского района при планировании собственных проверочных мероприятий на очередное полугодие учитывается график отпусков.

План основных координационных мероприятий правоохранительных органов Аркадакского района после получения соответствующих предложений из МО МВД России «Аркадакский», УФСКН, Следственного комитета составляется прокурором района и направляется руководителям правоохранительных органов района.

План мероприятий по взаимодействию с общественностью, правовому просвещению и разъяснению законодательства составляется заместителем прокурора по согласованию с прокурором района и им же утверждается.

Имеются определенные сложности с обеспечением участия в проверках представителей контролирующих органов, поскольку большинство из них на территории, поднадзорной прокурору Аркадакского района, не располагаются и для обеспечения их участия в проверочных мероприятиях необходима длительная переписка с руководством контролирующих органов, в том числе через прокуратуру Саратовской области. В связи с этим при планировании проверочных мероприятий, к проведению которых желательно привлечь специалистов, заблаговременно выясняется возможность их участия в проверках.

Краткосрочное планирование осуществляется работниками как по конкретным заданиям, поручениям, при разрешении обращений и жалоб, так и в целом при планировании своей работы на короткий промежуток времени (на неделю).

Еженедельно проводятся оперативные совещания, на которых подводятся итоги работы за истекшую неделю и планируются мероприятия на следующую. При необходимости прокурором либо заместителем прокурора района даются поручения о проведении дополнительных проверочных мероприятий, что позволяет своевременно скорректировать направление надзора. Такой вид планирования позволяет проконтролировать выполнение запланированных мероприятий, результаты проведенных проверочных действий, а также исполнение поручений как вышестоящей прокуратуры, так и прокурора района.

**Э.Б. Хатов,**  
заведующий кафедрой Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук, доцент

## **Вопросы информационной безопасности в органах прокуратуры**

Чтобы подчеркнуть значение вопросов информационной безопасности, достаточно указать на то, что обязательство строго хранить государственную и иную охраняемую законом тайну (т.е. соблюдать требования по защите информации) определено в Присяге прокурора, нарушение которой несовместимо с дальнейшим пребыванием в органах прокуратуры.

Вместе с тем вопросы информационной безопасности органов прокуратуры характеризуются возрастающей актуальностью. Примером может служить создание отдела информационной безопасности управления физической защиты и обеспечения безопасности Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Работники отдела не только осуществляют профильную деятельность в центральном аппарате, но и выезжают в составе бригад на комплексные и отраслевые проверки, в рамках которых регулярно выявляют соответствующие нарушения в нижестоящих прокуратурах.

Прежде чем приступить непосредственно к вопросам информационной безопасности, следует определиться с рядом терминов и основных положений, в первую очередь с понятием информации. Не вдаваясь в подробности, отметим законодательное определение информации – это сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления (ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

Под информацией в системе прокуратуры мы понимаем сведения (сообщения, данные), принятые, понятые, оцененные как полезные для осуществления прокурорской деятельности независимо от формы их представления.

В соответствии с Законом № 149-ФЗ (ст. 16) обладатель информации, оператор информационной системы в случаях, уста-

новленных законодательством Российской Федерации, обязаны обеспечить ее защиту:

- 1) предотвращение несанкционированного доступа к информации и (или) передачи ее лицам, не имеющим такого права;
- 2) своевременное обнаружение фактов несанкционированного доступа к ней;
- 3) предупреждение возможности неблагоприятных последствий таких нарушений;
- 4) недопущение воздействия на технические средства обработки информации, в результате которого нарушается их работа;
- 5) возможность незамедлительного восстановления информации, модифицированной или уничтоженной вследствие несанкционированного доступа к ней;
- 6) постоянный контроль за обеспечением уровня защищенности информации.

Прокуроры как обладатели информации обязаны эти вопросы решать в полном объеме. Конкретные требования о защите информации устанавливаются также соответствующими нормативными документами органов ФСБ России и Федеральной службы по техническому и экспортному контролю в пределах их полномочий.

Можно также указать, что Федеральным законом от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 2) с 2013 г. задачи оперативно-розыскной деятельности дополнены добыванием информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу информационной безопасности Российской Федерации.

В связи с этим наибольшее практическое значение для прокурора в этом плане имеют те признаки информации, в зависимости от которых ее подразделяют на общедоступную и информацию ограниченного доступа.

Ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами. Цели такого ограничения: защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц; обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Информация ограниченного доступа, в свою очередь, делится на конфиденциальную и секретную (относящуюся к государственной тайне). Конфиденциальность информации – требование, обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к оп-

ределенной информации, не передавать ее третьим лицам без согласия обладателя (п. 7 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ).

Государственная тайна – защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, а также в области противодействия терроризму, обеспечения безопасности лиц, в отношении которых принято решение о применении мер государственной защиты, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации (ст. 2 Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»).

Указом Президента Российской Федерации от 30.11.1995 № 1203 утвержден обширный и регулярно в последнее время обновляемый Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, в том числе:

о дислокации, назначении, степени готовности, защищенности режимных и особо важных объектов, об их проектировании, строительстве и эксплуатации, а также об отводе земель, недр и акваторий для этих объектов;

о силах и средствах гражданской обороны, о дислокации, предназначении и степени защищенности объектов административного управления, о степени обеспечения безопасности населения, о функционировании транспорта и связи в Российской Федерации в целях обеспечения безопасности государства;

об объемах, о планах (заданиях) государственного оборонного заказа, о выпуске и поставках (в денежном или натуральном выражении) вооружения, военной техники и другой оборонной продукции, о наличии и наращивании мощностей по их выпуску, о связях предприятий по кооперации, о разработчиках или изготовителях указанных вооружения, военной техники и другой оборонной продукции;

о достижениях науки и техники, о научно-исследовательских, об опытно-конструкторских, о проектных работах и технологиях, имеющих важное оборонное или экономическое значение, влияющих на безопасность государства;

об объемах запасов в недрах, добычи, производства и потребления стратегических видов полезных ископаемых Российской Федерации (по списку, определяемому Правительством Российской Федерации);

сведения в области разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, а также в области противодействия терроризму и в области обеспечения безопасности лиц, в отношении которых принято решение о применении мер государственной защиты:

о методах и средствах защиты секретной информации;

об организации и о фактическом состоянии защиты государственной тайны;

о расходах федерального бюджета, связанных с обеспечением обороны, безопасности государства и правоохранительной деятельности в Российской Федерации.

Например, в 2014 г. внесены изменения в Указ № 1203, и теперь к государственной тайне отнесены бывшие ранее несекретными сведения о горных выработках, естественных полостях, метрополитенах или других сооружениях, которые могут быть использованы в интересах обороны страны (п. 42). Засекречены также сведения, раскрывающие схемы водоснабжения городов с населением более 200 тыс. человек или железнодорожных узлов, расположение головных сооружений водопровода или водовода, их питающих (п. 42.1), сведения о степени обеспечения безопасности населения (п. 46).

Отнесены к государственной тайне и сведения, раскрывающие силы, средства, источники, методы, планы и результаты деятельности по обеспечению безопасности лиц, в отношении которых принято решение о применении мер государственной защиты.

Законом Российской Федерации «О государственной тайне» также определен перечень сведений, которые не могут быть засекречены. В частности, не подлежат отнесению к государственной тайне сведения о состоянии преступности; о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина; о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

Прокуроры обязаны также соблюдать положения Инструкции об обеспечении режима секретности в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 05.01.2004 № 3-1.

Помимо законов и ведомственных подзаконных актов, в работе прокурора со сведениями, составляющими государственную тайну, используются ведомственные приказы. К их числу относятся, например: Инструкция по обеспечению режима сек-

ретности при обработке секретной информации (по обеспечению безопасности с использованием средств вычислительной техники в органах и организациях прокуратуры), утвержденная приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 22.11.2013 № 2с, и Положение о работе с секретными материалами, документами, делами в органах и учреждениях прокуратуры, утвержденное приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 5с.

Не менее важно для прокурора соблюдение требований по работе с конфиденциальной информацией.

Указ Президента Российской Федерации от 06.03.1997 № 188 «Об утверждении Перечня сведений конфиденциального характера» к ним относит:

сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность (персональные данные), за исключением сведений, подлежащих распространению в средствах массовой информации в установленных федеральными законами случаях;

сведения, составляющие тайну следствия и судопроизводства, а также сведения о защищаемых лицах и мерах государственной защиты и др.;

служебные сведения, доступ к которым ограничен органами государственной власти в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (служебная тайна);

сведения, связанные с профессиональной деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (врачебная, нотариальная, адвокатская тайна, тайна переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных или иных сообщений и т.д.);

сведения, связанные с коммерческой деятельностью, доступ к которым ограничен в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и федеральными законами (коммерческая тайна);

сведения о сущности изобретения, полезной модели или промышленного образца до официальной публикации информации о них.

В соответствии с п. 23 приложения № 1 к совместному приказу от 29.12.2005 «О едином учете преступлений» запрещается

отражать в книге регистрации сообщений о преступлениях ставшие известными сведения о частной жизни заявителя (пострадавшего), его личной, семейной тайне, а также иную конфиденциальную информацию, охраняемую законом.

Согласно ст. 7 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» должна обеспечиваться конфиденциальность таких данных, за исключением общедоступных или при условии их обезличивания.

Например, требование об обезличивании данных участников судебного процесса (кроме фамилий и инициалов истца, ответчика, третьего лица, гражданского истца, гражданского ответчика, осужденного, оправданного, лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, секретаря судебного заседания, рассматривавших (рассматривавшего) дело судей (судьи), а также прокурора, адвоката и представителя) предусмотрено Федеральным законом от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

Персональные данные – любая информация, позволяющая определить физическое лицо, в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, число и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация. На основании ст. 6 Федерального закона от 27.06.2006 № 152-ФЗ обработка персональных данных осуществляется с согласия субъекта персональных данных.

Согласия не требуется:

если данные обрабатываются на основании федерального закона, а также для защиты жизни, здоровья или иных жизненно важных интересов лица,

если получение согласия невозможно либо персональные данные подлежат опубликованию в соответствии с законом.

Согласно п. 2<sup>1</sup> ст. 4 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» органы прокуратуры в связи с осуществлением ими прокурорского надзора вправе получать в установленных законодательством Российской Федерации случаях доступ к необходимой им для осуществления прокурорского надзора информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, в том числе осуществлять обработку персональных данных (введен Федеральным законом от 23.07.2013 № 205-ФЗ).



На основании соответствующих изменений, внесенных в Закон о персональных данных (п. 7.1 ст. 10), органы прокуратуры вправе осуществлять обработку специальных категорий персональных данных, касающихся расовой, национальной принадлежности, политических взглядов, религиозных или философских убеждений, состояния здоровья, интимной жизни в связи с осуществлением прокурорского надзора.

Согласно Инструкции о порядке обработки в органах прокуратуры Российской Федерации персональных данных при осуществлении своих полномочий прокуроры вправе получать различную информацию:

- о состоянии здоровья и наличии заболеваний, о нахождении на различных медицинских учетах;

- о доходах, расходах, налоговых обязательствах и иных обязательствах имущественного характера;

- об идентификационном номере налогоплательщика;

- об имуществе (недвижимости, транспортных средствах и др.);

- о предпринимательской деятельности субъекта персональных данных и членов его семьи; иные персональные данные, необходимые для целей осуществления прокурорского надзора.

Такие запросы вправе подписывать прокуроры городов и районов, другие территориальные, приравненные к ним военные прокуроры, прокуроры иных специализированных прокуратур, все вышестоящие прокуроры (в Генеральной прокуратуре – начальники управлений) и их заместители. Основанием для запроса является проведение проверки информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, а также реализация плановых и иных проверочных мероприятий.

Персональные данные могут быть также получены прокурорами непосредственно при реализации полномочий.

Следует принимать необходимые меры для защиты персональных данных. Службой делопроизводства осуществляется систематический контроль и выделение документов, содержащих персональные данные, с истекшими сроками хранения, подлежащих уничтожению, и последующее их уничтожение.

Значение вопросов соблюдения требований, предъявляемых к работе прокуроров с информацией, подчеркивается положениями ст. 43 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», которая гласит, что прокурорский работник может

быть уволен по инициативе руководителя органа или организации прокуратуры в случаях разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну. К сожалению, примеры подобных нарушений неединичны.

Помимо административной (например, ст. 13.12, 13.14), за нарушение правил защиты информации установлена и уголовная ответственность. В Уголовном кодексе Российской Федерации сразу несколько норм предусматривают уголовную ответственность за разглашение информации, доступ к которой ограничен федеральным законом: ст. 137 (Нарушение неприкосновенности частной жизни), ст. 138 (Нарушение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений), ст. 147 (Нарушение изобретательских и патентных прав), ст. 155 (Разглашение тайны усыновления (удочерения), ст. 183 (Незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну), ст. 275 (Государственная измена), ст. 276 (Шпионаж), ст. 283 (Разглашение государственной тайны), ст. 284 (Утрата документов, содержащих государственную тайну), ст. 310 (Разглашение данных предварительного расследования), ст. 311 (Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи и участников уголовного процесса), ст. 320 (Разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа).

Требования по информационной безопасности содержатся и в Законе о прокуратуре (п. 4 ст. 5): не могут быть предоставлены гражданину для ознакомления документы, имеющиеся в материалах проверки и содержащие сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну. Решение об ознакомлении гражданина с материалами проверки либо мотивированное решение об отказе в ознакомлении с материалами проверки принимается в десятидневный срок со дня подачи такого обращения. В случае отказа в ознакомлении с материалами проверки разъясняется право обжалования вышестоящему прокурору и (или) в суд.

Реализация требований информационной безопасности сопряжена с необходимостью обеспечения доступа к информации о деятельности органов прокуратуры. Свидетельством этого служит приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 31.05.2011 № 153 «Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов и учреждений проку-

ратуры Российской Федерации» (вместе с Инструкцией о порядке обеспечения доступа к информации о деятельности органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации). Положения Инструкции также содержат вопросы информационной безопасности. Согласно п. 5.4 технологические и программные средства ведения сайта должны обеспечивать защиту информации от уничтожения, модификации и блокирования доступа к ней, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации.

Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, введенной в действие приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45, вопросы информационной безопасности обозначаются не один раз. Так, в соответствии с п. 6.4 подробная аргументация в ответах на обращения, связанные с вопросами надзора за расследованием уголовных дел, приводится либо в форме, не раскрывающей тайну предварительного расследования, либо после окончания расследования.

На основании Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.12.2011 № 450 документы и содержащиеся в них сведения не подлежат разглашению. С этими документами могут знакомиться только работники, имеющие к ним непосредственное отношение. Передача другому исполнителю, ознакомление с ними других должностных лиц, выдача им справок или сведений служебного характера, копий документов допускается только по указанию руководителя, который принимает меры к охране конфиденциальности сведений и несет персональную ответственность за их защиту.

При предании гласности материалов прокурорской деятельности следует строго руководствоваться требованиями Конституции Российской Федерации, гарантирующей право каждому гражданину на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, а также международными актами, запрещающими предавать гласности любую информацию, которая может привести к указанию на личность несовершеннолетнего правонарушителя без его согласия и согласия его законного представителя. При этом необходимо:

предавать гласности материалы проверок в точном соответствии с требованиями федерального законодательства;

обеспечивать тщательную проверку данных, готовящихся для освещения в средствах массовой информации, следить за тем, чтобы в них не содержались сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, а также информация конфиденциального характера. (п.1.9).

Знание порядка работы со сведениями, составляющими государственную и иную охраняемую законом тайну, предусмотрено и квалификационными характеристиками прокурорских работников.

Работники прокуратуры, которым предстоит постоянная работа с секретными материалами, могут быть назначены на должность только после оформления допуска по соответствующей форме в установленном порядке.

На основании ст. 40<sup>1</sup> Закона о прокуратуре гражданин не может быть принят на службу в органы прокуратуры, а прокурор не может находиться на службе в случае отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности, на которую претендует гражданин, или по замещаемой им должности в органах прокуратуры связано с использованием таких сведений.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17.03.2008 № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена» при использовании международной компьютерной сети «Интернет» запрещается подключение информационных систем, информационно-телекоммуникационных сетей и средств вычислительной техники, применяемых для хранения, обработки или передачи информации, содержащей сведения, составляющие государственную либо служебную тайну, без использования специально предназначенных для этого средств защиты информации, прошедших в установленном порядке сертификацию в Федеральной службе безопасности Российской Федерации и (или) получивших подтверждение соответствия в Федеральной службе по техническому и экспортному контролю.

Важнейшую роль в вопросах информационной безопасности играет Инструкция пользователю служебной ПЭВМ органов и

организаций прокуратуры Российской Федерации, утвержденная приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 09.09.2016 № 565, которая содержит многочисленные конкретные требования, соблюдение которых возлагается на каждого прокурорского работника.

Так, установка, переустановка, изменение аппаратной конфигурации ПЭВМ, ЛВС (локальная вычислительная сеть), ключевых параметров операционных систем (в том числе затрагивающих вопросы информационной безопасности) прокурором-пользователем недопустима.

Настройка принтеров, копиров с функцией принтера для коллективного пользования, подключение пользователей к сети Интернет, установка антивирусных программ производится только соответствующим специалистом по заявке руководителя подразделения. Использование в работе чужих индивидуальных персональных имен (учетных записей) запрещается. При передаче технических средств между пользователями производится полная очистка данных силами специалиста, как и при их списании. Практика показывает, что даже 60-кратное удаление и перезапись информации на жестком или съемном диске не препятствуют специалистам ее восстановить. Таким образом, в случае использования на таком диске защищаемой информации она может быть восстановлена с нарушением режима секретности.

Установлены требования к паролю пользователя, менять который следует регулярно, не реже раза в месяц или после увольнения работника. Особое значение в информационной безопасности имеет применение антивирусных программ, включение которых обязательно при включении ПЭВМ и при первом доступе к файлам (автоматически) и ко всем полученным файлам. При обнаружении вируса необходимо приостановить работу и немедленно уведомить руководителя, владельца зараженных файлов, специалиста и подразделения, использующие такие файлы в работе.

При работе с информацией ограниченного доступа исключать присутствие посторонних, не имеющих к ней доступа, использовать компьютер так, чтобы иные лица не видели монитор.

Запрещается «загрязнять» ПЭВМ посторонними программами, создавать и хранить на несертифицированных ПЭВМ све-

дения, отнесенные к государственной тайне, бесконтрольно оставлять компьютер с информацией ограниченного пользования и т.д.

В развитие этих требований необходимо отметить, что, используя служебные компьютеры, прокурорские работники, в том числе осуществляющие исследуемую деятельность, не вправе участвовать в социальных сетях, а также направлять, получать и обрабатывать служебную информацию с помощью информационно-телекоммуникационных ресурсов, расположенных за рубежом, таких как Google, Yahoo, WhatsApp и др. Об этом указано в информационном письме за подписью первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 19.10.2015 № 62-13-2015 «О соблюдении работниками органов и организаций прокуратуры Российской Федерации требований федерального законодательства и кодексов этики прокурорского работника и федерального государственного служащего при использовании социальных сетей». Полагаем, что с учетом этого информационного письма прокурорам также не следует передавать и принимать служебную информацию с помощью популярных информационно-телекоммуникационных ресурсов Skype, Viber, которые в этом информационном письме прямо не обозначены.

В рабочее время доступ в социальные сети и на форумы через сеть Интернет возможен только для тех прокуроров, в должностные обязанности которых входит мониторинг СМИ в сети Интернет на предмет установления нарушений закона.

Несмотря на многочисленные правовые акты, регламентирующие вопросы информационной безопасности, реальная обстановка показывает, что указанные требования в полном объеме прокурорами соблюдаются не всегда. Возможно, это обусловлено определенной их разрозненностью и отсутствием единого организационно-распорядительного документа, издание которого вряд ли возможно, с учетом разных категорий степени ограничения доступа к служебной информации. В связи с этим представляется, что настоящая статья поможет частично устранить организационный дефект, возникающий в процессе реализации требований информационной безопасности.

**А.В. Зуенко,**  
начальник организационно-  
контрольного отдела  
прокуратуры Курской области

## **Организация координационной деятельности в органах прокуратуры Курской области**

Координация деятельности по борьбе с преступностью, как того требуют Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и современные реалии, является важнейшей составляющей работы прокуратуры Курской области.

Эта функция прокуратуры регулируется Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 (в ред. от 26.06.2013), которым утверждено Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (далее – Положение). На основании данного Положения Генеральной прокуратурой Российской Федерации утвержден Регламент Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 14.02.2014. В свою очередь, прокуратурой Курской области утвержден собственный регламент такого совещания, действие которого распространяется и на подчиненные территориальные прокуратуры.

В состав Координационного совещания (КС) входят должностные лица правоохранительных органов (на которых распространяется координационная деятельность прокурора по борьбе с преступностью), которые являются его членами.

Включению в состав КС подлежат все руководители поднадзорных прокурору правоохранительных органов. В случае если на территории района находится не отдел, а отделение полиции или если межрайонное подразделение СК России базируется на территории другого района, то в состав координационного совещания включаются начальник районного отдела внутренних дел и руководитель межрайонного следственного отдела. Таким образом, они входят в составы совещаний по числу соответствующих прокуроров.

На наш взгляд, может быть включено и действующее на территории поднадзорного района межрайонное подразделение

ФСБ России. В данном случае необходимо учитывать близость района к государственной границе и другие факторы для принятия такого решения.

В г. Курске дислоцируются прокуратура областного города и прокуратуры городских административных округов. Фактически прокурор города, исходя из своих полномочий и статуса расположенных в городе органов, может координировать лишь деятельность по борьбе с преступностью УМВД России по г. Курску. Прокуроры округов г. Курска, в свою очередь, могут координировать деятельность окружных отделов полиции. Остальные органы, например ФСБ, УФСИН, являются органами областного звена и подпадают под юрисдикцию прокуратуры субъекта Российской Федерации.

Эффективность деятельности городского координационного совещания в составе двух членов в этом случае не очень высока. Причем такая ситуация довольно распространена, как это видно на примере прокуратур иных регионов<sup>1</sup>.

В области данная проблема решена следующим образом. На территории округов г. Курска не практикуется проведение координационных совещаний, координационная деятельность реализуется в иных формах. Такие совещания проводятся прокурором города и в состав совещания входят прокуроры округов, начальник УМВД по г. Курску. В качестве приглашенных лиц участвуют руководители иных правоохранительных органов областного уровня.

В план координационной деятельности включаются объективно необходимые мероприятия, подготовка и проведение которых требуют совместных, согласованных усилий в противодействии преступности. Вопрос формулируется таким образом, чтобы из него следовала направленность на борьбу с преступностью. При разработке плана учитываются актуальные проблемы каждого ведомства.

План координационной деятельности подписывают все члены координационного совещания, что придает ему надлежащую

---

<sup>1</sup> См.: Хатов Э.Б. О составе координационных совещаний руководителей правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Проблемы координации прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: материалы круглого стола / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 75–82.



легитимность, позволяет осуществлять контроль за выполнением предусмотренных мероприятий.

Вопросы, вынесенные на рассмотрение координационного совещания, готовятся заранее. Для этого анализируется надзорная деятельность, судебная практика, проводятся анализ и обобщение состояния борьбы с преступностью, выявляются организационные недостатки работы по борьбе с преступностью, вырабатывается единая линия в понимании требований закона и его применении.

Работа по координации деятельности правоохранительных органов планируется по полугодиям, что позволяет реагировать на тенденции изменения состояния преступности и борьбы с ней.

В планы координационной деятельности включаются, помимо координационного совещания, иные основные формы координации, предусмотренные п. 6 Положения.

План формируется на основании предложений всех правоохранительных органов, входящих в состав координационного совещания. Форму координации по направлению деятельности, обоснование внесения и исполнителей указывает иницилирующий их орган.

Важно при этом соблюдение принципа равенства участников координационной деятельности.

Прокуратура города Курска ориентирует прокуроров округов при запрашивании в правоохранительных органах соответствующих предложений в план на необходимость обеспечить обмен информацией о ходе исполнения состоявшихся координационных мероприятий с другими правоохранительными органами. Взаимный обмен такой информацией – важная составляющая организационной работы.

При осуществлении координационной деятельности учитывается, что координационное совещание созывается председателем по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал, или по инициативе одного из членов совещания. На координационном совещании присутствуют все его члены.

Практикуется рассмотрение вопросов с участием заинтересованных и контролирующих органов. Например, вопросы борьбы с преступлениями несовершеннолетних рассматриваются с участием представителей органов системы профилактики безнадзорности несовершеннолетних.

Все выносимые на рассмотрение вопросы оцениваются с позиции их неотложности, актуальности и наличия общей проблемы для правоохранительных органов, например:

- о взаимодействии правоохранительных органов по противодействию преступности лиц, ранее совершавших преступления;

- о состоянии законности и дополнительных мерах, направленных на противодействие преступности несовершеннолетних;

- о взаимодействии правоохранительных органов области при организации розыска без вести пропавших лиц, проведении проверок в соответствии со ст. 144, 145 УПК РФ и расследовании уголовных дел, возбужденных по фактам безвестного исчезновения граждан и по фактам обнаружения неопознанных трупов;

- о взаимодействии правоохранительных органов по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений против собственности;

- о взаимодействии правоохранительных органов по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков;

- о повышении эффективности взаимодействия правоохранительных и налоговых органов по выявлению и расследованию преступлений в сфере налогообложения.

При вынесении постановлений координационного совещания, как правило, не принимаются решения, связанные с исключительной компетенцией какого-либо правоохранительного органа, так как они не предполагают проведение совместных мероприятий.

В постановлении совещания указываются вопрос, дата и место его рассмотрения, подробно описывается существо вопроса, возникающие проблемы и пути их решения, затем оформляется резолютивная часть, в которой отражается принятое решение, его исполнители и конкретные сроки исполнения по каждому пункту. Если нельзя назвать конкретный срок, указывается срок исполнения общего мероприятия.

В целях достижения целей координационной деятельности и эффективности мероприятий, разрабатываемых в процессе этой деятельности, готовятся решения с конкретным содержанием.

При этом учитывается, что обязывать исполнить мероприятия, намеченные в постановлении, допускается лишь подписавших его членов координационного совещания. Отдельные пунк-

ты могут быть адресованы приглашенным к работе совещания должностным лицам, однако такие пункты носят исключительно рекомендательный характер.

Постановление подписывается председателем координационного совещания – прокурором, к постановлению прилагается лист согласования решения другими членами координационного совещания, но только теми, кто будет участвовать в его исполнении.

Решение координационного совещания, как и любое координационное мероприятие, должно быть исполнимым и нацелено на реальное улучшение состояния по обсуждаемому вопросу борьбы с преступностью. Например, если через год после рассмотрения вопроса на координационном совещании положение ухудшилось, можно говорить о формализме проведенной работы.

Таким образом, важнейший управленческий вопрос координационной деятельности по борьбе с преступностью – организация исполнения решений координационных совещаний. Прежде всего это работа ответственного секретаря совещания и секретариата в целом.

На уровне Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратуры субъекта Российской Федерации во исполнение постановления координационного совещания могут издаваться организационно-распорядительные документы. Однако нижестоящие прокуроры таким правом не наделены<sup>1</sup>.

Зачастую представляемые информации руководителей правоохранительных органов об исполнении постановлений координационного совещания являются формальными, не содержат анализа состояния преступности, конкретных сведений о выполнении мероприятий, об изменении ситуации по конкретному вопросу. Организационно-контрольный отдел усиленно работает над этой проблемой, в результате наблюдается тенденция снижения указанных недостатков.

Организация контроля за исполнением координационных мероприятий заключается в анализе хода выполнения планов и решений совещаний. В прокуратуре области практикуется на координационных совещаниях заслушивать отчеты руководителей

---

<sup>1</sup> Вместе с тем представляется возможным на районном уровне издание совместных распоряжений (примеч. ред.).

правоохранительных органов о ходе выполнения решений предыдущих совещаний и плановых мероприятий. При этом следует учитывать, что такие вопросы не являются предметными и не включаются в статистический отчет по форме КДПО.

Ориентировочный срок контроля за исполнением постановления координационного совещания – один год. Предполагается, что за этот период по результатам исполнения постановления должны произойти перемены к лучшему. В противном случае требуется снова обсудить этот вопрос и наметить дополнительные мероприятия. Решение о снятии с контроля постановления, как правило, принимается коллегиально на совещании, оформляется протоколом.

В совместной деятельности по борьбе с преступностью помимо координационных совещаний показали свою эффективность межведомственные совещания, совещания рабочих групп, совместные целевые мероприятия по профилактике и пресечению преступности, совместные семинары, направленные на повышение квалификации работников, обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью.

Межведомственные совещания целесообразно проводить по отдельным вопросам борьбы с преступностью. От координационных совещаний они отличаются кругом участников (могут участвовать не первые лица правоохранительных органов). На таких совещаниях могут рассматриваться вопросы, напрямую не относящиеся к борьбе с преступностью, например, вопросы контроля за полнотой и достоверностью формирования статистических данных о состоянии преступности, учета и регистрации преступлений. Решение межведомственного совещания подписывается уполномоченными лицами.

Совместные целевые мероприятия проводятся для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению, в соответствии с планом, а также во внеплановом порядке.

**Е.С. Савельев,**  
прокурор Медведевского района  
Республики Марий Эл

**Организация координационной деятельности  
в прокуратуре Медведевского района  
Республики Марий Эл по борьбе с преступностью**

Медведевский район Республики Марий Эл расположен на территории 2,79 тыс. кв. км, население района составляет 68 тыс. человек. В районе 158 населенных пунктов, 19 муниципальных образований (18 сельских и городских, 1 районное). Две трети территории покрыто лесами, 70 тыс. га – земли сельхозназначения, общая протяженность дорог составляет более тысячи километров. Кроме того, район расположен вокруг столицы республики – города Йошкар-Олы. Это определяет практически сходные со столицей проблемы преступности: низкая раскрываемость преступлений, значительный удельный вес в структуре преступности тяжких и особо тяжких преступлений, высокий удельный вес преступлений несовершеннолетних, рецидивной и повторной преступности, преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, а также краж.

Эти и другие проблемы в сфере борьбы с преступностью прокуратура Медведевского района численностью 14 оперативных работников в рамках координационной деятельности эффективно решала на протяжении последних двух-трех лет и вышла на положительные результаты.

Какие основные этапы этой работы?

Во-первых, организация надлежащей информационно-аналитической работы и правильное планирование координационной деятельности с учетом состояния законности и преступности. Анализируются заблаговременно поступающие от правоохранительных органов предложения для включения в план координационной деятельности на полугодие. При недостаточной проработке предложения возвращают исполнителям с указанием недостатков и с требованием соответствующей доработки. С учетом собственной информации и предложений правоохранительных органов секретариатом координационного совещания и его ответственным секретарем составляется окончательный вариант плана, который утверждается всеми руководителями на очеред-

ном координационном совещании до наступления очередного ответственного периода. В план включаются вопросы, подлежащие обсуждению на координационных и межведомственных совещаниях, межведомственных семинарах, совместные целевые мероприятия.

Во-вторых, выработка алгоритма действий правоохранительных органов района по анализу состояния преступности, деятельности секретариата координационного совещания, порядка подготовки и проведения координационных, межведомственных совещаний и др. Для этого разработан регламент координационного совещания, утвержденный всеми руководителями правоохранительных органов<sup>1</sup>. Текущей работой по исполнению регламента занимается секретариат координационного совещания. Как это предлагалось на занятиях в рамках профессиональной переподготовки, ответственным секретарем назначен заместитель прокурора района, а не помощник. Это повышает эффективность, компетентность и оперативность работы секретариата.

В-третьих, работа межведомственных рабочих групп. В настоящее время в районе действует семь таких групп по актуальным вопросам преступности, что позволяет оперативно реагировать на возникающие проблемы.

В-четвертых, надлежащий контроль за исполнением решений координационных и межведомственных совещаний. К срокам, указанным в решениях, от правоохранительных органов поступает информация об исполнении конкретных запланированных мероприятий. Соответствующую информацию направляют в прокуратуру контролирующие и иные органы, а также органы местного самоуправления, которые приглашались и участвовали в совещаниях и которым рекомендовалось выполнение опреде-

---

<sup>1</sup> По мнению Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в городских и районных прокуратурах не требуется издавать регламент координационного совещания. Целесообразно ограничиться изданием регламента координационного совещания руководителей правоохранительных органов субъекта Российской Федерации, действие которого распространить и на координационную деятельность нижестоящих правоохранительных органов районного уровня. Такая рекомендация содержится в информационном письме от 04.06.2010 № 20-16-2010. Более подробно по этому вопросу см. также: *Хатов Э.Б.* Организация координационной деятельности по борьбе с преступностью в прокуратуре города, района и приравненной к ней специализированной прокуратуре: лекция / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016 (примеч. ред.).

ленных мероприятий. Если в исполнителях мероприятия указана прокуратура, информацию на имя председателя координационного совещания направляют работники прокуратуры, которым было поручено его проведение. Вся поступившая информация анализируется секретариатом с постановкой вопроса о снятии мероприятий с контроля на ближайшем координационном или межведомственном совещании либо о продолжении работы по их выполнению.

В-пятых, проведение каждое полугодие анализа результатов координационной деятельности с составлением справки, которая направляется председателю координационного совещания. Если результатов нет, анализируются причины этого и вносятся предложения по совершенствованию работы.

В-шестых, ведомственный контроль со стороны вышестоящей прокуратуры. Так, согласно алгоритму, разработанному прокуратурой республики, за пять дней до проведения координационного совещания проект постановления направляется в прокуратуру республики, откуда поступают замечания по нему. Все недостатки незамедлительно устраняются, что находит отражение в окончательном варианте постановления координационного совещания. Выборочно в работе координационного совещания района принимает участие первый заместитель прокурора республики.

Основные вопросы в сфере борьбы с преступностью, которые решались в районе на протяжении последних двух-трех лет, – это профилактика преступлений в целом и повышение раскрываемости преступлений. В 2013 г. в районе было зарегистрировано 1050 преступлений, уровень преступности практически не изменялся. Раскрываемость преступлений была самой низкой в республике – 51,3%. Более 40% от общего числа зарегистрированных преступлений составляли кражи. При этом раскрываемость краж не превышала 30%, что и обусловило общую низкую раскрываемость. Более половины краж совершалось в садоводческих некоммерческих товариществах (СНТ), которых в районе свыше ста (столько же СНТ насчитывается в целом по республике).

С учетом изложенного было проведено координационное совещание с участием представителей СНТ, на котором в разрезе отдельных сельских (городских) муниципальных образований проанализировано состояние преступности, выработаны конкретные меры по противодействию преступлениям, в том числе

кражам. В ряде СНТ по предложению правоохранительных органов установили дополнительное освещение, видеофиксацию и др. Были выработаны мероприятия по повышению эффективности взаимодействия оперативно-розыскного подразделения полиции и органа следствия по раскрытию и расследованию преступлений.

Исполнение решения координационного совещания находилось на особом контроле. Проводились промежуточные совещания межведомственных рабочих групп, рабочие совещания при прокуроре района, на которых контролировалось исполнение запланированных мероприятий и параллельно анализировались изменения в динамике преступности и раскрываемости.

По итогам работы за 2014 г. уровень преступности снизился на 16%, раскрываемость повысилась на 10%. В 2015 г. эти вопросы также находились на контроле прокуратуры. По итогам работы за 4 месяца положительная тенденция снижения общей преступности и повышения раскрываемости преступлений продолжилась. При этом особое внимание прокуратура уделяла вопросам учетно-регистрационной дисциплины, чтобы не допустить «дутых» показателей снижения преступности путем укрытия уполномоченными органами преступлений. Было поставлено на учет более 60 преступлений, сокрытых как путем незаконного отказа в возбуждении уголовного дела, так и иным способом. В результате показатели, характеризующие состояние преступности, стали близки к объективным.

Аналогичные мероприятия были проведены по вопросам профилактики тяжких и особо тяжких преступлений, преступлений несовершеннолетних, рецидивной и повторной преступности, преступлений, совершенных в состоянии алкогольного опьянения. В результате по всем указанным позициям по итогам работы за 2014–2015 гг. наблюдается положительная тенденция.

Немаловажным вопросом в координационной деятельности является повышение квалификации сотрудников правоохранительных органов, особенно это касается полиции, что требует от прокуратуры района как координирующего органа проведения совместных учебно-методических мероприятий. В связи с этим организуются межведомственные семинары, рабочие встречи, на которых до участников доводятся изменения в законодательстве, судебная практика, анализируются конкретные ошибки следствия, дознания. Все это, безусловно, имеет результаты: практиче-



ски исключены случаи применения положений ст. 237 УПК РФ, снизились сроки расследования, увеличился удельный вес уголовных дел, по которым установлены лица, совершившие преступления, повысилась эффективность мер, принимаемых в соответствии с ч. 2 ст. 158 УПК РФ, что в целом положительно сказалось на работе по противодействию преступности.

**Г.В. Чуев,**  
начальник управления  
правовой статистики  
прокуратуры  
Московской области

### **Часто встречающиеся проблемы в сфере уголовно-правовой статистики, их причины и способы устранения**

Управлением правовой статистики прокуратуры Московской области на постоянной основе проводится анализ основных проблем и причин их возникновения у прокуроров районного звена, иных должностных лиц в сфере уголовно-правовой статистики, в целях устранения которых принимается комплекс мер организационно-практического характера.

Эти меры принимаются исходя из поставленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации и руководством прокуратуры области задач, направленных на повышение результативности прокурорского надзора, связанного с обеспечением достоверности и полноты статистических сведений о преступлениях и лицах, их совершивших, проведением проверок формирования и обработки в правоохранительных органах Московской области документов первичного учета в сфере уголовно-правовой статистики, а также с обеспечением межведомственного взаимодействия с правоохранительными органами области при организации надзорных мероприятий.

При этом внимание обращается на выявление нарушений, связанных с необоснованным учетом преступлений, в том числе по многоэпизодным уголовным делам, а также с укрытием преступлений от учета. Необходимость проведения той или иной

проверки определяется в том числе по результатам анализа состояния законности в сфере уголовно-правовой статистики и выявления проблемных участков.

Нередко установленные проблемные вопросы нуждаются в оперативной реакции прокуратуры в целях недопущения создания негативной практики, позволяющей манипулировать статистическими показателями преступности.

Так, с целью проверки обоснованности учета преступлений, предусмотренных ст. 322<sup>3</sup> УК РФ, в первом полугодии 2014 г. управлением правовой статистики проанализирована практика расследования уголовных дел этой категории.

Согласно примечанию 1 к ст. 322<sup>3</sup> УК РФ под фиктивной постановкой на учет иностранных граждан или лиц без гражданства по месту пребывания в жилых помещениях в Российской Федерации понимается постановка их на учет по месту пребывания (проживания) в жилых помещениях на основании представления заведомо недостоверных (ложных) сведений или документов либо постановка их на учет по месту пребывания в жилых помещениях без намерения пребывать (проживать) в этих помещениях или без намерения принимающей стороны предоставить им эти помещения для пребывания (проживания).

Данная норма стала активно применяться с первых дней ее введения. Так, в январе 2014 г. зарегистрировано 51 преступление, в I квартале 2014 г. – 433 преступления, а по состоянию на 1 июля 2014 г. – 1227 преступлений, предусмотренных ст. 322<sup>3</sup> УК РФ.

Вместе с тем сложилась определенная негативная практика расследования указанных преступлений. Так, территориальные подразделения дознания ГУ МВД России по Московской области зачастую квалифицировали деяния одного субъекта преступления, совершившего ряд фиктивных постановок на учет, как самостоятельные составы. В обоснование своей позиции дознаватели неверно трактовали диспозицию ст. 322<sup>3</sup> УК РФ о фиктивной постановке на учет каждого иностранного гражданина или лица без гражданства.

Результаты проверки свидетельствовали о значительных нарушениях, связанных с необоснованной постановкой на учет уголовно наказуемых деяний рассматриваемой категории вследствие дробления единого продолжаемого преступления и квалификации деяний виновного лица в зависимости от количества и даты

регистрации незаконно поставленных на учет иностранных граждан. В итоге признан необоснованным учет 359 эпизодов преступных деяний по 137 уголовным делам. Наибольшее количество нарушений допущено органами дознания Дмитровского (81), Мытищинского (53), Пушкинского (45), Солнечногорского (43), Химкинского (39) и Талдомского (37) районов.

В то же время при квалификации действий виновных лиц по ст. 322<sup>3</sup> УК РФ органом предварительного расследования не всегда давалась точная оценка таким юридически значимым обстоятельствам, как время, место и способ совершения преступления, а также его мотив и цель. В соответствии с п. 33 Положения о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений, утвержденного совместным приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29.12.2005 № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений» (далее – Положение), в случае установления объективных данных, свидетельствующих об умысле подозреваемого или обвиняемого на фиктивную постановку на учет двух или более иностранных граждан либо совершение нескольких таких действий, их следует квалифицировать как одно преступление, подлежащее статистическому учету.

Позиция прокуратуры области поддержана управлением правовой статистики Главного организационно-аналитического управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Нарушения требований Положения, а также Федерального закона от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» систематически допускались сотрудниками подразделений дознания органов внутренних дел Московской области и повлекли за собой искажение сведений о состоянии преступности и раскрываемости преступлений в целом по области, что свидетельствует о ненадлежащем ведомственном контроле со стороны руководства подразделений дознания органов внутренних дел за достоверностью отражения в документах первичного учета сведений о состоянии преступности.

Указанное послужило основанием для внесения представления в ГУ МВД России по Московской области и направления соответствующего информационного письма горрайспецпрокурорам области.

Горрайспецпрокурорами приняты меры, в том числе по исключению излишне вмененных преступлений в связи с отказом государственного обвинителя от обвинения.

Вследствие изменения судебных решений по апелляционным представлениям прокуроров объединялись разные преступления в единое продолжаемое. Например, по инициативе прокурора апелляционным постановлением Домодедовского городского суда Московской области от 14.08.2014 изменен приговор мирового судьи судебного участка № 36 от 09.07.2014, в соответствии с которым К. признана виновной в совершении 12 эпизодов преступлений, предусмотренных ст. 322<sup>3</sup> УК РФ, и ее деяния признаны единым продолжаемым преступлением.

В целом же принятые прокуратурой Московской области направленные меры позволили в 2014 г. обеспечить достоверность учета преступлений указанной категории.

В I квартале 2015 г. на централизованный учет в ИЦ ГУ МВД России по Московской области поставлено 801 преступление, предусмотренное ст. 322<sup>3</sup> УК РФ (АППГ - 433, +85,0%), при этом решение о соединении в одно производство уголовных дел принято по 51 преступлению.

Управлением правовой статистики во взаимодействии с управлением по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел и юстиции прокуратуры Московской области проанализирована практика соединения в 2013 г. уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 186 УК РФ, в том числе находящихся (находившихся) в производстве областного ГСУ ГУ МВД России.

Анализ показал, что в 2013 г. выявлено 1789 преступлений, связанных с изготовлением, хранением, перевозкой или сбытом поддельных денег или ценных бумаг. Также в указанный период поднадзорными территориальными правоохранительными органами соединено 1280 уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 186 УК РФ, причем только ГСУ ГУ МВД России по Московской области снято с учета 310 преступлений. Как установили прокуроры, при снятии с учета нераскрытых преступлений нарушались требования п. 35 Положения. При принятии такого решения поддельные денежные купюры подлежат проверке по федеральному учету поддельных денег, ценных бумаг и документов ЭКЦ МВД России, которая не проводилась.

В качестве обоснования соединения уголовных дел во всех случаях указан способ изготовления денежных купюр – репро-графический способ при помощи печатающего устройства с лазерным печатающим узлом и печатающего устройства со струйно-капельным печатающим узлом, что характерно для большинства подобных подделок. Таким образом, решения о соединении дел приняты без наличия достаточных оснований, позволяющих говорить об общности происхождения фальшивок.

Прокуратурой области по выявленным нарушениям внесено 16 требований (11 – аппаратом, 5 – ГРСП), которые удовлетворены. Также подготовлены и направлены территориальным прокурорам два информационных письма.

По результатам этой работы в 2014 г. на 14,5% снизилось количество зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 186 УК РФ, а также на 55% – преступлений, решения о снятии с учета которых приняты на основании соединения уголовных дел в одно производство.

В целях обеспечения системности надзора в этой сфере по решению коллегии «Об итогах работы органов прокуратуры Московской области за 2014 год и задачах по повышению эффективности прокурорского надзора, укреплению законности и правопорядка на 2015 год» от 05.02.2015 такая работа продолжена.

Как показала практика, имеют место и манипуляции с показателями о работе служб органов внутренних дел, выявивших и раскрывших преступления. В итоге не только искажается государственная статистическая отчетность, но и ставится под сомнение достоверность представляемых сведений о раскрываемости преступлений, которые служат основой статистического учета преступности.

В ходе проведенной в 2014 г. тематической проверки достоверности отражения сведений отчетности о количестве преступлений, раскрытых службами участковых уполномоченных и отделами экономической безопасности и противодействия коррупции, установлено необоснованное отражение сведений о раскрытии 812 преступлений, которые фактически раскрыты иными службами и ведомствами (ФССП, СУ и ОД МУ МВД и др.).

Аналогичные нарушения выявлены управлением правовой статистики при проверке сведений о работе Государственной инспекции безопасности дорожного движения (далее – ГИБДД).

Так, из 759 проверенных фактов учета сведений о раскрытии преступлений службой ГИБДД 511 признаны необоснованными.

После таких проверок количественные показатели указанных подразделений заметно снизились.

Одним из проблемных вопросов правовой статистики является обеспечение полного и достоверного отражения сведений о причиненном преступным деянием материальном ущербе и мерах по его возмещению.

подавляющее большинство нарушений, выявляемых прокуратурой области, связано с искажением в документах первичного учета сведений о размере материального ущерба, занижением суммы причиненного материального ущерба, и с завышением размера его возмещения.

К примеру, по сведениям ИЦ ГУ МВД России по Московской области, общий размер причиненного материального ущерба по оконченным (направленным в суд, прекращенным) и приостановленным уголовным делам за 12 месяцев 2014 г. составил 26 251 612 тыс. руб. (в 2013 г. – 26 529 329 тыс. руб.), возмещено – 2 606 128 тыс. руб. (в 2013 г. – 3 698 551 тыс. руб.), что составило 9,9% (в 2013 г. – 13,9%).

При этом в ходе проведенных в 2014 г. проверок удалось установить и своевременно пресечь 3358 нарушений, связанных с недостоверным отражением сведений о сумме причиненного материального ущерба, из них 2999 – в виде необоснованного учета сведений на общую сумму 1 219 791 тыс. руб., 359 – неотражения необходимых сведений на общую сумму 7 431 383 тыс. руб.

Одним из наиболее распространенных недостатков на данном направлении является необоснованное отражение в документах первичного статистического учета сведений о причиненном и возмещенном материальном ущербе по преступлениям против собственности, совершенным в форме покушения (ч. 3 ст. 30 УК РФ). Хотя, как известно, покушение на преступление не предусматривает причинение материального ущерба.

Нередки факты невыставления в соответствующих реквизитах статистической карточки формы № 4 кода, свидетельствующего об имеющейся сумме неуплаченных алиментов, либо учета суммы неуплаты алиментов с иным кодом, который этого же реквизита по преступлениям, предусмотренным ст. 157 УК РФ, в

связи с чем сведения о сумме причиненного ущерба существенно искажаются.

Пристальное внимание необходимо уделять обоснованности заполнения реквизитов статистической карточки формы № 4 по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, сильнодействующих веществ.

Зачастую показатель суммы ущерба, причиненного названными преступлениями, является недостоверным из-за несоблюдения субъектами учета требований п. 28 Инструкции при заполнении учетных документов по соединенным в одно производство уголовным делам об имущественных и неимущественных составах преступлений, что влечет за собой необоснованное завышение суммы материального ущерба.

Характерный способ искусственного завышения показателя возмещения ущерба – необоснованное отражение сведений о сумме, равной стоимости угнанного и впоследствии изъятого транспортного средства (ст. 166 УК РФ). В соответствии с п. 28 Инструкции транспортные средства, в том числе автомашины, в статистической карточке формы № 4 указываются в единицах.

При изучении уголовных дел, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия и боеприпасов (по делам об убийстве, разбое, хулиганстве, причинении тяжкого вреда здоровью с использованием оружия), поддельных денег, ценных бумаг и документов, следует также проверять, выделены ли в отдельное производство материалы в отношении сбытчиков и иных лиц, участвовавших в незаконном обороте.

С этой целью проверяется, составлены ли учетные документы на все преступления, материалы о которых были выделены из других уголовных дел с одновременным возбуждением уголовного дела, поставлены ли они на централизованный учет в ИЦ (за исключением случаев выделения дел в отношении соучастников преступной деятельности).

Управление правовой статистики в соответствии с требованиями Генеральной прокуратуры Российской Федерации не оставляет без внимания и нарушения уголовно-процессуального характера.

Так, при проведении проверки достоверности отражения в базе данных ИЦ сведений о преступлениях, предусмотренных ст. 264 УК РФ, совершенных в состоянии алкогольного опьянения, установлены факты явной волокиты по отдельным уголовным делам.

К примеру, в ходе изучения уголовного дела, возбужденного 12.03.2012 СУ УМВД России по г.о. Химки по признакам преступления, предусмотренного ч. 6 ст. 264 УК РФ, установлено, что 17.02.2012 С., управляя автомобилем в состоянии алкогольного опьянения, совершил столкновение с бетонной опорой забора, в результате чего погибли два пассажира автомобиля. Предварительное следствие неоднократно приостанавливалось на основании п. 4 ч.1 ст. 208 УПК РФ при отсутствии в материалах уголовного дела документов и объективных сведений, подтверждающих наличие у подозреваемого тяжелого заболевания, препятствующего его участию в следственных действиях. Волокита при расследовании названного дела существенно нарушала права участников уголовного судопроизводства, в том числе на его разумный срок.

По инициативе управления правовой статистики незаконное решение о приостановлении расследования отменено в июне 2014 г., в настоящее время дело находится на рассмотрении в суде.

Аналогичные нарушения выявлены по четырем уголовным делам, возбужденным в 2013–2014 гг. В результате принятых управлением правовой статистики мер дела также направлены в суд для рассмотрения по существу.

Таким образом, проведенный анализ свидетельствует, что учет основных статистических показателей о состоянии преступности и результатах следственной работы и дознания велся несвоевременно и не в полном объеме, что влекло за собой искажение статистических данных о фактическом состоянии преступности и раскрываемости преступлений. Принятые прокуратурой области меры, направленные на выявление и устранение отмеченных негативных тенденций, способствовали укреплению законности в сфере учета преступлений на территории Московской области.



**Р.Р. Гильманов,**  
старший прокурор отдела по надзору  
за исполнением законодательства  
о противодействии коррупции  
прокуратуры Республики Башкортостан

## **Организация эффективного взаимодействия прокуратуры и правоохранительных органов города, района в сфере противодействия коррупции**

Противодействие коррупции – одно из важнейших направлений деятельности правоохранительных органов. Особая роль в этом процессе принадлежит органам прокуратуры. На прокурора помимо надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции возложена координация деятельности правоохранителей.

Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 прокуроры обязаны организовать также межведомственное взаимодействие, в том числе путем функционирования межведомственных рабочих групп.

Однако с учетом предоставленной законом компетенции прокурор не только координирует, но и несет ответственность за эффективную и результативную работу правоохранительных органов в сфере борьбы с коррупцией. Иными словами, прокурор должен не только выявлять и требовать устранения нарушений законов в органах правоохраны, но и помочь им эффективно работать. По такому принципу в настоящее время и выстраивается работа прокуратур городов и районов Республики Башкортостан.

Что имеется в виду? Эффективность деятельности правоохранительных органов в целом оценивается по числу и характеру выявленных преступлений, лиц, их совершивших, расследованных и направленных в суд уголовных дел. Между тем работа по выявлению коррупционных преступлений оставляет желать лучшего, особенно в части выявления фактов взяточничества.

Практика показывает, что дело не только в бездействии должностных лиц полиции, органов федеральной службы безопасности. Зачастую даже по зафиксированным фактам получения взятки следователями Следственного комитета Российской Федерации принимаются решения об отказе в возбуждении уголовного дела по причинам наличия недостатков в материалах опера-

тивных служб, неправильной оценки действий полиции как провокационных.

При этом по коррупционным материалам условно можно найти тысячу причин, чтобы отказать в возбуждении уголовного дела, и одну, чтобы принять законное решение о его возбуждении.

В связи с этим для упреждения принятия незаконных процессуальных решений прокурор города, района должен контролировать ход проверки сообщения о преступлении. Здесь важно своевременно получить информацию о регистрации сообщения. Основным источником является суточная сводка о происшествиях, которая поступает в прокуратуру.

Нередко следователи нарушают сроки рассмотрения сообщений о коррупционных преступлениях, необоснованно его продлевают до 10, 30 суток, направляют материалы в другие следственные подразделения, в том числе в аппарат следственного органа.

К примеру, в ходе проверки одного из территориальных отделов внутренних дел установлено, что отделом в следственный орган СК России направлены четыре материала по сообщениям о хищении бюджетных средств руководителями муниципальных учреждений. Однако материалы не были зарегистрированы, проверки не проводились. Только после вмешательства прокурора и принятия мер реагирования возбуждены уголовные дела, виновные лица привлечены к ответственности.

В другом случае материал в отношении главы сельского поселения, т.е. спецсубъекта, незаконно был передан по подследственности в территориальный орган внутренних дел якобы в связи с наличием признаков хищения.

Для предотвращения волокиты и принятия подобных незаконных решений прокурорам городов и районов рекомендуется предварительно изучать материалы проверки, в том числе аудио-, видеоматериалы, поскольку именно они объективно подтверждают происшедшее.

Иногда решение об отказе в возбуждении уголовного дела мотивируется наличием нарушений законодательства об оперативно-розыскной деятельности, которые таковыми не являются.

Например, в качестве нарушений рассматриваются неоднократное привлечение к проведению оперативных мероприятий одних и тех же представителей общественности с присвоением им статуса понятых, отсутствие в акте пометки и вручения де-

нежных средств, технических средств даты, времени, подписей должностных лиц. При этом не учитывается, что законодательство об оперативно-розыскной деятельности не содержит требований по оформлению указанных документов и эти недостатки можно устранить в ходе проверки, а неоднократное привлечение так называемых понятых зачастую преследует цель сохранения в тайне факта проведения мероприятия.

Вместе с тем приведенные недостатки при составлении оперативных документов подлежат проверке и оценке в комплексе с другими доказательствами, а также с учетом сложившейся судебной практики.

Часто при проверках опросы фигурантов и очевидцев преступлений проводятся без учета и оценки аудио-, видеозаписей получения взятки, а также нормативных и иных документов, регламентирующих полномочия должностных лиц, что также приводит к принятию незаконных решений.

Еще одним важным обстоятельством, которое требует правильной оценки со стороны прокурора, является наличие либо отсутствие провокации.

Практика прокурорского надзора свидетельствует о том, что следователи иногда неверно оценивают законность результатов оперативно-розыскной деятельности. К примеру, отмечается, что начало оперативно-розыскной деятельности в отношении фигуранта не совпадает с датой поступления заявления о привлечении его к уголовной ответственности, встречи оперативных сотрудников и заявителя до поступления заявления необоснованно воспринимаются как провоцирующая, подстрекательская деятельность.

В то же время имеют место факты возбуждения уголовных дел в ситуациях, свидетельствующих о явной провокации. Так, в г. Уфе было возбуждено уголовное дело в отношении участкового врача-терапевта, который законно оформил листок нетрудоспособности пациенту, реально находившемуся в болезненном состоянии, и получил от него деньги, но по предложению последнего. После двух месяцев расследования уголовное дело было обоснованно прекращено. При проверке законности вынесения постановления о возбуждении уголовного дела ни руководитель следственного органа, ни прокурор своевременно не отметили незаконное решение следователя.

У себя в республике мы заняли такую позицию. Если в материалах проверки есть хотя бы косвенные данные о том, что инициатива передачи взятки исходила от лица, которое сотрудничало с правоохранительными органами, уголовное преследование фигуранта исключается.

В сложных и неоднозначных ситуациях материалы обсуждаются в рамках межведомственной рабочей группы, вырабатывается единая позиция о проведении дополнительных проверочных мероприятий и перспективе проверки. При необходимости перспектива уголовного преследования может быть обсуждена с судьями. Однако частное мнение судьи не должно быть предопределяющим.

Еще одно обстоятельство, негативно влияющее на эффективность борьбы с коррупцией, – невыезд следователя на место происшествия совместно с сотрудниками ОВД для производства неотложных следственных действий и организации проверочных мероприятий. Это негативно сказывается на перспективе доказывания преступлений, вины причастных к ним лиц, позволяет стороне защиты выстроить выгодную линию поведения для ухода от уголовной ответственности. В рамках межведомственного взаимодействия и предоставленных полномочий прокурор обязан пресекать подобную практику.

В погоне за повышением эффективности борьбы с коррупционной преступностью правоохранители нередко присваивают результаты чужой работы, указывая в статистической отчетности недостоверные сведения.

Например, по уголовному делу, возбужденному в отношении начальника отдела республиканского наркоконтроля, в качестве органа, выявившего преступление, в статистической карточке было указано Управление ФСКН России по Республике Башкортостан. На самом деле оперативная работа была проведена территориальным управлением ФСБ России.

Необходимо также отметить учет работы прокурора и правоохранительных органов при проведении совместных проверок и выявлении коррупционных преступлений. Коллеги в процессе обучения уже задавали вопрос о том, какой орган учитывать в качестве органа, выявившего такое преступление. Проведенный анализ показал, что отчеты прокуроров по форме К по числу воз-

бужденных по прокурорским материалам уголовных дел не совпадают со статистикой Информационного центра республиканского МВД (около 100 – по форме К, 3 – по ИЦ МВД по РБ). В настоящее время этот вопрос можно отнести к риторическим, поскольку если все выявленные по прокурорским материалам преступления будут отражены в сведениях ИЦ как выявленные прокуратурой, то ожидать от сотрудников полиции эффективной работы в ходе совместных проверок не придется. Поэтому предлагается справедливо оценивать участие в проверках как прокуроров, так и сотрудников правоохранительных органов.

Отдельно остановимся на ситуации, когда в городе, районе коррупционные преступления не выявляются вообще и отсутствуют дела оперативного учета. Для небольших районных, городских органов внутренних дел это типичная ситуация. В связи с этим предлагается сделать выборку направленных прокуратурой для оперативного использования в полицию (ФСБ) анонимных обращений и изучить оперативно-служебные документы с результатами их проверки. Как правило, адекватная проверка таких обращений не проводится.

Кроме того, допустимо (что подтвердил представитель профильного управления Генеральной прокуратуры) изучение сообщений негласного аппарата, т.е. агентов и осведомителей, с целью выявления фактов бездействия по проверке поступивших оперативных сведений. Часто на таких сообщениях руководители накладывают визу о заведении ДОУ, а по факту дело не заводится. Такое бездействие, конечно, требует принятия мер прокурорского реагирования с постановкой вопроса об ответственности оперативных сотрудников и их руководителей.

При наличии сведений, свидетельствующих о необходимости проведения комплекса оперативно-розыскных мероприятий, в том числе ограничивающих конституционные права граждан, прокурор вправе требовать заведения ДОУ. Такая практика опробована и имеет положительный результат.

Вместе с тем полагаем, что прокурор города, района должен использовать результаты работы правоохранительных органов для повышения эффективности собственной деятельности.

Во-первых, оперативные сведения, которые изучаются в ходе проверки исполнения законодательства об оперативно-

розыскной деятельности, можно использовать при планировании общенадзорных проверок. Зачастую оперативные сведения дополняют картину состояния законности на поднадзорной территории.

Во-вторых, можно использовать потенциал поднадзорных правоохранительных органов при проведении проверок, сопровождая их негласными оперативно-розыскными мероприятиями.

Примеры успешного взаимодействия имеются. Так, прокуратура одного из районов республики выявила факт превышения служебных полномочий со стороны председателя комитета по управлению собственностью Минземимущества республики при отчуждении муниципального имущественного комплекса. Сочетая методы прокурорской проверки с проведением оперативно-розыскных мероприятий (прослушивание телефонных переговоров и обследование служебных помещений), удалось установить схему незаконного отчуждения собственности, организовать проверку сообщения о преступлении и привлечь виновного к уголовной ответственности.

В-третьих, часто проверки не имеют результата с точки зрения уголовно-правовой реализации.

Между тем, руководствуясь принципом неотвратимости ответственности за совершение коррупционных правонарушений, предусмотренным ст. 3 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», прокурор вправе требовать увольнения чиновников, замешанных в коррупции. Как правило, в их действиях имеются нарушения в виде неуведомления о склонении к совершению коррупционного правонарушения, непринятия мер к урегулированию конфликта интересов, нарушения требований присяги и совершения проступка, порочащего честь и достоинство сотрудника правоохранительного органа.

Например, по факту незаконного сбора денег с подчиненных в одном из следственных отделов УМВД России по г. Уфе в отношении пяти руководителей было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако по требованию прокурора все эти лица были уволены в том числе в связи с утратой доверия.

**И.Н. Миронов,**  
начальник отдела по надзору  
за соблюдением прав предпринимателей  
управления по надзору  
за исполнением федерального  
законодательства прокуратуры  
города Севастополя

**Организация взаимодействия с институтами  
гражданского общества как условие эффективности  
прокурорского надзора за соблюдением прав  
предпринимателей**

Взаимодействие с институтами гражданского общества – одно из важных направлений прокурорской деятельности. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» прокурорам предписано активно взаимодействовать с общественными объединениями путем оказания им содействия в защите прав граждан.

Взаимодействию с институтами гражданского общества уделено внимание и в приказах Генерального прокурора Российской Федерации, устанавливающих требования к организации надзора за соблюдением прав предпринимателей.

Так, приказом от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» предписано активно использовать сведения общественных организаций и объединений при планировании и осуществлении надзорных мероприятий, обеспечить гласность и прозрачность в деятельности органов прокуратуры. В соответствии с приказом 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» необходимо обеспечить гласность в деятельности органов прокуратуры, в том числе ее информационное сопровождение с использованием сети Интернет, установление активного обмена с органами государственного контроля (надзора), муни-

ципального контроля, а также предпринимательским сообществом в целях оперативного выявления нарушений закона.

При взаимодействии органов прокуратуры с институтами гражданского общества в качестве объединяющего в их совместной деятельности критерия выступают единые для этих субъектов цели – защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности и правопорядка.

При этом если для прокуратуры эта деятельность обязательна и рассматривается как одно из важнейших направлений работы, так как многократно увеличивает ее возможности в достижении сформулированных в ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» целей, то для институтов гражданского общества главным мотивационным критерием является их прямая заинтересованность в необходимости подобного сотрудничества.

Прокуратурой города Севастополя проводится последовательная работа по реализации указанных положений. В частности, обеспечивается участие в разработке и реализации совместных комплексных программ на базе общественного совета и межведомственной рабочей группы по вопросам защиты прав предпринимателей при прокуратуре города под руководством первого заместителя прокурора города Севастополя.

В состав общественного совета входят руководители региональных отделений всероссийских общественных организаций предпринимателей «Опора России» и «Деловая Россия». По инициативе аппарата рабочие группы по вопросам защиты прав предпринимателей созданы и функционируют при прокуратурах районного звена.

В заседаниях межведомственной рабочей группы, как правило, принимают участие представители органов власти, субъектов государственного контроля (надзора), руководители отдельных структурных подразделений аппарата прокуратуры города. Основная задача группы – координировать работу ее участников в сфере проверочных мероприятий, предоставления государственных услуг, поддержки бизнеса и по другим направлениям с целью обеспечения ее законности и предупреждения нарушений прав хозяйствующих субъектов. До сведения участников доводятся проблемные вопросы, с которыми сталкиваются предприниматели, нарушения, выявленные в ходе прокурорских проверок.



В свою очередь, работа общественного совета сосредоточена на диалоге с представителями бизнес-сообщества, которые в большей части формируют состав совета и имеют возможность откровенно высказаться о проблемах и нарушении их прав со стороны контролирующих и правоохранительных органов в отсутствие их представителей. В «живой» беседе предпринимателям разъясняются положения законов, а у прокуроров аккумулируются данные о нарушениях как основание для дальнейшей проверки.

Заключено соглашение о сотрудничестве с Севастопольской торгово-промышленной палатой, специалисты которой привлекаются к проводимым проверкам, изучению региональных правовых актов.

Благодаря взаимодействию с общественностью прокуратура держит руку на пульсе основных тенденций развития регионального бизнеса, получает сигналы о проблемных вопросах, с которыми сталкиваются предприниматели, а также о нарушении их прав, что повышает эффективность надзорной работы.

Так, в условиях интеграции Севастополя в экономическую и правовую системы Российской Федерации остро встал вопрос организации региональными органами власти торговой деятельности.

Прокуратурой опротестовано постановление правительства от 31.12.2014 № 704, в соответствии с которым вне конкурса продлевалось право нестационарной торговли, осуществляемой по разрешениям, действовавшим на 18.03.2014, либо при наличии правоустанавливающих документов на землю под торговым объектом.

Только после прокурорского реагирования правительством утверждены схема размещения нестационарных торговых объектов и конкурсный порядок распределения торговых мест в соответствии с требованиями Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации».

По результатам проверок поступающей от общественности информации в работе органов власти установлены грубые нарушения закона.

Так, с разрешения правительства в курортный сезон без конкурса бесплатно размещались нестационарные торговые объекты в том числе в центральной части города. Выявлены факты внеконкурсной организации ярмарки для одного предпринимателя, занижения платы за торговое место на ярмарках.

По документам прокурорского реагирования на нарушения законодательства в сфере торговли пять региональных правовых актов приведены в соответствие с федеральным законом, виновные должностные лица привлечены к ответственности. По материалам прокурорских проверок территориальным органом ФАС возбуждено три дела о нарушении антимонопольного законодательства.

На заседаниях общественного совета и межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей обсуждался вопрос неудовлетворительного оказания государственных услуг. Этот административный барьер препятствует предпринимателям в своевременном оформлении документов, необходимых для осуществления хозяйственной деятельности, а также создает трудности для граждан, которые вынуждены не один месяц стоять в очереди в отделения многофункционального центра предоставления государственных услуг. Такая ситуация оказалась благоприятной почвой для развития сомнительных платных услуг по продаже мест в очереди.

Очевидная причина этой проблемы заключается в недостаточно развитой сети отделений многофункционального центра предоставления государственных услуг. На расширенном заседании коллегии по вопросу защиты прав предпринимателей, состоявшемся в прокуратуре города в ноябре прошлого года, представителям правительства и руководителю многофункционального центра указано на необходимость скорейшего разрешения этого вопроса.

Как результат – в декабре открыто еще три отделения многофункционального центра (всего на сегодня – 9). Работа в этом направлении продолжается. В соответствии с планом работы межведомственной рабочей группы на 2016 г. УМВД по городу Севастополю проводится работа по выявлению коррупционных схем в работе многофункционального центра.

В ходе проверки установлено, что управлением регистрации права и кадастра нарушен срок постановки на кадастровый учет по 30% поступивших заявлений, своевременно не принято 10% решений о государственной регистрации прав, ограничений и обременений на объекты недвижимости. По документам прокурорского реагирования виновные должностные лица указанного органа привлечены к ответственности, приняты меры по устранению нарушений.

Выявлены нарушения закона при расходовании федеральных бюджетных средств по региональной программе развития малого и среднего предпринимательства должностными лицами некоммерческих организаций «Фонд микрофинансирования субъектов малого и среднего предпринимательства», «Севастопольский фонд поддержки субъектов предпринимательства», «Гарантийный фонд поддержки малого и среднего предпринимательства в городе Севастополе».

Так, вопреки целям и условиям предоставления субсидии средства федерального бюджета в сумме 9 млн руб. размещались указанными организациями на депозитных счетах в банках для получения дополнительных доходов, которые в последующем использовались для оплаты текущих расходов.

Прокуратурой в отношении названных организаций и их руководителей 13.07.2015 возбуждено шесть дел об административном правонарушении, предусмотренном ст. 15.14 КоАП РФ (Нецелевое использование бюджетных средств). Постановлениями территориального органа Росфиннадзора некоммерческие организации и их руководители привлечены к административной ответственности.

Информация о результатах работы в сфере соблюдения прав предпринимателей доводится до сведения общественности путем размещения публикаций в средствах массовой информации, ее освещения на заседаниях общественного совета и на других мероприятиях, проводимых совместно с представителями бизнес-сообщества и органов власти.

К примеру, на сайте прокуратуры города размещен план проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2016 г., в ходе формирования которого из 1275 запланированных контролирующими органами проверок прокуратурой исклю-

чены 1087 незаконных проверочных мероприятий хозяйствующих субъектов (85%).

Всего в 2015 г. в средствах массовой информации размещено более 100 публикаций и выступлений о результатах работы на данном направлении.

Осознание общественностью пользы работы прокурора укрепляет доверие к нему и способствует расширению сотрудничества с институтами гражданского общества.

С целью выявления публикаций о нарушениях закона на постоянной основе проводится мониторинг средств массовой информации. С общественностью проводится разъяснительно-консультационная работа.

Так, с участием представителей общественных и профсоюзных организаций, юридических лиц и предпринимателей проводятся семинары по вопросам противодействия коррупции, защиты прав хозяйствующих субъектов от незаконных проверок. Прокуроры принимают участие в конференциях и выступают по указанным темам с лекциями.

Прокуратурой разработана и распространена среди институтов гражданского общества памятка о противодействии коррупции, что положительно отмечено Генеральной прокуратурой Российской Федерации в информационном письме от 11.03.2015 о результатах деятельности межведомственных рабочих групп по защите прав предпринимателей.

Совместно с Севастопольским региональным отделением Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» разработана, издана и распространяется Памятка для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по защите их прав при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

На сайте прокуратуры размещены разъяснения об административной ответственности органов контроля (надзора) за нарушение прав предпринимателей, об изменениях в законодательстве о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

Важным шагом на пути преодоления экономического кризиса стало создание с 01.01.2015 на территории Республики Крым

и города Севастополя свободной экономической зоны в соответствии с Федеральным законом от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Исполнение указанного Закона находится на контроле в прокуратуре.

Сегодня участниками свободной экономической зоны стали 108 хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории города в сферах промышленности, сельского хозяйства, строительства, услуг и торговли. Участники берут на себя обязательства по реализации в регионе инвестиционных проектов и получают ряд преференций (льготы по уплате налогов и страховых взносов, преференции в прохождении разрешительных процедур).

Так, Федеральным законом от 29.11.2014 № 379-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» установлены уменьшенные ставки налогов для участников свободной экономической зоны.

Общий объем задекларированных предпринимателями капитальных вложений по договорам об условиях деятельности в свободной экономической зоне уже составил 3,3 млрд руб., запланировано создать 3280 рабочих мест со средней заработной платой 28,0 тыс. руб.

На последнем заседании общественного совета по защите малого и среднего бизнеса принято решение о разработке и внесении предложений по развитию свободной экономической зоны и повышению эффективности государственной поддержки субъектов хозяйствования.

Прокуратура города Севастополя постоянно совершенствует формы взаимодействия с общественностью, используя методическую базу, сформированную при активном участии Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в том числе пособие «Взаимодействие органов прокуратуры Российской Федерации с институтами гражданского общества», а также иные материалы, которые помогают в организации сотрудничества.

**И.В. Орлов,**  
прокурор Парфеньевского  
района Костромской области

## **Внедрение в деятельность прокуратуры районного звена новых форм взаимодействия с общественностью**

Внедрение в деятельность прокуратуры новых форм взаимодействия с общественностью, в частности новых организационных форм пропаганды права, является требованием времени.

Организация работы на данном направлении в прокуратуре Парфеньевского района Костромской области осуществляется в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению», которым закреплено положение о внедрении наряду с уже зарекомендовавшими себя новых организационных форм пропаганды права, в том числе с использованием современных информационных технологий, и указанием прокурора Костромской области от 01.02.2013 № 3/22/1 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению».

Работа по пропаганде права строится на основе разрабатываемого на полугодие плана и осуществляется непосредственно прокурором. Тематика планируемых мероприятий основывается, как правило, на системном анализе законодательства и практике его применения с учетом особенностей аудитории.

Численность прокуратуры Парфеньевского района составляет три штатных работника, поэтому на подготовку тех или иных мероприятий, в частности публичных выступлений, лекций, бесед в коллективах по месту работы, жительства граждан, уходит значительное количество времени, что зачастую приводит к формальному их проведению. Бесспорно, полностью исключить такие мероприятия нельзя, они являются неотъемлемой частью взаимодействия с общественностью и позволяют на месте оценить ту или иную проблемную ситуацию. Но заменить их новыми формами правового просвещения, как показывает практика, возможно.

Так, прокуратурой Парфеньевского района активно используется такая форма правового просвещения, как агитплакаты или

листовки, в которых содержатся разъяснения действующего законодательства. Как правило, тематика выбирается исходя из адресата, а именно той социальной группы, до которой необходимо донести ту или иную информацию. Листовки размещаются на информационных стендах, что дает возможность ознакомиться с ними неограниченному кругу лиц. Так, прокуратурой района практикуется размещение информации на стендах, расположенных в помещениях органов местного самоуправления, в образовательных учреждениях, а также в самой прокуратуре.

При организации данной формы пропаганды права необходимо лишь получить согласие на использование стендового пространства от тех органов, где будет размещена информация, что оформляется отдельным соглашением или по устной договоренности.

Подготовка информационных материалов не требует каких-либо затрат, занимает, как правило, немного времени, при этом используются бумага формата А4 и принтер.

Такая информация подлежит учету по форме ВОиПП в строке 2, поскольку отнесена к иным мероприятиям по правовому просвещению. Каждая информация, несмотря на однородность тем, учитывается как отдельно проведенное мероприятие. Отрицательным моментом данной формы пропаганды права по сравнению с публичным выступлением является отсутствие прямой взаимосвязи с адресатом, поскольку ознакомление с информацией остается на его усмотрение.

Успешно реализуемой формой правового просвещения в прокуратуре района можно назвать публикацию разъяснений законодательства в средствах массовой информации. На территории района издается одно печатное СМИ – газета «Парфеньевский вестник». По устной договоренности с редакцией за прокуратурой закреплен сотрудник, ответственный за публикацию информационных материалов.

Отсутствие своих сайтов у городских, районных прокуратур Костромской области существенно сужает возможности по разъяснению законодательства в сети Интернет. В связи с этим прокуратурой района используются интернет-ресурсы органов местного самоуправления. Так, по устной договоренности на официальном интернет-сайте органа местного самоуправления района в разделе «Безопасность» создана страница «Информация прокуратуры», где и размещаются данные публикации. Информация на-

правляется электронной почтой с последующим дублированием в письменном виде и, как правило, в этот же день размещается на сайте.

В некоторых районах в целях правового просвещения населения используется местное радиовещание. Так, работники Мантуровской межрайонной прокуратуры систематически выступают в эфире радио «ЕвропаПлюс Мантурово».

Во исполнение п. 2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 все прокуратуры области ориентированы на сочетание пропаганды права с деятельностью по надзору за исполнением законов. Например, при проведении общенадзорных проверок с выходом в те или иные организации, как правило, осуществляется взаимодействие с определенными должностными лицами. При этом внимание проверяемых лиц обращается на выявленные в процессе проверки нарушения с приведением и разъяснением положений законодательства, что фактически является формой правового просвещения, оформляется справкой и подлежит учету.

Важное значение имеет системное ведение учета проведенных мероприятий по пропаганде права. В прокуратуре Парфеньевского района ведется реестр, в который вносятся сведения в соответствии со строками отчета ВОиПП по мере проведения мероприятий, а также указываются дата и тема мероприятия, исполнитель. Ведение реестра избавляет от составления отчетности, поскольку на момент отчетного периода она уже фактически готова, остается перенести цифры в форму отчета.

В завершение приведу пример межведомственного взаимодействия в сфере пропаганды права с иными органами. Так, в прошлом году по инициативе прокуратуры района, пункта полиции и отдела образования в детском оздоровительном лагере (2–3 классы), организованном на базе МКОУ «Парфеньевская СОШ», проведено тематическое мероприятие, приуроченное к празднованию Дня России. К освещению мероприятия привлекались СМИ. Мероприятие проводилось в виде игры на знание государственных символов. В актовом зале школы состоялась слайд-презентация, посвященная флагу, гимну и гербу Российской Федерации. После этого детей поделили на команды. Каждая команда получила маршрутный лист, в соответствии с которым требовалось преодолеть пять станций, где предстояло выполнить определенные задания. На станции «Гимн» ребята называли сло-



ва, связанные с Родиной, выбирали из предложенных гимнов разных стран гимн Российской Федерации; на станции «Герб» собирали герб из пазлов; на станции «Флаг» им рассказали историю образования флага Российской Федерации, а также провели интеллектуальную игру; на станции «Спортивная» была организована эстафета. По результатам мероприятия школьников наградили грамотами и сладкими призами.

**П.А. Акименко,**  
заместитель прокурора  
Тамбовского района  
Тамбовской области

### **Организация правового просвещения в прокуратуре города, района**

Правовое просвещение как одно из основных направлений деятельности прокуратуры в виде участия в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов впервые было закреплено в Законе СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР»<sup>1</sup>.

В современном российском обществе сложно адаптироваться даже без элементарных правовых сведений, поэтому правовое просвещение для различных категорий граждан сегодня становится областью социального познания, необходимого для полноценной реализации их прав и свобод, а также одним из приоритетных направлений государственной политики. 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<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Неизвестная Фемида. Документы, события, люди. М.: Олма-Пресс, 2003. С. 388.

<sup>2</sup> *Осуществление органами прокуратуры правового просвещения: информ.-аналит. обзор* / Э.Б. Хатов [и др.]. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 4–5, 7–8.

Правовое просвещение представляет собой распространение в обществе знаний о праве и разъяснение положений действующих нормативных правовых актов, а также практики их применения в целях формирования убежденности в необходимости соблюдения законов и предупреждения правонарушений. Правовое просвещение состоит из таких общих направлений, как:

правовое обучение – преподавание и усвоение правовых знаний в дошкольных учреждениях, школе, средних и высших образовательных заведениях как юридического, так и иного профиля;

правовая пропаганда – распространение в обществе и разъяснение в доступной форме положений отдельных правовых актов неопределенному кругу лиц;

правовое консультирование – разъяснение отдельным гражданам юридических норм, подлежащих применению в конкретных правовых спорах.

Вместе с тем правовое просвещение служит одним из основных средств формирования правосознания граждан. Основные принципы правового просвещения – научность, информативность, аргументированность, наглядность, доступность, последовательность и системность.

Любое мероприятие правового просвещения должно выполнять следующие функции:

познавательную – уяснение гражданами необходимости правомерного решения практических задач;

развивающую – становление и укрепление законопослушного сознания;

организующую – принятие навыков получения новых знаний о праве и правовых актах<sup>1</sup>.

Объектами правового просвещения выступают все категории граждан, особенно молодежь, наиболее восприимчивая к веяниям правового нигилизма<sup>2</sup>.

Как уже говорилось, в сфере правового просвещения органы прокуратуры должны играть одну из ведущих ролей. То, что во-

---

<sup>1</sup> Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению: метод. рек. / А.А. Жидких [и др.]. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2010. С. 5–7.

<sup>2</sup> Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. С. 1018.

прос о системном включении потенциала органов прокуратуры в дело правового просвещения населения назрел, не вызывает сомнений, тем более если учитывать установленные п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» цели деятельности прокуратуры, одной из которых выступает обеспечение единства и укрепления законности. В п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре, которая называется «Принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации», указано, что органы прокуратуры информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности. Статья структурно включена в раздел I «Общие положения», что имеет решающее значение для правоприменителей, так как названный принцип один из основополагающих в их деятельности.

Более детально данный принцип раскрыт в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» (далее – приказ № 182). Вводная часть приказа № 182 содержит следующие задачи органов прокуратуры: «Фундаментальная роль права, на котором основываются государство и гражданское общество, диктует потребность формирования правовой культуры общества, повышения юридической осведомленности граждан, их готовности следовать закону и видеть в этом свой непосредственный интерес. В деле привития гражданам уважения к закону, преодоления правового нигилизма необходимо максимально использовать имеющийся потенциал органов прокуратуры для систематического правового воспитания и просвещения населения. Работа по разъяснению законодательства должна проводиться в тесном контакте с органами государственной власти и общественными объединениями, средствами массовой информации, с учетом состояния законности и правопорядка, а также аудитории». Реализация многих иных приказов Генерального прокурора Российской Федерации также способствует правовому просвещению наших граждан.

Таким образом, анализ организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, а также практики позволяет выделить основные направления правового просвещения:

общее – обучение правовым знаниям, пропаганда права и правовое консультирование населения в целом;

специальное – выполнение такой деятельности применительно к отдельным категориям лиц.

Органами прокуратуры обеспечивается как общее, так и специальное правовое просвещение.

Приказ № 182 определяет следующие направления деятельности:

пропаганда права;

разъяснение норм действующего законодательства;

информационное взаимодействие с органами государственной власти, общественными институтами, СМИ.

Одновременно различают виды указанной работы: специально предназначенные для правовой пропаганды и разъяснения законодательства; связанные с функциональной деятельностью прокуратуры.

В прокуратуре Тамбовского района Тамбовской области организация правового просвещения распоряжением прокурора района возложена на одного из заместителей, а непосредственно сама деятельность по правовому просвещению закреплена за одним из помощников прокурора. Вместе с тем согласно утвержденному графику каждый из оперативных сотрудников в строго установленной последовательности обязан принимать активное участие в работе по правовому просвещению путем представления соответствующих материалов по всем направлениям прокурорского надзора.

К осуществляемым прокуратурой района формам правового просвещения, предназначенным для пропаганды права и разъяснения законодательства, относятся:

1) пропаганда правовых знаний при непосредственном участии работников прокуратуры. Это выступления перед гражданами с лекциями и докладами, проведение бесед, тематических вечеров и вечеров вопросов и ответов, недель, декад и месячников правовых знаний<sup>1</sup>.

Так, в 2015 г. в средних общеобразовательных школах района неоднократно проводились лекционные занятия с разъяснением законодательства по актуальным вопросам. К примеру, за-

---

<sup>1</sup> *Осуществление органами прокуратуры правового просвещения.* С. 19–20.

меститель прокурора района Акименко П.А. в декабре 2015 г. провел с учащимися 9–10 классов Татановской школы лекционное занятие на тему «Преступления против половой свободы и половой неприкосновенности». Следует отметить и активную деятельность в данном направлении прокуратуры Тамбовской области. 22.10.2015 в рамках проекта «Диалог с прокурором», реализуемого Общественной палатой Российской Федерации, прокурор области провел встречу со студентами региона. Основная цель мероприятия – установить конструктивный диалог с молодежью по вопросам профилактики подростковой преступности, безопасности дорожного движения, экологии, здорового образа жизни и другим вопросам. Отвечая на волнующие молодежь вопросы, прокурор области обозначил открытую позицию прокуратуры во взаимодействии с молодежью и общественными организациями и готовность активно сотрудничать;

2) выступление в СМИ и информационной сети Интернет. С целью правовой пропаганды прокурорские работники выступают в СМИ и размещают материалы в сети Интернет.

При взаимодействии со СМИ наиболее эффективны выступления (интервью) прокурорских работников и публикации подготовленных ими материалов по пропаганде правовых знаний.

Вместе с тем важное место в сфере правового просвещения, осуществляемого прокуратурой Тамбовского района, занимает размещение разъяснений законодательства, обзоров судебных решений на интернет-портале прокуратуры Тамбовской области. Технологические преимущества современных масс-медиа позволяют успешно использовать их возможности при осуществлении государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания, проводимой в отношении всего многонационального народа Российской Федерации, социальных групп и каждого гражданина.

Так, в 2015 г. были размещены разъяснения законодательства по таким важным темам, как банкротство гражданина, ответственность за нарушение правил противопожарной безопасности в лесу и при проведении уборочных работ, о новом порядке предоставления компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения педагогическим работникам сельских населенных пунктов. Кроме того, размещались наиболее интерес-

ные приговоры (например, в отношении Грицко по ч. 3 ст. 160 УК РФ, Князькова и Мешкова по ч. 1 ст. 139, пп. «а», «б» ч. 2 ст. 131 и пп. «а», «б» ч. 2 ст. 132 УК РФ), судебные решения по искам прокуроров (например, по удовлетворенному исковому заявлению прокуратуры района к администрации Малиновского сельского совета о разработке и утверждении схем водоснабжения и водоотведения).

Прокуратурой Тамбовской области на рекламных стендах размещается информация о результатах деятельности, с разъяснением норм законодательства в области защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе прав несовершеннолетних;

3) участие в проводимых законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, научными и образовательными организациями, общественными объединениями и иными организациями мероприятиях. Предметом таких мероприятий служит, как правило, разъяснение порядка реализации положений нового законодательства, проблем правоприменительной практики, укрепления законности и правопорядка в регионах<sup>1</sup>.

Немаловажную роль играет разъяснение прав и правовых способов их защиты при рассмотрении и разрешении обращений граждан, на личных приемах населения, разъяснение законов в актах прокурорского реагирования, в ходе судебных заседаний.

Предпринимаемые государственными органами и правовыми институтами усилия по пропаганде права в русле осуществления государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан приносят свои плоды, причем заметный вклад вносят органы прокуратуры<sup>2</sup>. Важно отметить, что в последнее время доверие населения к органам прокуратуры повысилось.

Вместе с тем имеются и пробелы, к которым можно отнести: низкая активность работников прокуратуры по освещению результатов своей деятельности;

---

<sup>1</sup> *Осуществление* органами прокуратуры правового просвещения. С. 28–29.

<sup>2</sup> Там же. С. 36.

недостаточное использование интернет-ресурсов, особенно органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

отсутствие в Законе о прокуратуре термина, «правовое просвещение» и соответственно недостаточная детализация данного термина на законодательном уровне;

недостаточное взаимодействие научных и практических работников органов прокуратуры.

**И.А. Васькина,**  
научный сотрудник НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

### **К вопросу организации деятельности прокурора по антикоррупционному просвещению граждан**

Национальным планом противодействия коррупции на 2016–2017 годы в качестве одной из приоритетных задач определена активизация антикоррупционного просвещения граждан. Ряд мероприятий Плана предусматривает повышение эффективности информационно-пропагандистских и просветительских мер, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям.

Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под противодействием этому крайне негативному явлению подразумевает три вида деятельности: 1) предупреждение; 2) борьбу с коррупцией; 3) минимизацию и (или) ликвидацию ее последствий (п. 2 ч. 1 ст. 1). При этом Закон провозглашает принцип приоритетного применения мер по предупреждению коррупции (п. 6 ч. 1 ст. 3), а также принцип сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами (п. 7 ч. 1 ст. 3). Между тем предупреждение коррупции – наиболее трудное направление деятельности, чаще всего не дающее быстрых и явных результатов, однако именно ему отдается приоритет в Национальном плане противодействия коррупции. При этом органам

прокуратуры поручено уделять особое внимание вопросам, касающимся именно предупреждения коррупционных правонарушений<sup>1</sup>.

Разъяснение прокурором законодательства о противодействии коррупции является неотъемлемым элементом антикоррупционного просвещения и направлено на преодоление стереотипов поведения, способствующего коррупционным проявлениям. В последние годы значительно активизирована данная работа в соответствии с положениями Программы по антикоррупционному просвещению на 2014–2016 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.05.2014 № 816-р (далее – Программа по антикоррупционному просвещению). Программой предусмотрены мероприятия, по повышению правовой грамотности, общего уровня правосознания и правовой культуры граждан, воспитанию нетерпимости к коррупционным правонарушениям, которые успешно реализуются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с непосредственным участием прокуратуры Российской Федерации.

Во исполнение п. 9 Программы по антикоррупционному просвещению органами прокуратуры Российской Федерации разрабатываются и издаются методические пособия и печатная продукция по вопросам повышения уровня правосознания и популяризации антикоррупционных стандартов поведения как для государственных служащих, так и для граждан.

Например, прокуратурой Оренбургской области совместно с аппаратом губернатора и правительства области разработаны методические рекомендации по информированию населения о реализации антикоррупционной политики в органах исполнительной власти, издана брошюра «О реализации положений ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

В прокуратуре Вологодской области разработаны методические рекомендации по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, а также составлены краткие разъяснения законодательства об ответственности за коррупционные правонарушения, влекущие уголовную и адми-

---

<sup>1</sup> *Фалилеев В.А.* Правовое просвещение как средство предупреждения коррупции в регионе // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 10. С. 3.



нистративную ответственность. Материалы оформлены в виде яркого раздаточного буклета, удобного в распространении и привлекающего внимание населения.

В свою очередь в прокуратуре Забайкальского края совместно с доктором юридических наук, профессором Забайкальского государственного университета, старшим советником юстиции (в отставке) Ю.П. Гармаевым разработано учебно-методическое пособие «Предупреждение коррупции и реализация мер антикоррупционного просвещения органами прокуратуры Российской Федерации».

При участии общественных и правозащитных организаций, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в прокуратурах Тверской, Мурманской, Липецкой и Владимирской областей успешно осуществляется подготовка и распространение правовой информации по вопросам противодействия коррупции посредством издания буклетов, брошюр, листовок, памяток, стикеров и других информационно-справочных материалов. Подобные примеры имеются в ряде прокуратур субъектов Российской Федерации.

В рамках выполнения мероприятий, предусмотренных п. 22 указанной Программы, в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации проводится ежегодный мониторинг принятых мер по созданию условий для повышения уровня правосознания граждан и популяризации антикоррупционных стандартов поведения, основанных на знаниях общих правил и обязанностей, и выработка предложений о совершенствовании соответствующей работы.

Это говорит о том, что сегодня мы являемся свидетелями создания в стране системы правового антикоррупционного просвещения, важное место в которой занимают органы прокуратуры, так как именно на них лежит повышенная ответственность за обеспечение законности и правопорядка. То, что вопрос о системном включении потенциала органов прокуратуры в дело правового антикоррупционного просвещения населения назрел, не вызывает сомнений, тем более если учитывать установленные п. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) цели деятельности прокуратуры, одной из которых выступает «обеспечение единства и укрепления законности». Достижение данной цели только постоянным выявлением нарушений закона и

постановкой вопроса об устранении таковых сродни попыткам потушить лесной пожар подручными средствами<sup>1</sup>. Существуют пределы роста и наступающее по их достижении депрессивное состояние. Здесь как нельзя лучше подходит известное изречение о том, что «пожар легче предупредить, чем тушить».

Вместе с тем немаловажным в теоретическом плане и с точки зрения практической реализации является вопрос о том, а что же собственно представляет собой антикоррупционное просвещение. В современном законодательстве нет общепринятого четкого определения антикоррупционного просвещения. Весьма проблематично в силу различных причин звучит данная дефиниция в региональном законодательстве и часто рассматривается как специфическое направление информирования населения (в антикоррупционном законодательстве некоторых регионов «антикоррупционное просвещение» неоправданно отождествляется с «антикоррупционной пропагандой»<sup>2</sup> или «антикоррупционным образованием»)<sup>3</sup>.

Достоинно внимания определение антикоррупционного просвещения, которое предлагается в Законе Чувашской Республики «О противодействии коррупции». В соответствии с ч. 2 ст. 10 этого регионального Закона антикоррупционное просвещение – деятельность, направленная на антикоррупционное мировоззрение, повышение уровня правосознания и правовой культуры посредством организации системы информирования граждан об их правах и о необходимых действиях по защите этих прав, а также подготовки и дополнительного профессионального образования специалистов в сфере проведения антикоррупционной экспертизы, ведения антикоррупционного мониторинга. Очевидным достоинством приведенного определения является уточнение цели антикоррупционного просвещения – повышение уровня правосознания и правовой культуры, указано на средство его осуществления – антикоррупционное информирование и антикоррупци-

---

<sup>1</sup> *Винокуров А.Ю.* О месте правового просвещения в системе внешнефункциональной деятельности органов прокуратуры // Актуал. вопр. организации деятельности прокуратуры: избр. ст. М., 2012. С. 467.

<sup>2</sup> О противодействии и профилактике коррупции в Рязанской области: Закон Рязанской области от 15.07.2010 № 70-03 // Рязан. вед. 2010. 20 июля.

<sup>3</sup> О противодействии коррупции в Республике Дагестан (в ред. от 12.03.2013 № 12) // Собр. закон. Республики Дагестан. 2009. № 7. Ст. 275.

онное дополнительное образование, а также не предан забвению и антикоррупционный мониторинг.

Современный российский антикоррупционный словарь рассматривает «антикоррупционное просвещение» как целостную систему воспитательно-образовательных мер, направленных на усвоение знаний о коррупции, сущности ее угрозы национальной безопасности и необходимости противодействовать коррупционным правонарушениям<sup>1</sup>.

На наш взгляд, антикоррупционное просвещение, осуществляемое органами прокуратуры, – это разъяснение антикоррупционного законодательства различными способами, в любой форме с использованием коммуникативных средств в отношении неопределенного круга лиц, направленное на формирование в обществе антикоррупционного мировоззрения, антикоррупционного поведения, антикоррупционного сознания и антикоррупционной культуры. Однако данная дефиниция не претендует на окончательный вариант.

Безусловно, круг субъектов, осуществляющих антикоррупционное просвещение, широк, при этом важное значение имеет обладание ими достоверными данными о состоянии коррупции, причинах ее существования, мерах противодействия этому негативному социальному явлению. Здесь главное требование к исполнителям – наличие профессиональной антикоррупционной компетентности, потому что неподготовленные лица могут нанести больше вреда, чем пользы. Поскольку именно работники прокуратуры хорошо информированы о социально-правовой обстановке в регионах, об уровне преступности, а также о социальных переживаниях и опасениях населения, понимают сложность социально-экономической ситуации в стране и объективно подходят к оценке состояния законности, ее основных проблем, то их мнение обоснованно можно считать значимым *экспертным мнением*.

Прокуроры ориентированы на целенаправленное проведение работы по антикоррупционному просвещению и взаимодействию с общественностью с использованием различных форм,

---

<sup>1</sup> Все о коррупции и противодействии ей. См.: *Терминологический словарь* / В.Н. Агеев, И.И. Бикеева, П.А. Кабанова: сер. в 3 т. Казань: Познание; Ин-т экономики, управления и права, 2014. Т. 2. С. 228.

которые в сочетании с мерами реагирования позволяют оказывать влияние на состояние законности, своевременно предупреждать и пресекать нарушения законов и прав граждан, повышать правовой уровень населения.

Традиционно отмечаются специально предназначенные для правовой пропаганды и разъяснения законодательства, в том числе и антикоррупционного, и непосредственно связанные с функциональной деятельностью прокуратуры формы работы:

*разъяснение прав и правовых способов их защиты при рассмотрении и разрешении обращений граждан.* При этом необходимо иметь в виду, что согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» разъяснения законодательства не подменяет рассмотрение и разрешение жалоб и обращений граждан (п. 1);

*разъяснение законов в актах прокурорского реагирования.* В направляемых органами прокуратуры предостережениях о недопустимости нарушения закона, представлениях об устранении таких нарушений и протестах на незаконные правовые акты в обязательном порядке подлежит изложению и разъяснению содержание нарушенных законодательных норм. Тем самым обеспечивается возможность приведения изданных и разрабатываемых правовых актов в соответствие с положениями законодательства;

*разъяснение законодательства в судебных заседаниях.* Выступления и иные процессуальные действия прокурора в ходе рассмотрения дел судами предполагают обязательное разъяснение правового содержания его позиции, действий и решений иных участников судопроизводства, что оказывает правовоспитательное воздействие и на присутствующих граждан;

*информирование органов публичной власти, общественных и иных объединений о состоянии законности и правопорядка, работе органов прокуратуры.*

Формой правового антикоррупционного консультирования является участие прокурорских работников в деятельности так называемых юридических клиник, созданных при юридических факультетах высших учебных заведений.

При прокуратурах субъектов Российской Федерации работают *общественные приемные*, в которых оказывается правовая помощь гражданам. К участию в их деятельности привлекаются ветераны и пенсионеры органов прокуратуры.

Приведенные основные направления и формы правового просвещения могут использоваться всеми звеньями системы прокуратуры Российской Федерации. При этом необходимо акцентировать внимание не на их количестве, а на ожидаемом результате, поскольку эффект мероприятия зависит от знания вопроса, таланта убеждать, организаторских способностей исполнителя и других объективных и субъективных моментов. Антикоррупционное просвещение не сможет достигнуть своих целей, если несет гражданам лишь сведения о праве. На передний план выдвигается создание внутренних стимулов к соблюдению правовых норм. Недооценка этого требования может привести к несоответствию между правовыми знаниями и действиями гражданина<sup>1</sup>.

Поскольку данное направление деятельности имеет серьезный профилактический потенциал, играет значительную роль в формировании общественного мнения и повышении авторитета органов прокуратуры, возникает необходимость постоянного повышения эффективности такой работы. А это в свою очередь требует современных научных разработок, наряду с совершенствованием правового регламентирования, по организации антикоррупционного просвещения населения.

Существенным недостатком правового регулирования прокурорской деятельности, по нашему мнению, является отсутствие в Законе о прокуратуре положения о правовом просвещении населения, которое позволило бы прокурорам в большей мере противодействовать правовому нигилизму. Вместе с тем это не препятствует принятию прокурорами мер по противодействию правовому нигилизму, правовому бескультурью. Правовое просвещение пронизывает все направления сложной многогранной деятельности прокуратуры, что соответствует сути этого государственно-правового института, призванного отстаивать законность,

---

<sup>1</sup> См.: Чяпас А.Б., Павлонис В.И. Социологические исследования правового воспитания несовершеннолетних // Проблемы социологии права / отв. ред. В.Н. Кудрявцев, А.Б. Чяпас. Вып. 1. Вильнюс, 1970. С. 192–193.

противодействовать любым правонарушениям. Однако без специального законодательного регулирования всей этой системы невелики возможности переломить действительность, характеризующуюся неудовлетворительным и все более усугубляющимся состоянием правовой культуры российского общества. В связи с этим нужна не дежурная, а такая законодательная конструкция, которая как минимум позволит устранить пагубное влияние несоответствия Закона о прокуратуре имеющимся потребностям, обширному опыту прокуроров.

**Э.Э. Агаронова,**  
профессор кафедры Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат социологических наук

### **К вопросу о социально-психологических особенностях профессионального общения прокурорских работников**

Понимание сущности психологии общения и управления имеет большое значение для прокуроров-руководителей, которые должны уметь профессионально создавать и использовать управленческие технологии, опираясь на неисчерпаемый ресурс организации – ее работников.

Прокурорская служба – это непрерывный процесс профессионального общения, деловых отношений. Профессиональное общение как способ деятельности рассматривается в контексте повышения профессионального мастерства прокурора, как оптимизация его деятельности.

Потребность в овладении навыками общения вызвана не только необходимостью повысить свое профессиональное мастерство, но и внутренним стремлением к самосовершенствованию и саморазвитию<sup>1</sup>. Высокий уровень коммуникативных навы-

---

<sup>1</sup> Богомолова М.Н., Васильева И.Ю., Комарова Л.В. Технологии делового общения государственных служащих: учеб. пособие. М., 2010. С. 5.

ков профессионального общения безусловно востребован при построении эффективной системы управления в организации.

Существенное воздействие на тональность профессионального общения прокуроров-руководителей и прокурорских работников оказывают интеллект и общая культура, уровень профессиональной подготовки, особенности характера и темперамент, нравственные качества, умение внимательно относиться к запросам подчиненных, способность вести за собой коллектив и вместе с тем учиться у него, создавать атмосферу увлеченности работой, нетерпимости к недостаткам и равнодушию.

Важное значение имеют нравственно-психологические качества, так как нравственная характеристика – это ведущая характеристика личного облика прокурора. Успех работы прокурора-руководителя всецело зависит от его умения создавать нравственно здоровый коллектив, от его личного морального авторитета<sup>1</sup>.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 12.08.2010 № 316 утверждена и введена в действие Квалификационная характеристика должности (квалификационные требования к должности) прокурора города, района и приравненного к ним прокурора. В перечне необходимых для соответствия должности моральных качеств и психологических свойств личности указаны: социальная и служебная ответственность; высокий уровень правосознания, воспитания и культуры; честность, гражданское мужество, объективность, принципиальность; чуткость, скромность и нравственная чистота; высокий интеллектуальный уровень; психологическая (эмоциональная) устойчивость; коммуникативные качества (умение вести переговоры; способность предупреждать и разрешать конфликты; свободное владение вербальными и невербальными средствами общения).

Профессиональное общение прокурора-руководителя должно строиться с учетом перечисленных принципов. Для того чтобы успешно управлять другими, необходимо управлять собой: своими чувствами, действиями, поведением, поступками. Руководитель, используя навыки общения и знание психологии, умеет управлять процессом общения для оказания воздействия на работников.

---

<sup>1</sup> *Тарнаев Н.* Формирование деловых взаимоотношений в коллективе прокуратуры: учеб. пособие. М., 1992. С. 30–31.

От руководителя ждут уверенного поведения, которое выражается в следующем:

- свободная, открытая поза;
- спокойное выражение лица, улыбка;
- громкость голоса соответствует ситуации;
- взгляд направлен на собеседника;
- при установлении контакта проявляется инициатива.

Одна из важных проблем психологии профессионального общения и управления – умение правильно выражать свои чувства в рабочей обстановке. Умение сохранять спокойствие в трудных ситуациях – одно из требований успешного руководства. Поэтому прокурор-руководитель должен постоянно помнить о проблеме психологической устойчивости к стрессовым ситуациям.

Важно выработать эффективные модели поведения в проблемных ситуациях, спокойно реагировать на критику, внимательно, непредвзято выслушивать замечания, оценивать их объективно и выстроить способ реагирования в соответствии со своими целями<sup>1</sup>.

Авторитет руководителя зависит не только от его профессионализма, но и от того, какие эмоции он вызывает в процессе профессионального общения у подчиненных.

Чтобы повысить эффективность профессионального общения в коллективе, прокурор-руководитель должен обратить внимание на следующие рекомендации.

1. Чаще задумываться над точностью оценки способностей и склонностей работников. Соответствие этим качествам объема и сложности поручаемых заданий – важное условие профилактики стрессов среди подчиненных.

2. Помнить о четком распределении функций, полномочий и пределов ответственности работников. Это предотвращает массу мелких конфликтов и взаимных обид.

3. Не раздражаться, если работник отказывается от задания, лучше обсудить с ним основания отказа. В некоторых случаях применяется мотивационный метод наложения взысканий.

4. Как можно чаще демонстрировать доверие и поддержку подчиненным.

---

<sup>1</sup> Богомолова М.Н., Васильева И.Ю., Комарова Л.В. Указ. соч. С. 29–30.



5. Использовать стиль руководства, соответствующий конкретной производственной ситуации и особенностям работников.

6. При неудаче оценивать в первую очередь обстоятельства, в которых действовал подчиненный, а не его личные качества.

7. Не исключать из арсенала средств общения с подчиненными компромиссы, уступки.

8. Запретить себе использовать сарказм, иронию, направленные на подчиненного.

9. Если возникла необходимость кого-то покритиковать, не упускать из виду правила конструктивной и этичной критики.

10. Периодически задумываться о способах снятия стрессов у подчиненных, держать в поле зрения проблемы отдыха работников, возможности их эмоциональной разрядки<sup>1</sup>.

В целях установления правил поведения и норм служебной этики прокурорского работника в профессиональной и во внеслужебной деятельности приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2010 № 114 утверждены и введены в действие Кодекс этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепция воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации.

Кодекс этики призван содействовать укреплению авторитета прокурорского работника и обеспечить единую нравственно-нормативную основу поведения прокурорских работников. Во втором разделе Кодекса определяются правила поведения при осуществлении служебной деятельности, в ряду которых указывается, что прокурорский работник, имеющий полномочия руководителя в системе органов и учреждений прокуратуры:

содействует установлению и поддержанию в коллективе здорового морально-психологического климата;

при определении объема и характера работы руководствуется принципами справедливости, учета личных и деловых качеств, квалификации и опыта работы подчиненных работников;

не допускает по отношению к подчиненным работникам необоснованных претензий, а также фактов грубости и бестактности;

проявляет заботу о подчиненных работниках, вникает в их проблемы и нужды, содействует принятию законного решения,

---

<sup>1</sup> *Управление* конфликтами и стрессами: учеб.-практ. пособие / под ред. А.Я. Кибанова. М., 2013. С. 79.

способствует профессиональному и должностному росту работников;

оказывает поддержку и помощь молодым специалистам (с опытом работы до 3 лет) в приобретении профессиональных навыков.

Этика общения прокурора-руководителя проявляется в коммуникации с подчиненными, например, в ситуациях, касающихся критики.

Важно помнить, что целью критики является повышение производительности труда, эффективности работы подчиненных, поэтому нельзя фокусироваться только на ошибках, необходимо как можно чаще отмечать достижения работников, хвалить их, стремиться делать критические замечания в щадящей форме.

Критика – не способ избавиться от негативных эмоций, поэтому надо соблюдать спокойствие. Критиковать лучше лично, а хвалить публично. Критика должна быть краткой и конструктивной<sup>1</sup>.

Особую тактичность и чуткость следует проявлять при приеме по личным вопросам. Так как не все вопросы решаются быстро, не надо давать подчиненным невыполнимые обещания.

Особо хочется подчеркнуть значение умения владеть словом. Руководитель посредством слова действует на человека всесторонне: на его ум, чувства, волю, поступки, настроение, поведение. Степень воздействия слова на сознание человека и его поступки зависит от того, насколько умело руководитель владеет словом, насколько совершенна словесная форма общения, насколько стиль общения соответствует ситуации общения и собеседнику. Искусство речи предполагает умение находить и использовать такие формы и методы словесного воздействия, которые возможны именно в данной ситуации и приемлемы по отношению к конкретному собеседнику.

Прокурор должен владеть культурой речи в сфере своей профессиональной деятельности, уметь говорить:

ясно – правильно выбирать слова, строить предложения, стремиться к смысловой и стилистической ясности;

точно, доступно – говорить просто о сложных вещах, опираться на опыт, знания, потребности людей, что способствует

---

<sup>1</sup> *Этика прокурора: пособие* / под ред. Г.Л. Куликовой. М., 2012. С. 52.

психологической предрасположенности человека к восприятию информации, ее углубленному усвоению;

понятно – не усложнять восприятие речи громоздкими фразами, незнакомой терминологией, избытком иностранных слов;

убедительно – аргументировать высказывания, подбирать аргументы с учетом интеллектуальных возможностей и профессионализма собеседника;

грамотно – излагать свои мысли так, чтобы быть понятым правильно.

Высокий уровень владения словом – это продуманность и взвешенность высказываний, так как легковесность наносит ущерб не только авторитету, но и делу.

Речь воспринимается посредством приема органами слуха звуковых сигналов, поэтому важно соблюдать фонетическую культуру речи, знать произносительные нормы языка.

Голос оказывает сильное воздействие на слушающих, поэтому должен обладать достаточной звучностью и силой, а также выражать психическое состояние говорящего: звучит свободно и уверенно, если руководитель хорошо владеет предметом речи, убежден в правильности своей позиции, ясно осознает цели своей речи.

Немаловажное значение имеет дикция – правильное, ясное и четкое произношение слов, слогов, звуков. Недопустимо «проглатывание» звуков, окончаний слов. Неправильная и неэнергичная артикуляция приводит к напряжению, утомлению, отключению от восприятия речи.

Руководителя с точки зрения владения языковыми навыками прежде всего характеризуют его слова как результат его мышления, интонация как отражение чувств, убеждений. Владеть словом – это уметь мыслить вслух, уметь выбрать слова, объединить их во фразы, выстроить в логической последовательности.

К сожалению, руководители не всегда следуют этим правилам. Часто в речи преобладают сленг, штампы, лишние слова или, как говорят, слова-паразиты.

В профессиональном общении важно соблюдать этику – проявлять уважение к собеседнику, простоту, естественность, доброжелательность, которые выражаются подбором слов, посредством жестов, мимики, позы. Недопустимо использовать в

профессиональной речи сниженную и ругательную лексику, языковые средства, выражающие агрессию, гнев, неуважение.

Таким образом, умение владеть словом – одна из составляющих эффективного руководства, мастерство речи – умение соединить содержание и форму изложения. Сила воздействия слова зависит и от уверенности в себе, позитивной энергетики, убежденности в том, что говорится.

Убежденность побуждает убежденность, уверенность побуждает уверенность. Для прокурора-руководителя речь – средство управления людьми, личностного влияния на них, убеждения, формирования доверия, расположения, уважения к себе.

Для эффективного управления подчиненными важно не только владеть словом, но и уметь слушать и слышать людей.

Активное слушание требует и физического, и психического напряжения. Слушать – это понимать другого. Конечно, у руководителя на процесс слушания уходит значительный процент рабочего времени.

Существует много причин, по которым невнимательно слушают собеседника: разный интеллект, отставание слова от мысли, антипатия, нежелание дискутировать, усталость, психическое напряжение, нерешенные собственные проблемы и т.д.

Минимальное вмешательство в речь собеседника при максимальной сосредоточенности на ней используется в ситуациях делового общения, когда:

у собеседника острое желание выразить свое отношение к чему-либо, высказать свою точку зрения;

собеседник хочет обсудить наболевшие вопросы;

собеседник обеспокоен, испытывает отрицательные эмоции – важно предоставить ему возможность высказаться и выразить свои чувства, не вмешиваясь в его речь;

собеседнику трудно выразить, облечь в слова то, что его волнует, – застенчивый, неуверенный в себе собеседник.

Слушание, при котором устанавливается активная обратная связь, устраняющая преграды восприятия, применяется в таких ситуациях общения, как:

необходимость что-то выяснить, уточнить: «Я не понимаю, что Вы имеете в виду, поясните, пожалуйста»;

получить дополнительные сведения, понять суть того, о чем говорит собеседник: «В этом ли заключается суть проблемы?»;

необходимо перефразирование – формулирование той же мысли, только иначе, с целью проверки точности понимания: «Другими словами, Вы считаете, что...»;

основное внимание уделяется не содержанию, а чувствам собеседника: «Мне кажется, что Вы испытываете...»;

происходит резюмирование высказывания – полезно при урегулировании конфликтов, обсуждении разногласий, рассмотрении претензий: «Вашими основными идеями, как я понял, являются...».

Слушая других, прокурор должен выработать умение слушать и самого себя. Навыки слушать себя помогут контролировать ход своих мыслей и высказываний, целенаправленность, тон, атмосферу приема, беседы или заседания. Это способствует также более реалистическому рассмотрению рабочих вопросов и принятию правильного и объективного решения. Нельзя недооценивать этот фактор и для развития личностных качеств прокурора, в том числе для развития сильных сторон личности и устранения вредных привычек и навыков, например вспыльчивости, поучительного тона, резких выражений, жестикуляции и т.п.<sup>1</sup>

Итак, мастерство профессионального общения – это прежде всего эффективная коммуникация, умение:

выработать правильную тактику взаимодействия, установить гармоничные взаимоотношения с подчиненными, коллегами;

применять эффективные способы воздействия на людей;

корректировать собственные действия и поведение работников;

использовать методы убеждения и внушения;

обосновать свою позицию, взгляды, идеи и аргументированно доказать ошибочность мнения и доводов собеседника, если они кажутся несостоятельными;

деликатно, ненавязчиво подвести работника к принятию оптимального решения, к согласию с вашей точкой зрения.

---

<sup>1</sup> *Тарнаев Н.Н.* Техника личной работы прокурора: учеб. пособие. М., 1990. С. 35.

**Ю.Н. Килин,**  
заместитель прокурора  
Сарапульского района  
Удмуртской Республики

### **Подготовка молодых специалистов в прокуратуре города, района**

Наставничество в прокуратуре Удмуртской Республики является одним из основных элементов воспитательной работы, средством обучения молодых специалистов и осуществляется в соответствии с Положением об организации наставничества в органах прокуратуры Удмуртской Республики, утвержденным приказом прокурора Удмуртской Республики от 16.05.2013 № 282-к.

В течение 2013–2014 гг. и в 2015 г. на службу в прокуратуру республики принято 63 человека, из них 46 выпускников юридических вузов, не имеющих опыта практической деятельности. В настоящее время службу проходят 60 человек со стажем работы до трех лет, в том числе стаж работы в органах прокуратуры до одного года имеют 24 человека. В связи с этим велика роль наставника в приобретении молодыми специалистами навыков прокурорской деятельности, формировании у них добросовестного отношения к исполнению служебных обязанностей, в адаптации к условиям службы.

Постоянно идет процесс омоложения и руководящего состава горрайпрокуратур республики. В 2014 и 2015 гг. на должности районных прокуроров впервые назначено четыре человека. Осуществление наставничества в отношении прокуроров районов (городов), впервые назначенных на должность, особенно эффективно для успешного вхождения в должность, выработки необходимых практических навыков, подготовки профессионально грамотных руководителей, способных взвешенно и оперативно принимать ответственные решения.

В настоящее время требования к наставникам значительно возросли, повысилась их персональная ответственность за успешное становление молодых специалистов и прокуроров, впервые назначенных на должность. На заседаниях Совета наставников прокуратуры республики систематически заслушиваются отчеты о проделанной работе. В 2014 г. и за истекший период 2015 г. отчитались 39 наставников, из них 31 наставник молодых специали-

стов, 8 прокуроров, впервые назначенных на должность. Введено в практику заслушивание наставников на заседании аттестационной комиссии при первичной аттестации молодых специалистов. Каждый год проводится конкурс на звание «Лучший наставник прокуратуры Удмуртской Республики».

Свою деятельность наставник (назначаемый распоряжением прокурора района) осуществляет в соответствии с требованиями Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации и Положения об организации наставничества в органах прокуратуры Удмуртской Республики. Изучив личность наставляемого и установив степень его теоретической и практической подготовленности, наставник совместно с молодым специалистом составляет план предаттестационной подготовки и индивидуальный план повышения квалификации, знакомит его с Правилами внутреннего трудового распорядка прокуратуры республики, Кодексом этики прокурорского работника, Квалификационной характеристикой должности (квалификационными требованиями к должности) помощника прокурора города, района и приравненного к ним прокурора и другими организационно-распорядительными документами, оказывает помощь в организации рабочего места, формировании накопительных папок по отраслям прокурорского надзора. Особое внимание наставник уделяет планированию рабочего времени, практикуя ежедневное обсуждение плана на день и контролируя его исполнение. С первых дней работы молодого сотрудника большое значение придается изучению и конспектированию приказов Генерального прокурора Российской Федерации и прокурора Удмуртской Республики. Наставник постоянно контролирует своевременное и полное выполнение плана предаттестационной подготовки.

Значительная работа проводится по выработке у молодых специалистов навыков осуществления надзора за исполнением федерального законодательства, за законностью правовых актов органов местного самоуправления. Сюда входят подготовка плана проверки, изучение нормативной базы, вопросы привлечения специалистов и истребования необходимых документов. После этого проводятся совместные проверки по актуальным направлениям надзора: за исполнением законодательства в жилищно-коммунальной сфере, трудового, природоохранного законода-

тельства. Под руководством наставника молодой специалист готовит меры прокурорского реагирования.

Наибольшую сложность для молодых работников представляет поддержание в суде государственного обвинения по уголовным делам и участие в гражданском процессе. В связи с этим наставник предоставляет подопечному сборники методических материалов, судебных речей государственных обвинителей, памятку государственному обвинителю, доводит до сведения основные требования, предъявляемые к оформлению надзорных производств. Первоначально молодой специалист участвует в рассмотрении уголовных и гражданских дел в качестве слушателя. Наставник присутствует в судебных заседаниях с участием наставляемого, рецензирует речи государственных обвинителей, заключения по гражданским делам, анализирует допущенные ошибки, знакомит с методикой изучения протоколов судебного заседания, дает рекомендации при изучении приговора на предмет законности, оказывает помощь при подготовке апелляционных представлений.

Отдельные пункты плана предаттестационной подготовки молодого специалиста исполняют другие работники прокуратуры района. При этом наставник заслушивает отчет подопечного о выполненной работе, проверяет подготовленные им процессуальные документы.

На протяжении всего наставничества наставник оказывает помощь молодому специалисту при освоении форм и методов прокурорского надзора за исполнением законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия, рассмотрении обращений граждан, взаимодействии со средствами массовой информации.

Ежемесячно на оперативных совещаниях при прокуроре района наставник и молодой специалист отчитываются о результатах выполнения плана предаттестационной подготовки, при этом проверяется знание приказов Генерального прокурора Российской Федерации, действующего законодательства, судебной практики.

Все работники прокуратуры Сарапульского района, в отношении которых осуществлялось наставничество, успешно про-



шли аттестацию, признаны соответствующими занимаемой должности.

Заслуживает внимания опыт работы прокурора Сарапульского района старшего советника юстиции Д.В. Токарева в качестве наставника прокуроров, впервые назначенных на должность.

На протяжении многих лет прокуратура района, возглавляемая Д.В. Токаревым, добивается высоких результатов в осуществлении прокурорского надзора, неоднократно занимала первое место по итогам рейтинга среди прокуратур сельских районов. Д.В. Токарев активно передает прокурорам, впервые назначенным на должность, теоретический, практический и жизненный опыт. В течение двух лет он осуществлял наставничество над прокурором Киясовского района, в настоящее время является наставником прокурора Якшур-Бодьинского района.

После издания приказа о назначении наставником Д.В. Токарев изучает характеристику района, состояние законности и преступности в районе, кадровый состав прокуратуры. Затем осуществляет выезд в прокуратуру района, где совместно с прокурором, впервые назначенным на должность, обсуждает оперативную обстановку в районе, состояние дел в прокуратуре, анализирует эффективность работы по всем направлениям деятельности. В плане наставника предусматривается оказание помощи молодому прокурору в подготовке плана работы прокуратуры на полугодие, организации аналитической работы, проведении оперативных совещаний при прокуроре района и координационных совещаний руководителей правоохранительных органов района, организации контроля и проверки исполнения документов, первичного учета результатов надзорной деятельности прокуратуры. Особое внимание уделяется вопросам организации секретного делопроизводства.

В ходе выезда наставник выборочно проверяет надзорные производства по уголовным, гражданским делам, изучает журналы учета, отмечает имеющиеся недостатки и способы их устранения. Большое значение придается вопросам распределения должностных обязанностей между работниками прокуратуры, акцентируется внимание на обязанностях, которые прокурор района должен исполнять лично. В ходе совместного обсуждения проблемных вопросов наставник предлагает комплекс мер по

улучшению организации работы. При повторных выездах Д.В. Токарев контролирует устранение отмеченных недостатков, качество подготовки документов.

В ходе выезда в прокуратуру района обязательно встречается с руководством органов местного самоуправления, суда, органов внутренних дел, организует обсуждение вопросов взаимодействия с органами местного самоуправления и территориальными подразделениями контролирующих органов.

В целях передачи опыта работы прокуратуры Сарапульского района Д.В. Токарев ввел в практику проведение стажировки не только прокурора района, но и других оперативных работников, которые принимают участие в проведении проверок, изучают акты прокурорского реагирования, знакомятся с аналитическими справками, докладными записками. Д.В. Токарев поддерживает деловые связи с прокурором Киясовского района А.В. Бубякиным и после прекращения полномочий наставника.

Назначение Д.В. Токарева наставником прокурора Якшур-Бодьинского района было обусловлено не только его деловыми и личными качествами, но и просьбой самого прокурора.

Наставник, изучив работу прокуратуры района по отраслям надзора и основным направлениям деятельности, разработал план стажировки с указанием сроков исполнения запланированных мероприятий. Кроме того, оказал молодому прокурору методическую помощь в организации работы, предоставив копии актов прокурорского реагирования, приказов и распоряжений о распределении обязанностей, организационно-распорядительных документов. Наставничество осуществляется в соответствии с планом, на май намечен выезд в прокуратуру Якшур-Бодьинского района.

Умелое сочетание различных форм и методов наставничества, творческий подход, терпение и доверительные отношения работников дают положительный результат, способствуют быстрейшему профессиональному становлению молодых специалистов, приобретению навыков управленческой деятельности прокурорами, впервые назначенными на должность.

**С.В. Кузнецова,**  
прокурор г. Екатеринбурга  
Свердловской области

**Актуальные вопросы организации работы  
с молодыми специалистами в органах прокуратуры  
(на примере прокуратуры города Екатеринбурга)**

Штатная численность оперативных работников прокуратуры Свердловской области на 01.01.2016 составила 900 человек, из них с опытом работы до трех лет 115, или 13%.

Актуальность вопросов организации работы с молодыми специалистами обозначена в различных приказах Генерального прокурора Российской Федерации. Так, в соответствии с приказом от 20.02.2013 № 80 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» прокуроры обязаны уделять особое внимание развитию профессиональных навыков у лиц, впервые принятых на службу в органы прокуратуры, их воспитанию (п. 2.6). Приказом от 04.10.2010 № 373 «О совершенствовании системы подготовки, повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников органов прокуратуры Российской Федерации» предписано развивать институт наставничества, максимально используя его возможности для передачи необходимых практических навыков молодым прокурорским работникам, имеющим стаж службы в органах прокуратуры менее одного года, а также для формирования у них добросовестного отношения к исполнению служебных обязанностей (п. 3.5).

Во исполнение приказов Генерального прокурора Российской Федерации приказом прокурора Свердловской области от 25.02.2013 № 360-л утверждено Положение об организации наставничества в прокуратуре Свердловской области, приказом от 04.06.2013 № 1243-л утвержден Совет наставников прокуратуры Свердловской области, осуществляющий свою деятельность на основании соответствующего Положения.

В целом работа с молодым специалистом и подготовка его к первичной аттестации может быть условно разделена на несколько этапов: подготовка к выходу на работу; первый рабочий день; первая рабочая неделя; первые три месяца работы; предаттеста-

ционный период (вторые три месяца); первичная аттестация; послеаттестационный период.

*Этап подготовки к выходу на работу молодого специалиста имеет следующие цели:*

подготовить условия для максимально комфортного, а значит, и быстрого «вхождения» молодого специалиста в коллектив, его адаптации в коллективе с учетом специфики работы в прокуратуре, в том числе в конкретной прокуратуре (с учетом тех или иных особенностей коллектива, поднадзорной территории и пр.);

подготовить членов коллектива к приходу молодого специалиста, поскольку на каждого будут возложены дополнительные обязанности по его обучению, оказанию ему методической и практической помощи.

В связи с этим предстоит заблаговременно определить, какие обязанности будут закреплены за молодым специалистом и кто будет его наставником.

При необходимости возможно перераспределить обязанности, так как обязанности молодого специалиста не следует определять по принципу освободившегося места. За ним целесообразно закрепить наиболее «отработанные» направления надзорной деятельности, а не те, где имеются объективные, пусть даже временные, сложности. Это позволит молодому специалисту эффективно и в полном объеме выполнить план индивидуальной подготовки.

Организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации рекомендовано привлекать в качестве наставника наиболее опытных прокурорских работников со стажем, как правило, не менее пяти лет. Каких-либо иных критериев не предусмотрено, вместе с тем наставник должен быть универсалом, умеющим планировать и выполнять служебные обязанности без ущерба для своего участка работы и для наставничества. Кроме того, помимо профессиональных знаний, профессионального и жизненного опыта, он должен иметь педагогические навыки (способности), владеть приемами работы с молодыми специалистами.

Многолетний опыт показывает, что оптимальным является выбор наставника из числа заместителей прокурора. Именно заместитель прокурора города, района, в чьем оперативном подчинении будет молодой специалист, а не помощник или старший помощник прокурора, как наставник сможет эффективно выстро-

ить работу с молодым специалистом: знание объема и сложности порученной работы позволит своевременно скорректировать нагрузку, знание плановых мероприятий, поступивших заданий и поручений поможет заблаговременно спланировать участие молодого специалиста в проверках, порученных оперативным работникам (помощникам и старшим помощникам прокурора), в том числе при выполнении плана индивидуальной подготовки по ознакомлению со всеми направлениями прокурорского надзора.

Также целесообразно решить вопрос подготовки рабочего места молодого специалиста. Кроме того, если он приехал из другого населенного пункта (тем более из другого субъекта), то необходимо рассмотреть варианты его бытового устройства.

*Первый рабочий день* очень важен для молодого специалиста, так как предопределяет объективные и субъективные моменты его деятельности. Например, осознание того, что он член коллектива, что его ждали и рассчитывают на его помощь в решении общих задач, позитивно настроит молодого специалиста на участие в общем рабочем процессе.

На этом этапе необходимо провести внеочередное оперативное совещание, на котором представить молодого специалиста коллективу, а ему – всех работников прокуратуры. Предложить молодому специалисту рассказать о себе, о своем городе, о вузе, который закончил, либо о последнем месте работы. Проинформировать всех об обязанностях, которые будут за ним закреплены, и о том, кто будет его наставником. Затем ознакомить молодого специалиста с основными правилами поведения, принятыми в коллективе, и основными традициями (как правило, эту беседу проводят прокурор и заместитель прокурора – наставник), правилами внутреннего трудового распорядка, рабочим местом и всеми помещениями прокуратуры. По возможности решить в этот день все бытовые вопросы.

*Первая рабочая неделя* молодого специалиста должна быть адаптационной и ознакомительной. Нецелесообразно сразу загружать его участием в процессе или проверке.

Для ознакомления с особенностями работы в прокуратуре целесообразно поручить оперативным работникам, которые обеспечивают участие прокурора в рассмотрении уголовных и гражданских дел, иных материалов, участие прокурора в рассмотрении которых обязательно, представить молодого специалиста федеральным и мировым судьям.

Затем следует обеспечить его присутствие в судебных заседаниях по рассмотрению уголовных и гражданских дел, иных материалов, в которых принимают участие наиболее опытные работники. При этом важно, чтобы молодой специалист мог наблюдать работу государственных обвинителей в судебных процессах, в которых уголовные дела рассматриваются как в общем порядке, так и в особом порядке судебного разбирательства.

Одновременно нужно включить его в процесс подготовки к судебному заседанию, к прениям или к даче заключения, обсудить с ним результаты судебного разбирательства, ознакомить с требованиями по оформлению надзорного (наблюдательного) производства, рапорта по результатам участия в рассмотрении уголовного и гражданского дела, а также с методикой проверки законности и обоснованности принятого судебного решения.

Далее следует ознакомить молодого специалиста с основными требованиями по организации приема граждан, графиком приема граждан, требованиями по заполнению соответствующего журнала, а также обеспечить его присутствие на приеме.

Обучить молодого специалиста работе с жалобами можно при ознакомлении с организацией работы на этом направлении прокуратуры в целом (с привлечением наставника и соответствующего работника, с демонстрацией документов учета, контроля, надзорных производств по жалобам).

С учетом полученной в течение недели информации молодым специалистом совместно с наставником составляется проект индивидуального плана предаттестационной подготовки.

Окончательный вариант плана готовится прокурором города, района с учетом его представления о процессе профессионального обучения молодого специалиста и о тех работниках, которые будут отвечать за выполнение конкретных положений плана.

Ведь каждый работник прокуратуры должен принять участие в работе с молодым специалистом. Это продиктовано не только положениями индивидуального плана подготовки молодого специалиста, предусматривающего все направления надзора и прокурорской деятельности, но и общими задачами, которые стоят перед коллективом.

*Первые три месяца работы* характеризуются относительной самостоятельностью молодого специалиста, с одной сторо-

ны, и постоянной помощью и контролем за его работой прокурора и наставника – с другой.

Прежде чем оценивать результаты работы молодого специалиста, необходимо научить его работать. При этом надо учитывать, что он еще не готов к сложным условиям работы, связанным с ненормированным рабочим днем, психотравмирующими ситуациями, разноплановостью деятельности. Прокурор, учитывая указанные обстоятельства, а также отсутствие у молодого специалиста профессионального и жизненного опыта, должен оказать ему максимальное содействие: поручать работу, соответствующую его индивидуальным качествам, интеллектуальным способностям, помогать в составлении проектов документов, подготовке к судебному процессу.

Кроме того, с молодым специалистом следует работать не по «остаточному» принципу, а скорее, «вне очереди», уделяя ему столько времени, сколько требуется для достижения положительного результата.

Опыт работы с молодыми специалистами позволяет сделать вывод об эффективности следующих методов работы с молодым специалистом:

1. Еженедельное сопровождение молодого специалиста (или кураторство). На каждую неделю молодому специалисту назначается куратор из числа оперативных работников (привлекаются все по очереди). В обязанности куратора входит:

оказание помощи в составлении плана работы на неделю и на каждый день (в письменном или в электронном виде составлять план, определяет прокурор или наставник в зависимости от особенностей личности молодого специалиста или процесса его обучения);

ежедневный анализ выполненной работы и причин невыполнения запланированных мероприятий (необходимость оформления итогов дня рапортом определяется прокурором или наставником);

оказание помощи в анализе переданных для рассмотрения жалоб и составлении плана работы по ним;

оказание помощи в подготовке проектов документов (требований, ответов на обращения, актов прокурорского реагирования);

оказание помощи в подготовке к судебному процессу (например, совместный анализ подготовленных молодым специалистом тезисов выступления в прениях, проверка определения непогашенных судимостей, вида рецидива и пр.), иной консультативной помощи;

контроль за состоянием рабочего места и эффективностью использования рабочего времени.

Результаты работы с молодым специалистом докладываются куратором на еженедельном (итоговом) оперативном совещании при прокуратуре. На этом же совещании назначается куратор на следующую неделю.

2. Час наставника. Ежедневно наставник назначает время, когда молодой специалист может спокойно, не торопясь, обсудить с ним все возникшие вопросы, представить на проверку подготовленные проекты документов и т.д.

Такой метод помогает и наставнику выполнять эту обязанность в соответствии с предъявляемыми требованиями и без ущерба для своей работы.

В указанный период необходимо обращать внимание на здоровье молодого специалиста, его настроение, условия труда, семейное и материальное положение, организацию быта.

Только при такой организации работы молодой специалист будет ощущать себя членом коллектива и добросовестно, инициативно исполнять свои служебные обязанности.

*Предаттестационный период (вторые три месяца работы)* начинается с отчета молодого специалиста на оперативном совещании о результатах работы за три месяца. Этот срок достаточен для адаптации в коллективе, поскольку постоянное общение с коллегами по служебным и неслужебным вопросам помогает преодолеть неуверенность и стеснительность. Кроме того, у молодого специалиста уже есть определенные результаты и даже первые успехи.

На оперативном совещании заслушивать наставника и тех работников, которые в соответствии с планом индивидуальной подготовки приняли участие в работе с молодым специалистом.

Результаты оперативного совещания подлежат анализу и используются в дальнейшей работе с молодым специалистом.



Предаттестационный период предусматривает комплекс мероприятий, направленных на подготовку молодого специалиста к первой в его профессиональной жизни аттестации – первому профессиональному экзамену.

Аттестация – серьезное испытание, а для большинства – психотравмирующая ситуация, поэтому молодого специалиста необходимо подготовить к ней.

Опыт показывает, что эффективным способом подготовки являются блиц-опросы, которые целесообразно устраивать на еженедельных оперативных совещаниях с привлечением всех оперативных работников. Каждый работник готовит 2–3 вопроса на знание федерального законодательства, приказов Генерального прокурора Российской Федерации и приказов прокурора области, методик проведения надзорных мероприятий.

О блиц-опросе молодой специалист уведомляется заблаговременно, что дает ему возможность быть готовым не только морально, но и теоретически. Многообразие вопросов, необходимость быстро найти правильный ответ и верно сформулировать его, отстаивать свою точку зрения – все это тренировка и закалка молодого специалиста перед аттестацией.

Хороший результат в предаттестационный период дает анализ работы молодого специалиста с учетом результатов аттестации кого-либо из молодых специалистов, лучше – той же прокуратуры.

Совместный с прокурором или наставником анализ работы двух молодых специалистов, сравнение показателей их работы служит хорошим стимулом для молодого специалиста, желающего доказать себе и коллективу, что он не хуже, а даже лучше.

В анализируемый период важно вовлечь молодого специалиста в общественную жизнь коллектива, чтобы он ощущал себя не просто работником, выполняющим служебные обязанности, но и членом коллектива, чувствовал его сплоченность, общность интересов вне службы. Например, можно поручить ему подготовку субботника, благотворительной акции, поздравления ветеранов.

Логичным завершением этого периода является оперативное совещание, на котором до сведения коллектива доводятся итоги работы молодого специалиста за 6 месяцев. При этом его проин-

формируют об основных требованиях, предъявляемых к поведению на заседании аттестационной комиссии, к одежде, к принятию Присяги. На оперативном совещании все работники имеют возможность дать молодому специалисту совет, наказ. Обычно такие совещания проходят в дружественной обстановке, дающей молодому специалисту позитивный заряд накануне ответственного дня.

Основное в организации *дня первичной аттестации* – это обеспечение явки молодого специалиста на заседание аттестационной комиссии и его моральная поддержка.

Результаты аттестации следует обсудить и при необходимости минимизировать негативное отношение молодого специалиста к отрицательным моментам. Например, принятие на свой счет замечаний, адресованных членами аттестационной комиссии прокурору либо наставнику. Положительный эффект имеет присутствие прокурора и наставника при принятии молодым специалистом Присяги прокурора.

Целесообразно в день аттестации провести внеочередное оперативное совещание, на котором поздравить молодого специалиста с прохождением первичной аттестации и поблагодарить всех, кто принимал участие в его подготовке.

В *послеаттестационный период* ни прокурор, ни коллектив, ни сам молодой специалист не должны забывать, что его статус молодого специалиста остается и обуславливает необходимость продолжения его обучения и контроля. Молодой специалист в этот период более самостоятелен, вместе с тем увеличение нагрузки и сложности поручений должно быть поэтапным и адекватным. Возможно внести изменения в распределение обязанностей с учетом результатов работы молодого специалиста, его интереса к тем или иным отраслям надзора, но с учетом приоритета задач, стоящих перед коллективом в целом.

Организованная таким образом работа с молодыми специалистами позволяет максимально эффективно использовать потенциал наставника и всего коллектива, а успехи молодого специалиста объективно отнести к заслугам каждого, что положительно влияет на взаимоотношения и общее настроение в коллективе, делая его «командой», способной работать в любых условиях с наибольшей результативностью.

**С.Н. Будай,**  
профессор кафедры Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук, доцент

## **Организация в органах прокуратуры обучения молодых специалистов**

Наряду с тем, что организация повышения квалификации любого прокурорского работника является одним из элементов кадровой работы, Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) повышение квалификации включено в круг служебных обязанностей прокуроров. Так, ст. 43<sup>4</sup> Закона о прокуратуре в 2014 г. получила новую редакцию, в соответствии с которой дополнительное профессиональное образование прокурорских работников осуществляется не реже одного раза в пять лет. Кроме того, отношение к учебе и рост профессионального мастерства учитываются при решении вопросов о соответствии прокурорского работника занимаемой должности, поощрении и влияют на дальнейшее продвижение по службе. Данные требования в полной мере распространяются на молодых специалистов органов прокуратуры.

В соответствии с п. 2.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 20.02.2013 № 80 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры специализированных прокуратур обязаны уделять особое внимание развитию профессиональных навыков у лиц, впервые принятых на службу в органы прокуратуры, их воспитанию, а в целях формирования у них необходимых для безупречного исполнения служебных обязанностей правосознания, системы ценностей и профессионально значимых свойств личности, оказания им методической и практической помощи в профессиональном становлении активно использовать институт наставничества, привлекая к этой работе наиболее опытных прокурорских работников со стажем, как правило, не менее пяти лет.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 04.10.2010 № 373 «О совершенствовании системы подготовки,

повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников органов прокуратуры Российской Федерации» также предписано развивать институт наставничества, максимально используя его возможности для передачи необходимых практических навыков молодым прокурорским работникам, имеющим стаж службы в органах прокуратуры менее одного года, а также для формирования у них добросовестного отношения к исполнению служебных обязанностей (п. 3.5), уделять особое внимание приобретению молодыми специалистами навыков прокурорской деятельности, обеспечивать индивидуальное планирование их профессиональной подготовки, составление и реализацию планов предаттестационной подготовки, а также индивидуальных планов, предусматривающих поэтапное ознакомление со всеми видами прокурорской деятельности, изучение нормативных правовых актов и организационно-распорядительных документов (п. 3.6), систематически анализировать качество подготовки молодых специалистов к служебной деятельности в органах прокуратуры, умение применять полученные ими знания и навыки на практике, вносить предложения по их совершенствованию (п. 3.7).

Практика организации работы по обучению молодых специалистов показывает, что, процесс обучения включает несколько этапов:

- первый год службы, включая период до аттестации и присвоения молодому специалисту первоначального классного чина;
- второй год службы;
- третий год службы.

Обучение строится на плановой основе и, как правило, осуществляется на основе программы профессиональной подготовки, которая утверждается прокурором субъекта Российской Федерации.

Программа рассчитана на профессиональную подготовку молодых работников органов прокуратуры, от которых требуются прочные и углубленные знания законодательства и навыки его применения, овладение тактикой и методикой проведения прокурорских проверок, ознакомление с методикой расследования уголовных дел, с процедурой участия в судебных процессах, иные знания, умения и навыки.

Единого универсального подхода к подготовке планов и программ обучения быть не может. Каждый молодой специалист приходит на службу в прокуратуру со своим уникальным бага-

жом знаний, навыков и умений. Этот багаж формируется в том числе при обучении будущего юриста в соответствующей образовательной организации. Так, объективно будут отличаться по уровню подготовленности выпускники, прошедшие обучение по целевой программе и освоившие «стандартный» курс подготовки юриста. Первые – это лица, прошедшие комплексную процедуру отбора для службы в органах прокуратуры, направленные для обучения по целевым направлениям прокуратур субъектов Российской Федерации в институтах (филиалах) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, институтах прокуратуры в составе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, Саратовской государственной юридической академии, Уральского государственного юридического университета. Молодые специалисты, успешно окончившие обучение по таким целевым направлениям и принятые на службу в органы прокуратуры, требуют значительно меньших усилий для их адаптации к прокурорской деятельности.

В целом профессиональная учеба молодого специалиста должна соответствовать следующим критериям:

быть ориентированной на расширение общего кругозора и углубление знаний по конкретному направлению прокурорской деятельности;

тесно увязываться с судебной и прокурорской практикой;

быть непрерывной;

содержать элементы обучения использованию в работе современных технических средств;

быть единой (по основным параметрам) для всех отраслевых подразделений органов прокуратуры.

Наибольшее значение имеет первый год подготовки молодого специалиста. При составлении программы первого года обучения целесообразно предусмотреть следующие мероприятия:

ознакомление с требованиями к работникам органов прокуратуры, изложенными в Законе о прокуратуре, с ограничениями, запретами и обязанностями, связанными с федеральной государственной службой, которые предусмотрены антикоррупционным законодательством, Правилами внутреннего трудового распорядка прокуратуры субъекта Федерации;

согласование примерного плана подготовки молодого специалиста;

обязательное издание прокурорами городов, районов и приравненными к ним специализированными прокурорами распоряжения о назначении наставника. В отношении работников, проходящих службу в аппарате прокуратуры субъекта Федерации, приказ о назначении наставника издается прокурором субъекта Федерации;

самостоятельное глубокое изучение молодым специалистом Закона о прокуратуре;

ознакомительную стажировку в структурных подразделениях аппарата прокуратуры субъекта Федерации по планам стажировок работников прокуратуры на полугодие;

изучение работы канцелярии горрайспецпрокуратуры и порядка делопроизводства в соответствии с Инструкцией по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.12.2011 № 450;

изучение приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации и прокурора субъекта Федерации;

обязательное, независимо от занимаемой по штатному расписанию должности, участие в надзорных проверках по основным направлениям прокурорской деятельности, участие в рассмотрении судами уголовных, гражданских дел, подготовка проектов протестов, представлений, постановлений, предостережений, исков, изучение нарядов под непосредственным руководством наставника;

изучение действующего законодательства, постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации, постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации, методик проведения проверок исполнения законов, информационных писем, положительного опыта, судебной практики, материалов периодического издания Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, издаваемых прокуратурой субъекта Федерации методических пособий и иных материалов.

Так, в прокуратуре Чувашской Республики издаются Информационный бюллетень прокуратуры Чувашской Республики (основной), Информационный бюллетень прокуратуры Чувашской Республики (уголовно-судебная и гражданско-судебная практика для прокуроров), Информационный бюллетень прокуратуры Чувашской Республики (надзор за следствием и дознанием); подготовлены такие полезные для изучения молодыми спе-

специалистами материалы, как «Лучшая судебная речь государственного обвинителя».

При самостоятельной подготовке молодым специалистам необходимо активно использовать различные информационно-правовые базы прокуратур субъектов Российской Федерации.

Так, прокуратурой Чувашской Республики предусмотрено создание специализированного информационного блока «Документы прокуратуры Чувашской Республики» в правовой системе «Гарант» для внутреннего пользования работниками прокуратуры.

Прокуратура Краснодарского края самостоятельно поддерживает информационно-справочную систему, подготовленную отделом организационного, информационно-аналитического обеспечения и контроля исполнения. Система содержит организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, информационные письма, методические материалы, судебную практику, решения коллегии и иные необходимые для эффективной учебы и работы материалы и документы.

Важный для любого прокурорского работника, а особенно для молодого специалиста, этап служебной деятельности в первый год его подготовки – аттестация. В предаттестационный период полагаем положительной практику сдачи молодым специалистом дифференцированного зачета соответствующей комиссии, в состав которой могут включаться прокурор-руководитель, наставник и иные прокурорские работники из числа наиболее опытных.

После успешной аттестации целесообразно обратить особое внимание на практическую часть обучения. В этот период, составляющий, как правило, шесть месяцев, дальнейшая подготовка молодого специалиста предполагает:

стажировку у старших помощников прокурора субъекта Федерации, в структурных подразделениях аппарата прокуратуры субъекта Федерации, базовой прокуратуре;

участие в научно-практических конференциях, учебно-методических семинарах, проводимых прокуратурой субъекта Российской Федерации, а также базовой прокуратурой, в семинарских (в том числе межведомственных) занятиях, организуемых в горрайспецпрокуратурах;

самостоятельную работу по повышению квалификации согласно индивидуальному плану, составляемому на полугодие, а также плану подготовки молодого специалиста;

обучение в межрегиональном центре профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих.

Программа второго года подготовки может включать:

самостоятельную подготовку по индивидуальному плану учебы;

участие в научно-практических конференциях, учебно-методических семинарах, проводимых с участием прокуратуры субъекта Российской Федерации, в семинарских (в том числе межведомственных) занятиях, организуемых в горрайспецпрокуратурах, как правило, являющихся базовыми;

стажировку у старших помощников прокурора субъекта Российской Федерации, в структурных подразделениях аппарата прокуратуры субъекта Федерации, базовой прокуратуре;

обучение в межрегиональном центре профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих.

По итогам второго года подготовки составляется отчет, в плане подготовки делается соответствующая запись, определяются задачи третьего года подготовки молодого специалиста.

По итогам второго года учебы горрайспецпрокурорами и начальниками структурных подразделений прокуратуры субъекта Федерации после всестороннего, тщательного изучения деловых и личных качеств молодого специалиста при наличии у него навыков руководства, умения организовать и направлять работу коллектива может рассматриваться вопрос о выдвижении его в резерв.

Необходимо отметить важную роль в подготовке прокурорских работников – молодых специалистов межрегиональных центров профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих (далее – Центры), которые располагаются в Санкт-Петербурге, Саратове, Екатеринбурге и Хабаровске. Центры осуществляют свою деятельность в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27.01.2012 № 24 «Об утверждении Типового положения об учебно-методическом отделе прокуратуры – межрегиональном центре профессионального обучения прокурор-



ских работников и федеральных государственных гражданских служащих».

При организации обучения в Центрах учитывается, что слушателями являются молодые специалисты, которые, как правило, в связи с непродолжительным сроком службы в органах прокуратуры не имеют достаточных практических навыков работы. В связи с этим работа Центров имеет четко выраженную практическую направленность, а процесс обучения обеспечивается примерно в равном соотношении преподавателями вузов и практическими работниками.

Тематика учебных программ, по которым обучаются слушатели Центров, определяется конкретным видом прокурорской деятельности. Вместе с тем во все учебные программы старших помощников, помощников прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур в обязательном порядке включены темы, посвященные формированию статистической отчетности в органах прокуратуры; работе по рассмотрению и разрешению заявлений, жалоб и иных обращений, осуществлению приема граждан; культуре письменной и устной речи прокурорского работника; этике прокурорского работника; работе со средствами массовой информации; использованию справочных информационных систем; осуществлению надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции и т.д.

Положительно зарекомендовала себя практика обеспечения молодых специалистов в процессе обучения в Центрах методическими рекомендациями, образцами документов, рекомендациями по организации и ведению архивной документации, а также образцами актов прокурорского реагирования по основным направлениям деятельности.

Например, при обучении слушателей в Санкт-Петербургском межрегиональном центре профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих в 2014 г. сотрудниками Центра для каждого потока были разработаны уникальные учебно-методические материалы: рабочие тетради (делопроизводителя; прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законодательства о противодействии незаконной миграции; прокурора, осуществляющего надзор за исполнением бюджетного законода-

тельства; прокурора, осуществляющего надзор за исполнением Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»), справочники, сборники основных правовых актов в конкретном направлении, памятки и иные материалы, которые выдаются слушателям перед началом обучения.

Соответствующие руководители прокуратур субъектов Федерации уделяют значительное внимание повышению качества обучения работников прокуратуры в Центрах. После завершения обучения слушатели Центров проходят анонимное анкетирование, целью которого является выяснение отношения слушателей к организации и проведению обучения, пробелов в учебной программе и ее корректировка для достижения большей эффективности.

Так, анализ результатов анонимного анкетирования слушателей в Свердловском межрегиональном центре профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих в 2014 г. показал, что в качестве положительных моментов слушателями указаны разносторонняя тематика занятий, сбалансированное сочетание теоретической и практической сторон изложения материала, привлечение к занятиям работников прокуратуры, с которыми можно обсудить практические вопросы, а также возможность обмена опытом с коллегами из разных регионов, умелая организация курсов, хорошие бытовые условия и организация досуга, проведение культурно-массовых мероприятий. Положительно отмечено также применение при проведении лекций и семинарских занятий мультимедийных технологий, позволяющих наглядно демонстрировать схемы, графики, образцы документов и т.д.

Кроме того, анализ эффективности и качества обучения слушателей проводится на основании поступающих из прокуратур субъектов Российской Федерации отзывов о служебной деятельности прокурорских работников после обучения в межрегиональном центре.

Программа третьего года подготовки осуществляется в тех же формах, что и второго, но допускает, кроме прочего, учебу в институтах (филиалах) Академии Генеральной прокуратуры Рос-

сийской Федерации согласно планам набора слушателей в них. Академия является центральным звеном в системе повышения квалификации и профессиональной переподготовки всех прокурорских работников и в целях более полного охвата обучающихся слушателей постоянно увеличивает число институтов (филиалов), которые располагаются в Санкт-Петербурге, Иркутске, Симферополе и Казани. Кроме того, в соответствии с приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 04.10.2010 № 373 «О совершенствовании системы подготовки, повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников органов прокуратуры Российской Федерации», от 21.12.2011 № 438 «О взаимодействии органов прокуратуры и Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации» научные и педагогические работники Академии проводят выездные занятия в органах прокуратуры, принимая активное участие в обучении молодых специалистов.

Подготовка молодого специалиста, зачисленного в резерв для выдвижения на вышестоящую должность, проводится по специальной программе.

Помощь и контроль на втором и третьем годах подготовки осуществляют горрайспецпрокурор (начальник отдела прокуратуры субъекта Федерации), зональный прокурор, наставник и кадровая служба.

Отчеты о проделанной работе молодых специалистов, а также их наставников за первый, второй и третий годы заслушиваются на заседаниях аттестационной комиссии согласно графику.

Таким образом, организация обучения молодых специалистов охватывает все звенья системы повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников прокуратуры: обучение по месту прохождения службы, в базовой прокуратуре, межрегиональных центрах профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих, Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Отмечая в целом эффективность деятельности всех ответственных за обучение молодых специалистов лиц, необходимо отметить отдельные недостатки в рассматриваемом направлении кадровой работы. Так, при работе с молодыми специалистами не

всегда в планы индивидуальной подготовки вносятся коррективы в связи с принятием новых нормативных правовых актов; нередко работа с молодым специалистом прекращается после аттестации; в случае увольнения, а также перевода наставника или молодого специалиста на другую должность не всегда производится замена наставника.

**Е.А. Петренко,**  
прокурор г. Шахты  
Ростовской области

**Об опыте работы прокуратуры г. Шахты  
по реализации приказа Генерального прокурора  
Российской Федерации от 07.05.2010 № 195  
«О мерах по совершенствованию взаимодействия  
с общественными организациями ветеранов  
и пенсионеров прокуратуры» при воспитании кадров**

Во исполнение приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2010 № 195 «О мерах по совершенствованию взаимодействия с общественными организациями ветеранов и пенсионеров прокуратуры» в прокуратуре г. Шахты Ростовской области организовано постоянное взаимодействие с ветеранами и пенсионерами прокуратуры в том числе по вопросам совершенствования прокурорского надзора, подбора, воспитания и обучения прокурорских кадров, преемственности поколений.

Так, в городе действует отделение общественной организации ветеранов и пенсионеров прокуратуры Ростовской области, в состав отделения ветеранов входит семь человек. Для работы Совета ветеранов в прокуратуре города созданы необходимые условия – предоставлен оборудованный кабинет.

Возглавляет отделение почетный работник прокуратуры СССР Юрий Андреевич Тимошенко, который 40 лет отдал органам прокуратуры, 20 возглавлял прокуратуру г. Шахты. Сейчас ему 86 лет. Тем не менее он практически ежедневно бывает в прокуратуре, оказывает помощь работникам, знакомится с основными приказами, информационными письмами областной

прокуратуры, присутствует на семинарах, оперативных совещаниях.

Ветераны и пенсионеры взаимодействуют с работниками прокуратуры города в различных формах и по разным направлениям, принимают активное участие в общественной жизни. Регулярно проводятся совместные встречи, на которых обсуждаются вопросы осуществления надзорных полномочий, обмена опытом (некоторые из них работают адвокатами, юристами, судьями).

Одним из важных проявлений такого взаимодействия стало создание первого в Ростовской области музея истории территориальной прокуратуры. Несмотря на то что прокуратура города – вторая по штатной численности в области и много ее воспитанников достойно работали и работают в других прокуратурах, информация о ее истории практически отсутствовала. Не сохранилось соответствующих документов, фотографий и иных данных о бывших работниках.

Ю.А. Тимошенко оказался единственным человеком, у которого имелись какие-то сведения об истории прокуратуры. Благодаря ему и совместной работе с городским музеем, архивом, муниципальной газетой и другими источниками удалось найти данные о всех прокурорах, трудившихся после Великой Отечественной войны.

Например, биография прокурора г. Шахты с 1958 по 1960 г. Виктора Алексеевича Ковалева, ставшего впоследствии прокурором Чувашской АССР, была получена от коллег из прокуратуры Чувашии.

Большинство экспонатов, в том числе награды, предоставили ветераны, пенсионеры и их родственники. Небольшой музей разместился в зале, где проводятся планерки, координационные, кустовые совещания, учеба кадров.

Открытие музея и положительная оценка данной деятельности руководством областной прокуратуры привели к тому, что практически во всех прокуратурах районного звена Ростовской области стали появляться стенды, уголки, посвященные истории.

В новом здании областной прокуратуры в 2015 г. появился великолепный музей истории прокуратуры Ростовской области, в котором имеются и экспонаты, предоставленные прокуратурой г. Шахты.

Кроме того, в декабре 2014 г. автором совместно с Ю.А. Тимошенко издана книга «На страже закона», посвященная

истории городской прокуратуры, в подготовке которой принимали участие все работники прокуратуры, а также пенсионеры.

Продолжаются поиски новых исторических материалов в целях расширения экспозиции музея. Так, бывший прокурор Ростовской области А.Д. Янюшкин передал в дар музею часть своего форменного обмундирования и фотографии Генерального прокурора СССР А.М. Рекункова.

В связи с 70-й годовщиной Победы в Великой Отечественной войне совместно с ветеранами подготовлены памятные стенды, отражающие заслуги прокурорских работников в годы войны. Вспомнили всех прокуроров, которые сражались за Родину. Был подготовлен отдельный стенд, посвященный истории Нюрнбергского процесса.

Шахтинская прокуратура является базовой, поэтому прокурорские работники со всей области, приезжающие на стажировку, всегда посещают музей. Ознакомительную экскурсию проводит ветеран прокуратуры Ю.А. Тимошенко.

Взаимодействие с ветеранами и пенсионерами играет большую роль в наставничестве, оказывает обучающее и воспитательное воздействие при становлении молодых работников прокуратуры.

Практикуется привлечение ветеранов и пенсионеров к подготовке молодых специалистов, оказанию им помощи в овладении профессией. Такого рода воспитательная работа<sup>1</sup> направлена на обеспечение организованности и порядка в работе, служебной дисциплины молодых сотрудников, предупреждение нарушений закона, конфликтов, улучшение социально-психологического климата в коллективе, профилактику и пресечение негативных явлений, позволяет сформировать позитивное отношение работников к деятельности прокуратуры и реализовать на практике те требования, которые предъявляет Генеральный прокурор Российской Федерации к подбору и введению в должность молодых специалистов как будущего прокуратуры России.

Ветераны и пенсионеры принимают участие в проведении семинарских занятий, лекциях, совещаниях, на которых обсуждаются новые правовые издания, разъяснения законодательства,

---

<sup>1</sup> Более подробно по этому вопросу см.: *Хатов Э.Б.* Организация патриотической и воспитательной работы в органах прокуратуры: лекция / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015.

вопросы организации прокурорского надзора по направлениям деятельности. Семинарские занятия проводятся также с участием представителей правоохранительных органов, Шахтинского городского суда и других служб и ведомств. При выборе темы семинарского занятия учитывается ее актуальность в правоприменительной практике. Например, на совещании по итогам работы за 2015 г. Ю.А. Тимошенко выступил с докладом об эффективности работы по предупреждению преступлений, рассказав о своем видении совершенствования форм и методов работы в данном направлении.

Опыт ветеранов используется при проработке актуальных проблем практики прокурорского надзора. В целях своевременного выявления нарушений закона, защиты и восстановления прав и законных интересов граждан с Советом ветеранов и пенсионеров обсуждаются проблемы населения, анализируются жалобы, нарушения законов, на основе их предложений планируется проведение проверок.

Ветераны активно участвуют в разъяснении и пропаганде российского законодательства. Так, Ю.А. Тимошенко регулярно проводит лекции и беседы в образовательных организациях города о деятельности прокуратуры. В текущем году совместно проведены уроки памяти Нюрнбергского процесса.

Ежегодно работники прокуратуры вместе с ветеранами и пенсионерами поздравляют ветеранов Великой Отечественной войны, проводятся торжественные мероприятия с участием руководства прокуратуры области. Не остаются без внимания и вдовы ветеранов.

Кроме этого, прокуратура города совместно с ветеранами оказывает помощь семьям ушедших из жизни работников прокуратуры и их близких в организации и проведении ритуальных мероприятий.

Стало традицией после прохождения первичной аттестации вручать молодым специалистам в торжественной обстановке книгу об истории прокуратуры с пожеланием вписать в нее новые страницы с их именами.

**Е.А. Мостовщиков,**  
прокурор Великого Новгорода  
Новгородской области

## **Организация прокурором города Великий Новгород деятельности по рассмотрению обращений граждан**

Одной из основных задач органов прокуратуры Российской Федерации является защита прав и свобод человека и гражданина. Данная правозащитная функция прокуратуры отчетливо проявляется и при рассмотрении обращений граждан о нарушении их прав в различных сферах общественных отношений.

Выполнение указанной задачи возможно при надлежащей организации работы по рассмотрению обращений граждан в органах прокуратуры, в частности, районного звена. При этом необходимо упорядочить деятельность подчиненных работников, рационально распределить обязанности, вопросы контроля, а также обеспечить надлежащие учет и отчетность.

Так, грамотно организовать работу, повысить уровень исполнительской дисциплины по рассмотрению обращений граждан, составлению соответствующих статистических карточек в прокуратуре Великого Новгорода помогли следующие мероприятия:

закрепление в распоряжении о распределении обязанностей за конкретным лицом (лицами) обязанности по приему, регистрации, учету обращений и ведению книг (журналов) первичной отчетности;

установление ответственности исполнителей за объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращений;

своевременное отражение в статистических и контрольных карточках необходимых сведений.

Одним из способов повышения качества рассмотрения обращений и заявлений граждан является проведение тематических семинаров. Вопросы нарушения сроков разрешения обращений и иные недостатки обсуждаются на оперативных совещаниях при прокуроре города. Главной целью проведения подобного рода мероприятий является выработка мер, направленных на предупреждение нарушений.



Руководители прокуратур, выполняя управленческие функции, обязаны осуществлять контроль и проверку исполнения. Эффективный контроль за своевременным и полным рассмотрением обращений граждан позволяет осуществлять АИК «Надзор». При отсутствии такой системы исполнителю устанавливаются промежуточные сроки, контролируют ход проверки. Одна из форм контроля – заслушивание отчетов на оперативном совещании. Возможно применение иных форм контроля.

Непростая социально-экономическая ситуация в стране требует выработки дополнительных мер, новых форм и методов работы по приему граждан, направленных на оперативное устранение нарушений прав заявителей, снижение социальной напряженности в обществе, а также на укрепление доверия со стороны населения к органам прокуратуры. Одной из таких форм является выезд для проведения личного приема в труднодоступные и отдаленные районы.

Так, во время выезда было рассмотрено обращение инвалида III группы, принятого на личном приеме прокурором города, по вопросам непредоставления администрацией областного центра жилого помещения и невыполнения электроснабжающей организацией мероприятий по технологическому присоединению к электрическим сетям жилого дома заявителя. Мерами прокурорского реагирования нарушенные права гражданина восстановлены.

Реализация права на обращение граждан пожилого возраста и инвалидов, нуждающихся в уходе, бытовом и медицинском обслуживании, может осуществляться непосредственно по месту их проживания или нахождения в учреждениях социального обслуживания.

Например, при посещении в феврале государственного социального учреждения «Дом ветеранов» от проживающих лиц получено обращение о ненадлежащем освещении прилегающей территории. По результатам проверки приняты меры прокурорского реагирования, направленные на понуждение администрации Великого Новгорода к устранению выявленных нарушений.

В минувшем году активно использовалась такая форма работы с населением, как встречи с трудовыми коллективами, на которых разъяснялось действующее законодательство, особое внимание обращалось на защиту нарушенных прав граждан. По

результатам таких встреч в прокуратуру города за защитой своих прав, связанных с получением заработной платы, обратились 139 работников предприятий города.

Актуально также взаимодействие со средствами массовой информации. Так, проведение «горячих линий» является одним из способов получения информации о нарушениях прав граждан.

К примеру, в марте совместно с редакцией газеты «Новгород» проведена «горячая линия» по вопросам жилищного законодательства, которая вызвала значительный интерес жителей города.

По результатам проверки обращений, поступивших в прокуратуру в марте и апреле в ходе «горячей линии» по вопросам нарушения трудовых, социальных прав, обеспечения льготных категорий граждан лекарственными препаратами и изделиями медицинского назначения по бесплатным рецептам, в суд направлено 21 исковое заявление в защиту прав граждан. В настоящее время иски находятся на стадии рассмотрения.

Следует также обратить внимание на практику проведения совместных приемов руководителей органов прокуратуры, органов местного самоуправления и правоохранительных органов.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45 предписано не реже одного раза в полугодие проводить комплексный анализ поступивших обращений и практики их разрешения, итоги анализа использовать для прогнозирования и планирования надзорной деятельности.

Например, на основании анализа обращений граждан в план работы прокуратуры Великого Новгорода на первое и второе полугодия 2015 г. были включены проверки исполнения органами местного самоуправления федерального законодательства при предоставлении платных медицинских услуг и исполнения учреждениями социального обслуживания законодательства при обеспечении условий проживания инвалидов и пенсионеров в домах-интернатах. В ходе проверок обнаружены многочисленные нарушения, которые послужили основанием для принятия мер реагирования. Выявленные нарушения устранены.

Анализ обращений и заявлений граждан позволяет оперативно реагировать на поступающие сигналы о нарушении закона.

Так, в связи с многочисленными обращениями в марте 2015 г. приняты меры по восстановлению нарушенных прав более 4 тыс. граждан при определении порядка расчета платы за пользование жилым муниципальным помещением (платы за наем). По результатам рассмотрения представления осуществлен перерасчет всем гражданам на общую сумму более 1398 тыс. руб.

Итоги анализа практики рассмотрения обращений и заявлений граждан могут использоваться при планировании координационной деятельности по борьбе с преступностью и совместных мероприятий по выявлению правонарушений в рамках межведомственных рабочих групп.

В частности, в рамках деятельности межведомственной рабочей группы по противодействию правонарушениям и преступлениям в экономической и социальной сферах прокуратурой и УВД по г. Великому Новгороду в марте проведена проверка по обращениям граждан о невыплате работодателем заработной платы на протяжении более трех месяцев. В действиях работодателя обнаружены признаки преступления, и по материалам совместной проверки в апреле 2016 г. возбуждено уголовное дело по ст. 145<sup>1</sup> УК РФ.

Своевременный анализ поступивших и разрешенных жалоб и обращений помогает выявить и недостатки в работе органов прокуратуры.

Примером может служить увеличение количества удовлетворенных жалоб на действия (бездействие) и решения органов дознания и следователей при рассмотрении, разрешении сообщений о преступлениях. Это свидетельствует как о неисполнении требований федерального законодательства поднадзорными органами, так и об отсутствии упреждающего прокурорского надзора на данном направлении и необходимости принятия мер по его активизации.

В заключение необходимо заметить, что совершенствование работы с обращениями граждан способствует повышению авторитета прокурора, а главное – уменьшению количества нарушений прав и свобод человека и гражданина.

**А.В. Агутин,**  
профессор кафедры Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор

**Г.Л. Куликова,**  
декан факультета Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

### **Цель как компонент внутрисистемной организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях**

Потенциал внутрисистемной организации прокурорского надзора за приемом, регистрацией и разрешением сообщений о преступлениях нельзя недооценивать, но нельзя и переоценивать. Ведь вся внутрисистемная организация имеет одну цель – создать надлежащие условия для того, чтобы надзор был эффективным. В этом смысле организация надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях состоит в способности и необходимости выбора тех целей, которые возможно реализовать на практике, иначе она теряет собственное содержание, организационную силу и превращается в «информационную или разъяснительно-популяризаторскую деятельность»<sup>1</sup>.

Цель является необходимым компонентом внутрисистемной организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Когда ведем речь о цели организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, то в нашем понимании она является осознаваемым явлением. В тех ситуациях, когда в ходе организации прокурорского надзора за исполнением законов цель дости-

---

<sup>1</sup> *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций. М., 1997. С. 27.

гается не осознанно, правильнее вести речь не о цели, а о ее рефлексе. «В широком смысле, – пишет Н.И. Ропиков, – рефлекс цели означает движение к предмету, явлению, овладению ими... ..рефлекс вообще служит средством приспособления организма к среде, означает целесообразные реакции на ее достижение. Рефлекс цели, особенно в его инстинктивной форме, весьма устойчив и продолжает действовать даже при изменившихся условиях, т.е. тогда, когда он теряет свое приспособительное значение, идет вопреки целесообразному поведению»<sup>1</sup>.

Цель организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях является системообразующим компонентом внутрисистемной организации прокурорского надзора. Она обеспечивает возможное, желаемое и необходимое состояние организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Цель организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях – это тот образ рассматриваемой организации, который необходимо воплотить в жизнь.

Цели организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях имеют одну важную специфику – они имеют практическую направленность. В организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях цели операциональны. Они замкнуты на практику прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. В этом отношении цели организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях обусловлены реальными возможностями того или иного органа прокуратуры. Они формулируются с учетом всей совокупности внутрисистемных компонентов организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. При этом особое внимание обращается на состояние законности и правопорядка на территории (объекта) субъекта Российской Федерации, борьбы с преступностью, прокурорской, судебной и

---

<sup>1</sup> Ропиков Н.И. Категория цели: проблемы исследования. М., 1980. С. 33.

следственной практики, практики деятельности правоохранительных и контролирующих органов, прогнозирование, определение приоритетных направлений деятельности и планирование работы и т.д.

Цель организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях на уровне района (города) не может рассматриваться в отрыве от иерархически упорядоченной структуры целей организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в целом, включая и его отраслевой уровень. В своей совокупности эти цели<sup>1</sup> составляют систему целей организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях и имеют следующие особенности. Во-первых, цель организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях и цель организации прокурорского надзора при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях как отрасли государственной деятельности являются постоянными (неизменными) при условии неизменности социально-правовой системы. Во-вторых, в постоянстве (одинаковости) родовой (видовой) цели для всех прокуроров, осуществляющих организацию прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. С этой точки зрения цель организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях является средством (задачей) обеспечения согласованности целей всех прокуроров, осуществляющих надзор за приемом, регистрацией и разрешением сообщений о преступлениях, независимо от уровня функционирования.

Система целей организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях является способом ее интеграции. И не только. Взаимосвязанная и взаимообусловленная система целей организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: *Азутин А.В., Трошкин Е.З., Паньшин В.И.* Организационно-правовой механизм обеспечения национальной безопасности ресурсами уголовного судопроизводства: монография. М., 2014. С. 82–85.

способна выступить в качестве действенного его ресурса, своим потенциалом оказывающего воздействие на его действенность и эффективность. В этом смысле «цели выступают как ценности, становятся определенными стандартами отношений или поведения... служат одним из важнейших факторов устойчивости общественной системы»<sup>1</sup>.

В нашем случае цели организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, с одной стороны, становятся для прокуроров стандартами их надзорной деятельности, а с другой – фактором устойчивости самого прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере. Цели организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, будучи ценностями, являются тем явлением, которое ценимо не только в среде прокуроров, но и в глазах российской общности. В этом и состоит побудительная сила (мотив) организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. «Ценность, – пишет М.Н. Волкова, – это не просто мотив, а мотив, характеризующийся определенным местом в системе соотношений субъекта»<sup>2</sup>.

На уровне отрасли государственной деятельности организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях свойственна так называемая телеологическая цель. Телеологическая цель организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях – это такая цель, которая заложена в прокурорском надзоре как в отрасли государственной деятельности. Она может и не упоминаться. Однако такое упоминание вовсе не говорит в пользу ее отсутствия. По своему предназначению телеологическое (целевое) обоснование является одним из частных случаев проявления определенности и устойчивости организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистра-

---

<sup>1</sup> Малько А.В. Цели и средства в праве и правовой политике / А.В. Малько, К.В. Шундигов. Саратов, 2003. С. 13.

<sup>2</sup> Волкова М.Н. Деятельностный подход и категория деятельности в психологии: учеб. пособие. Владивосток, 2007. С. 10.

ции и разрешении сообщений о преступлениях как на уровне отрасли, так и на уровне города (района).

Система целей организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях обеспечивает ее ясность. Она выступает в качестве идеального, внутреннего побуждающего мотива организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, «обеспечивает его определенность и устойчивость»<sup>1</sup>. Определенность и устойчивость организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях влечет за собой формирование ее действенности.

Устойчивость организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях – это постоянная цель и условие обеспечения действенности надзорной деятельности прокурора в данной сфере. Сама по себе устойчивость – это приобретенное новое системное качество организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Устойчивость организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях является залогом снижения психологической напряженности и конфликтности в ходе осуществления прокурором деятельности по рассматриваемому виду надзора. Кроме того, устойчивость организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях является ярким свидетельством того, что в основе рассматриваемой организации лежит система ценностей нашего народа. В силу чего организация прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях способна оказывать сопротивление и даже нейтрализовать дезорганизационное воздействие, которое, например, обусловлено средой функционирования (внешней средой).

Устойчивость организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сооб-

---

<sup>1</sup> Ерашова О.С. Организационно-правовой механизм доказывания в отечественном досудебном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 7.



щений о преступлениях не должна превращаться в самоцель. Надо помнить – устойчивость является приобретенным системным свойством организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. По этой причине ее нецелесообразно поддерживать посредством создания специального структурного подразделения (или выделения должности), наделенного (-ой) контрольными полномочиями, чьим предназначением является исключительно или главным образом поддержания или сохранение устойчивости системы организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

Нецелесообразность создания (выделения) специального контрольного подразделения (должности) мы объясняем тем, что оно непосредственно не включено ни в организацию, ни в осуществление прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Контрольные подразделения, не включенные непосредственно в рассматриваемую деятельность, нуждаются в самоутверждении. Такое самоутверждение способно повлечь за собой ряд негативных последствий, например снижение самостоятельности в ходе организационной деятельности прокурора при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. В результате контрольные подразделения будут стремиться расширить свои полномочия, контролировать не только результат, но и сам процесс организационной деятельности прокурора при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Следствием такой подмены будет возникновение следующей ситуации: решение будет приниматься «работником подразделения по контролю и оказанию помощи, а нести ответственность за его правильность будет сотрудник, осуществляющий оперативно-управленческую деятельность, либо руководитель курируемого «контрольником» подразделения»<sup>1</sup>.

Цель объективирует потребности в организации прокурорского надзора за исполнением законов о приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Цель организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регист-

---

<sup>1</sup> Глазунова Н.И. Государственное управление: учеб. для вузов. М., 2004. С. 136–137.

рации и разрешении сообщений о преступлениях без соответствующей организационной деятельности прокурора мертва. Организация прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях является целенаправленной деятельностью прокурора. Логика целенаправленной деятельности прокурора «указывает нам цели, которых мы должны достичь, а психология должна показать, как их достичь»<sup>1</sup>.

Без цели нет организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. «Даже блуждание в лабиринте, – пишет А.П. Попов, – имеет свою цель – выйти из лабиринта. Ариадна снабдила своего возлюбленного средством для достижения цели»<sup>2</sup>. Целенаправленность организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях предполагает «постановку генеральной цели, все более конкретных подцелей различного уровня, доводимых в конце концов до идущих в определенной последовательности действий, необходимых для достижения каждой промежуточной, а тем самым и генеральной цели, с указанием исполнителей всех этих действий, сроков исполнения, а также координирующей инстанции»<sup>3</sup>.

Целенаправленность организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях по своей форме объективна. Она проявляется в конкретных приказах, распоряжениях, планах и т.п. Восприятие прокурором целенаправленности в ходе организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях приводит к ее субъективизации. В этой ситуации речь должна идти не о целенаправленности, а о целеполагании.

Целеполагание организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях – это мыслительно-логический процесс,

---

<sup>1</sup> *Рассел Б.* Исследование значения и истины / пер. с англ. Е.Е. Ледникова, А.Л. Никифорова. М., 1999. С. 277.

<sup>2</sup> *Попов А.П.* Целеполагание в современном отечественном уголовном судопроизводстве. Пятигорск, 2005. С. 33.

<sup>3</sup> *Лазарев Б.М.* Перестройка государственного управления: организационно-правовые вопросы. М., 1987. С. 53.

характеризующийся формированием образа предстоящей организации прокурорской деятельности на основе знания о ней, среде ее функционирования, а также средств, необходимых для объективизации сформированного образа. Целеполагание теснейшим образом взаимосвязано и взаимообусловлено не только с культурной системой как проявлением менталитета, но и с духовно-нравственной составляющей, включая и ценности российского народа.

**В.А. Колчин,**  
прокурор Ленинского района  
г. Астрахани Астраханской области

**Деятельность прокуратуры Ленинского района  
г. Астрахани Астраханской области  
по защите трудовых прав граждан**

Защита права работников на оплату труда средствами прокурорского надзора основывается в первую очередь на Конституции Российской Федерации (ст. 37), а также на федеральных законах: Трудовом кодексе (ТК РФ), Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, «О прокуратуре Российской Федерации»; ведомственных нормативных актах Генерального прокурора Российской Федерации: приказе от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (п. 7.1–7.2), указаниях от 06.07.2000 № 107/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране труда на предприятиях и в организациях всех форм собственности», от 14.11.2008 № 229/7р «Об организации прокурорского надзора в связи с принимаемыми Правительством Российской Федерации мерами по оздоровлению ситуации в финансовом и других секторах экономики» (п. 2.2–2.7), от 08.06.2015 № 287/7 «Об усилении прокурорского надзора в условиях неблагоприятных внешнеэкономических и внешнеполитических факторов» (п. 1.1, 1.3, 1.7); на судебной практике: постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового

кодекса Российской Федерации», от 28.01.2014 № 1 «О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних», от 02.06.2015 № 21 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении законодательства, регулирующего труд руководителя организации и членов коллегиального исполнительного органа организации», от 24.11.2015 № 52 «О применении судами законодательства, регулирующего труд спортсменов и тренеров»).

Осуществляя прокурорский надзор в этой сфере, прокурор должен учитывать и общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, которые в соответствии со ст.10 ТК РФ являются составной частью правовой системы Российской Федерации и имеют приоритетное применение: Декларация МОТ «Об основополагающих принципах и правах в сфере труда» от 18.06.1998, конвенции № 29 МОТ «Относительно принудительного или обязательного труда» от 28.06.1930, № 95 «Относительно защиты заработной платы» от 01.07.1949, № 135 «О защите прав представителей работников на предприятии и предоставляемых им возможностях» от 23.06.1971, № 132 «Об оплачиваемых отпусках» от 24.06.1970 и др.

Помимо этого, правовое регулирование вопросов оплаты труда осуществляется иными федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти; законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятыми в пределах компетенции.

Опыт прокуратуры Ленинского района г. Астрахани по защите трудовых прав граждан, касающихся несвоевременной выплаты заработной платы, подтверждает значимость и актуальность этого направления деятельности.

Ленинский район г. Астрахани относится к числу промышленных, с локализацией большого количества предприятий и организаций, которые в настоящее время нередко испытывают трудности из-за непростой экономической ситуации в стране в целом, поэтому проблемы с несвоевременной выплатой заработной платы возникают часто. В связи с этим прокуратура активизировала свои

усилия в этом направлении. За период 2013–2015 гг. размер погашенной по району заработной платы благодаря принятым мерам прокурорского реагирования превысил 24 млн руб.

Так, на территории района находятся два предприятия, которые были признаны банкротом и имели по состоянию на 27.04.2016 задолженность по заработной плате свыше 11 млн руб: ООО «Нижеволгоэлектромонтаж» и ООО «Хлебозавод «Болдинский».

На момент признания ООО «Нижеволгоэлектромонтаж» банкротом у предприятия образовалась задолженность по заработной плате перед 255 работниками в размере 7 млн руб.

Прокуратурой района в целях защиты прав этих граждан проведена следующая комплексная работа, направленная на погашение задолженности:

до признания предприятия банкротом в суд в отношении каждого работника направлено заявление о выдаче судебного приказа;

внесены представления об устранении выявленных нарушений;

объявлено предостережение руководителю;

возбуждено три дела об административном правонарушении;

в соответствии со ст. 37 УПК РФ организовано проведение проверки в порядке, предусмотренном ст. 144, 145 УПК РФ, в отношении генерального директора общества;

по информации, направленной прокуратурой района в отношении генерального директора, возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 195 УК РФ (Неправомерные действия при банкротстве).

Вместе с тем принятых мер реагирования оказалось недостаточно, и ситуация с мертвой точки в части осуществления фактических выплат не сдвинулась.

На оперативном совещании при прокуроре Астраханской области было поручено изыскать дополнительные организационные и иные инструменты, чтобы добиться погашения задолженности.

По инициативе районной прокуратуры были проведены межведомственные совещания с представителями налоговой инспекции, пенсионного фонда и фонда социального страхования, представителями следственного комитета и органов внутренних дел. На них же приглашался и арбитражный управляющий, который помимо доклада о результатах своей работы сообщал о про-

блемах, решение которых собравшиеся могли ускорить путем оперативного вмешательства.

Также среди дебиторов предприятия были выделены наиболее крупные, с которыми помимо арбитражного управляющего стали работать и члены межведомственного совещания. Это взаимодействие подразумевало вызов руководителей предприятий должников (дебиторов) в прокуратуру, получение от них объяснений о причинах задолженности и сроках ее погашения. Таким образом, 37 организаций-дебиторов по бесспорным задолженностям начали производить оплату.

Кроме того, по обращениям прокуратуры Ленинского района г. Астрахани к аналогичной работе с предприятиями, зарегистрированными в иных субъектах Российской Федерации, подключились местные прокуроры.

Параллельно активизировалась инициированная прокурором процессуальная проверка на предмет установления признаков преступления, предусмотренного ст. 159 УК РФ, в деяниях дебиторов, проводимая сотрудниками полиции.

В результате совместных действий и принятых мер прокурорского реагирования задолженность по заработной плате по состоянию на 28.04.2016 была погашена в полном объеме (6 888 026,17 руб.).

Положительные результаты принесла работа и с ООО «Хлебозавод «Болдинский».

**А.В. Кукин,**  
заместитель прокурора  
г. Сочи Краснодарского края

**Организация прокурорского надзора  
за исполнением законодательства о защите прав  
инвалидов и маломобильных граждан**

В ходе подготовки к Олимпийским играм перед прокуратурой, органами государственной власти и органами местного самоуправления стояла важная социальная задача – обеспечить равные возможности в использовании городской инфраструктуры для лиц с ограниченными возможностями, гарантировать их пол-

ноценную интеграцию в общество как во время проведения игр, так и в процессе дальнейшей адаптации в городской среде.

Правовые нормы, определяющие основу, цели государственной политики в области социальной защиты инвалидов, а также возлагающие на органы государственной власти, местного самоуправления, организации всех форм собственности обязанности по созданию условий инвалидам для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры, пользования всеми видами пассажирского транспорта, средствами связи и информации, содержатся в Федеральном законе от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Аналогичные положения закреплены в Законе Краснодарского края от 27.04.2007 № 1229-КЗ «Об обеспечении беспрепятственного доступа маломобильных граждан к объектам социальной, транспортной, инженерной инфраструктур, информации и связи в Краснодарском крае».

Минимально необходимые требования доступности к зданиям и сооружениям, а также к связанным со зданиями и с сооружениями процессам проектирования установлены Федеральным законом от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». Указанный нормативный правовой акт обязывает обеспечивать требования доступности в жилых зданиях, объектах инженерной, транспортной и социальной инфраструктур начиная со стадии проектирования и до ввода в эксплуатацию.

Законодатель возлагает на лиц, осуществляющих проектирование и строительство, обязанность обеспечить маломобильным группам граждан досягаемость мест посещения и беспрепятственность перемещения внутри зданий и сооружений; безопасность путей движения (в том числе эвакуационных), а также мест проживания, мест обслуживания и мест приложения труда указанных групп населения.

Кроме того, в соответствии с принципами Конвенции ООН о правах инвалидов от 13.12.2006, подписанной Российской Федерацией в сентябре 2008 г., с учетом требований Международного олимпийского комитета, Международного паралимпийского комитета и международного опыта в системе других документов в области стандартизации, устанавливающих требования по доступности зданий, сооружений и объектов инфраструктуры для

маломобильных групп населения, разработан Свод правил. Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения. СНиП 35-01-2001, которые введены в действие с 01.01.2013.

Конкретные требования по проектированию объектов недвижимости изложены в сводах правил по проектированию и строительству: жилой среды, общественных зданий и сооружений, зданий и помещений с местами труда для инвалидов.

Работа в прокуратуре г. Сочи по обеспечению доступности строилась в следующих направлениях:

1. Сбор и анализ сведений о количестве построенных объектов недвижимости, подлежащих приведению к доступности, о проектируемых и строящихся объектах.

2. Оценка и анализ мер, принимаемых органами местного самоуправления, управлением социальной защиты (ныне министерством) администрации края.

3. Обследование всех объектов, оценка их соответствия установленным требованиям, изучение выданных заключений о соответствии объектов требованиям доступности.

4. Заслушивание результатов работы органов государственной власти, местного самоуправления, подрядных и субподрядных организаций на заседании межведомственной рабочей группы (еженедельно), координация и контроль работы районных прокуроров.

5. Принятие мер реагирования, направленных на понуждение к обеспечению требований доступности.

Приведем некоторые превентивные меры, принятые к подрядным организациям на стадии строительства.

Так, после объявления 72 предостережений руководителям ответственных исполнителей и организаций-подрядчиков при строительстве олимпийских объектов не было допущено нарушений технологии работ, в том числе требований доступности.

Некоторых подрядчиков приходилось понуждать к исполнению градостроительных норм, зачастую связанных с соблюдением требований проектов в части объема и сроков выполнения требований доступности, в судебном порядке (36 исков, в том числе по центральному стадиону вместимостью 40 тыс. зрителей).



Другой категорией исков можно считать заявления о понуждении хозяйствующих субъектов, муниципальных унитарных предприятий и т.д. к обеспечению доступа на принадлежащие либо эксплуатирующиеся ими объекты. Таких исков предъявлено свыше 550, практически все рассмотрены и удовлетворены.

Еще одним рычагом воздействия на организации, построившие гостиницы и иные средства размещения, стало применение судебного понуждения к прохождению классификации объектов туристской индустрии в порядке, определенном приказом Минкультуры России от 03.12.2012 № 1488<sup>1</sup>, которым установлены требования обязательного наличия сервиса для инвалидов. Из 183 объектов – средств размещения гостей Олимпиады, по которым заключены соглашения с АНО «Оргкомитет-2014», по искам прокуроров классифицированы 143 с выполнением требований доступности, и только 40 объектов прошли процедуру самостоятельно.

Вместе с тем органы прокуратуры г. Сочи не ограничились мерами судебного понуждения хозяйствующих субъектов.

В целях обеспечения к началу игр доступной среды в городе органами местного самоуправления был разработан и утвержден План мероприятий по обеспечению безбарьерной среды, в который вошли 1442 объекта городской инфраструктуры, расположенных в Зоне Международного Гостеприимства.

По представлению прокурора города главе Сочи в связи с ненадлежащей реализацией полномочий в указанной сфере городской администрацией были приняты правовые акты, закрепляющие конкретных должностных лиц, началась активная работа по реализации названного Плана.

Предостережения о недопустимости нарушения законодательства об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры и законодательства, регламентирующего организацию и проведение Олимпийских и Паралимпийских игр, объявлены руководителям управлений транспорта и связи, капитального строительства, образования, здравоохранения, культуры, всем руководителям структурных подразделений администрации города, задействованных в обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов.

---

<sup>1</sup> В настоящее время действует приказ от 11.07.2014 № 1215 (примеч. ред.)

Превентивным мерам реагирования подверглись и поставщики материалов, из которых формировались тактильные разметки и т.д., необоснованно затягивавшие срок исполнения обязательств перед строителями.

Руководителям федеральных казенных учреждений ДСД «Черноморье» и «Упрдор Кубань» объявлены предостережения о недопустимости нарушений закона в связи с ослаблением контроля за качеством и сроками выполнения работ по государственным контрактам на федеральных дорогах, на которых в состоянии доступности должны были приводиться светофорные объекты, остановочные пункты, пешеходные переходы.

Основные объекты ФГУП «Почта России» были приведены в состояние доступности после внесения представления руководителю краевого филиала.

Отдельное внимание уделялось работе органов ФССП России по обеспечению исполнения судебных актов. Так, были выявлены факты необоснованного прекращения исполнительного производства при неисполнении судебного решения, при исполнении судебного акта с нарушением закона.

В конечном итоге мерами прокурорского реагирования удалось добиться положительных результатов. Так, если в начале 2013 г. (за период с 2010 по 2012 г.) доступными были не более 500 объектов, то по состоянию на 20.01.2014 – 1230 из 1442, подлежащих приведению в состояние доступности.

К 07.02.2014 – началу игр все объекты, указанные в Плане, были доступны, получена высокая оценка Президента Российской Федерации, экспертов Международного паралимпийского комитета, всероссийских общественных организаций инвалидов.

В настоящее время в Сочи регулярно занимаются физической культурой более 2900 людей с инвалидностью, число которых значительно возросло после того, как инфраструктура города стала для них доступна.

Созданная безбарьерная среда является достойным вкладом России в реализацию Конвенции ООН о правах инвалидов.

**Н.В. Коваль,**  
доцент кафедры Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

### **Организация прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав несовершеннолетних, проживающих в условиях семейного неблагополучия**

Российская Федерация в 1990 г. ратифицировала Конвенцию о правах ребенка, принятую Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г. В Преамбуле Конвенции отмечено, что семье как основной ячейке общества и естественной среде для роста и благополучия всех ее членов и особенно детей должны быть предоставлены необходимая защита и содействие. Ведь только в семье, в атмосфере счастья, любви и понимания ребенок может получить надлежащее воспитание, гармоничное развитие и стать полноценной личностью.

Конституционные гарантии того, что забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей, получили свое дальнейшее развитие в нормах Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ). В нем подробнее раскрыты обязанности родителей по защите прав и законных интересов детей (ст. 56), по их воспитанию, обучению (ст. 63) и содержанию (ст. 80).

Однако, как отмечено в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761, все еще сохраняют свою остроту и далеки от окончательного решения проблемы, связанные с созданием комфортной и доброжелательной для жизни детей среды, поэтому, осознавая всю актуальность и значимость существующих проблем, обеспечение благополучного и защищенного детства объявлено одним из основных национальных приоритетов России.

Зачастую, находясь в состоянии различных общественных и социальных аномалий, родители перестают выполнять возложенные на них обязанности. В таких условиях крайними остаются дети как самая незащищенная и уязвимая категория. Самостоятельно себя защитить они не могут и оказываются в ситуации се-

мейного неблагополучия<sup>1</sup> или, как установлено в законе, в социально опасном положении. Таким ребенком признается несовершеннолетний, который вследствие безнадзорности<sup>2</sup> или беспризорности<sup>3</sup> находится в обстановке, представляющей опасность для его жизни или здоровья либо не отвечающей требованиям к его воспитанию или содержанию, либо совершает правонарушение или антиобщественные действия.

Международное сообщество признает, что дети, живущие в исключительно трудных условиях, есть во всех странах мира и они нуждаются в особом внимании (преамбула Конвенции о правах ребенка).

Российская Федерация, как государство – участник Конвенции, взяла на себя обязательства (ст. 2 Конвенции о правах ребенка) принять все необходимые меры для обеспечения защиты ребенка от всех форм дискриминации или наказания на основе статуса, деятельности, выражаемых взглядов или убеждений ребенка, родителей ребенка, законных опекунов или иных членов семьи, что и пытается реализовать в нормах национального законодательства.

Несмотря на принимаемые меры, основными проблемами в сфере детства по-прежнему остаются распространенность семейного неблагополучия, жестокого обращения с детьми и всех форм насилия в отношении детей, а также низкая эффективность профилактической работы с неблагополучными семьями и детьми, распространенность практики лишения родительских прав и со-

---

<sup>1</sup> Несмотря на то что термин «семейное неблагополучие» активно используется, законодатель, дабы исключить применение в нормах закона «оценочных» понятий (понятие «благополучный» сложно объяснить с точки зрения права), ввел юридический термин «семья, находящаяся в социально опасном положении». Оба термина, по сути, отражают особенности негативной обстановки в семье и являются тождественными, поэтому в рамках статьи будут использоваться как синонимы.

<sup>2</sup> Безнадзорный – несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или иных законных представителей либо должностных лиц (ст. 1 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних») (далее – Закон № 120-ФЗ).

<sup>3</sup> Беспризорный – безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места пребывания (ст. 1 Закона № 120-ФЗ).

циального сиротства (Национальная стратегия действий в интересах детей).

Осознавая общественную значимость, актуальность и практическую необходимость решения данных проблем, следует отметить, что надзор за исполнением законов о защите прав несовершеннолетних, проживающих в условиях семейного неблагополучия, является одним из самых важных и приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры. Основы его организации определены в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» (далее – приказ № 188). Прокурорам предписано осуществлять постоянный надзор в этом направлении, обращая особое внимание на своевременность оказания помощи детям, находящимся в социально опасном положении (п. 3), добиваться безусловного исполнения органами и учреждениями системы профилактики<sup>1</sup>, их должностными лицами требований закона о выявлении беспризорных и безнадзорных детей, семей, находящихся в социально опасном положении, а также о соблюдении ими обязанности информировать о них компетентные органы для защиты и восстановления прав детей (п. 3.5). В случаях, не терпящих отлагательства, инициировать изъятие детей из неблагополучных семей, при необходимости предъявлять в суды заявления об ограничении или лишении родительских прав.

В числе типичных нарушений и возникающих в связи с этим проблем, с которыми приходится сталкиваться прокурорам, остаются вопросы взаимодействия органов системы профилактики. В результате не всегда своевременно становится известно о соци-

---

<sup>1</sup> Согласно ст. 4 Закона № 120-ФЗ в систему органов и учреждений профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (далее – органы системы профилактики) входят 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, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждения уголовно-исполнительной системы (следственные изоляторы, воспитательные колонии и уголовно-исполнительные инспекции).

ально опасном положении ребенка и необходимости принятия мер по его защите, несмотря на то что законодатель в ст. 9 Закона № 120-ФЗ четко закрепил гарантии исполнения названного Закона. Во исполнение требований приказа № 188 при осуществлении прокурорского надзора по данному направлению прокуроры чаще всего отмечают нарушения требований п. 2 ст. 9 Закона № 120-ФЗ, в котором на органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в пределах их компетенции возложены обязанности не только обеспечивать соблюдение прав и законных интересов несовершеннолетних, осуществлять их защиту от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, но и выявлять несовершеннолетних и семьи, находящиеся в социально опасном положении, а также незамедлительно информировать:

1) орган прокуратуры – о нарушении прав и свобод несовершеннолетних;

2) комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав – о выявленных случаях нарушения прав несовершеннолетних, а также о недостатках в деятельности органов и учреждений, препятствующих предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

3) орган управления социальной защитой населения – о несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с безнадзорностью или беспризорностью, а также о выявлении семей, находящихся в социально опасном положении;

4) орган внутренних дел – о выявлении родителей несовершеннолетних или иных их законных представителей и иных лиц, жестоко обращающихся с несовершеннолетними и (или) вовлекающих их в совершение преступления или антиобщественных действий или совершающих по отношению к ним другие противоправные деяния, а также о несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия;

5) уголовно-исполнительные инспекции – о выявлении состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях несовершеннолетних осужденных, нуждающихся в оказании социальной и психологической помощи, помощи в социальной адаптации, трудоустройстве, о выявленных случаях совершения ими правонарушения или антиобщественных действий, нарушения ими установленных судом запретов и (или) ограничений, уклоне-

ния несовершеннолетних осужденных, признанных больными наркоманией, которым предоставлена отсрочка отбывания наказания, от прохождения курса лечения от наркомании, а также медицинской реабилитации либо социальной реабилитации или уклонения несовершеннолетних осужденных от исполнения возложенных на них судом обязанностей;

б) орган управления здравоохранением – о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с употреблением алкогольной и спиртосодержащей продукции, наркотических средств, психотропных или одурманивающих веществ;

7) орган, осуществляющий управление в сфере образования – о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства в связи с самовольным уходом из организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, образовательных организаций или иных организаций, осуществляющих обучение, либо в связи с прекращением по неуважительным причинам занятий в образовательных организациях;

8) орган по делам молодежи – о несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении и нуждающихся в этой связи в оказании помощи в организации отдыха, досуга, занятости.

Законодатель не случайно определил в Законе понятие системы органов и учреждений профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, поскольку только от правильного взаимодействия и своевременного информационного обмена будет зависеть эффективность их работы. Между тем вопросы взаимодействия по-прежнему не решены. Зачастую о том, что ребенок находится в социально опасном положении, становится известно тогда, когда его жизни или здоровью уже причинен вред или когда он сам причиняет вред, совершая преступления или иные антиобщественные деяния. Безусловно, объяснить «запоздалость» такой информации можно, сославшись на то, что семья – «закрытая» ячейка общества, на государственные гарантии неприкосновенности семейной жизни, на то, что недопустимо произвольное вмешательство кого-либо в дела семьи (п. 1 ст. 1 СК РФ), граждане по своему усмотрению распоряжаются принадлежащими им семейными правами (п. 1 ст. 7 СК РФ).

Однако есть одно «но»: Семейный кодекс Российской Федерации устанавливает ответственность для тех членов семьи, которые при осуществлении своих прав и исполнении обязанно-

стей нарушают права, свободы и законные интересы других членов семьи, в особенности детей как самой уязвимой и незащищенной категории. Помощь им должна быть оказана как можно раньше, дабы не допустить ситуации, когда защищать уже некого. В связи с этим основными задачами профилактической работы, которую выполняют органы и учреждения системы профилактики, является:

предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;

обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;

социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;

выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий (ст. 3 Закона № 120-ФЗ).

Реальное выполнение перечисленных задач возможно определить в ходе прокурорской проверки. Проверка может быть плановой, внеплановой, целевой, контрольной и др. Зачастую поводом к проведению проверки становится информация, указывающая на необходимость немедленного принятия мер по защите ребенка, проживающего в условиях семейного неблагополучия. В такой ситуации перед прокурором стоит задача выявить, нет ли в деятельности органов и учреждений системы профилактики нарушений, которые повлекли ущемление прав детей, а также установить причины и условия, способствующие этому, принять исчерпывающие меры по их устранению и недопущению впредь, привлечению виновных к различного рода ответственности. Подобные проверки, как правило, носят комплексный характер, их эффективность отмечала Ю.Б. Ситникова, особенно по фактам совершения в отношении несовершеннолетних тяжких, особо тяжких преступлений, в том числе преступлений против половой неприкосновенности<sup>1</sup>.

О своевременном характере принимаемых мер отмечено и в приказе № 188. Прокуроры должны обеспечить систематический

---

<sup>1</sup>Ситникова Ю.Б. Прокурорский надзор за исполнением органами и учреждениями системы профилактики законодательства о защите детей от жестокого обращения в семьях // Прокурор. 2012. № 4. С. 43.



надзор за исполнением органами опеки и попечительства требований законодательства о своевременном выявлении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и их устройстве в семью, под опеку, попечительство, на усыновление или в интернатные учреждения.

Приведем пример, показывающий, что от принятия своевременных мер зависит не только здоровье, но и жизнь ребенка.

Причиной для проведения проверки областной прокуратурой в части исполнения законодательства об обеспечении и защите прав несовершеннолетних стало преступление, совершенное в отношении малолетнего (возраст один месяц), который был похищен из детского соматического отделения муниципального лечебно-профилактического учреждения одной из детских городских больниц. Главным врачом больницы информация о нахождении малолетнего, оставшегося без попечения родителей, так как его мать официально отказалась от него при рождении, дав согласие на усыновление, была своевременно передана в орган опеки и попечительства для принятия мер по его устройству. Между тем в ходе проверки были выявлены нарушения в деятельности отдела опеки и попечительства, а именно: вопреки требованиям п. 3 ст. 122 СК РФ в течение месяца отделом не обеспечено устройство малолетнего на воспитание в семью в формах, предусмотренных п. 1 ст. 123 СК РФ и Законом (XXX) области «О патронате», либо передача ребенка в организацию для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на период до его устройства на воспитание в семью. Также не приняты должные меры для исполнения обязанностей по защите прав и законных интересов ребенка, возложенных на органы опеки и попечительства на основании п. 1 ст. 121, п. 2 ст. 123 СК РФ. Несмотря на то что медицинское заключение о состоянии здоровья малолетнего, необходимое для решения вопроса о его устройстве, органом опеки и попечительства получено своевременно. При отсутствии медицинских показаний ребенок более 10 дней находился в условиях, не соответствующих требованиям, предъявляемым к организациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Хотя о прекращении практики длительного содержания в детских больницах без медицинских показаний детей, от которых отказались при рождении, как о первоочередной мере, направленной на защиту этой категории детей, отмечено в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы. Под предлогом обеспечения возможно-

сти общения малолетнего с кандидатами в усыновители ходатайство о выдаче путевки в учреждение для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в министерство области не направлялось. Следовательно, вопрос об устройстве на воспитание в семью или о передаче в дом ребенка по истечении месяца после выявления малолетнего решен не был.

В ходе проверки были выявлены и другие существенные нарушения в деятельности органов системы профилактики, которые способствовали совершению тяжкого преступления в отношении малолетнего.

В подобных случаях прокурор обязан привлекать к установленным законом мерам ответственности лиц, виновных в нарушении порядка или сроков предоставления сведений о несовершеннолетних, нуждающихся в передаче на воспитание в семью либо в учреждения для детей-сирот или для детей, оставшихся без попечения родителей, и иных незаконных действиях по усыновлению (удочерению) ребенка, передаче его под опеку (попечительство) или в приемную семью (п. 4 приказа № 188).

Если в результате халатного выполнения должностными лицами органов и учреждений системы профилактики своих обязанностей нарушается конституционное право ребенка на жизнь, то в каждом конкретном случае при наличии оснований следует ставить вопрос об уголовной ответственности должностных лиц, к примеру, по ч. 2 ст. 293 УК РФ. Подобная судебная практика уже имеет место, например, приговор от 04.02.2015 по уголовному делу, рассмотренному Ленинским районным судом г. Томска<sup>1</sup>. Аналогичную практику приводит в своей работе и заместитель Генерального прокурора Российской Федерации С.Д. Воробьев<sup>2</sup>.

В заключение отметим, что с учетом тех нарушений, которые выявляют и пресекают прокуроры в деятельности органов и учреждений системы профилактики, прокурорский надзор остается единственно эффективным механизмом, обеспечивающим реальное исполнение законодательства по защите прав и законных интересов детей, проживающих в условиях семейного неблагополучия.

---

<sup>1</sup> URL: <https://rospravosudie.com/court-leninskij-rajonnyj-sud-g-tomska-tomskaya-oblast-s/act-488057796/> (дата обращения: 05.06.2016).

<sup>2</sup> Воробьев С.Д. Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Законность. 2014. № 1.

**В.В. Михайленко,**  
прокурор г. Уфы  
Республики Башкортостан

## **Устранение административных барьеров методами прокурорского надзора (на примере прокуратуры г. Уфы)**

Важным инструментом создания эффективной экономики является развитие предпринимательства и формирование условий для свободы экономической деятельности хозяйствующих субъектов. Однако инициатива и усилия предпринимателей часто наталкиваются на административные барьеры, воздвигаемые органами государственной власти и местного самоуправления. Нередко преодолеть эти препятствия возможно только с помощью прокуратуры.

Список искусственных преград для эффективной деятельности хозяйствующего субъекта широк: здесь и введение необоснованных процедур и запретов, и предоставление отдельным лицам незаконных преференций и привилегий, в том числе неправомерное делегирование контрольно-надзорных функций, и незаконное обременение предпринимательской деятельности путем возложения не предусмотренных действующим законодательством обязанностей, установления не предусмотренных законом условий и избыточное администрирование разрешительных процедур и т.д.

Административные барьеры не только служат препятствием на пути развития предпринимательства, но и создают дополнительные стимулы ухода бизнеса в теневую экономику с целью снижения непроизводственных затрат и так называемых бюрократических рисков.

Учитывая непростую экономическую ситуацию в стране, прокуратура г. Уфы уделяет особое внимание защите прав хозяйствующих субъектов, в том числе выявлению и устранению административных барьеров. В 2015 г. выявлено более 200 нарушений в данной сфере.

Одним из эффективных механизмов выявления административных барьеров, а также фактов давления на бизнес являются заседания Общественного совета по защите малого и среднего бизнеса, который функционирует в прокуратуре г. Уфы уже более пяти лет. В его состав включены представитель Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Баш-

кортостан, председатель Союза предпринимателей города, представители бизнес-сообщества, руководители контролирующих и надзорных ведомств, а также органов и учреждений, оказывающих субъектам предпринимательства государственные и муниципальные услуги.

Так, в 2015 г. по предложению членов общественного совета в связи с многочисленными обращениями хозяйствующих субъектов проведена проверка деятельности муниципального бюджетного учреждения «Центр общественной безопасности» городского округа город Уфа. В ходе проверки выявлены грубейшие нарушения законодательства при привлечении хозяйствующих субъектов к административной ответственности, в частности многочисленные факты неправильной квалификации нарушений, допущенных юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, что в отдельных случаях приводило к назначению штрафов, в 10 раз превышающих сумму, предусмотренную санкцией статей Кодекса Республики Башкортостан об административных правонарушениях. Во многих случаях при рассмотрении дел об административных правонарушениях собранные доказательства являлись недостаточными и не свидетельствовали о наличии в действиях привлекаемых лиц состава административного правонарушения. Практически повсеместно допускались процессуальные нарушения.

В связи с этим прокурорами районов незаконные постановления административных комиссий опротестованы. По фактам выявленных нарушений главе администрации городского округа город Уфа и директору МБУ «Центр общественной безопасности» внесено представление, по результатам рассмотрения которого должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

В рамках надзора за законностью нормативных правовых актов проводится системная работа по обеспечению соответствия федеральному и региональному законодательству принимаемых и действующих в городском округе нормативных правовых актов. Анализ выявленных нарушений законодательства в муниципальных нормативных правовых актах, касающихся сферы предпринимательства, позволяет выделить следующие часто встречающиеся нарушения:

установление излишних требований к заявителю;

истребование от заявителя документов, находящихся в распоряжении государственных и муниципальных органов и организаций, предоставляющих государственные или муниципальные услуги;

несоответствие положений муниципальных нормативных правовых актов вышестоящему законодательству.

Благодаря активной работе в рамках соглашения о взаимодействии, заключенного в ноябре 2013 г. между прокуратурой и администрацией города, своевременному проведению правовой и антикоррупционной экспертиз проектов муниципальных нормативных правовых актов, удалось устранить недостатки на стадии разработки и принятия нормативных правовых актов.

В числе принимаемых значительную часть составляют акты, затрагивающие интересы малого и среднего предпринимательства. Так, из 260 проектов, изученных прокуратурой в 2015 г., 94 (или 36%) касались сферы предпринимательства. Из них 9 проектов откорректированы в связи с замечаниями прокуратуры о несоответствии федеральному законодательству, о наличии административных барьеров и коррупциогенных факторов.

В действующих нормативных правовых актах также выявлены нормы, влекущие не предусмотренные законом обязанности или избыточные ограничения для хозяйствующих субъектов.

Так, по протесту прокуратуры признано утратившим силу постановление администрации городского округа город Уфа, возлагавшее на перевозчиков и службы заказа такси не предусмотренную законом обязанность регистрироваться в созданных администрацией реестрах.

Также по требованию прокуратуры решением городского Совета исключены положения из Правил благоустройства г. Уфы, устанавливающие не предусмотренные федеральным законодательством ограничения прав собственников и пользователей зданий и обязывающие согласовывать с муниципальными органами любые работы по оформлению, ремонту и окраске фасадов зданий, остеклению окон и витрин. По аналогичным основаниям отменен пункт Правил благоустройства, возлагающий на юридических и физических лиц обязанность по содержанию прилегающих территорий, не принадлежащих им на праве собственности или аренды.

Основная масса поступающих в прокуратуру обращений предпринимателей касается нарушения их прав в сфере законода-

тельства о предоставлении муниципальных услуг. По результатам их рассмотрения принимаются меры прокурорского реагирования, лица, допустившие нарушения законодательства, привлекаются к дисциплинарной и административной ответственности.

В 2015 г. проведена проверка в МУП «Уфаводоканал», в процессе которой установлено, что предприятие допускало волокиту при рассмотрении заявок хозяйствующих субъектов, а также необоснованно отказывало им в подключении к сетям водоснабжения и водоотведения. В ряде случаев разработанные предприятием технические условия не содержали сведений о периоде их действия и сроках подключения объектов к сетям. Кроме того, от заявителей незаконно требовалось самостоятельно согласовывать подключение с собственником сетей.

В отношении МУП «Уфаводоканал» возбуждены административные дела по ч. 2 ст. 14.31 КоАП РФ (Злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке). Предприятие привлечено к административной ответственности в виде штрафов на общую сумму 1,6 млн руб.

Также проведена проверка исполнения законодательства о контрактной системе в городской администрации. С целью поддержки малого бизнеса законодательство обязывает закупать 15% товаров, работ и услуг у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций. Между тем городская мэрия в текущем году не разместила для данной категории организаций ни одной закупки, несмотря на то что их проведение предусмотрено планом. В связи с выявленными нарушениями по инициативе прокуратуры два должностных лица привлечены к административной ответственности в виде штрафов по ч. 11 ст. 7.30 КоАП РФ.

Одной из форм защиты прав предпринимателей является осуществление надзора за исполнением надзорными и контролирующими органами требований законодательства о государственном и муниципальном контроле.

В отчетном периоде в прокуратуру поступило 170 заявлений о согласовании внеплановых выездных проверок хозяйствующих субъектов. В 97 случаях (или 57%) в согласовании отказано. Также выявлено более 120 нарушений прав хозяйствующих субъектов в указанной сфере, по которым приняты меры прокурорского реагирования. В частности, по требованию прокуратуры к административной ответственности, предусмотренной ст. 19.6.1

КоАП РФ, привлечены 12 должностных лиц муниципального жилищного контроля, кроме того, внесены представления, которые рассмотрены и удовлетворены.

Немаловажным аспектом в деятельности городской прокуратуры выступает правовое просвещение и работа со СМИ. К сожалению, правовая культура и грамотность населения, в том числе предпринимательского сообщества, далеки от идеальных. И задача прокурора – суметь в доступной форме донести до всех заинтересованных лиц способы решения имеющихся проблем в правовом поле.

В 2015 г. в средствах массовой информации, в том числе в сети Интернет, организовано более 100 выступлений по вопросам защиты прав предпринимателей и осуществления мер государственного, муниципального контроля. Совместно с городским телеканалом «Вся Уфа» создана рубрика «Прокурорский надзор», первой темой в которой стала озвученная в статье проблематика.

Полагаем, что в данном вопросе необходимо избавиться от формализма, уйти от шаблона «говорящей головы», подойти к освещению правозащитной деятельности прокурора творчески. И тогда отклик целевой аудитории будет получен незамедлительно.

**Д.Г. Назаренко,**  
прокурор г. Салехарда  
Ямало-Ненецкого автономного  
округа

### **Актуальные вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства**

Надзор за исполнением законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства – одно из приоритетных направлений деятельности прокуратуры города. Еще в 2011 г. во исполнение поручения Президента России о проведении проверок эффективности использования финансовых ресурсов организациями коммунального комплекса и поручения Генерального прокурора Российской Федерации прокурором Ямало-Ненецкого автономного округа издан приказ, которым горрайпрокурорам поручается

обеспечить личный ежедневный контроль за качеством и результативностью проводимых проверок, закрепить надзор в сфере ЖКХ за наиболее опытными работниками.

В связи с этим согласно распределению обязанностей в прокуратуре г. Салехарда надзорные полномочия закреплены за старшим помощником прокурора города, имеющим достаточный опыт работы.

Во исполнение указанных организационно-распорядительных документов проведены проверки использования финансовых ресурсов в жилищно-коммунальной сфере за период 2009–2011 гг.

Прокурорам-руководителям предписано вести реестр материалов проверок и уголовных дел, проводить межведомственные совещания, в том числе по вопросам совместных проверок, лично проверять законность и обоснованность принятых решений, заслушивать результаты и ход расследования в срок не позднее пяти суток с момента принятия решения о приостановлении и прекращении, направлять уголовные дела с заключением о законности принятого решения в прокуратуру округа. В дальнейшем решениями Координационных совещаний руководителей правоохранительных органов округа в 2013–2014 гг. указанные мероприятия, в том числе закрепленные по ведомствам, находились на контроле прокуратуры.

В рамках деятельности на данном направлении прокуратурой города налажено взаимодействие с администрацией г. Салехарда, контрольно-счетной палатой МО г. Салехард, ресурсоснабжающей организацией, правоохранительными органами, органами исполнительной власти округа (Департаментом тарифной политики, энергетики и ЖКХ, Департаментом государственного жилищного надзора, Департаментом жилищного строительства).

Основными задачами прокуратуры являются выявление нарушений законодательства, связанных со структурой просроченной задолженности организаций коммунального комплекса за поставку энергоресурсов, фактов незаконного отвлечения и использования денежных средств граждан, перечисленных управляющим компаниям, ТСЖ за коммунальные платежи, а также выявление бесхозных объектов жилищно-коммунального комплекса, проверки законности расходования финансовых средств в сфере ЖКХ, законности и обоснованности установления тарифов на энергоресурсы.



В рамках взаимодействия предусмотрено еженедельное поступление информации от ресурсоснабжающей организации о размере задолженности управляющих организаций, ее динамике с разбивкой по энергоресурсам.

В 2014–2015 гг. принимались меры реагирования в отношении недобросовестных организаций, осуществляющих деятельность в сфере управления многоквартирными домами, по причине несвоевременного перечисления ими финансовых средств, поступающих от населения за потребленные коммунальные ресурсы.

Так, во втором полугодии 2014 г. было установлено, что десятью управляющими организациями в нарушение требований законодательства (п. 6 Требований к осуществлению расчетов за ресурсы, необходимые для предоставления коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28.03.2012 № 253) не обеспечено своевременное перечисление поступающих от населения финансовых средств за коммунальные ресурсы в адрес ресурсоснабжающей организации, что, в свою очередь, негативно повлияло на общий размер кредиторской задолженности перед ресурсоснабжающей организацией. По данным фактам прокуратурой города в адрес руководителей управляющих организаций внесено 10 представлений, по результатам рассмотрения которых 12 лиц привлечены к дисциплинарной ответственности. Размер задолженности сократился более чем на 20 млн руб. В 2015 г. внесено 9 представлений, по результатам рассмотрения которых 10 лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, выставленные счета на сумму около 11 млн руб. оплачены.

При наличии информации о нарушении законодательства проводятся проверки в отношении управляющих организаций города с привлечением сотрудников ОМВД России по г. Салехарду, УЭБ и ПК УМВД России по ЯНАО, контрольно-ревизионного отдела администрации МО г. Салехард, Департамента тарифной политики, энергетики и ЖКХ, предметом которых является в том числе законность использования финансовых средств в сфере ЖКХ, поступающих от населения, из бюджетов, а также исполнение утвержденных инвестиционных программ.

В целях предупреждения нарушений законодательства в рассматриваемой сфере совместно с ОМВД ежегодно принимаются дополнительные меры в отношении управляющих организаций.

В 2014 г. в ходе проверки было установлено, что генеральный директор одной из управляющих организаций совершил ряд экономически необоснованных сделок с явной личной заинтересованностью, причинивших обществу ущерб на сумму свыше 1,5 млн руб., что привело в дальнейшем к невозможности удовлетворения требований кредиторов. По данному факту в рамках рассмотрения материалов, направленных прокурором в соответствии со ст. 37 УПК РФ, в отношении директора управляющей организации возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 201 УК РФ, которое в настоящее время находится в производстве.

В марте – апреле 2015 г. в ходе проверки было установлено, что генеральный директор управляющей организации систематически заключал договоры на оказание услуг, выполнение работ с индивидуальным предпринимателем, который являлся ее супругом. Общая сумма заключенных в 2014 г. договоров составила более 11 млн руб. Между тем работы, на которые директором заключались договоры со своим мужем, выполнялись силами организации, в штате имелось необходимое количество работников и техники. Факты выполнения индивидуальным предпринимателем работ, предусмотренных договорами, не нашли своего подтверждения. По результатам в ОМВД России по г. Салехарду в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлен материал для проведения проверки согласно ст. 144, 145 УПК РФ в отношении генерального директора управляющей организации и ее супруга. В настоящее время проводится процессуальная проверка, решение не принято.

На систематической основе осуществляется надзор за надлежащим исполнением должностными лицами отдела судебных приставов г. Салехарда своих должностных обязанностей в части принудительного взыскания по состоявшимся решениям судов задолженности за потребленные коммунальные ресурсы как с физических, так и с юридических лиц.

Вопросы исполнения законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства ежемесячно обсуждаются в рамках работы антикризисного штаба с представителями правоохранительных органов, органов местного самоуправления, управляющих компаний, ресурсоснабжающей организации. В результате удалось инициировать управляющие организации на ведение надлежащей претензионно-исковой работы в отношении должников. Так, по сравнению с 2013 г. в 2014 г. количество исковых

заявлений управляющих организаций города о взыскании с должников задолженности за потребленные коммунальные ресурсы увеличилось более чем на 40%, в 2015 г. – еще на 15%. Также руководители управляющих компаний ориентированы на осуществление надлежащего контроля за своевременным и качественным исполнением состоявшихся судебных решений, в том числе с использованием полномочий взыскателя, определенных Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», так как зачастую бездействие судебных приставов, в том числе в судебном порядке, управляющими организациями не обжалуется. На данном направлении также наметилась положительная динамика.

В целом в 2014 и 2015 гг. удалось добиться снижения кредиторской задолженности управляющих компаний города перед ресурсоснабжающей организацией. Работа на этом направлении продолжается.

В тесном взаимодействии с Департаментом тарифной политики, энергетики и ЖКХ осуществляется работа в части формирования тарифов на территории города, в том числе при реализации организациями коммунального комплекса инвестиционных программ, средства на которые заложены в тарифах для населения на энергоресурсы.

Своевременное и полноценное выполнение запланированных инвестиционными программами мероприятий взято на особый контроль в прокуратуре города. На постоянной основе проводятся сверки с профильным департаментом округа, выезды на строящиеся в рамках программ объекты, организовано поступление документации о ходе реализации каждой инвестиционной программы. Благодаря систематическому надзору и своевременному выявлению обстоятельств, дающих основания предполагать о возможном нарушении закона в данной сфере, удалось добиться надлежащего выполнения мероприятий, предусмотренных инвестиционными программами, и, соответственно, целевого расходования заложенных в тарифах на энергоресурсы финансовых средств, поступающих от граждан.

В ходе надзорной деятельности пресечено принятие Городской думой МО г. Салехард нормативного правового акта, которым администрации города предоставлялись полномочия по самостоятельному распределению многоквартирных домов между управляющими компаниями без установленной законом кон-

курсной процедуры. Проект нормативного правового акта предусматривал, что в тех многоквартирных домах, в которых жители не выбрали способ управления домом либо в которых выбранный способ управления не реализовался, администрация города самостоятельно, без проведения конкурсных процедур определяет судьбу дома и принимает решение о способе управления и об управляющей компании.

На проект внесены замечания, в которых указано, что ввиду отсутствия законных оснований для наделения названными полномочиями администрации города и отсутствия у представительного органа компетенции для принятия таких решений нормативный правовой акт изданию не подлежит. На заседании Городской думы данная позиция была доведена до депутатов и должностных лиц администрации. Депутаты единогласно проголосовали против принятия акта.

В связи с климатическими и инженерными особенностями г. Салехарда актуален надзор за исполнением законов в сфере содержания и эксплуатации канализационных сооружений для сбора бытовых и сточных вод. В ходе анализа состояния законности в рассматриваемой сфере установлено, что на территории города расположено 423 многоквартирных жилых дома, не подключенных к централизованной системе водоотведения и оборудованных емкостями-накопителями. Собственник емкостей-накопителей (септиков) до настоящего времени не определен, о чем неоднократно указывалось администрации города. Между тем мер по принятию в муниципальную собственность данных объектов и, как следствие, по их техническому обслуживанию не принято. Администрация ссылается на то, что содержание и техническое обслуживание емкостей-накопителей должны осуществляться за счет средств собственников помещений многоквартирных домов, так как они являются общедомовым имуществом. Однако в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13.08.2006 № 491 «Об утверждении Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме» отнесение септиков к общему имуществу собственников помещений в каждом многоквартирном доме возможно только при соблюдении следующих условий: объект расположен в границах земельного участка, на котором стоит многоквартирный дом (подп. «ж» п. 2); границы земельного участка, на котором находится многоквартирный дом, определены на основании данных государственного кадастрового

учета (подп. «е» п. 2); сведения о септике, отвечающем указанным условиям, включены в техническую документацию на многоквартирный дом и содержатся в договорах на обслуживание таких домов (п. 1, 3).

Проверка установила, что около 80% септиков города не отвечают указанным требованиям закона.

Во втором полугодии 2014 г. Салехардским городским судом рассмотрено исковое заявление прокуратуры об обязанности принять в муниципальную собственность емкость-накопитель (септик), которое рассмотрено и удовлетворено. В июне 2015 г. в Салехардский городской суд направлено исковое заявление об обязанности администрации города принять в муниципальную собственность 72 септика. Иск находится на рассмотрении.

В 2015 г. особое внимание уделялось вопросам защиты прав граждан на бесперебойное обеспечение энергоресурсами.

В январе – феврале в ходе проверок было установлено, что в нарушение действующих норм законодательства, в частности Федерального закона от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», Правил холодного водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 644, в заключенных между ресурсоснабжающей организацией и образовательными организациями города (детскими садами, школами) договорах холодного водоснабжения ресурсоснабжающей организации предоставлены полномочия по прекращению в одностороннем порядке поставки коммунального ресурса в не предусмотренных законом случаях, что в свою очередь создавало предпосылки для незаконного ограничения (прекращения) поставки холодного водоснабжения в образовательные организации города. По данному факту в адрес руководителя ресурсоснабжающей организации и главы администрации внесены представления, по результатам рассмотрения которых три должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности, незаконные положения из договоров исключены путем заключения дополнительных соглашений.

В апреле – мае 2015 г. в договорах энергоснабжения также выявлены противоречащие действующему законодательству положения, дающие право ресурсоснабжающей организации в не предусмотренных законом случаях в одностороннем порядке ограничивать (прекращать) поставку электроэнергии в образова-

тельные организации города. В адрес руководителя ресурсоснабжающей организации внесено представление, которое оставлено без удовлетворения. В настоящее время в Арбитражный суд округа подано исковое заявление о признании недействительными пунктов договора электроснабжения, которое находится на рассмотрении.

В целях бесперебойного обеспечения населения энергоресурсами во втором полугодии 2014 г. на заседаниях антикризисного штаба прокуратурой инициировано рассмотрение вопроса о завершении мероприятий по постановке на учет бесхозяйных объектов коммунального хозяйства. В декабре 2014 г. в собственность муниципального образования принято более 80 км бесхозяйных линий электропередачи и иных объектов сетевого хозяйства, более 60 км тепло-, водосетей. В настоящее время на территории г. Салехарда бесхозяйные объекты, задействованные в обеспечении населения коммунальными ресурсами, отсутствуют.

Основной проблемой при рассмотрении актов реагирования, внесенных в органы местного самоуправления в рамках осуществления надзора в сфере ЖКХ, является нехватка финансовых средств на устранение нарушений, выявленных прокуратурой. В связи с этим при ежегодном изучении проекта бюджета муниципального образования прокуратурой вносятся предложения о необходимости планирования финансовых затрат, направленных на решение сложившихся проблем.

Так, в декабре 2014 г. на заседании по принятию бюджета муниципального образования на 2015 г. и на плановый период 2016–2017 гг. было указано, что при наличии проблемы в сфере содержания и обслуживания септиков мероприятия по их оформлению в собственность не предусмотрены программами, формирующими расходы по разделу «ЖКХ». При этом программами предусмотрены мероприятия по закупке и размещению рекламных тумб на сумму более одного миллиона рублей, которые не используются в настоящее время по своему целевому назначению, иные нецелевые траты: закупка топиарных фигур, дорожных знаков в объеме, в два раза превышающем потребности (800 знаков), озеленение территории города на сумму более 10 млн руб.

**В.С. Расторгуев,**  
прокурор г. Березники  
Пермского края

**Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств (на примере прокуратуры города Березники Пермского края)**

Указом Президента Российской Федерации от 09.06.2010 № 690 утверждена Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года.

Согласно Стратегии необходимость ее принятия обусловлена динамикой изменений, происходящих в России и в мире, возникновением новых вызовов и угроз, связанных прежде всего с активизацией деятельности транснациональной преступности, усилением терроризма, экстремизма, появлением новых видов наркотических средств и психотропных веществ, усилением негативных тенденций, таких как устойчивое сокращение численности населения России, в том числе молодого трудоспособного населения вследствие расширения масштабов незаконного распространения наркотиков.

Современная ситуация в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ в России представляет серьезную угрозу здоровью населения, экономике страны, правопорядку, а также безопасности государства.

В соответствии с приказом прокурора Пермского края от 14.11.2014 № 226 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства в сфере оборота наркотиков» работу по противодействию незаконному обороту наркотиков необходимо строить в соответствии со Стратегией государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года. Надзор за исполнением законов о противодействии наркопреступности, в том числе о ее предупреждении, считать одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры.

В целях совершенствования борьбы с наркобизнесом с июля 2015 г. прокуратурой г. Березники организована такая форма постоянного межведомственного взаимодействия, как Антинаркотический рабочий штаб (далее – Штаб). Его созданию предшествовала серьезная информационно-аналитическая работа.

В ходе детального анализа состояния законности в этой сфере было установлено, что работа в городе ведется, но разрозненно, без выработки совместных методов борьбы, без эффективного взаимодействия правоохранительных органов. Подразделения УФСКН России и полиции выявляют отдельные преступления, связанные с единичными фактами приобретения, хранения либо сбыта наркотических средств, в лучшем случае в составе группы лиц по предварительному сговору. Наступательные системные оперативные мероприятия, направленные на выявление организованных форм наркопреступности, контрабанды наркотиков, дезоморфиновых наркопритонов, фактически не проводились, либо они были неэффективны. Проблемы применения административных мер воздействия с учетом изменения законодательства совместно не обсуждались, соответственно, результативно не применялись ни органами полиции, ни органами ФСКН. Надлежащий обмен информацией между органами и учреждениями системы профилактики наркомании не налажен.

Таким образом, требовалось кардинально изменить подход к работе в указанной сфере как правоохранительных органов, органов системы профилактики наркомании, так и прокуратуры города.

Ежеквартальный формат работы межведомственной рабочей группы, созданной в мае 2013 г., не позволял осуществлять эффективный мониторинг наркоситуации, не способствовал оперативной разработке и принятию эффективных мер по борьбе с наркоугрозой. В связи с этим было принято решение о проведении заседаний Штаба каждую пятницу.

Первоначально был разработан проект положения о рабочем штабе по противодействию незаконному обороту наркотических средств, который был доведен до руководителей правоохранительных органов города и согласован ими. Решением межведомственной рабочей группы от 24.07.2015 создан Антинаркотический рабочий штаб и утвержден его состав.

Штаб представляет собой форму постоянного взаимодействия руководителей правоохранительных органов, исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, организаций по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, профилактики наркомании, координирует антинаркотическую деятельность.



В начале каждого рабочего дня помощник прокурора города (либо заместитель, курирующий данное направление) докладывает прокурору оперативную обстановку, анализирует сводку о зарегистрированных преступлениях, в том числе по видам, объемам наркотических средств, докладывает о результатах проверки уголовных дел, по которым приняты процессуальные решения (о направлении в суд, о приостановлении, о прекращении производства), обозначает вопросы, которые необходимо обсудить на заседании Штаба. С учетом этого, а также предложений участников Штаба планируется повестка заседания.

На каждом заседании Штаба анализируются оперативная обстановка, сводки о зарегистрированных происшествиях за неделю, заслушиваются ответственные сотрудники органов внутренних дел и наркоконтроля, иные приглашенные должностные лица, принимаются решения, исполнение которых контролируется на следующем совещании.

Штаб позволил придать надзорной и правоохранительной работе в рассматриваемой сфере особую значимость. Прокурор города лично возглавил Антинаркотический штаб. В постоянный состав вошли: заместитель прокурора города, руководитель (либо первый заместитель) следственного отдела по г. Березники СУ СК России по Пермскому краю, начальник МО МВД России «Березниковский», начальник Березниковского МРО УФСКН России по Пермскому краю, представитель ОУФСБ России по Пермскому краю в г. Березники. Кроме того, при необходимости на заседания штаба приглашались председатель Березниковского городского суда, представители администрации города, Краевой психиатрической больницы № 10, начальники исправительных учреждений.

Такая форма работы подтолкнула органы полиции и наркоконтроля к определенной состязательности при выявлении и раскрытии преступлений, а также при выявлении административных правонарушений указанной категории. Конкуренция в данном случае способствует укреплению состояния законности в городе и не препятствует эффективному взаимодействию ведомств.

У правоприменителей появилась возможность обсуждать в оперативном режиме любые возникшие вопросы при рассмотрении конкретных материалов проверки, уголовных дел, в том числе о передаче материалов и дел по подследственности.

На заседании Штаба решались, например, вопросы о передаче материалов о незаконном культивировании растений, со-

державших наркотические средства (ст. 231 УК РФ), наработанных органом внутренних дел, по подследственности – в органы наркоконтроля, а выявленные в ходе обыска в квартире наркосбытчика факты незаконного хранения оружия – в органы внутренних дел.

По результатам совместного обобщения судебной практики по уголовным делам о контрабанде сильнодействующих веществ на заседании Штаба выработан алгоритм дополнения уголовных дел новыми доказательствами. По некоторым уголовным делам органы наркоконтроля ориентированы прокурором на выявление всей цепочки сбыта наркотических средств, в том числе на установление доказательств наличия признаков организованной группы.

Участники Штаба имеют возможность обсуждения и выработки рекомендаций по наиболее важным вопросам правоприменения. Так, в сентябре 2015 г. проведен анализ деятельности органов предварительного расследования по назначению экспертизы подозреваемого/обвиняемого, когда имеются основания полагать, что он является больным наркоманией (п. 3<sup>2</sup> ст. 196 УПК РФ). Для выработки эффективного порядка взаимодействия были приглашены председатель Березниковского городского суда и главный врач психиатрической больницы. В результате совместного обсуждения выработаны рекомендации по назначению таких экспертиз.

Прокуратурой города проведены совместные с соответствующими специалистами проверки медицинских организаций, осуществляющих профилактику, диагностику наркомании, медицинскую реабилитацию и лечение больных наркоманией. Проверались соблюдение медицинскими организациями порядка диспансерного наблюдения за наркопотребителями и учета наркопотребителей, законность деятельности медицинских организаций при оказании наркологической помощи наркозависимым лицам, а также организаций, уставами которых предусмотрена социальная реабилитация наркозависимых лиц. Кроме того, соблюдение организациями, в том числе медицинскими и аптечными, установленных правил учета, хранения, расходования и отпуска наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. По результатам проверок приняты меры прокурорского реагирования, виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Предметом рассмотрения на заседаниях Штаба были вопросы обеспеченности наркодиспансера необходимым оборудованием, отсутствия кадровых медицинских работников. Принято решение о целесообразности подготовки письма в Минздрав и правительство Пермского края (через прокуратуру края) с просьбой выделить средства на приобретение хроматографа.

Благодаря усилиям Штаба в МО МВД России «Березниковский» создано отделение по раскрытию преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, в состав которого вошли 9 оперативных сотрудников.

С момента создания Штаба существенно возросла активность Березниковского МРО УФСКН России по Пермскому краю, отдела полиции по выявлению, пресечению и раскрытию преступлений (более чем в два раза). При этом увеличилось количество не только выявленных преступлений, но и изъятых наркотических средств. Так, выявлена и прекращена деятельность четырех наркопритонов.

Прокуратурой города было установлено, что сотрудники УФСКН России направляют недостаточно полные материалы по делам об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотиков. В связи с этим Антинаркотическим штабом указано начальнику Березниковского МРО УФСКН России по Пермскому краю, который принял замечания к сведению и оперативно устранил недостатки.

Организовано сотрудничество органов наркоконтроля и полиции в части задержания наркопотребителей, уклоняющихся от возложенной судом обязанности по прохождению диагностики в лечебном учреждении, что повлекло рост количества возбужденных по ст. 6.9.1 КоАП РФ дел практически в пять раз. В настоящее время систематически проводятся совместные рейды с целью установления местонахождения таких лиц. В связи с необходимостью обсуждения дел оперативного учета, имеющих гриф секретности, прокурором города введена закрытая часть заседания Штаба. С руководителями органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, обсуждаются перспективные оперативные наработки, в том числе направленные на выявление признаков организованной преступности. Так, в 2016 г. в суд направлено уголовное дело в отношении членов организованной группы.

Опыт организации работы прокуратуры г. Березники в этой сфере признан прокурором края положительным. Прокурор города доложил о результатах деятельности Штаба на коллегии про-

куратуры края. В дальнейшем издано информационное письмо, в котором данный опыт рекомендован всем горрайпрокурорам Пермского края.

Благодаря систематической ежедневной работе в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств, еженедельному обсуждению ее результатов прокурор города обладает полной информацией о наркоситуации в городе, что позволяет видеть проблемы и оперативно решать их. К примеру, выявление в городе дезоморфиновых наркопритонов свидетельствует о наличии каналов поступления кодеинсодержащих медицинских препаратов. В связи с этим необходимо проведение оперативно-розыскных мероприятий по установлению лиц, осуществляющих поставки указанных препаратов.

В ходе работы полезно анализировать выявление наркотических средств по их видам. Даже изменение стоимости дозы наркотического средства говорит об изменении конъюнктуры спроса и предложения. Так, увеличение стоимости свидетельствует об уменьшении предложения при наличии спроса.

В связи с упразднением Федеральной службы по контролю за оборотом наркотических средств в работу Штаба будут внесены необходимые коррективы.

**Д.С. Сазин,**  
заместитель Лискинского  
межрайонного прокурора  
прокуратуры  
Воронежской области,  
кандидат юридических наук

**Организация надзора за исполнением законов органами дознания и следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в прокуратуре районного звена (на примере Лискинской межрайонной прокуратуры Воронежской области)**

Одно из важнейших направлений деятельности прокуратуры – надзор за исполнением законов органами предварительного расследования при приеме, регистрации и разрешении сообще-

ний о преступлениях. Практика показывает, что здесь выявляется наибольшее количество нарушений закона. При этом организация данного направления деятельности обусловливается особенностями поднадзорной территории, штатной численностью прокуратуры и пр.

Лискинская межрайонная прокуратура осуществляет свою деятельность на территории Лискинского муниципального района, который сформирован из 24 муниципальных образований (1 муниципальный и 2 городских района, 21 сельское поселение). Площадь территории – 203,3 га (3,9% территории области). Численность постоянного населения составляет 105,4 тыс. человек, которые проживают в 76 населенных пунктах.

В 2014 г. органами дознания и следствия района зарегистрировано 16 150 (16 444) сообщений о происшествиях, по результатам рассмотрения которых возбуждено уголовных дел – 1075 (1039), отказано в возбуждении уголовного дела – 4600 (6194), передано по подследственности – 1416 (1381). Правосудие осуществляют 5 мировых и 9 федеральных судей. В штате межрайпрокуратуры состоят 10 оперативных работников (прокурор, 2 заместителя, 4 старших помощника и 3 помощника прокурора).

Особенности района оказали существенное влияние на распределение обязанностей среди работников прокуратуры.

В частности, за всеми оперативными работниками (за исключением заместителей прокурора) закреплены обязанности по осуществлению «общего» надзора в той или иной его части, а также по участию в судебных заседаниях по гражданским и уголовным делам. Надзор за исполнением законов органами предварительного расследования при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях закреплен за двумя помощниками прокурора, для одного из них это направление является основным. Организация надзора возложена на одного из заместителей прокурора.

В ходе проводимых Генеральной прокуратурой Российской Федерации и прокуратурами субъектов Федерации проверок деятельности прокуратур районного звена выявляются многочисленные нарушения в организации и осуществлении надзора в данной сфере, что обусловлено в том числе значительным коли-

чеством органов предварительного расследования и большим объемом выполняемой ими работы, а также отсутствием опыта.

С целью упорядочения и оптимизации работы в Лискинской межрайонной прокуратуре разработан и утвержден алгоритм действий помощников прокурора, осуществляющих надзор за исполнением законов органами предварительного расследования при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

Так, проверки исполнения требований УПК РФ и иных федеральных законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях во всех поднадзорных органах должны проводиться ежемесячно. По результатам проверки составляется справка, которая должна содержать анализ состояния законности и конкретные предложения по принятию мер реагирования. Справка представляется курирующему заместителю к 10 числу ежемесячно.

Проверка законности постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела проводится в течение пяти суток с момента поступления материалов проверок в межрайпрокуратуру. В тот же срок представляются материалы на изучение курирующему заместителю с проектом постановления об отмене принятого решения, а также материалы, с принятым решением по которым следует согласиться. Согласие фиксируется помощником прокурора соответствующей записью на постановлении об отказе в возбуждении уголовного дела с указанием даты.

При наличии повода и оснований для возбуждения уголовного дела незамедлительно дается соответствующее указание. В связи с имеющимися фактами несвоевременного исполнения указаний прокурора о возбуждении уголовного дела предусмотрены форма ведения учета и порядок контроля их исполнения. В табличной форме отражаются дата отмены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела с указанием возбудить уголовное дело, предварительная квалификация, дальнейшее движение по материалу проверки, а также сведения о длительном непринятии решения о возбуждении уголовного дела и принятых в связи с этим мерах реагирования. Список неисполненных указаний еженедельно представляется курирующему заместителю прокурора.

Ежегодно межрайпрокуратурой в деятельности отдела МВД района выявляется значительное количество нарушений закона при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях. В связи с этим алгоритмом предусмотрено не реже двух раз в неделю проверять в отделе состояние регистрации и учета сообщений, а также находящиеся в производстве материалы, по которым еще не принято решений. При необходимости давать соответствующие указания (предложения).

В целях выявления незарегистрированных сообщений о преступлениях прокуратурой проводятся ежемесячные сверки регистрационно-учетных данных органов дознания и предварительного следствия с учетной документацией и данными соответствующих организаций. Для обеспечения полноты сверок в приложении к алгоритму перечислены конкретные органы власти, местного самоуправления, учреждения, а также наиболее крупные коммерческие организации, расположенные на территории района, с которыми необходимо ежемесячно проводить такие сверки. Поступившие из организаций информации подшиваются в соответствующее номенклатурное дело, при наличии сведений о преступлениях после сверки на информациях указывается регистрационный номер из КУСП соответствующего органа предварительного расследования. При выявлении незарегистрированных сообщений принимаются меры к их регистрации и разрешению, устанавливаются причины нарушений.

Также алгоритмом предусмотрена систематическая проверка специальных номенклатурных дел ОМВД района. Помощнику прокурора поручено обеспечить незамедлительное поступление очередного тома дела после его формирования в прокуратуру для изучения. Срок проверки – до 15 суток с даты поступления тома. В ходе проверки помощник прокурора особое внимание обращает на сообщения о деяниях корыстной и корыстно-насильственной направленности, о причинении телесных повреждений, об утрате документов и др. При этом в обязательном порядке осуществляются контрольные опросы граждан. Итоги проверки каждого тома номенклатурного дела оформляются справкой, в которой в том числе отражаются результаты опросов граждан. В случае выявления нарушений учетно-регистрационной дисциплины вносятся требования в соответствии со ст. 37 УПК РФ об устранении на-

рушений федерального законодательства на имя начальника органа дознания.

Кроме того, разработана табличная форма ежемесячного учета работы. Таблицы заполняются по каждому органу предварительного расследования и содержат сведения как за истекший месяц, так и нарастающим итогом, используются для проверки сведений при составлении ведомственных отчетов по формам ПМ, НСид, государственного отчета по форме № 2-Е, а также в информационно-аналитической работе.

Применение рассмотренного алгоритма позволило систематизировать и детально регламентировать деятельность помощников прокурора на данном направлении, повысить эффективность надзора, что положительно сказалось на состоянии законности и правопорядка в районе в этой сфере.

**О.С. Заратовский,**  
прокурор г. Кемерово  
Кемеровской области

### **Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственных и муниципальных закупках (на примере прокуратуры города Кемерово)**

Президентом Российской Федерации и Генеральным прокурором Российской Федерации надзор за исполнением законодательства о государственных и муниципальных закупках определен как важнейшее, имеющее стратегическое значение для развития и жизнеспособности государства направление деятельности органов прокуратуры.

Надзор направлен на противодействие коррупции, защиту конкуренции и интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Его важность обусловлена большой криминализацией данной сферы общественных отношений, хищения и нецелевое использование в которой причиняют ущерб обществу и государству



вплоть до подрыва обороноспособности и авторитета государства на международной арене.

Надзор за исполнением законодательства о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в прокуратуре г. Кемерово осуществляется в соответствии с федеральными законами от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а также приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции», от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 10.11.2009 № 355/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере размещения заказов». Отдельного приказа Генерального прокурора Российской Федерации по осуществлению прокурорского надзора в сфере закупок не имеется.

В соответствии с информационным письмом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 06.05.2014 № 73/1-1521-2010 «Об основных направлениях прокурорского надзора, связанных с введением контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» объектами надзора являются федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, государственные и муниципальные заказчики, участники закупок, специализированные организации, операторы электронных площадок. Основные направления надзора: исполнение законодательства при планировании и осуществлении закупок (проведении процедуры определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей), при выполнении контракта.

Прокуратурой г. Кемерово еженедельно осуществляется мониторинг единой информационной системы на сайте <http://zakupki.gov.ru> с целью оценки исполнения законодательства при проведении процедуры закупки, заключении контрактов и их выполнении.

В ходе мониторинга анализируются:

соответствие размещенных планов-графиков заказчиков предъявляемым требованиям, соблюдение сроков их размещения в единой информационной системе;

информация о закупке на предмет полноты и своевременности размещения с момента подачи заявки, проведения электронного аукциона и заключения контракта до окончания исполнения контракта.

Так, в 2016 г. были выявлены факты неразмещения заказчиком на сайте госзакупок информации об исполнении муниципального контракта, актов приемки выполненных работ. В отношении должностного лица заказчика возбуждено дело по ч. 1.4 ст. 7.20 КоАП РФ;

товар или услуги на предмет их необходимости по виду и количеству (т.е. нужны ли такой товар или услуга и в том количестве, какое закупается, не поставлены ли товар или услуги ранее, до проведения торгов, а также могут ли они быть поставлены в принципе, в том количестве и в тот срок), соответствия товара или услуг требованиям законодательства (СанПиНам, СНИПам и т.д.) путем опроса заказчика и оценки его обоснования. В случае возникновения сомнений проводится проверка.

Например, в 2016 г. был выявлен факт закупки МБУ здравоохранения наград Кемеровской области (для награждения правдами губернатора) на сумму более 300 тыс. руб. Внесено представление.

Имеют место также факты игнорирования запрета на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Так, был выявлен факт закупки для обеспечения федеральных нужд товаров легкой промышленности, произведенных на территории государства (Китай), не являющегося членом Евразийского экономического союза, на которые распространяются

ограничения (п. 1 постановления Правительства Российской Федерации от 11.08.2014 № 791 «Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, и (или) услуг по прокату таких товаров в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд»). Внесено представление;

цена на предмет экономической обоснованности (путем сравнения цен на аналогичные товары и услуги по другим аукционам и у других заказчиков). Чрезмерное расхождение в ту или иную сторону служит основанием для проверки;

поставщик (победитель) и другие участники аукционов на предмет соответствия требованиям отбора, аффилированности с заказчиком и организатором аукциона, частоты участия и побед в аукционах, давности образования юридического лица и возможности исполнения контракта. В случае возникновения сомнений проводится проверка;

контракт на соответствие аукционной документации и требованиям закона, обязательна ответственность за ненадлежащее исполнение контракта.

Так, были выявлены факты невключения в контракт ответственности поставщиков за неисполнение условий контракта или наступление такой ответственности (в виде включения в реестр недобросовестных поставщиков) по желанию заказчика, когда это обязательно; неуказания или неполного указания места выполнения работ (при ремонте дорог указываются все районы города, в связи с чем невозможно осуществить контроль и надзор). Внесены представления;

исполнение контракта на достоверность как со стороны поставщика, так и со стороны заказчика (принять, а затем оплатить), законность наложения и неналожения штрафов.

Например, были выявлены факты необоснованного начисления пени и удержания ее из суммы, причитающейся подрядчику за фактически выполненные работы, когда условия контракта нарушены по вине муниципального заказчика. Внесено представление. Также выявлена задолженность муниципалитета перед поставщиками по муниципальным контрактам на сумму более пяти

миллионов рублей. В результате принятых мер прокурорского реагирования задолженность в полном объеме погашена.

По результатам мониторинга составляется справка о наличии или об отсутствии оснований для проведения проверки отдельных закупок.

Кроме того, ежеквартально изучаются результаты работы Контрольно-счетной палаты г. Кемерово и Контрольного управления администрации г. Кемерово. При выявлении нарушений в сфере закупок в каждом случае дается оценка работы указанных контролирующих органов.

На постоянной основе осуществляется мониторинг СМИ (телевидение, печатные издания, Интернет). При выявлении фактов, свидетельствующих о нарушении закона, проводится прокурорская проверка. К участию в проверке при необходимости привлекаются контролирующие и правоохранительные органы.

Порядок проведения проверки и ее участники зависят от характера нарушений и целей проверки – только устранение нарушений или устранение нарушений с уголовным преследованием виновных.

Для обеспечения уголовного преследования нужно помнить о необходимости сохранения доказательств, которые могут быть утрачены в ходе общенадзорной проверки, а также о своевременном оперативном сопровождении прокурорской проверки и последующей проверки сообщения о преступлении.

Так, при мониторинге сайта закупок было выявлено, что органом местного самоуправления заключено восемь муниципальных контрактов на выполнение исследовательских работ по подбору радиочастот в целях установки РЭС для телевидения, а также на оказание консалтинговых услуг по разработке радиочастоты в целях установки РЭС для радиовещания на общую сумму около четырех миллионов рублей.

В ходе проверки не обнаружены документы, подтверждающие выполнение работ, оплата произведена по указанию главы города. Оперативное сопровождение осуществляли сотрудники ОБЭП ГУВД по Кемеровской области.

Была выявлена аффилированность трех фирм, участвовавших в конкурсах, с директором МАУ – заказчиком работ.

При проверке обоснованности заключения контрактов установили, что необходимости в выполнении работ не было, денежные средства были похищены.

По постановлению прокурора в порядке, предусмотренном п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в отношении директора МАУ были возбуждены уголовные дела по ч. 3 ст. 159 УК РФ, в отношении главы города, принявшего работы, материалы проверки направлены в следственные органы для осуществления уголовного преследования.

В ходе расследования с директором МАУ было заключено досудебное соглашение о сотрудничестве (гл. 40<sup>1</sup> УПК РФ), в соответствии с которым он дал показания об участии главы города в хищении бюджетных средств и получении взяток.

В отношении главы города возбудили уголовное дело по ч. 4 ст. 159 УК РФ и отстранили от занимаемой должности.

По иску прокурора похищенные бюджетные средства были взысканы.

**Д.Т. Рязанов,**  
прокурор первого отдела  
управления по надзору  
за следствием, дознанием  
и ОРД прокуратуры  
Нижегородской области

**Организация в прокуратуре города, района  
надзора за розыском без вести пропавших граждан  
и выявления укрытых от учета особо  
тяжких преступлений против личности**

В 2014 г. управлением по надзору за следствием, дознанием и ОРД прокуратуры Нижегородской области проанализированы результаты деятельности правоохранительных органов по расследованию тяжких и особо тяжких преступлений против личности, в том числе убийств, и организация оперативно-розыскной работы по установлению местонахождения без вести пропавших.

Анализ статистических данных показал, что на протяжении последних четырех лет наряду с общим уменьшением количества зарегистрированных на территории области преступлений снижался и уровень преступности в рассматриваемой сфере. Так, в 2014 г. по сравнению с 2011 г. количество убийств сократилось на 7,22% (с 263 до 244).

При этом в большинстве районов снижение количества этих преступлений обусловлено не объективными причинами, а укрытием их от учета сотрудниками органов предварительного расследования и оперативных подразделений при отсутствии надлежащего надзора со стороны прокуроров.

Обобщение результатов изучения дел оперативного учета, заведенных в целях установления местонахождения безвестно отсутствующих лиц (далее – ДОУ), показало, что работа по ним обычно проводится в течение 2–4 месяцев. В дальнейшем работа сводится к составлению оперуполномоченными формальных справок и рапортов о проведении мероприятий, направленных на установление местонахождения разыскиваемого (направление требований в ИЦ, запросы в отделы ЗАГС, больницы, иногда – в другие субъекты), как правило, в связи с внесением актов прокурорского реагирования или дачей указаний по делу при осуществлении ведомственного контроля.

Так, по состоянию на первое полугодие 2015 г. с учетом остатка прошлых лет остаются ненайденными более 1300 лиц (первое полугодие 2014 г. – 1580).

Выявлены случаи, когда, несмотря на установление в ходе розыска фактов, свидетельствующих о криминальном характере исчезновения, результаты оперативно-розыскной деятельности для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в орган предварительного расследования не направлялись (г. Дзержинск, Балахнинский, Борский, Шахунский, Лукояновский и Ковернинский районы).

Так, при изучении ДОУ, заведенного в целях установления местонахождения без вести пропавшего С., установлено, что после подготовки совместно с супругой и друзьями праздничного стола накануне дня рождения дочери он уехал из дома на велосипеде, намереваясь вернуться в течение часа. При себе имел мобильный телефон. Ранее из дома не уходил, заболеванием, кото-

рое могло обусловить его скоропостижную смерть, не страдал. Кроме того, в материалах дела имелись сведения о его конфликтах с тестем (ранее судимым), который неоднократно (в том числе весной 2011 г.) выяснял отношения с разыскиваемым. В материалах ДОУ зафиксировано, что С. пропал после одного из таких конфликтов. Изложенные обстоятельства указывали на криминальный характер исчезновения С. Между тем материалы для возбуждения уголовного дела следователю не представлялись, прокурором этот вопрос также не инициировался.

Имеют место случаи невыполнения в полном объеме требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных при осуществлении оперативно-розыскной деятельности по ДОУ.

В связи с изложенным прокуратурой области проводилась активная работа по инициированию возбуждения уголовных дел, в том числе по фактам безвестного исчезновения граждан, а также по фактам причинения ранений в жизненно важные органы.

В частности, в целях своевременного выявления фактов укрывательства убийств организовано изучение суточных сводок о преступлениях и происшествиях. Издано распоряжение, согласно которому работники управления ежедневно в соответствии с распределением обязанностей изучают поступившие из ГУ МВД России и ГУ МЧС России по Нижегородской области электронные версии сводок о происшествиях. Особое внимание обращается на факты исчезновения граждан, обнаружения трупов с возможным криминальным следом и из числа лиц, ранее числившихся пропавшими без вести, на занижение квалификации преступления, невыезд на место происшествия следователя Следственного комитета РФ (когда это прямо предусмотрено законом и ведомственными приказами), задержание подозреваемого в совершении преступления в административном порядке, а также иные сообщения, которые могут вызвать общественный резонанс.

Соответствующая информация доводится зональными прокурорами до горрайпрокуроров, запрашиваются необходимые сведения. Принятие процессуальных решений, ход проверок и расследования таких уголовных дел берется на контроль как прокурорами на местах, так и в аппарате прокуратуры области. Еже-

дневно начальники отделов сообщают о результатах проверок сообщений анализируемой категории начальнику управления.

Анализ показал, что зачастую изучение сводок районным звеном не проводится либо ему не уделяется должное внимание. Помощники горрайпрокуроров и иные должностные лица относятся к этому вопросу формально. По существу, только реакция прокуратуры области простимулировала проведение соответствующих организационных мероприятий в нижестоящих прокуратурах.

В результате только за 8 месяцев 2015 г. количество зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 105–108 УК РФ, увеличилось с 127 до 208, или на 63,8%, прокурорами на учет поставлено 53 преступления, предусмотренных ст. 105 УК РФ.

Вопросы укрытия от учета убийств, а также некачественной работы по розыску без вести пропавших граждан обсуждались на координационном совещании руководителей правоохранительных органов области. Были приняты решения, в том числе организационного характера, направленные на оптимизацию работы на данном направлении, а также на усиление надзора.



## Содержание

<i>Хатов Э.Б.</i> Предисловие.....	3
<i>Раковский Ю.В.</i> Особенности организации работы и распределение обязанностей в районной прокуратуре, в состав которой входят самостоятельные участки.....	4
<i>Чураков А.В.</i> Организация деятельности прокуратуры города, района с использованием информационных технологий на примере прокуратуры Республики Татарстан.....	6
<i>Бендовский Е.М.</i> Организация деятельности прокурора города, района по профилактике преступлений.....	10
<i>Бисеров В.А.</i> Организация планирования в прокуратуре районного звена (на примере прокуратуры Аркадакского района Саратовской области).....	16
<i>Хатов Э.Б.</i> Вопросы информационной безопасности в органах прокуратуры.....	19
<i>Зуенко А.В.</i> Организация координационной деятельности в органах прокуратуры Курской области.....	31
<i>Савельев Е.С.</i> Организация координационной деятельности в прокуратуре Медведевского района Республики Марий Эл по борьбе с преступностью.....	37
<i>Чуев Г.В.</i> Часто встречающиеся проблемы в сфере уголовно-правовой статистики, их причины и способы устранения.....	41
<i>Гильманов Р.Р.</i> Организация эффективного взаимодействия прокуратуры и правоохранительных органов города, района в сфере противодействия коррупции .....	49
<i>Миронов И.Н.</i> Организация взаимодействия с институтами гражданского общества как условие эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей.....	55
<i>Орлов И.В.</i> Внедрение в деятельность прокуратуры районного звена новых форм взаимодействия с общественностью.....	62

<i>Акименко П.А.</i> Организация правового просвещения в прокуратуре города, района.....	65
<i>Васькина И.А.</i> К вопросу организации деятельности прокурора по антикоррупционному просвещению граждан.....	71
<i>Агаронова Э.Э.</i> К вопросу о социально-психологических особенностях профессионального общения прокурорских работников.....	78
<i>Килин Ю.Н.</i> Подготовка молодых специалистов в прокуратуре города, района .....	86
<i>Кузнецова С.В.</i> Актуальные вопросы организации работы с молодыми специалистами в органах прокуратуры (на примере прокуратуры города Екатеринбурга).....	91
<i>Будай С.Н.</i> Организация в органах прокуратуры обучения молодых специалистов.....	99
<i>Петренко Е.А.</i> Об опыте работы прокуратуры г. Шахты по реализации приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2010 № 195 «О мерах по совершенствованию взаимодействия с общественными организациями ветеранов и пенсионеров прокуратуры» при воспитании кадров.....	108
<i>Мостовицков Е.А.</i> Организация прокурором города Великий Новгород деятельности по рассмотрению обращений граждан .....	112
<i>Агутин А.В., Куликова Г.Л.</i> Цель как компонент внутри-системной организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.....	116
<i>Колчин В.А.</i> Деятельность прокуратуры Ленинского района г. Астрахани Астраханской области по защите трудовых прав граждан.....	123
<i>Кукин А.В.</i> Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства о защите прав инвалидов и маломобильных граждан.....	126

<i>Коваль Н.В.</i> Организация прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав несовершеннолетних, проживающих в условиях семейного неблагополучия....	131
<i>Михайленко В.В.</i> Устранение административных барьеров методами прокурорского надзора (на примере прокуратуры г. Уфы).....	139
<i>Назаренко Д.Г.</i> Актуальные вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства.....	143
<i>Расторгуев В.С.</i> Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств (на примере прокуратуры города Березники Пермского края).....	151
<i>Сазин Д.С.</i> Организация надзора за исполнением законов органами дознания и следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в прокуратуре районного звена (на примере Лискинской межрайонной прокуратуры Воронежской области).....	156
<i>Заратовский О.С.</i> Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственных и муниципальных закупках (на примере прокуратуры города Кемерово).....	160
<i>Рязанов Д.Т.</i> Организация в прокуратуре города, района надзора за розыском без вести пропавших граждан и выявления укрытых от учета особо тяжких преступлений против личности.....	165

**Организация  
деятельности и управления  
в органах прокуратуры**

*Сборник материалов семинаров  
по обмену опытом*

*Выпуск 8*

Подписано в печать 22.11.2016. Формат 60х90/16. Печ.л. 10,75.  
Тираж 200 экз. Заказ 46.

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