

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СОСТОЯНИЕ ЗАКОННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сборник материалов
круглого стола аспирантов и молодых ученых
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации
(г. Москва, 13 апреля 2016 г.)

Под редакций
доктора юридических наук,
профессора
А.Ю. Винокурова

Москва • 2016

УДК 34
ББК 67
С66

Под редакцией А.Ю. Винокурова, главного научного сотрудника НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора.

Рецензенты:

К.В. Ображиев, заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

А.Е. Шарихин, профессор кафедры основ прокурорской деятельности Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

Состояние законности в Российской Федерации: сб. материалов круглого стола аспирантов и молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (г. Москва, 13 апреля 2016 г.) / под ред. А.Ю. Винокурова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. – 80 с.

В сборник включены статьи участников круглого стола аспирантов и молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, состоявшегося 13 апреля 2016 г., в которых рассматриваются вопросы состояния законности и практики прокурорского надзора в различных сферах.

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

УДК 34
ББК 67

© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2016

В.К. Артеменков,
старший научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Факторы, оказавшие влияние на состояние законности в сфере исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы в 2015 г.

В 2015 г. состояние законности в сфере исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы определяли ряд политических, экономических, социальных и правовых факторов.

На дальнейшее **развитие уголовно-исполнительной политики** существенное влияние оказали изменения, внесенные в Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года (далее – Концепция)¹. Основной целью Концепции в числе прочих является проведение в местах лишения свободы мероприятий, способствующих адаптации в обществе освободившихся осужденных, в том числе с участием гражданского общества (вместо цели развития системы постпенитенциарной помощи таким лицам). Расширению способов поддержания социальных связей должны способствовать перевод осужденных в исправительные учреждения (далее – ИУ) по месту жительства и коммуникация посредством использования электронных устройств, Интернета и телефона.

Задачи Концепции пополнились совершенствованием уголовной политики, направленной на социализацию осужденных, что представляется важным в силу взаимосвязи уголовной и уголовно-исполнительной политики. Кроме того, Концепция стала первым документом, в котором на нормативном уровне получила закрепление задача совершенствования уголовной политики.

Под влиянием **экономического фактора** была скорректирована задача Концепции об отказе от коллективной формы содержания осужденных. Действующая редакция предполагает сконцентрировать усилия только на создании условий для постепенного снижения количества осужденных, содержащихся в одном жилом помещении в исправительных учреждениях, в том

¹ Распоряжение Правительства РФ от 23.09.2015 № 1877-р.

числе в приоритетном порядке в воспитательных колониях. В то же время прежним остался общий курс на обеспечение прозрачности уголовно-исполнительной системы (далее – УИС), расширение сотрудничества с гражданским обществом.

Концепция дополнена подразделом по обеспечению прав и законных интересов осужденных в качестве первостепенного направления деятельности УИС, подлежащего совершенствованию, что определило вектор развития уголовно-исполнительного законодательства, а также стало для прокуроров дополнительным ориентиром на осуществление защиты прав и свобод указанных лиц. Представляется, что это нововведение будет способствовать укреплению законности в сфере исполнения уголовных наказаний и повышению эффективности прокурорского надзора на данном направлении.

В рамках проведения реформы пенитенциарной системы продолжилась тенденция к снижению численности лиц, содержащихся в учреждениях УИС (на 3,8% по сравнению с 2014 г.), что является одним из факторов, положительно влияющих на стабильное функционирование данных учреждений в условиях сокращения численности личного состава УИС. Вместе с тем следует отметить рост (на 12,5%) числа лиц, отбывающих наказание в тюрьме.

Одним из наиболее значимых **общественно-политических и правовых факторов**, оказавших влияние на состояние законности в сфере исполнения уголовных наказаний в 2015 г., стало принятие Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации постановления от 24.04.2015 № 6576-6 ГД «Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов».

Результаты проведенного анализа показали, что акт об амнистии применен в отношении 429 251 гражданина, из которых 34 549 осужденных к лишению свободы освобождены на основании постановлений руководителей ИУ, 1659 – следственных изоляторов, 98 323 осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества, – уголовно-исполнительных инспекций (далее – УИИ). Судебными приставами-исполнителями в связи с актом об амнистии исполнительное производство прекращено в отношении 42 996 лиц. На досудебной стадии уголовного судопроизводства от уголовной ответственности освобождено органами дознания 26 249 граждан, органами предварительного следствия –

20 366. Судами постановление об амнистии применено к 204 968 гражданам.

Оценивая влияние амнистии на состояние законности, председатель Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству П.В. Крашенинников отметил, что «среди вышедших на свободу не по амнистии, а по прошествии срока наказания процент рецидивов составляет от 30 до 50%. Среди амнистированных – 3–5%»¹.

Органами прокуратуры Российской Федерации на постоянной основе осуществлялся системный надзор за законностью применения акта об амнистии. При этом выявлялись отдельные нарушения, связанные с принятием решения о применении амнистии в отношении лиц, злостно нарушающих установленный порядок отбывания наказания; несоблюдением следователями и дознавателями требований УПК РФ при принятии процессуальных решений.

Учет прокурорами **социального фактора**, определяющего сбалансированность общественных процессов, происходящих в ИУ, позволил в прошедшем году обеспечить их нормальное функционирование. Исключением стали бунты осужденных, произошедшие в мае 2015 г. в ФКУ ИК-2 УФСИН России по Республике Башкортостан и в ЛИУ-3 ГУФСИН России по Нижегородской области, когда в массовых беспорядках приняли участие более 500 человек.

Как и прежде, одной из основных причин таких чрезвычайных происшествий стали нарушения конституционных прав осужденных. Это предопределило необходимость научных исследований, позволяющих спрогнозировать и предотвратить взрывы общественного негодования.

В целях выяснения внутреннего восприятия осужденными состояния обеспеченности их конституционных прав и свобод в 2015 г. НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации проведено анкетирование 325 осужденных различных половозрастных категорий, отбывающих наказание в виде лишения свободы в исправительных колониях Иркутской области в условиях особого, строгого и общего режимов, воспитательной колонии.

¹ URL: <http://ok-inform.ru/obshchestvo/35593-kto-vyjdet-po-amnistii-k-dnyu-pobedy.html> (дата обращения: 25.03.2016).

В результате опроса установлено, что наиболее значимыми для осужденных являются следующие конституционные права:

		Конституционные права, представляющие наибольшую значимость в условиях отбытия наказания в исправительном учреждении		Конституционные права, которые, по мнению осужденных, наиболее ограничены в условиях лишения свободы (данными правами затруднительно или невозможно пользоваться)	
		Количество опрошенных	% от общего количества опрошенных	Количество опрошенных	% от общего количества опрошенных
1.	Право на пересмотр приговора вышестоящим судом в установленном порядке, а также право просить о помиловании или смягчении наказания	178	28,5	69	11,0
2.	Право на достоинство личности и личную неприкосновенность	174	27,8	87	13,9
3.	Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	169	27,0	99	15,8
4.	Право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы	145	23,2	86	13,8
5.	Право защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом	130	20,8	55	8,8
6.	Право на получение квалифицированной юридической помощи	125	20,0	64	10,2
7.	Право на судебную защиту	120	19,2	43	6,9
8.	Право на неприкосновенность частной жизни	116	18,6	60	9,6
9.	Право на свободу мысли и слова	115	18,4	80	12,8
10.	Право на труд	100	16,0	38	6,1
11.	Право на образование	91	14,6	18	2,9

Сходные результаты показало анкетирование 300 осужденных, отбывающих наказание в ИУ УФСИН России по Ярославской области.

Приведенные данные свидетельствуют о в целом благоприятной обстановке в исправительных учреждениях, в которых проводился опрос. Вместе с тем отмечается особое отношение осужденных к праву на охрану здоровья и медицинскую помощь; пересмотр приговора вышестоящим судом в установленном по-

рядке, в том числе просить о помиловании или смягчении наказания; достоинство личности и личную неприкосновенность; ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы. Их достаточно высокий, по мнению осужденных, уровень ограниченности (затруднительность реализации) требует пристального внимания со стороны органов прокуратуры, так как это затрагивает права значительной части лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы.

Закономерно, что обеспечение конституционных прав и законных интересов лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, является приоритетным направлением прокурорского надзора, находящимся под пристальным вниманием главы государства и Генерального прокурора Российской Федерации.

«Неизменно твердой должна оставаться позиция прокуроров в вопросах обеспечения конституционных прав граждан, привлеченных к уголовной ответственности, – заявил Президент Российской Федерации В.В. Путин. – Ваша обязанность – следить за соблюдением законности в местах лишения свободы»¹. «Вместе с коллегами из ФСИН, а также представителями правозащитных организаций прокуроры обязаны лично следить за условиями, в которых оказываются люди, лишённые свободы, и добиваться, чтобы там действовали современные стандарты содержания и медицинского обеспечения»².

В истекшем году в целях соблюдения конституционных прав граждан в местах принудительного содержания прокурорами проведено 16 614 проверок, выявлено 105 140 нарушений закона, внесено 8800 представлений об их устранении, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 14 540 лиц. На незаконные правовые акты принесен 3931 протест. По постановлениям прокуроров возбуждено 1180

¹ Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина от 24.03.2015 на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященном итогам работы в 2014 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2015 г. (Москва, Генеральная прокуратура Российской Федерации).

² Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина от 23.03.2016 на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященном итогам работы в 2015 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2016 г. (Москва, Генеральная прокуратура Российской Федерации).

дел об административных правонарушениях, в суд направлено 985 исков.

Оценивая влияние отмеченных факторов на состояние законности в сфере исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы и практику прокурорского надзора на данном направлении, можно сделать вывод о продуктивности применения комплексного подхода при проведении проверок, учитывающего внутренние социальные процессы, происходящие в ИУ. Это позволяет спрогнозировать и предотвратить взрывы общественного негодования, зачастую перерастающие в массовые беспорядки среди осужденных, основной причиной которых являются нарушения их конституционных прав.

Кроме того, проведенное исследование свидетельствует о необходимости внесения в законодательство изменений, направленных на усиление государственных гарантий прав и законных интересов осужденных к лишению свободы, в соответствии с коррективами, внесенными в Концепцию.

Н.Р. Ахметзакиров,
и.о. проректора Академии
правоохранительных органов при
Генеральной прокуратуре
Республики Казахстан,
соискатель Академии Генеральной
прокуратуры Российской Федерации

Международное сотрудничество прокуратур Республики Казахстан и Российской Федерации по вопросам оказания правовой помощи

Республикой Казахстан на сегодняшний день заключено свыше 35 двусторонних и многосторонних договоров об оказании правовой помощи по уголовным делам, выдаче лиц и передаче осужденных, по которым разработчиком выступала Генеральная прокуратура Республики Казахстан.

К примеру, двусторонние соглашения между Республикой Казахстан заключены с такими государствами, как Объединенные Арабские Эмираты, Иран, Испания, Италия, Канада, КНДР,

Корея, Монголия, Пакистан, Турция, Чехия. Между государствами–участниками СНГ действуют Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам.

Заключено:

15 двусторонних международных договоров о взаимной правовой помощи по уголовным делам (Грузия, Индия, Испания, Китай, Корея, Кыргызстан, Литва, Монголия, ОАЭ, Пакистан, Турция, Узбекистан, Чехия);

10 двусторонних международных договоров об экстрадиции (Венгрия, Индия, Иран, Испания, Китай, Кыргызстан, Литва, Монголия, ОАЭ, Турция);

8 двусторонних международных договоров о передаче осужденных лиц (Азербайджан, Венгрия, Испания, Италия, Китай, Туркменистан, Турция, Украина).

Кроме того, в настоящее время Генеральной прокуратурой ведется работа по согласованию и подготовке к подписанию 70 двусторонних договоров в сфере уголовного судопроизводства с 33 государствами.

Эти соглашения определяют механизмы по обмену информацией, предусматривают создание совместных следственно-оперативных групп для быстрого и всестороннего расследования преступлений на территориях нескольких договаривающихся сторон либо затрагивающих их интересы.

С другими государствами, с которыми не существует договорной базы, обсуждаемые вопросы рассматриваются на основе действующего в международном праве и широко применяемого в практике принципа взаимности или международной вежливости (оказания равных услуг).

Своевременно и качественно оказываемая правоохранительными органами правовая помощь во многом способствует оперативному раскрытию преступлений, изобличению преступников и, главное, последующему их осуждению.

Порядок оказания взаимной правовой помощи четко регламентирован УПК РК, согласно которому казахстанскими правоохранительными органами оказывается правовая помощь органам расследования и судам иностранных государств, с которыми государством заключен международный договор о правовой помощи, на основе принципа взаимности.

Ежегодно Генеральной прокуратурой Республики Казахстан удовлетворяются и исполняются порядка 600 ходатайств компетентных органов иностранных государств об оказании правовой помощи по уголовным делам.

В свою очередь, органами прокуратуры Казахстана в компетентные органы иностранных государств ежегодно направляется порядка 700 поручений об оказании правовой помощи по уголовным делам.

Прокуратура активно взаимодействует с компетентными органами иностранных государств в вопросах экстрадиции преступников. В течение последних трех лет нами удовлетворено свыше 300 запросов о выдаче преступников, поступивших из более чем 15 государств. За этот же период компетентными органами иностранных государств удовлетворено порядка 200 требований Генеральной прокуратуры Казахстана о выдаче преступников.

Государства, являющиеся участниками двусторонних и многосторонних соглашений, обязаны выдавать друг другу лиц, находящихся на их территории, для привлечения к уголовной ответственности или для приведения приговора в исполнение. Исключение для этого правила составляют собственные граждане, что основано на конституционных нормах стран СНГ.

Однако это не означает, что они остаются безнаказанными. Уголовное преследование собственных граждан осуществляется в рамках ратифицированных основополагающих конвенций в соответствии с национальным законодательством по поручению стороны, на территории которой преступление было совершено. В адрес Казахстана таких ходатайств об осуществлении уголовного преследования поступило в 2013 г. из компетентных органов иностранных государств свыше тысячи, органами прокуратуры Казахстана направлено в другие государства более ста.

Также Генеральной прокуратурой Республики Казахстан проводится активная работа по передаче лиц, осужденных к лишению свободы, для отбывания наказания в страны, гражданами которых они являются. Основанием для такой передачи является соответствующий договор между странами или принцип взаимности. Так, в минувшем году в иностранные государства нами передано 47 лиц для дальнейшего отбывания наказания и принято 28 граждан Республики Казахстан.

Глобализация и интернационализация преступности вызывают необходимость совершенствования методов борьбы с ней, в том числе в сфере оказания взаимной правовой помощи. Эффективно и качественно оказываемая международно-правовая помощь во многом способствует оперативному раскрытию этих преступлений, начавшихся в одном государстве и завершенных в другом, изобличению преступников, последующему их осуждению.

Указами Президента Российской Федерации (от 26.10.2004 № 1362, от 18.12.2008 № 1799 и № 1800, от 13.02.2012 № 180) Генеральная прокуратура Российской Федерации определена центральным органом по реализации положений о сотрудничестве по вопросам выдачи и правовой помощи по уголовным делам, содержащимся в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г., Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г.

Генеральная прокуратура Российской Федерации взаимодействует в сфере уголовного судопроизводства с партнерами почти из 80 государств мира. Такое взаимодействие осуществляется на основе международных договоров или принципа взаимности, закрепленного в ст. 453, 457, 460, 462 УПК РФ.

Генеральная прокуратура Российской Федерации является единственным компетентным органом Российской Федерации, который направляет в иностранные государства запросы о выдаче лиц для привлечения их к уголовной ответственности или исполнения приговоров, а также принимает решения о выдаче лиц из Российской Федерации.

Российская прокуратура активно взаимодействует с компетентными органами иностранных государств в вопросах оказания правовой помощи по уголовным делам, которая осуществляется на основе международных договоров или принципа взаимности.

У Российской Федерации имеются специальные двусторонние и многосторонние договоры о правовой помощи по уголовным делам более чем с 70 государствами. Так, Россия участвует в

Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г. и Дополнительном протоколе к ней 1978 г., Европейской конвенции о передаче уголовного судопроизводства 1972 г., а также заключенной в рамках СНГ Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. с Протоколом к ней 1997 г.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации на сегодняшний день заключены несколько межведомственных соглашений о правовой помощи и сотрудничестве с прокуратурами Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Грузия, Республики Молдова, Республики Таджикистан, Туркменистана, Украины. С 1992 г. действует многостороннее Соглашение о правовой помощи и сотрудничестве между органами прокуратуры Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Кыргызстан, Российской Федерации, согласно которому образован Совет генеральных прокуроров. По этому Соглашению Стороны обязуются оказывать друг другу помощь по следующим вопросам: выполнение отдельных процессуальных действий, выполнение надзорных функций, связанных с расследованием преступлений, рассмотрение вопросов о реабилитации незаконно осужденных и репрессированных лиц, содействие в розыске без вести пропавших, пересылка материалов прокурорско-следственной деятельности и т.д. Сотрудничество по линии СНГ занимает одно из центральных направлений в деятельности Генеральной прокуратуры РФ.

Только в 2006 г. Генеральная прокуратура РФ участвовала в разработке следующих документов: Программа сотрудничества государств–участников СНГ в борьбе с торговлей людьми; Соглашение о создании Единой информационной базы нормативных правовых актов государств–участников СНГ; Договор государств–участников СНГ о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма; Соглашение о сотрудничестве государств–участников СНГ в борьбе с незаконным оборотом огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств; Соглашение о сотрудничестве генеральных прокуратур (прокуратур) государств–участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными проявлениями экстремизма; Соглашение о сотрудничестве генеральных проку-

ратур (прокуратур) государств–участников СНГ в сфере защиты прав и законных интересов несовершеннолетних; Соглашение о сотрудничестве генеральных прокуратур (прокуратур) государств–участников СНГ в борьбе с коррупцией; Соглашение о сотрудничестве стран СНГ в борьбе с хищениями культурных и исторических ценностей.

За пределами СНГ подписаны двусторонние соглашения о сотрудничестве между Генеральной прокуратурой РФ и прокуратурами Швейцарской Конфедерации (1994 г.), Китайской Народной Республики (1997 г.), Монголии (1997 г.), Федеративной Республики Бразилии (2006 г.) и др.

Подписаны меморандумы о взаимопонимании между Генеральной прокуратурой РФ и Министерством юстиции Финляндской Республики, о сотрудничестве между Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Высшим государственным представительством Чешской Республики.

Генеральная прокуратурой РФ в 2010 г. в компетентные органы иностранных государств направлено около 2951 запроса о правовой помощи, в 2011 г. – 3036, в 2012 г. – 2943, в 2013 г. – 2969 запросов.

В 2010 г. рассмотрено 3373 иностранных запроса о правовой помощи, в 2011 г. – 2907, в 2012 г. – 3237, в 2013 г. – 3645 запросов.

В 2010 г. Генеральной прокуратурой РФ в компетентные органы иностранных государств направлено 120 ходатайств об осуществлении уголовного преследования иностранных граждан, совершивших преступления на территории России, в 2011 г. – 81, в 2012 г. – 79, в 2013 г. – 84 ходатайства.

В 2010 г. рассмотрено 234 ходатайства иностранных государств об осуществлении уголовного преследования российских граждан, совершивших преступления за пределами России, в 2011 г. – 144, в 2012 г. – 145, в 2013 г. – 196 таких ходатайств.

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

О некоторых проблемах участия прокурора в уголовном преследовании

Практика предварительного расследования показывает, что практические работники – прокуроры, следователи, дознаватели еще не в полной мере осознают особую роль и значение в процессуальном доказывании конституционного принципа состязательности и равноправия сторон в уголовном судопроизводстве.

Результатом непонимания большинством практиков сущности происходящих преобразований уголовно-процессуального законодательства становится низкий уровень реализации в уголовном процессе состязательных начал.

Для выхода из сложившейся ситуации необходимо формировать новые институты состязательного производства, менять сознание правоприменителя. При этом необходимо иметь в виду, что целью состязательной модели правосудия является защита прав и свобод человека.

Согласно ч. 3 ст. 123 Конституции Российской Федерации и ст. 15 УПК РФ судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

Как разъяснил Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 14.02.2000 № 2-П, принципы состязательности и равноправия сторон распространяются на все стадии уголовного судопроизводства.

В судебных стадиях процесса роль и задачи прокурора в основном ясны и понятны, поскольку связаны с его статусом государственного обвинителя и соответственно реализацией в этом качестве функции обвинения (ч. 2 ст. 15 УПК РФ). В досудебных же стадиях процессуальная деятельность прокурора более многогранна. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 37 УПК РФ на прокурора возложена обязанность осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Анализ этих полномочий сквозь призму состязательных начал уголовного судопроизводства представляет собой самостоятельную и весьма непростую научную задачу, особенно в условиях, когда механизмы состязательности в досудебных стадиях процесса реализованы в законе в недостаточной мере.

Кроме того, после изменений, внесенных в УПК РФ Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ, наиболее существенные полномочия, позволявшие влиять на ход расследования, оперативно устранять нарушения закона, сохранились у прокурора только по отношению к органам дознания, что не позволяет сегодня прокурору эффективно осуществлять надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и уголовное преследование.

Прокурору принадлежит ведущая роль среди государственных органов – участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения. Ведь именно прокурор отвечает за качество и результативность деятельности по поддержанию государственного обвинения. В этом контексте встречающиеся на практике споры между прокурором и руководителем следственного органа по различным вопросам процессуальной деятельности не согласуются с принципом состязательности, который предполагает поединок со стороной защиты, но никак не полемику между участниками уголовного судопроизводства со стороны обвинения.

Анализ практики применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации показывает, что органам прокуратуры необходимо вернуть естественную для них руководящую роль в осуществлении уголовного преследования, позволяющую направлять деятельность всех органов предварительного расследования по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений (институт процессуального руководства расследованием).

Среди участников уголовного процесса со стороны обвинения прокурор занимает ведущую роль, в связи с чем последнему требуются дополнительные полномочия по осуществлению прокурорского надзора, уголовного преследования и процессуального руководства расследованием.

Кроме того, научный интерес представляет детальный анализ соотношения уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

производства. Так, работа прокурора в рамках и того и другого направления его деятельности может совпадать, однако при этом быть направленной на достижение разных задач.

Одним из актуальных вопросов остается изучение эффективности устранения прокурором допущенных органами следствия и дознания ошибок в ходе производства предварительного расследования. Деятельность прокурора в этом направлении более эффективна, чем работа судебных органов. Об этом объективно свидетельствует статистика результатов рассмотрения жалоб участников уголовного процесса, рассмотренных органами прокуратуры, с одной стороны, и судом – с другой.

В связи с этим нельзя не отметить и то обстоятельство, что действующим уголовно-процессуальным законодательством не регламентирована должным образом процедура участия прокурора в рассмотрении судом жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ. На практике при рассмотрении такого рода жалоб проходит судебное заседание, сопряженное с разъяснением прав, заслушиванием сторон, исследованием документов, вынесением итогового решения. Однако детальный регламент судебного заседания по рассмотрению жалоб данной категории в УПК РФ отсутствует. Это обстоятельство требует осмысления и научной оценки, в том числе на основе анализа имеющихся в литературе предложений о необходимости разработки института «следственного судьи».

Определенного внимания заслушивают вопросы обеспечения прокурором допустимости доказательств на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Органы дознания и предварительного следствия по-прежнему допускают немало ошибок при обнаружении, фиксации и изъятии доказательств. Вопросы устранения таких нарушений, их теоретическое обоснование являются важной проблемой уголовно-процессуальной науки и практики процессуального надзора. Также остаются дискуссионными вопросы обеспечения в качестве допустимых доказательств результатов оперативно-розыскной деятельности и документов, полученных в порядке международно-правовой помощи по уголовным делам.

На основании вышеизложенного в настоящее время актуальной научной задачей является разработка положений и практических рекомендаций, направленных на разрешение проблемных ситуаций, возникающих в ходе реализации прокурором

принципа состязательности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, позволяющих раскрыть и сформулировать понятие и сущность функций обвинения и защиты на досудебных стадиях уголовного судопроизводства исходя из положений ст. 15 УПК РФ; проанализировать соотношение уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью в досудебных стадиях уголовного судопроизводства; рассмотреть особенности реализации прокурором полномочий, направленных на осуществление уголовного преследования в ходе предварительного расследования; исследовать порядок обеспечения прокурором допустимости доказательств на досудебных стадиях уголовного процесса; дать оценку целесообразности оспаривания следователем процессуальных решений прокурора.

А.Д. Виноградова,
младший научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

К вопросу о мерах противодействия укрытию преступлений от учета

Противодействие укрытию преступлений от учета является одной из тем многочисленных дискуссий и обсуждений как на государственном уровне, так и в научных кругах. Об укрытии много говорится и пишется (в том числе часто освещается и в СМИ), о причинах совершения укрытия преступления от регистрации и учета, мотивах такой порочной практики и мерах по ее искоренению на протяжении ряда лет различными учеными ведутся научные исследования. В числе специалистов, с интересом исследовавших данную проблему, можно назвать С.А. Алтухова, А.Н. Варыгина, Б.Я. Гаврилова, Е.М. Головащук, Н.Н. Дьяченко, В.В. Лунеева, Г.Х. Насырова, Н.В. Сазонову, А.Д. Шестак, П.С. Яни и др.

Поиск ответов на вопрос о том, как противодействовать укрытию, не теряет своей актуальности и по сей день. Но, к сожалению, даже те меры воздействия на должностную преступность,

которые были предложены юристами-правоведами, а также практическими работниками и учеными, не смогли в полной мере побороть данное криминальное явление.

Как известно, укрытие преступлений от регистрации и учета не только влечет искажение отечественной уголовной статистики¹, но и существенно нарушает гарантированное Конституцией РФ право граждан на доступ к правосудию. Непринятие мер по заявлению или сообщению о преступлении дает преступнику все шансы уйти от уголовной ответственности, не понеся никакого наказания. Писатель Э. Севрус² отмечал, что «безнаказанность преступника – это как овация для актера». Несмотря на то что он ставит в один ряд казалось бы абсолютно различные ситуации, Севрус очень точно уловил следственную связь: для актера овация – это признание его таланта; совершение преступником злодеяния таким образом, чтобы уйти от наказания, – тоже своего рода признание его таланта – умения обойти закон. Однако борьба с укрытием преступлений от учета должна строиться не только на выявлении фактов нарушения учетно-регистрационной дисциплины и привлечении виновных лиц к уголовной ответственности. Как справедливо отмечает Е.А. Иванова, не менее важное значение имеет предупреждение преступлений посредством эффективного пресечения менее опасных видов правонарушений³. Так, согласно исследованиям А.Н. Варыгина, порядка 42% преступников до совершения должностных преступлений неоднократно допускали различные нарушения законов⁴. Систематическое нарушение закона должностными лицами влечет формиро-

¹ Что подтверждается В.В. Лунеевым, который отмечает: «...состояние уголовной статистики нельзя признать удовлетворительным. Народ, общество, государство не знают действительной криминологической обстановки в стране и в связи с этим не могут принять адекватных мер по контролю над ней». См.: *Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции.* Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2005. С. 284, 299–300.

² Настоящая фамилия – Борохов. Родился в 1948 г. Русский писатель, автор 22 научных работ, в том числе двух монографий, десятков публицистических статей в общеполитических газетах и журналах, трех художественных книг, множества публикаций в сборниках и периодических изданиях.

³ *Иванова Е.А.* Неотвратимость ответственности как одно из необходимых условий предупреждения преступлений, нарушающих конституционные права граждан при производстве предварительного расследования // *Рос. следователь.* 2010. № 6. С. 27–29.

⁴ См.: *Варыгин А.Н.* Преступность сотрудников органов внутренних дел: состояние и меры воздействия. Саратов, 2005. С. 83.

вание у них формального подхода к исполнению своих служебных обязанностей, что в свою очередь может явиться стимулом к совершению иных общественно опасных деяний.

Поиск путей совершенствования учетно-регистрационной дисциплины и профилактика нарушений законности в органах внутренних дел – задача огромной социальной значимости, отличающаяся сложностью и необходимостью комплексного подхода. Так, говоря о мерах противодействия укрытию преступлений от учета, нельзя обойти стороной и проблему статистического учета, а именно – отметить факт передачи полномочий по ведению государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях Генеральной прокуратуре Российской Федерации, который был закреплен в ст. 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» 1 января 2012 г. Основной причиной внесения корректив в данную статью стало проводившееся начиная с 2011 г. реформирование органов внутренних дел, которые долгое время осуществляли функции по учету сообщений о преступлениях, состояния преступности и раскрываемости преступлений. Необходимость такой передачи была вполне обоснована. Во-первых, имела место критика со стороны руководства относительно манипуляций со статистикой. Во-вторых, осуществляя надзор за процессуальной деятельностью правоохранительных органов, прокурор не расследует уголовные дела, не осуществляет рассмотрение заявлений и сообщений о преступлениях, а следовательно, не заинтересован в искажении статистических данных о результатах этой деятельности. При этом прокурор имеет доступ ко всем уголовным делам и материалам доследственных проверок, что должно обеспечить эффективную реализацию органами прокуратуры этой функции¹. Следует признать, что в отличие от прокурора правоохранительные органы в некоторой степени заинтересованы в манипуляциях с учетными данными. Изменения в динамике преступности – в сторону роста либо в сторону снижения – влияют на оценку эффективности правоохранительной деятельности, а также на профессиональную

¹ *Актуальные проблемы внедрения государственной автоматизированной системы правовой статистики в органах прокуратуры Российской Федерации // Сборник информационно-аналитических материалов и выступлений участников семинара-совещания с руководителями подразделений правовой статистики прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур. М., 2014. С. 6.*

карьеру сотрудников. В связи с этим Р. Скоморохов и В. Шиханов отмечали, что «возникает парадоксальная ситуация, при которой укрытие преступлений от учета, манипулирование со статистикой составляют как бы положительные факторы для системы МВД ввиду того, что основаны на естественном самосохранении, а значит, адаптации к сложившейся ситуации, хотя и деликвентны для общества в целом»¹.

Однако, с нашей точки зрения, передача полномочий по ведению статистического учета преступности органам прокуратуры не приведет к полной нормализации ситуации в сфере обеспечения полноты и объективности данного учета. Здесь автор выражает согласие с позицией Ю.А. Шахаева и считает, что такая нормализация будет невозможна без решения вопроса о рассредоточении функций первичной регистрации и уголовного преследования по разным ведомствам², так как данные функции взаимоисключают друг друга.

В решении проблемы укрытия преступлений от учета и обеспечении надлежащей учетно-регистрационной дисциплины необходимо, на наш взгляд, сделать упор на:

устранение объективных условий, способствующих нарушениям учетно-регистрационной дисциплины (отказ от стереотипов в сфере оценки результатов работы, внедрение научно обоснованных критериев оценки ее эффективности);

строгое наказание руководителей органов, служб и подразделений, допускающих укрытие преступлений подчиненными;

меры убеждения и воспитания, предупреждающие возникновение мотивации действий, направленных на укрытие преступлений.

Для регистрации всех поступающих в органы внутренних дел заявлений и сообщений о преступлениях необходимо принятие следующих мер:

изменение системы оценки деятельности органов внутренних дел;

внесение представлений руководству органов внутренних дел по каждому факту выявления нарушений закона при регистрации и учете преступлений;

¹ Скоморохов Р., Шиханов В. Значимость статистических сведений о состоянии преступности // Законность. 2004. № 4. С. 42.

² Шахаев Ю.А. Противодействие латентной преступности в Республике Дагестан: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 177.

усиление ответственности руководителей подразделений за укрытие преступлений от учета.

В сфере предупреждения укрытия преступлений от учета имеет положительные результаты и практика проведения совместных с руководством следственных органов оперативных совещаний, которые направлены на выработку мер к принятию законных и обоснованных процессуальных решений по материалам проверок. Для более глубокого исследования обозначенной проблемы и повышения эффективности прокурорского надзора на данном направлении, с нашей точки зрения, было бы полезным проводить ежегодный мониторинг состояния законности при передаче органами предварительного расследования сообщений о преступлениях по подследственности и территориальности. Заслуживает поддержки и предложение М.В. Колесова, который справедливо считает, что наделение прокуроров правом на возбуждение уголовного преследования могло бы оказать положительное влияние как на криминогенную обстановку в целом, так и на уровень сокрытия преступлений от учета в частности¹.

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

**Обеспечение законности в сфере защиты детей
от информации, причиняющей вред
их здоровью и развитию,
мерами прокурорского надзора**

Приоритет в механизме правового регулирования информационной безопасности детей принадлежит Конституции Российской Федерации и международным правовым актам, к числу которых относятся Конвенция о защите прав человека и основных

¹ Колесов М.В. Еще раз к вопросу о возбуждении уголовного дела прокурором // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 5 (43). С. 107.

свобод, Всеобщая декларация прав человека, Декларация СЕ о средствах массовой информации и правах человека (1970); Европейские конвенции: о совместном кинопроизводстве (1992), о трансграничном телевидении (1989), о компьютерных преступлениях (2001) и др.

Концептуальные основы и конкретные меры по решению возникающих в связи с этим проблем определены в многочисленных документах, утвержденных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

В целях обеспечения благополучного и защищенного детства были приняты Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы¹, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации², Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года³, Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года⁴, Концепция развития дополнительного образования детей⁵, государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»⁶, государственная программа Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков»⁷ и др.

Ключевая роль в системе законодательства, обеспечивающего защиту детей от информации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию, принадлежит Федеральному закону от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (далее – Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ), который направлен на регулирование отношений, связанных с защитой детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, в том

¹ Утв. Указом Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761.

² Утв. Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683.

³ Утв. Указом Президента Российской Федерации от 09.06.2010 № 690.

⁴ Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.08.2014 № 1618-р.

⁵ Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 04.09.2014 № 1726-р.

⁶ Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 345.

⁷ Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 299.

числе от такой информации, содержащейся в информационной продукции.

При этом следует учитывать, что Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ не распространяется на отношения в сфере: оборота информационной продукции, содержащей научную, научно-техническую, статистическую информацию; распространения информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена Федеральным законом от 27.06.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и другими федеральными законами; оборота информационной продукции, имеющей значительную историческую, художественную или иную культурную ценность для общества; рекламы. В связи этим отдельные нормы, регламентирующие права несовершеннолетних в рассматриваемой сфере, содержатся в федеральных законах от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Законе РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации».

Необходимость и значимость названных документов обусловлена целями обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних путем введения законодательных гарантий и организационно-правовых механизмов защиты детей от информации, причиняющей вред их физическому, психическому, социальному, нравственному и духовному здоровью и развитию, в том числе от распространения печатной, аудио- и аудиовизуальной продукции, электронных и компьютерных игр, пропагандирующих насилие и жестокость, порнографию, антиобщественное поведение.

Федеральным законом от 29.12.2010 № 436-ФЗ на лиц, организующих доступ к сети Интернет, возложена обязанность применять конкретные меры и средства защиты детей от вредной для них информации.

Между тем органы прокуратуры в ходе мониторинга сайтов в сети Интернет выявляют многочисленные факты пропаганды в них наркомании, порнографии, антиобщественного поведения, суицида и иной вредной для детей информации, а также бездействия провайдеров хостинга и владельцев сайтов, обязанных принимать меры по ее выявлению и ограничению к ней доступа.

Следует отметить, что законодательство, направленное на защиту детей от распространения информации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию, нарушается повсеместно. Во многих регионах допускаются нарушения уста-

новленных ограничений рекламы алкогольной продукции, пива, табачных изделий. Кинотеатрами демонстрируются фильмы без прокатного удостоверения и без предоставления зрителям полной и достоверной информации об имеющихся возрастных ограничениях для детской аудитории. Осуществляется незаконная продажа, в том числе детям и подросткам, экземпляров аудиовизуальных произведений эротического и порнографического содержания в системе розничной торговли.

Вследствие указанных нарушений дети получают доступ к информационной продукции низкого нравственно-этического содержания, что оказывает на них растлевающее и психотравмирующее воздействие, приводит к деформациям нравственного и правового сознания.

В связи с этим представляется оправданным еще раз обратиться к вопросу о прокурорском надзоре и его значении для обеспечения законности в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, принимая во внимание, что проводимые прокурорами мероприятия по укреплению законности в рассматриваемой сфере определяются общей социальной политикой государства, организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации.

Так, в приказе от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» Генеральный прокурор РФ предписывает нижестоящим прокурорам: систематически проверять соблюдение законодательства о защите детей от информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию, в деятельности средств массовой информации, органов и учреждений образования и культуры; привлекать к установленной законом ответственности юридических и физических лиц, виновных в распространении такой информации, а также информации, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, азартные игры, антиобщественное поведение, в том числе употребление алкоголя, наркотиков, табачных изделий; пресекать в пределах предоставленных законом полномочий использование средств массовой информации и информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет, для сексуальной эксплуатации и совершения иных преступлений против несовершеннолетних.

И это закономерно, поскольку несовершеннолетние являются наиболее уязвимой группой населения, которые в условиях интенсивного развития новых информационных технологий (Ин-

тернета, мобильной и иных видов электронной связи, цифрового вещания) в наибольшей степени подвержены негативному информационному воздействию. Информация, распространяемая с использованием СМИ, информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, при обороте рекламной продукции, электронных и компьютерных игр, кино-, видео-, иных аудиовизуальных сообщений и материалов, все чаще оказывает на детей психотравмирующее и растлевающее влияние, побуждает их к рискованному, агрессивному, жестокому, антиобщественному поведению, способствует их виктимизации, облегчает их вовлечение в преступления.

Меры, реализуемые прокурорами в целях устранения выявленных нарушений, направлены на соблюдение законодательства о защите детей от информации, наносящей вред их здоровью, репутации, нравственному и духовному развитию.

Как свидетельствует проведенный анализ прокурорской практики, состояние законности в рассматриваемой сфере остается не на должном уровне. Прокуроры в ходе проведения проверок повсеместно выявляли нарушения в сфере информационной безопасности владельцами сайтов, провайдерами хостинга и операторами связи.

Одной из наиболее действенных мер прокурорского реагирования по выявленным в деятельности владельцев сайтов, провайдеров хостинга и операторов связи нарушениям законодательства, применяемой в большинстве субъектов Российской Федерации, является предъявление исков в суд о возложении на операторов связи обязанности по ограничению передачи информации (доступа) к сайтам в сети Интернет, содержащим информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено. К примеру, только по искам прокуроров в Нижегородской области суд обязал провайдеров хостинга и владельцев сайтов ограничить доступ к сотне сайтов в сети Интернет, пропагандирующих употребление наркотиков¹.

Материалы прокурорских проверок свидетельствуют также о недостаточной эффективности работы территориальных органов Роскомнадзора и необходимости принятия ими дополнительных мер по усилению контроля за соблюдением требований за-

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-82637/> (дата обращения: 01.10.2015).

конодательства в сфере защиты детей от вредной для них информации, более принципиального подхода к устранению выявленных нарушений. Прокурорами выявлялись случаи неисполнения территориальными органами Роскомнадзора контрольных полномочий при реализации мероприятий по систематическому наблюдению в отношении теле- и радиовещателей, печатных средств массовой информации; должностными лицами территориальных органов Роскомнадзора в ходе проведения проверок не всегда исследуется вопрос соответствия категории информационной продукции установленному знаку, правильность проведения классификации информационной продукции. Должностные лица ограничиваются лишь установлением факта наличия либо отсутствия знака информационной продукции; не во всех случаях контролируется устранение нарушений, указанных в предписаниях территориальных органов Роскомнадзора.

Прокурорами выявлены многочисленные нарушения в деятельности организаций, распространяющих информационную продукцию на печатных, магнитных и электронных носителях, в том числе требований ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 29.12.2010 № 436-ФЗ. Установлены нарушения в части свободной продажи DVD-дисков, CD-дисков и прочих электронных носителей с художественными фильмами и компьютерными играми без обозначения сведений о возрастных ограничениях зрительской аудитории, размещения на страницах газет, журналов и иной печатной продукции объявлений о зрелищных мероприятиях (спектаклях, концертах, выставках), на которых либо отсутствует знак информационной продукции о возрастном ограничении, либо его размеры значительно меньше установленных законодательством.

Нередко прокуроры выявляли нарушения требований законодательства о рекламе в части: размещения наружной рекламы без знака информационной продукции несоответствия размера размещенного на рекламе знака информационной продукции требованиям ч. 3 ст. 12 Федерального закона от 29.12.2010 № 436-ФЗ размещения рекламы на детских тетрадях, дневниках, альбомах для рисования, школьных принадлежностях и школьных тетрадях, размещения на официальных сайтах образовательных организаций информации в виде рекламы, по содержанию не совместимой с целями образования, воспитания и обучения; наличия запрещенной для распространения среди детей информации в рекламе, размещаемой в предназначенных для детей образовательных организациях.

Больше всего нарушений законодательства выявлено прокурорами в деятельности образовательных организаций. В числе наиболее распространенных нарушений – ненадлежащая организация защиты детей от противоправного контента в образовательной среде, а также ненадлежащее применение административных и организационных мер, технических и программно-аппаратных средств защиты детей от вредной информации в местах, доступных для детей.

Прокуроры принимали меры к устранению фактов: осуществления деятельности по телевизионному вещанию без лицензии; непринятия мер по фиксации даты и времени выхода в эфир, темы передачи, ее автора, ведущего и участников в регистрационном журнале; отсутствия знака информационной продукции в транслируемых телепрограммах; несоответствия знака информационной продукции, размещенного при телевещании, знаку информационной продукции в опубликованной программе телепередач, а также содержанию прокатного удостоверения; разглашения в распространяемых информационных материалах без согласия самого несовершеннолетнего и его законного представителя сведений, прямо или косвенно указывающих на личность несовершеннолетнего, совершившего преступление либо подозреваемого в его совершении, совершившего административное правонарушение или антиобщественное действие.

Как показывает практика прокурорского надзора, в большинстве регионов отсутствуют целевые программы, направленные на обеспечение информационной безопасности детей, производство информационной продукции для детей, а также экспертные организации, осуществляющие экспертизу информационной продукции.

Полагаем, что первоочередными задачами прокуроров по обеспечению законности в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, являются: реальное устранение нарушений в рассматриваемой сфере; принятие всего комплекса мер, которыми располагает прокурор, для предотвращения такого рода нарушений; последовательный контроль за исполнением вносимых прокурорами актов реагирования.

Эффективным профилактическим воздействием обладает практика регулярного информирования населения о мерах по противодействию нарушениям в сфере информационной безопасности детей путем публикаций в СМИ, размещения информа-

ции в сети Интернет, выступлений прокуроров на радио и по телевидению.

Целесообразно также, на наш взгляд, проведение регулярных обучающих занятий с прокурорскими работниками в рамках дополнительной программы профессиональной переподготовки на тему: «Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере информационной безопасности несовершеннолетних». Следует отметить, что в юридической литературе было уделено определенное внимание обозначенной проблеме¹, однако в современных условиях оно во многом уже утратило свою актуальность. В связи с этим имеются резервы и по совершенствованию научно-методического обеспечения деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере.

Решение перечисленных задач, на наш взгляд, позволит добиться значительного профилактического эффекта прокурорского надзора за исполнением законодательства, обеспечивающего защиту детей от информации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию.

И.Л. Зиновьев,
прокурор Вашкинского района
Вологодской области

Совершенствование законодательства, регламентирующего принудительные работы как вид уголовного наказания

Федеральным законом от 07.12.2011 № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в действующую систему уголовных наказаний было включено новое наказание – принудительные работы. По замыслу законодателя принудительные работы должны были начать применяться с 1 января 2013 г. Однако ни к установленной дате, ни к последующему сроку, отложенному на 1 января 2014 г., принудительные работы

¹ *Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере информационной безопасности несовершеннолетних: методич. пособие / О.В. Пристанская, О.В. Сальникова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2008.*

действующими не стали. Более того, их применение в текущий период законодательно отсрочено уже до 1 января 2017 г.

Под принудительными работами следует понимать уголовное наказание, не связанное с изоляцией осужденного от общества, заключающееся в содержании осужденного в исправительном центре, привлечении его к труду в местах, определяемых учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы, и удержании из заработной платы осужденного от 5 до 20% в доход государства.

В связи с тем, что осужденный к принудительным работам не вправе будет отказаться от предложенной ему работы и обязан работать там, куда он направлен администрацией исправительного центра, на наш взгляд, поощрительные нормы, стимулирующие примерное отбывание наказания, необходимо расширять. К таковым может быть, в первую очередь, отнесена норма, предусматривающая уменьшение размера процентных удержаний из заработка осужденного.

В связи с этим предлагаем дополнить ч. 5 ст. 53¹ УК РФ предложением следующего содержания: «При добросовестном отношении к труду, отсутствии нарушений порядка и условий отбывания наказания суд по ходатайству учреждения или органа, исполняющего наказание в виде принудительных работ, вправе снизить размер удержаний из заработной платы осужденного».

Считаем возможным гуманизировать содержание данного вида наказания и путем изменения требований ч. 7 ст. 53¹ УК РФ, согласно которой принудительные работы не назначаются в том числе лицам, признанным инвалидами первой или второй группы.

По нашему мнению, при назначении принудительных работ осужденному, признанному инвалидом третьей группы, возникнет много вопросов.

Во-первых, учитывая, что третья группа инвалидности рабочая, суд может назначить принудительные работы, а администрация исправительного центра будет обязана подобрать работу такому осужденному для отбытия наказания в организациях любой организационно-правовой формы, где нет работы иногда даже для здорового человека. Отказ от работы является злостным нарушением порядка и условий отбывания принудительных работ и повлечет замену неотбытой части наказания лишением свободы.

Во-вторых, наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, не могут иметь своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства (ч. 2 ст. 7 УК РФ).

В-третьих, не следует забывать о том, что Федеральный закон от 15.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» к нетрудоспособным гражданам относит инвалидов.

Следовательно, назначение принудительных работ гражданам, являющимся инвалидами третьей группы, может негативно повлиять на их правовой статус и не соответствует закрепленному в ст. 7 УК РФ принципу гуманизма, а также положениям Федерального закона «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

Следует также отметить, что положения ч. 7 ст. 53¹ УК РФ предусматривают неназначение принудительных работ женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, однако законодатель не учитывает тот факт, что единственным родителем детей в возрасте до трех лет может быть и мужчина. Следуя логике законодателя, направленной на стремление к обеспечению полноценной заботы о здоровье и воспитании детей, не достигших возраста трех лет, а также на предоставление родителям (матери и отцу) права самим воспитывать своего ребенка в первые три года его жизни, чтобы он чувствовал родительскую любовь и внимание, по нашему мнению, необходимо также исключить наказание в виде принудительных работ для мужчин, имеющих детей в возрасте до трех лет и являющихся единственным родителем.

Таким образом, в целях совершенствования законодательства предлагаем ч. 7 ст. 53¹ УК РФ изложить в следующей редакции:

«7. Принудительные работы не назначаются несовершеннолетним, лицам, признанным инвалидами, беременным женщинам, женщинам, имеющим детей в возрасте до трех лет, мужчинам, имеющим детей в возрасте до трех лет и являющимся единственным родителем, женщинам, достигшим пятидесятипятилетнего возраста, мужчинам, достигшим шестидесятилетнего возраста, а также военнослужащим.»

Еще одним необходимым компромиссным решением, связанным с законодательным изменением содержания принуди-

тельных работ, должно стать освобождение граждан, отбывающих наказание в виде принудительных работ, от конституционной обязанности по защите Отечества. Основаниями для такого подхода являются положения подп. «б» п. 3 ст. 23 Федерального закона от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», согласно которым граждане, имеющие неснятую или непогашенную судимость за совершение преступления, не подлежат призыву на военную службу. Опираясь на них, полагаем необходимым изменить подп. «а» п. 3 указанной статьи, изложив его в следующей редакции:

«3. Не подлежат призыву на военную службу граждане:

а) отбывающие наказание в виде обязательных работ, исправительных работ, ограничения свободы, принудительных работ, ареста или лишения свободы;».

В соответствии с уголовно-исполнительным законодательством осужденные к принудительным работам будут отбывать наказание в специальных учреждениях – исправительных центрах, расположенных в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали или были осуждены. При отсутствии на территории субъекта Российской Федерации по месту жительства осужденного к принудительным работам или по месту его осуждения исправительного центра или невозможности размещения (привлечения к труду) осужденных в имеющихся исправительных центрах осужденных будут направлять по согласованию с соответствующими вышестоящими органами управления уголовно-исполнительной системы в исправительные центры, расположенные на территории другого субъекта Российской Федерации, в котором имеются условия для их размещения (привлечения к труду).

При исправительных учреждениях могут создаваться изолированные участки, функционирующие как исправительные центры.

Согласно приказу Минюста России от 08.04.2014 № 67 «Об утверждении Порядка создания при исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы изолированных участков, функционирующих как исправительные центры» решение о создании изолированного участка, функционирующего как исправительный центр, принимается ФСИН России на основании предложений территориального органа.

Полагаем, что при строительстве в субъекте Российской Федерации исправительного центра либо при создании изолированных участков, функционирующих как исправительные центры, ФСИН России необходимо будет учитывать ситуацию на рынке труда.

Следует отметить, что согласно приказу Минтруда России от 27.05.2015 № 319н «Об утверждении перечня территорий, отнесенных к территориям с напряженной ситуацией на рынке труда в 2015 году» напряженная ситуация на рынке труда в 2015 г. сложилась в Республике Адыгея, Республике Алтай, Республике Бурятия, Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Карелия, Республике Северная Осетия – Алания, Республике Тыва, Республике Хакасия, Чеченской Республике, Алтайском крае, Забайкальском крае, Иркутской области, Курганской области, Томской области, Еврейской автономной области.

В 2012–2014 гг. напряженная ситуацией на рынке труда также наблюдалась в Республике Адыгея, Республике Алтай, Республике Бурятия, Республике Дагестан, Республике Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Северная Осетия – Алания, Республике Тыва, Алтайском и Забайкальском краях.

Следовательно, создавать исправительные центры либо изолированные участки, функционирующие как исправительные центры, в субъектах с напряженной ситуацией на рынке труда, где нет работы даже для законопослушных граждан, не говоря уже об осужденных, на наш взгляд, нецелесообразно.

На первоначальном этапе исполнения наказания в виде принудительных работ мы предлагаем размещать осужденных в создаваемых при колониях-поселениях изолированных участках, функционирующих как исправительные центры.

В связи с этим предлагаем ч. 2 ст. 74 УИК РФ изложить в следующей редакции:

«2. Исправительные колонии предназначены для отбывания осужденными, достигшими совершеннолетия, лишения свободы. Они подразделяются на колонии-поселения, исправительные колонии общего режима, исправительные колонии строгого режима, исправительные колонии особого режима. В исправительных

колониях могут создаваться изолированные участки с различными видами режима, а также изолированные участки, функционирующие как тюрьма. В колониях-поселениях могут создаваться изолированные участки, функционирующие как исправительные центры. Порядок создания, функционирования и ликвидации указанных участков определяется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний.»

В настоящее время в структуру уголовно-исполнительной системы входит 125 колоний-поселений, в которых отбывают наказание в виде лишения свободы: лица, осужденные за преступления, совершенные по неосторожности, и ранее не отбывавшие лишения свободы; лица, впервые осужденные за совершение умышленных преступлений небольшой или средней тяжести; лица, осужденные за преступления, совершенные по неосторожности, и ранее отбывавшие лишения свободы; положительно характеризующиеся осужденные, переведенные из колоний общего и строгого режима в порядке, предусмотренном ст. 78 УИК РФ. Не отбывавшие лишения свободы лица отбывают наказание отдельно от ранее отбывавших лишения свободы лиц.

В связи с этим в изолированных участках, функционирующих как исправительные центры, создаваемых при колониях-поселениях, предназначенных для содержания лиц, впервые осужденных к лишению свободы, предлагаем размещать лиц, осужденных к принудительным работам за совершение преступлений небольшой или средней тяжести, а также за совершение тяжкого преступления впервые, ранее не отбывавших лишения свободы; лиц, которым штраф, обязательные работы, исправительные работы или ограничение свободы при злостном уклонении от них заменены принудительными работами.

В изолированных участках, функционирующих как исправительные центры, создаваемых при колониях-поселениях, предназначенных для содержания лиц, ранее отбывавших наказание в виде лишения свободы, предлагаем размещать осужденных к принудительным работам, ранее отбывавших лишения свободы, а также лиц, которым неотбытая часть наказания в виде лишения свободы заменена принудительными работами в порядке ст. 80 УК РФ.

На наш взгляд, отдельное содержание различных категорий осужденных к принудительным работам позволит сократить случаи нарушения трудовой дисциплины, общественного порядка и установленных правил проживания в исправительном центре.

Общественный контроль за обеспечением прав человека в исправительных центрах будут осуществлять общественные наблюдательные комиссии, образованные в субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (далее – Федеральный закон № 76-ФЗ), и их члены на основании и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации (ч. 1 ст. 23 УИК РФ). В настоящее время соответствующие изменения в Федеральный закон № 76-ФЗ законодателем не внесены.

В связи с этим предлагаем: п. 1 ст. 2 Федерального закона № 76-ФЗ перед словами «осужденные к лишению свободы» дополнить словами «осужденные к принудительным работам»; п. 2 ст. 2 изложить в следующей редакции: «учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющие уголовные наказания в виде принудительных работ, лишения свободы (далее – учреждения, исполняющие наказания)»; в ч. 1 ст. 21 предложение «Общественные объединения, социально ориентированные некоммерческие организации оказывают содействие администрации учреждения, исполняющего наказания, в целях исправления осужденных к лишению свободы» дополнить словами «принудительным работам»; п. 2, 4, 7, 8, 10 и 13 ч. 1 ст. 22 дополнить словами «осужденных к принудительным работам»; п. 12 ч. 1 ст. 22 дополнить словами «и исправительных центрах».

Каждый осужденный обязан будет трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных центров. Администрация исправительных центров обязана будет исходя из наличия рабочих мест привлекать осужденных к труду с учетом их пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья и (по возможности) специальности. Осужденные будут привлекаться к труду в организациях любой организационно-правовой формы (ч. 1 ст. 60.7 УИК РФ).

Следует отметить, что на 1 января 2016 г. в Едином государственном реестре насчитывалось 4820,4 тыс. юридических лиц и 3640,2 тыс. индивидуальных предпринимателей.

Представляется, что осужденные к принудительным работам должны привлекаться к труду не только в организациях любой организационно-правовой формы, но и у индивидуальных предпринимателей, что позволит дополнительно расширить перечень рабочих мест.

Поэтому предлагаем ч. 1 ст. 60.7 УИК РФ изложить в следующей редакции:

«1. Каждый осужденный к принудительным работам обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных центров. Администрация исправительных центров обязана исходя из наличия рабочих мест привлекать осужденных к труду с учетом их пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья и (по возможности) специальности. Осужденные к принудительным работам привлекаются к труду в организациях любой организационно-правовой формы и у индивидуальных предпринимателей.»

В исправительных центрах осужденным к принудительным работам будет выплачиваться не менее 25% от начисленной им заработной платы, что, на наш взгляд, противоречит требованиям ст. 138 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ), устанавливающей, что за работником должно быть сохранено 50% заработка.

Поэтому полагаем необходимым абз. 3 ст. 138 ТК РФ изложить в следующей редакции:

«Ограничения, установленные настоящей статьей, не распространяются на удержания из заработной платы при отбывании исправительных работ, принудительных работ, взыскании алиментов на несовершеннолетних детей, возмещении вреда, причиненного здоровью другого лица, возмещении вреда лицам, понесшим ущерб в связи со смертью кормильца, и возмещении ущерба, причиненного преступлением. Размер удержаний из заработной платы в этих случаях не может превышать 70 процентов».

Приведенные предложения, на наш взгляд, могут быть использованы при совершенствовании федерального законодательства, регламентирующего уголовное наказание в виде принудительных работ.

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

Состояние законности и прокурорский надзор за исполнением законов в сфере выборов

В соответствии с Конституцией Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 3). Формирование правового легитимного государства возможно только посредством соблюдения законности при организации и проведении выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, а также при проведении референдумов.

Конституционные нормы о выборах и избирательных правах граждан получают свое дальнейшее развитие в федеральных законах от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹, от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»².

Центральное положение в системе законодательства о выборах занимает Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ), устанавливающий общие требования для всех уровней и видов выборов.

Задачи по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов о выборах установлены Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁴ (далее – Закон о прокуратуре), приказами Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод чело-

¹ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

² СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

³ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁴ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

века и гражданина», от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», а также указаниями об организации надзора за соблюдением законодательства о выборах федерального уровня¹.

Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов о выборах закреплены в Законе о прокуратуре, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

Прокурор осуществляет надзор за исполнением законов на всех стадиях избирательного процесса: назначение выборов; регистрация (учет) и составление списков избирателей; образование избирательных округов и участков; формирование избирательных комиссий; выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация; предвыборная агитация; финансирование выборов; голосование, подсчет голосов избирателей, установление результатов выборов и их опубликование.

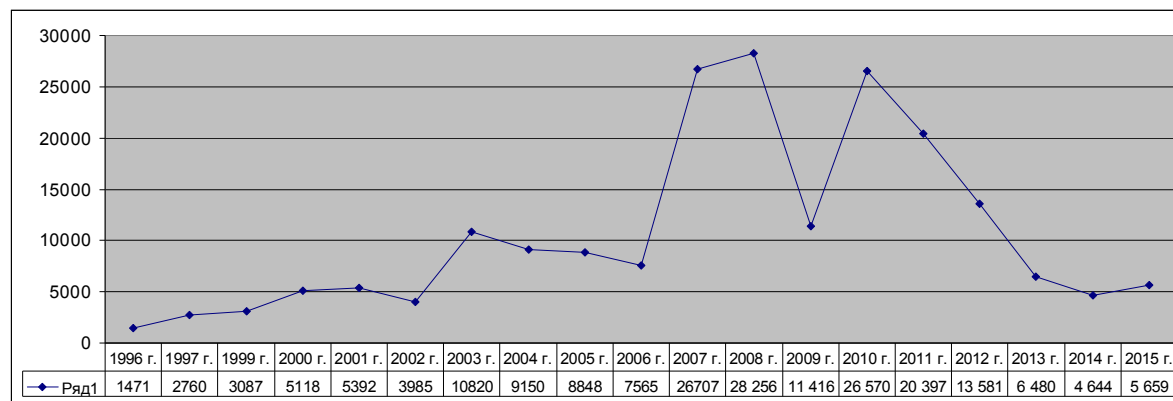
Нарушения избирательного законодательства допускают практически все участники избирательного процесса: кандидаты на выборные должности, политические партии и избирательные объединения, выдвинувшие кандидатов на выборные должности, органы государственной власти и местного самоуправления, наблюдатели на выборах, средства массовой информации и др.²

Так, согласно статистической отчетности о работе прокурора в 2015 г. было выявлено более 4,5 тыс. нарушений избирательных прав, а в период федеральных выборов депутатов Госу-

¹ См., напр: указания Генерального прокурора РФ от 08.09.2011 № 287/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации»; от 16.01.2008 № 4/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах Президента Российской Федерации»; от 28.09.2007 № 153/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; от 19.09.2003 № 42/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

² Более подробно см.: *Какителашвили М.М.* Конституционно-правовые основы финансирования избирательных кампаний в представительные (законодательные) органы государственной власти в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

дарственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва в 2011 г. и выборов Президента Российской Федерации в 2012 г. – более 20 тыс. и 13,5 тыс. таких нарушений соответственно.



Количество выявленных правонарушений в период с 1997–2015 гг.¹

Как видно из представленного графика, рост числа выявленных прокурорами нарушений наблюдается в 2003 г. (+171% к 2002 г.), что обусловлено проведением избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва.

Значительное влияние на состояние законности в рассматриваемой сфере оказали избирательные кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва в 2007 г. (рост количества выявленных прокурорами нарушений по сравнению с 2006 г. составил +253%) и выборами Президента РФ в 2008 г. (+273% к 2006 г.). В указанные избирательные кампании сильно обострилась конкурентная борьба на выборах, что повлияло на правонарушаемость.

Соответственно в 2009 г., когда федеральные выборы не проводились, количество нарушений избирательного законодательства уменьшилось (-59% к 2008 г.).

Последующий 2010 г. ознаменовался ростом числа выявленных прокурорами нарушений (+132% к 2009 г.). Это было обусловлено несколькими факторами.

¹ Формы статистической отчетности о работе прокурора «П» и «ОН».

Во-первых, в ходе реформы политической системы в 2010 г. были внесены существенные изменения в федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О политических партиях», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Не все участники избирательного процесса были готовы привести свою деятельность в соответствие с новыми требованиями закона. Так, органами прокуратуры выявлялись нарушения законодательства в деятельности избирательных комиссий. Например, в Республике Саха (Якутия) и Хабаровском крае не были обеспечены условия для реализации и защиты избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. В Камчатском, Приморском, Хабаровском краях, Амурской области и Еврейской автономной области органами местного самоуправления финансирование деятельности территориальных избирательных комиссий осуществлялось несвоевременно¹.

Во-вторых, увеличение количества выявленных нарушений в сфере реализации избирательных прав во многом связано с проведением большего количества избирательных кампаний по выборам в различные органы государственной власти и местного самоуправления. В единый день голосования – соответственно 14 марта и 10 октября 2010 г. были проведены выборы в 14 законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также представительных органов власти 14 административных центров российских регионов.

Несмотря на рост показателей прокурорской статистики за предшествующий период, начиная с 2010 г. наблюдается снижение количества выявляемых прокурорами нарушений в сфере выборов, как это было показано на графике выше. Так, в 2010 г. по сравнению с 2008 г. количество выявленных правонарушений уменьшилось на 5,9%.

Как нам представляется, снижение количества выявленных нарушений связано, прежде всего, с упреждающим характером прокурорской деятельности в данной сфере.

¹ См.: *Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2010 год: информ.-аналитич. зап.: в 2 ч. / под общ. ред. И.Э. Звечаровского. М., 2011. Ч. I. С. 44–50.*

К типичным нарушениям законов, выявляемым прокурорами в данной сфере, можно отнести следующие: несоблюдение порядка составления списков избирателей; противозаконная предвыборная агитация (проведение предвыборной агитации в период, когда она запрещена, либо в местах, где она запрещена; проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом; публикация агитационных материалов, не оплаченных из соответствующего избирательного фонда; изготовление и распространение агитационных материалов с нарушением законодательства о выборах); несоблюдение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления обязанности по предоставлению для проведения выборов помещений, отвечающих установленным нормативам, в том числе служебных помещений для размещения и эксплуатации комплексов средств автоматизации ГАС «Выборы»; нарушения на стадии выдвижения и регистрации кандидатов на выборные должности (использование преимуществ должностного или служебного положения в период избирательной кампании; фальсификация подписных листов в ходе сбора подписей в поддержку кандидата представителями избирательных объединений; неправомерный отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов); подкуп избирателей (вручение подарков, проведение льготных распродаж, бесплатных концертов, а также благотворительной деятельности с нарушением законодательства о выборах); нарушения на стадии проведения голосования, установления результатов голосования, их опубликования; нарушения, совершаемые при финансировании выборов, и др.

Специфика надзора за исполнением законов о выборах заключается в том, что он носит во многом циклический характер и обусловлен тем, что выборы органов государственной власти и местного самоуправления происходят в определенные периоды времени. В связи с чем, как нам представляется, сравнение статистических показателей прокурорской деятельности за отдельные периоды времени должно учитывать: наличие выборов в федеральные органы государственной власти, уровня выборов (органов государственной власти или органов местного самоуправления).

В настоящее время остается актуальным вопрос надзора за избирательными комиссиями.

Научная дискуссия о допустимости и пределах прокурорского надзора за избирательными комиссиями (комиссиями ре-

ферендума) выявила интерес многих авторов к данной проблематике¹, что свидетельствует об актуальности и о востребованности настоящего исследования.

По мнению ряда авторов, ввиду отсутствия у российской прокуратуры возможности осуществлять непосредственный надзор за исполнением законов избирательными комиссиями различных уровней особое значение для достижения возложенных на нее задач приобретает взаимодействие с этими органами².

Автору представляется, что прокурорский надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления подразумевает и надзор за избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации. И хотя в действующем Законе о прокуратуре в числе объектов, за исполнением законов которыми осуществляется надзор, избирательные комиссии напрямую не названы, они в полной мере являются объектами надзора как органы государственной власти субъектов Российской Федерации в силу ст. 21 Закона о прокуратуре.

Тем более что на практике прокуроры осуществляют надзор за законностью издаваемых избирательными комиссиями правовых актов. Так, в преддверии избирательной кампании по выборам в органы государственной власти и местного самоуправления (13 сентября 2015 г.) в Красноярском крае прокуратурой инициировано приведение в соответствие с федеральным законодательством утвержденного избирательной комиссией порядка и форм учета и отчетности кандидатов о поступлении средств в избирательные фонды и расходовании этих средств при проведении выборов губернатора края.

В Республике Тыва, Алтайском крае, Новосибирской области прокуроры применяли меры реагирования по результатам проверки правовых актов, регламентирующих деятельность контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях.

¹ См., напр.: *Мазова О.В.* Особенности юридической ответственности избирательной комиссии как юридического лица // Журн. рос. права. 2009. № 9. С. 21; *Степанов И.Н.* Прокурорский надзор за деятельностью избирательных комиссий // Рос. следовател. 2007. № 16. С. 17 и др.

² *Байдина О.Ю.* Взаимодействие прокуратуры и избирательных комиссий // Законность. 2015. № 2. С. 16–19.

Прокурором г. Барнаула опротестовано решение избирательной комиссии, утвердившее Положение о контрольно-ревизионной службе (далее – КРС) при избирательной комиссии муниципального образования, которое незаконно предоставляло КРС право организации проверок достоверности сведений о гражданстве, судимости, образовании, представленных кандидатами, в том числе выдвинутыми в составе списков кандидатов. Протест прокурора удовлетворен. Соответственно утверждено новое положение о КРС при избирательной комиссии¹.

Представленный анализ работы органов прокуратуры в сфере выборов не может претендовать на всеобъемлющий. Тем не менее органы прокуратуры вносят достойный вклад в обеспечение законности. В ходе надзора за исполнением законов о выборах органы прокуратуры выполняют одну из своих важнейших функций – защиту прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

А.Н. Кулагин,
заместитель прокурора
Западного административного
округа г. Москвы,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Юридическое окончание продолжаемого взяточничества: проблемы теории и практики

Рассматривая особенности квалификации продолжаемого взяточничества, нельзя обойти стороной проблемы установления момента его юридического окончания, поскольку позиция высшей судебной инстанции по этому вопросу отличается серьезной спецификой.

В абз. 2 п. 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-813874/> (дата обращения: 08.04.2016).

делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» разъясняется, что «если взяткодатель (посредник) намеревался передать, а должностное лицо – получить взятку в значительном или крупном либо в особо крупном размере, однако фактически принятое должностным лицом незаконное вознаграждение не образовало указанный размер, содеянное надлежит квалифицировать как оконченные дачу либо получение взятки или посредничество во взяточничестве соответственно в значительном, крупном или особо крупном размере. Например, когда взятку в крупном размере предполагалось передать в два приема, а взяткополучатель был задержан после передачи ему первой части взятки, не образующей такой размер, содеянное должно квалифицироваться по пункту «в» части 5 статьи 290 УК РФ».

Применение этого частного правила квалификации продолжаемого получения взятки можно продемонстрировать на конкретных примерах.

С. предложил П. передать ему взятку в виде денег в сумме <...> рублей, что является взяткой в крупном размере, за непривлечение П. к уголовной ответственности, а также за фальсификацию материалов уголовного дела. Согласившись на передачу суммы взятки частями, поставил условие о передаче ему П. первой части денег в сумме не менее <...> рублей, которая не образовывала крупного размера. После получения первой части взятки С. был задержан.

Приговором Кемеровского областного суда от 03.08.2011 С. осужден по п. «г» ч. 4 ст. 290 УК РФ в редакции Федерального закона от 08.12.2003 № 162-ФЗ.

Рассматривая уголовное дело по кассационным жалобам осужденного С. и его адвоката, Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации отметила следующее.

Суд первой инстанции обоснованно признал несостоятельными доводы защиты о необходимости квалифицировать действия осужденного С. как покушение на получение взятки за совершение незаконных действий и бездействия без квалифицирующего признака в крупном размере, поскольку из исследованных в судебном заседании доказательств по делу установлено, что С. имел умысел на получение взятки именно в крупном раз-

мере. Выводы суда в указанной части соответствуют требованиям закона о том, что дача взятки либо получение взятки считаются оконченными с момента принятия получателем хотя бы части передаваемых ценностей¹.

Аналогичное решение было принято высшей судебной инстанцией и по другому уголовному делу.

Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что доводы жалобы о неверной квалификации действий З. удовлетворению не подлежат по следующим основаниям.

Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, сформулированной в результате реализации конституционных полномочий по разъяснению судебной практики, если взяткодатель (посредник) намеревался передать, а должностное лицо – получить взятку в значительном или крупном либо в особо крупном размере, однако фактически принятое должностным лицом незаконное вознаграждение не образовало указанный размер, содеянное надлежит квалифицировать как оконченные дачу либо получение взятки или посредничество во взяточничестве соответственно в значительном, крупном или особо крупном размере².

В уголовно-правовой литературе анализируемая позиция высшей судебной инстанции получила критическую оценку. Как отмечает А.П. Козлов, «здесь мы видим абсолютно неприемлемое решение, поскольку как только Пленум заговорил о части, он тем самым сразу сказал о том, что есть нечто целое, объединенное умыслом и целями; и в таком случае ни одна из частей изолированно не может представлять собой весь объем целого, отсюда и при квалификации должно быть отражено данное несовпадение части и целого... Квалификация части содеянного как оконченного преступления означает приравнивание по своему значению части и целого, что необоснованно ни с сущностной уголовно-правовой, требующей признавать продолжаемое преступление

¹ Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 06.10.2011 № 81-О11-86 // СПС «КонсультантПлюс».

² Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.12.2015 № 64-УД15-8 // СПС «КонсультантПлюс».

оконченным только при реализации общей цели, ни с формально-логической позиции»¹.

Полагаем, что для столь резкой критики есть довольно весомые основания. Прежде всего, нельзя не согласиться с тем, что содержащиеся в абз. 2 п. 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09.07.2013 № 24 разъяснения идут вразрез с общими правилами определения момента юридического окончания продолжаемого преступления. Получение взятки в крупном размере по частям – это продолжаемое преступление с конкретизированной целью, имеющей уголовно-правовое значение. А значит, по идее, оно должно признаваться юридически оконченным преступлением только с момента, когда должностное лицо получило взятку в размере, превышающем сто пятьдесят тысяч рублей. Если же должностное лицо намеревалось получить взятку в крупном размере, однако фактически принятое им незаконное вознаграждение не превысило сто пятьдесят тысяч рублей, содеянное следует квалифицировать как покушение на получение взятки в крупном размере².

По крайней мере, применительно к другим продолжаемым преступлениям, пресеченным до момента достижения конкретизированной цели, высшая судебная инстанция занимает именно такую позицию. Например, в абз. 3 п. 25 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27.12.2002 № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» разъясняется, что «когда лицо, совершившее грабеж или разбойное нападение, имело цель завладеть имуществом в крупном или особо крупном размере, но фактически завладело имуществом, стоимость которого не превышает двухсот пятидесяти тысяч рублей либо одного миллиона рублей, его действия надлежит квалифицировать, соответственно, по части третьей статьи 30 УК РФ и пункту «д» части второй статьи 161 или по пункту «б» части третьей статьи 161 как покушение на грабеж, совершенный в крупном размере или в особо крупном размере, либо по части третьей статьи 162 или по пунк-

¹ См.: *Козлов А.П.* Учение о стадиях преступления. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2002. С. 161–162; *Козлов А.П., Севастьянов А.П.* Единичные и множественные преступления. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2011. С. 422–423.

² Эту точку зрения разделяют Б.В. Здравомыслов и Б.В. Волженкин. См.: *Здравомыслов Б.В.* Квалификация взяточничества. М., 1991. С. 45, 49; *Волженкин Б.В.* Служебные преступления: комментарий законодательства и судебной практики. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. С. 238.

ту «б» части четвертой статьи 162 УК РФ как окончанный разбой, совершенный в крупном размере или в целях завладения имуществом в особо крупном размере».

Аналогичный подход Верховный Суд Российской Федерации демонстрирует при уголовно-правовой оценке незаконного сбыта наркотических средств в крупном или особо крупном размере.

В случае, когда лицо, имея умысел на сбыт наркотических средств в крупном или особо крупном размере, совершило такие действия в несколько приемов, реализовав лишь часть имеющихся у него указанных средств, не образующую крупный или особо крупный размер, все содеянное им подлежит квалификации по ч. 3 ст. 30 УК РФ и соответствующей части статьи Уголовного кодекса РФ, предусматривающей ответственность за незаконный оборот наркотических средств, в крупном или особо крупном размере¹.

Получается, что позиция высшей судебной инстанции относительно момента юридического окончания продолжаемых получения и дачи взятки в значительном, крупном или особо крупном размере не согласуется ни с разъяснениями по другим категориям дел, ни с доктринальными правилами квалификации продолжаемого преступления. Похоже на то, что особые правила квалификации продолжаемого взяточничества с конкретизированной целью (дать или получить взятку в значительном, крупном или особо крупном размере), которые «сдвигают» момент его юридического окончания, сформулированы Пленумом для усиления уголовно-правового противодействия взяточничеству. Однако конъюнктурное деформирование устоявшихся и признанных судебной практикой положений о продолжаемом преступлении применительно к отдельным категориям дел крайне опасно. Стоит согласиться с тем, что борьба с коррупцией или какими-то иными криминальными явлениями «вопреки истине, вопреки логике, вопреки сущности признанных явлений» недопустима, и в отношении любого и каждого продолжаемого преступления нужно «играть по правилам, требуемым его обособленным существо-

¹ Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 09.10.2007 № 48-Д07-38 (Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2007 года // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2008. № 5).

ванием»¹. Иными словами, частные правила квалификации отдельных видов продолжаемых преступлений, включая взяточничество, должны конкретизировать, развивать, дополнять общее учение о продолжаемых преступных деяниях, но не противоречить ему. Поэтому разъяснения, содержащиеся в абз. 2 п. 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09.07.2013 № 24, необходимо скорректировать, изложив их в следующей редакции: «Если взяткодатель (посредник) намеревался передать, а должностное лицо – получить взятку в значительном или крупном либо в особо крупном размере, однако фактически принятое должностным лицом незаконное вознаграждение не образовало указанный размер, содеянное надлежит квалифицировать как *покушение на дачу либо получение взятки или посредничество во взяточничестве соответственно в значительном, крупном или особо крупном размере*. Например, когда взятку в крупном размере предполагалось передать в два приема, а взяткополучатель был задержан после передачи ему первой части взятки, не образующей такой размер, содеянное должно квалифицироваться по *части третьей статьи 30 УК РФ и пункту «в» части 5 статьи 290 УК РФ*» (предлагаемые изменения выделены курсивом).

Ю.В. Лаврова,
помощник прокурора Пензенского
района Пензенской области,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Состояние законности и практика прокурорского надзора в сфере защиты трудовых прав лиц с ограниченными возможностями здоровья

В соответствии с ч. 1 ст. 37 Конституции Российской Федерации каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Несмотря на существующие положения Конституции РФ, данные

¹ См.: Козлов А.П. Указ. соч.

права достаточно часто нарушаются в отношении различных категорий граждан, в том числе лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день в Российской Федерации лица с ограниченными возможностями здоровья отнесены к категории малообеспеченных слоев населения, им трудно обеспечить себе достойный уровень жизни, так как на рынке труда, как правило, отсутствуют подходящие предложения, соответствующие их трудоспособности.

Право инвалидов на труд и наличие гарантий их занятости закреплены Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Этим же Законом субъектам Российской Федерации предписывается устанавливать для организаций численностью более 100 человек квоту на прием инвалидов: не менее 2% и не более 4% от среднесписочной численности работников. Предприятие должно встать на учет в учреждении по квотированию рабочих мест в своем регионе в порядке, который установлен местным законодательством, и ежеквартально предоставлять в службу занятости сведения о выполнении квоты для приема на работу инвалидов. Законом также установлена обязанность работодателя представлять информацию, которая необходима для организации занятости инвалидов. Помимо этого, согласно Закону РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» работодатели должны ежемесячно предоставлять органам службы занятости информацию о выполнении квоты для приема на работу инвалидов.

Данные положения отражаются в законах различных субъектов. Так, в ст. 2 Закона Пензенской области от 03.06.2003 № 483-ЗПО «О квотировании рабочих мест для инвалидов в Пензенской области» работодателям, численность работников которых превышает 100 человек, и работодателям, численность работников которых составляет не менее чем 35 человек и не более чем 100 человек, устанавливается квота для приема на работу инвалидов в размере 2,5 процента от среднесписочной численности работников.

За нарушение прав инвалидов в области трудоустройства и занятости работодатель может быть привлечен к административной ответственности по ст. 5.42 КоАП РФ.

Помимо квотирования предусмотрено еще создание специальных рабочих мест, требующих дополнительных мер по организации труда, включая адаптацию основного и вспомогательного оборудования, технического и организационного оснащения, дополнительного оснащения и обеспечения техническими приспособлениями с учетом индивидуальных возможностей инвалидов.

Трудовое законодательство Российской Федерации, связанное с особенностями работы лиц с ограниченными возможностями здоровья, проработано недостаточно и содержит большое количество пробелов, которые затрудняют реализацию правового механизма квотирования рабочих мест для таких лиц, усложняют процедуру трудоустройства. Остановимся на основных проблемах подробнее.

В качестве одной из первых проблем следует назвать отсутствие единого правового акта, который бы регулировал вопросы квотирования рабочих мест. Федеральный закон «О социальной защите инвалидов» содержит только общие положения, которых недостаточно.

Также существует Перечень приоритетных профессий рабочих и служащих, овладение которыми дает инвалидам наибольшую возможность быть конкурентоспособными на региональных рынках труда, утвержденный постановлением Минтруда России от 08.09.1993 № 150. Однако данный Перечень устарел, так как с развитием рынка труда появились новые специальности и профессии, которые, к сожалению, не учитываются в данном Перечне, например IT-специалист, логист, веб-дизайнер, коррективщик¹.

Кроме того, по результатам анализа сложившейся ситуации было выявлено несколько трудностей, с которыми сталкиваются лица с ограниченными возможностями здоровья при трудоустройстве: конкурентоспособность лиц с ограниченными возможностями здоровья на рынке труда зачастую ниже в сравнении с другими категориями граждан; трудоустройство таких граждан затруднено в связи с тем, что заявленные работодателями вакансии не предполагают наличия специально созданных рабочих мест. Поэтому при собеседовании либо инвалид отказывается от

¹ Пескова Ю.В. Некоторые проблемы трудоустройства инвалидов в Российской Федерации // Социальное и пенсионное право. 2012. № 3. С. 39–40.

предлагаемой работы, либо работодатель под благовидным предлогом отказывает инвалиду в приеме на работу; очевидно нежелание работодателей принимать на работу инвалидов в связи с понесением дополнительных расходов на подготовку рабочего места, обеспечение замены работника-инвалида во время его лечения.

Анализируя все сказанное, важно отметить, что деятельность органов прокуратуры в данной сфере является необходимой на сегодняшний день, так как обеспечение защиты трудовых прав граждан, в особенности социально уязвимых и малообеспеченных слоев населения, является одним из приоритетных направлений деятельности государственных органов. В связи с этим органами прокуратуры систематически анализируется работа центров занятости населения по оказанию услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, расходованию выделенных на эти цели из федерального бюджета субвенций, проводятся различные заседания и рабочие группы, касающиеся обсуждения состояния законности в сфере защиты трудовых прав лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Несмотря на активную работу государственных органов, прокурорами различных субъектов Российской Федерации за 2015 г. выявлены многочисленные нарушения законодательства в данной сфере.

Так например, Ковровской городской прокуратурой Владимирской области установлено, что в нарушение требований федерального законодательства в ГБОУ СПО ВО «Ковровский транспортный колледж» на момент проверки на основании приказа директора учреждения созданы только два рабочих места для трудоустройства инвалидов вместо четырех. По данному факту прокурором директору колледжа внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено¹.

Кроме того, Богородицким межрайонным прокурором Тульской области в ходе проведенной в мае 2015 г. проверки в МКУК «Молодежный культурно-досуговый центр «Азимут», ООО «Богородицкий Альянс», филиале «Богородицк» ЗАО «Мостотрест-сервис» установлено, что в нарушение требований Закона Тульской области работодателями не представлена в службу занятости населения информация о наличии выделенных рабочих мест

¹ Докладная записка прокуратуры Владимирской области.

для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой. По результатам проверки внесены представления руководителям организаций, которые рассмотрены и удовлетворены, виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности¹.

Также в ФГБОУ ВПО «Омский государственный институт сервиса» было выделено 6 рабочих мест для трудоустройства инвалидов, из них только на 3 места трудоустроены инвалиды. Кроме того, работодателем в учреждении не создано специальное рабочее место для инвалидов. По результатам проверки прокурором г. Омска внесено представление об устранении нарушений закона².

Кроме того, прокуратурой Волгоградской области были выявлены факты хищений бюджетных средств, выделенных на содействие трудоустройству лиц с ограниченными возможностями здоровья. Между фирмой по изготовлению ритуальной продукции ООО «Успех» и Центром занятости населения г. Волгограда был заключен договор о содействии трудоустройству двух инвалидов и перечислены соответствующие субсидии. Однако фактически никакое оборудование для оснащения рабочих мест инвалидам по индивидуальной программе реабилитации не приобреталось, а деньги были потрачены работодателем по своему усмотрению. В результате возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 159² УК РФ³.

Многочисленные нарушения были выявлены и прокуратурой Пензенской области. Так, прокуратура Первомайского района г. Пензы провела проверку исполнения трудового законодательства в ООО ППО «Восход». Установлено, что в организации имелась задолженность по выплате заработной платы за январь 2016 г. и за февраль 2016 г. перед 85 работниками, большая часть которых являются инвалидами по зрению. По результатам проверки было возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 5.27 КоАП РФ⁴.

Кроме того, за истекший период 2015 г. прокурорами проведено 30 проверок центров занятости населения, в ходе которых

¹ Докладная записка прокуратуры Тульской области.

² Докладная записка прокуратуры Омской области.

³ Докладная записка прокуратуры Волгоградской области.

⁴ URL: <http://procpenza.ru/news>

выявлено 8 нарушений. В целях их устранения внесено 3 представления. Требования прокуроров удовлетворены. Виновные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

По результатам проверки заместитель прокурора Пензенской области внес врио Минтруда Пензенской области представление об устранении нарушений, по итогам рассмотрения которого нарушения устранены, 1 должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Таким образом, необходимо констатировать тот факт, что состояние законности в сфере защиты трудовых прав лиц с ограниченными возможностями здоровья является неудовлетворительным на сегодняшний день. Данные проблемы, в первую очередь, связаны с несовершенством правового механизма, касающегося реализации трудовых прав лиц с ограниченными возможностями здоровья. В связи с этим считаем необходимым разработать специальные рекомендации по квотированию рабочих мест на предприятиях и в учреждениях, предназначенных для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

В целях повышения уровня защищенности трудовых прав лиц с ограниченными возможностями здоровья представляется необходимым дополнить Трудовой кодекс Российской Федерации гл. 55¹, предусматривающей особенности регулирования труда указанной категории лиц.

На сегодняшний день для усовершенствования работы органов прокуратуры считаем необходимым разработать проект указания Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья», в котором следует акцентировать внимание прокуроров на важнейших особенностях прокурорского надзора в данной сфере с указанием всех возможных средств и способов его осуществления, разработать порядок отчетности нижестоящих прокуроров перед вышестоящими по состоянию надзора в данной сфере. Кроме того, нужно разработать методические рекомендации, в которых перечислялись бы типичные нарушения законов в рассматриваемой сфере, а также меры, направленные на их устранение, что позволит совершенствовать практику прокурорского надзора.

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

Состояние законности и типичные нарушения в сфере оборота лекарственных средств

Сфера обращения лекарственных средств и надлежащего обеспечения ими граждан государства была и остается в Российской Федерации одной из главнейших и социально значимых.

Отметим, что в настоящее время в Российской Федерации в основном сформирована необходимая нормативная база, регулирующая общественно-правовые отношения в области здравоохранения, оказания квалифицированной и доступной медицинской помощи, обеспечения населения качественными, эффективными и безопасными лекарственными препаратами, и соответствующее правовое регулирование находится на должном уровне, хотя и требует своего постоянного совершенствования.

В то же время существуют проблемы с исполнением законодательства в данной сфере, которые приводят к нарушениям, в том числе в сфере оборота лекарственных средств и надлежащего лекарственного обеспечения граждан.

Необходимо отметить, что большое значение в рассматриваемой сфере правовых отношений имеют органы прокуратуры Российской Федерации, которым отведена особая роль в обеспечении законности и правопорядка.

Анализ надзорной деятельности органов прокуратуры свидетельствует о том, что в исследуемой области имеет место большое число нарушений, которые допускаются как медицинскими и фармацевтическими организациями, так и органами государственной власти и местного самоуправления.

Так, органами государственной власти ряда субъектов Российской Федерации ненадлежащим образом организовано обеспечение населения лекарственными препаратами, в 2014 г. осложнилась ситуация с обеспечением граждан, страдающих тяжелыми формами заболеваний, обезболивающими лекарственными препаратами. Распространены факты необоснованного отказа ме-

дицинскими организациями в выписке льготным категориям граждан необходимых лекарственных препаратов. В ряде случаев только после обращения прокуроров в суд пациенты получали необходимые лекарства либо им возвращались затраченные на приобретение лекарств средства¹. Например, прокурорами Краснодарского края в 2014 г. пресечено 6 тыс. случаев неправомерного отзыва льготных рецептов².

Имели место нарушения и в такой социально значимой сфере, как ценообразование на лекарственные средства. Органами прокуратуры России проводится активная надзорная деятельность в сфере ценообразования, и особенно остро эта проблема проявляется при реализации лекарственных препаратов. В 2015 г. по поручению Генерального прокурора Российской Федерации во всех регионах страны прошли масштабные проверки, по результатам которых выяснилось, что практически повсеместно существенно превышались максимальные оптовые и розничные надбавки, установленные федеральным законом. Проверкой было охвачено около 4 тыс. фармацевтических организаций страны, выявлено более 2 тыс. нарушений закона, приняты исчерпывающие меры к их устранению. В частности, прокуратурой г. Москвы с привлечением специалистов ТО Росздравнадзора по Москве и Московской области в 2015 г. проверено 135 аптечных учреждений и организаций, выявлено 33 нарушения законодательства при формировании цен на лекарственные средства, направлено в суды 3 исковых заявления, внесено 18 представлений, предостережены о недопустимости нарушения закона 26 лиц. По инициативе прокуроров к административной ответственности по ст. 14.6 КоАП РФ привлечены 19 лиц. Также прокуратурой было внесено представление в уполномоченные органы – Департамент здравоохранения г. Москвы, которое рассмотрено и удовлетворено.

Кроме того, на российском фармацевтическом рынке продолжает реализовываться значительное количество некачествен-

¹ *Законность: состояние и тенденции в 2010–2014 гг. Деятельность прокуратуры по ее обеспечению: науч. докл. / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 173.*

² *Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014 год: информ.-аналитич. зап. / под общ. ред. ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации д-ра юрид. наук, проф. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 47.*

ной, фальсифицированной продукции. Не всегда осуществляется эффективный контроль за производством и реализацией лекарственных средств, выявлением недоброкачественных препаратов, их уничтожением. В аптечных и медицинских учреждениях не всегда обеспечивался необходимый минимальный ассортимент лекарственных препаратов. Выявлялись факты уклонения от финансирования из региональных бюджетов лечения орфанных (редких) заболеваний.

На состояние законности в сфере лекарственного обеспечения оказывают влияние факторы правового и экономического характера.

Многие проблемы возникают в связи с недостаточным финансированием данной сферы. Ситуация усугубляется тем, что на фоне уже имеющего место недофинансирования здравоохранения Министерство финансов Российской Федерации в комментарии к антикризисному плану Правительства РФ на 2016 г. предполагает крупное сокращение антикризисных расходов Министерства здравоохранения Российской Федерации (с 45,8 млрд руб. до 13 млрд руб.)¹.

Как видим, в большинстве случаев пока принимаемые меры прокурорского реагирования носят «точечный», индивидуальный характер и направлены на устранение последствий нарушений закона, но при этом, с нашей точки зрения, нельзя недооценивать меры, направленные на профилактику правонарушений, поскольку именно профилактика в значительной степени оказывает влияние на состояние законности в рассматриваемой сфере. Практика свидетельствует, что выявление причин и условий, способствующих совершению нарушений, позволяет в значительной степени стабилизировать ситуацию и повысить эффективность как мер прокурорского реагирования, так и иных необходимых мероприятий, направленных на совершенствование законодательства и обеспечение законности в сфере обращения лекарственных средств.

¹ URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2922813>.

М.Л. Огурцова,
научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Состояние законности в сфере осуществления контроля за лицами, освобожденными от отбывания наказания

Проблема профилактики повторной преступности лиц, освобожденных от отбывания наказания, представляется достаточно актуальной. Так, за последние пять лет существенно увеличился удельный вес расследованных преступлений, которые совершены лицами, ранее совершавшими преступления (с 40,7% в 2011 г. до 55,1% в 2015 г.). Наблюдается рост числа лиц, ранее совершавших преступления: на 37,5% с 401 894 в 2011 г. до 552 582 в 2015 г. При этом их удельный вес в структуре всех выявленных лиц вырос с 38,6% в 2011 г. до 52,0% в 2015 г.¹

Особую обеспокоенность вызывает увеличение доли несовершеннолетних, ранее совершавших преступления, от общего числа несовершеннолетних преступников: с 19,6% (12 956) в 2011 г. до 25,6% (14 208) в 2015 г. Эта тревожная тенденция свидетельствует о необходимости создания эффективной системы предупреждения молодежной преступности. В противном случае рост подростковой преступности неминуем.

С учетом сложившейся негативной ситуации полагаем, что организация должного контроля за лицами, освобожденным от отбывания наказания, позволит сократить рецидивы правонарушений и будет содействовать социализации осужденных. Надлежащее осуществление контроля, кроме всего прочего, будет способствовать формированию у осужденных элементов позитивного поведения и уважения к соблюдению законов Российской Федерации².

При этом под контролем за лицами, освобожденным от отбывания наказания, следует понимать осуществляемое уполномоченными органами наблюдение за поведением лиц, освобожденных от отбывания наказания, заключающееся в проверке со-

¹ Форма 4-ЕГС (494) Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

² Рыбаков А.А. Контроль за лицами условно-досрочно освобожденными от отбывания наказания: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2015. С.12.

блюдения последними временных ограничений прав и свобод, а также выполнения предусмотренных законом обязанностей.

Анализ уголовно-исполнительного законодательства позволяет выделить следующие категории лиц, освобожденных от отбывания наказания, в отношении которых устанавливается контроль:

лица, освобожденные условно-досрочно;

совершеннолетние лица, освобождаемые или освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную либо неснятую судимость, за совершение: тяжкого или особо тяжкого преступления; преступления при рецидиве преступлений; умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего;

несовершеннолетние, освобожденные из учреждений уголовно-исполнительной системы, если они в период пребывания в указанных учреждениях допускали нарушения режима, совершали противоправные деяния.

Остановимся более подробно на первой группе осужденных, в отношении которых устанавливается контроль в соответствии со ст. 183 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации. Так, при наличии оснований, предусмотренных ст. 79 и 93 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ), осужденный может быть условно-досрочно освобожден от отбывания наказания. При этом согласно ч. 6 ст. 79 УК РФ контроль за поведением такого лица возложен на уполномоченный специализированный государственный орган.

Анализ судебной практики свидетельствует том, что при удовлетворении ходатайств осужденных об условно-досрочном освобождении контроль за исполнением последними возложенных судом обязанностей возлагается на органы внутренних дел.

На основании п. 26 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» полиция обязана осуществлять контроль (надзор) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений. Для выполнения возложенных обязанностей полиции предоставлено право применять в процессе контроля (надзора) предусмотренные федеральным законом меры наблюдения за ходом социальной реабилитации лиц, освобожденных из мест лишения свободы. Вместе с тем порядок осуществления такого контроля, а также социальной реабилитации лиц, освобожденных условно-досрочно, в действующем законодательстве не предусмотрен.

Вопросы организации индивидуально-профилактической работы с несовершеннолетними, освобожденными условно-досрочно от отбывания наказания, частично регламентированы в Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 15.10.2013 № 845, в которой определены полномочия сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации в рассматриваемой сфере. При этом Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, утвержденное приказом МВД России от 31.12.2012 № 1166, и иные ведомственные нормативные правовые акты не предусматривают возложение на участковых уполномоченных полиции, а также на иные подразделения, службы органов внутренних дел, за исключением ПДН, обязанности по контролю за поведением лиц, условно-досрочно освобожденных.

Отсутствие правового регулирования порядка осуществления контроля за поведением указанных лиц препятствует достижению целей наказания и негативно влияет на уровень повторной преступности.

Представляется, что повышению эффективности института условно-досрочного освобождения будет способствовать детальная регламентация полномочий субъектов контроля, порядка постановки лиц, освобожденных условно-досрочно, на учет, осуществления контроля и профилактической работы с ними.

Полагаем, что при определении федерального органа исполнительной власти, ответственного за организацию индивидуально-профилактической работы с рассматриваемой категорией лиц, необходимо учитывать схожесть института условно-досрочного освобождения с условным осуждением. Так, УК РФ предусмотрен единый перечень обязанностей, возлагаемых на лиц, освобожденных условно-досрочно, и лиц, условно осужденных. Кроме того, во время течения как установленного срока испытания при условном осуждении, так и срока контроля при условно-досрочном освобождении проверяется целесообразность применения указанных институтов права с учетом реализации целей общего и частного предупреждения и восстановления социальной справедливости. Помимо этого, законодательно предусмотрена возможность реального исполнения ранее назначенного наказания при нарушении осужденным возложенных судом обязанностей и ряда других условий.

Учитывая имеющийся опыт по осуществлению контроля за поведением лиц, условно осужденных, полномочия по контролю за поведением лиц, освобожденных условно-досрочно, целесообразно возложить на уголовно-исполнительные инспекции.

Поскольку согласно подп. 2 п. 7 Положения о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1314, Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) осуществляет контроль деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы в качестве федерального органа исполнительной власти, ответственного за организацию индивидуально-профилактической работы с лицами, освобожденными условно-досрочно из мест лишения свободы, таким органом следует определить ФСИН России. Таким образом, осужденные и до освобождения, и после будут находиться под контролем одного ведомства, что позволит улучшить координацию действий, а также обеспечит преемственность процесса воспитания освобожденного и будет способствовать повышению эффективности мероприятий по его адаптации¹.

Еще одной формой контроля за лицами, освобожденными от отбывания наказания, является административный надзор за соблюдением поднадзорным лицом установленных в отношении его административных ограничений, а также за выполнением им предусмотренных Федеральным законом от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» (далее – Федеральный закон № 64-ФЗ) обязанностей, который осуществляется органом внутренних дел.

Названным законом определены задачи административного надзора, к которым относятся: предупреждение совершения преступлений и других правонарушений лицами, в отношении которых установлен административный надзор; оказание на них индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов.

Вместе с тем состояние законности в сфере исполнения данного закона нельзя признать удовлетворительным. Проведенная Генеральной прокуратурой Российской Федерации в 2015 г. проверка деятельности органов внутренних дел по осуществлению административного надзора выявила многочисленные нару-

¹ Степанов В.В. Проблемы теории и практики условно-досрочного освобождения от отбывания наказания: на примере Тамбовской области: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 23.

шения Федерального закона № 64-ФЗ, среди которых: формальный подход сотрудников органов полиции к индивидуальной профилактической работе в отношении поднадзорных лиц; наличие в делах административного надзора малоинформативных и недостоверных документов о проведенных проверочных мероприятиях по месту жительства (пребывания) последних, их поведении, материальном положении и т.п.¹ В связи с этим полагаем, что прокурорский надзор за исполнением законодательства об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, должен осуществляться на постоянной основе при своевременном и результативном реагировании на выявленные нарушения.

Кроме того, в соответствии с п. 1 ст. 5 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений проводят индивидуальную профилактическую работу в отношении несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы, если они в период пребывания в указанных учреждениях допускали нарушения режима, совершали противоправные деяния.

Вместе с тем прокурорами также выявляются многочисленные нарушения в деятельности органов системы профилактики. Так, профилактическая работа с несовершеннолетними, состоящими на учете, не носит системного, последовательного характера; отсутствуют надлежащее взаимодействие между органами системы профилактики, должный ведомственный контроль. При таких обстоятельствах прокурорам надлежит максимально использовать имеющиеся полномочия в целях незамедлительного реагирования на любые нарушения закона.

Анализ ситуации в сфере осуществления контроля за лицами, освобожденными от отбывания наказания, свидетельствует о том, что проблемы в данной сфере еще далеки от окончательного решения. Все это указывает на необходимость совершенствования законов, регламентирующих рассматриваемую сферу правоотношений, а также активизации деятельности органов прокуратуры по обеспечению строгого и неукоснительного исполнения уголовно-исполнительного законодательства.

¹ Михалюк Р.В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Прокурор. 2015. № 3. С. 59.

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

Совершенствование правовых средств реализации надзорной функции прокуроров при проведении антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов

Правовая регламентация общественных отношений, осуществляемая органами и должностными лицами местного самоуправления, должна соответствовать законным интересам большинства населения. Поэтому надзор за соответствием законам муниципальных нормативных правовых актов посредством антикоррупционной экспертизы является значимой частью прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления.

Вместе с тем любая экспертиза предполагает использование специальных познаний, от которых зависит решение правовых ситуаций¹. Однако цель антикоррупционной экспертизы заключается в выявлении и устранении правовых предпосылок коррупции, которая по своей сути отождествляется с устранением дефектов правовых норм, правовых актов в целом².

Поэтому антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов, проводимая органами прокуратуры, в собственном смысле слова экспертизой не является. Она представляет собой систему превентивного воздействия на линии детерминации возможных проявлений коррупции в органах местного самоуправления, которые моделируются без учета реальных ее проявлений на основе мониторинга правоприменения³,

¹ См: *Разуваев А.А.* Экспертиза как средство повышения эффективности процесса правореализации: вопросы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 9.

² См.: *Харитонов С.С.* О некоторых вопросах проведения органами военной прокуратуры антикоррупционной экспертизы правовых актов // *Право в Вооруженных Силах.* 2015. № 10. С. 122.

³ *Астанин В.В.* Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 234.

что позволяет отнести ее к разновидности интерпретационной юридической деятельности.

Результаты опроса показали, что 82% муниципальных служащих и 84% прокурорских работников считают антикоррупционную экспертизу муниципальных нормативных правовых актов действенным средством профилактики коррупции, а наибольшую результативность антикоррупционной экспертизы обеспечивают именно органы прокуратуры¹.

Приведенный на рис. 1, 2 анализ статистических данных свидетельствует, что содержащиеся в муниципальных нормативных правовых актах коррупциогенные факторы в большинстве случаев сопряжены с нарушениями законодательства. При этом прокурорский надзор действительно оказывает положительное влияние на их устранение².

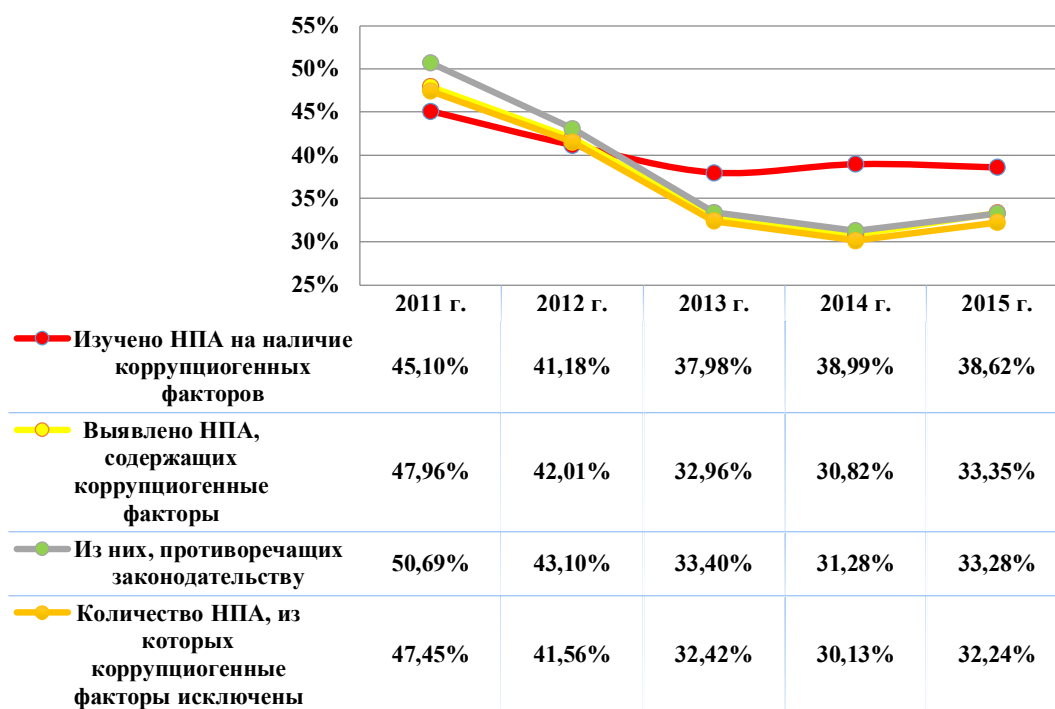


Рис. 1. Сведения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления

¹ Анкетирование проведено на факультетах профессиональной переподготовки и повышения квалификации Санкт-Петербургского и Иркутского юридических институтов (филиалов) АГП РФ, в органах прокуратуры Ставропольского края, Иркутской, Калужской областей, а также в органах местного самоуправления Ставропольского края, Архангельской, Иркутской, Калужской, Сахалинской областей в апреле 2015 г. Число опрошенных 1909 человек.

² Сводные отчеты по Российской Федерации по форме К за январь–декабрь 2008–2015 гг. // Арх. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации.

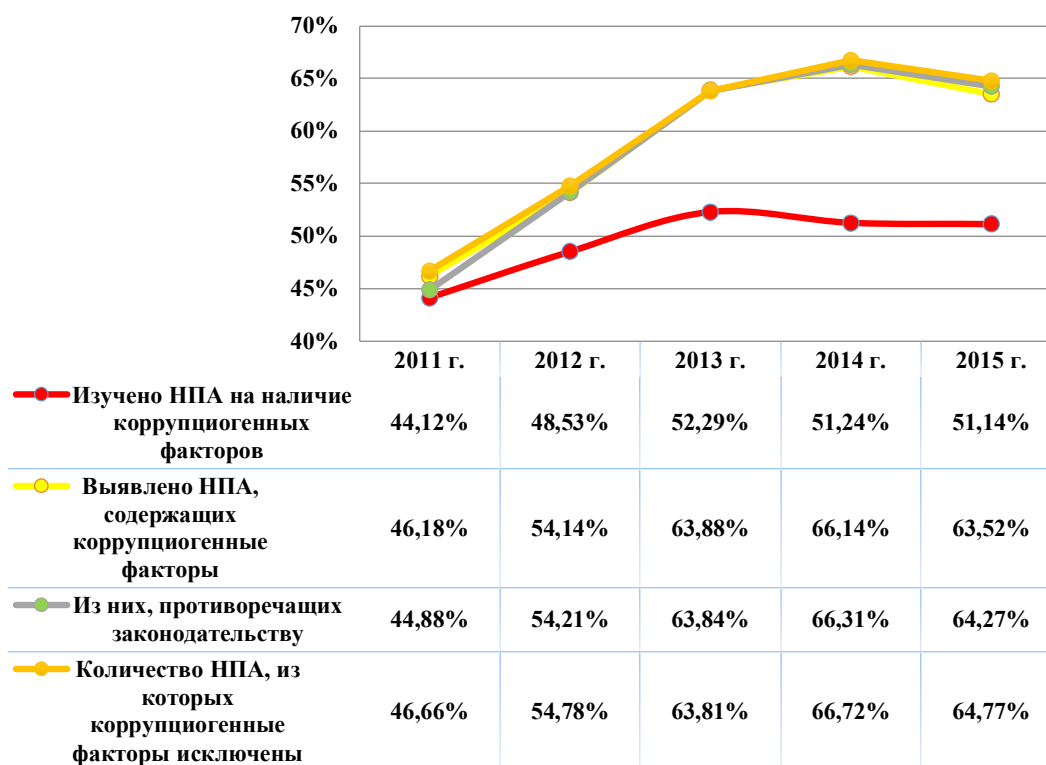


Рис. 2. Сведения о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов исполнительных органов местного самоуправления

Вместе с тем, если выявленные коррупционные факторы не связаны с нарушением законов, специфическим средством реализации надзорной функции в рамках надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления является требование об изменении нормативного правового акта.

В нем в отличие от иных актов прокурорского реагирования указываются конкретные предложения о способе устранения коррупционных факторов:

- а) внесение изменений в нормативный правовой акт;
- б) отмена нормативного правового акта либо его отдельных норм;
- в) разработка и принятие иного нормативного правового акта, устраняющего коррупционный фактор¹.

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов».

В данном случае возникает вопрос о нарушении компетенции издания муниципальных нормативных правовых актов. По нашему мнению, так как требования прокурора об изменении нормативного правового акта лишены свойства властности, исключительная правотворческая компетенция органов и должностных лиц местного самоуправления не нарушается.

Напротив, внесение требований налагает на прокуроров дополнительную ответственность. Этот вывод подтвержден приведенным на рис. 3 анализом статистических сведений.

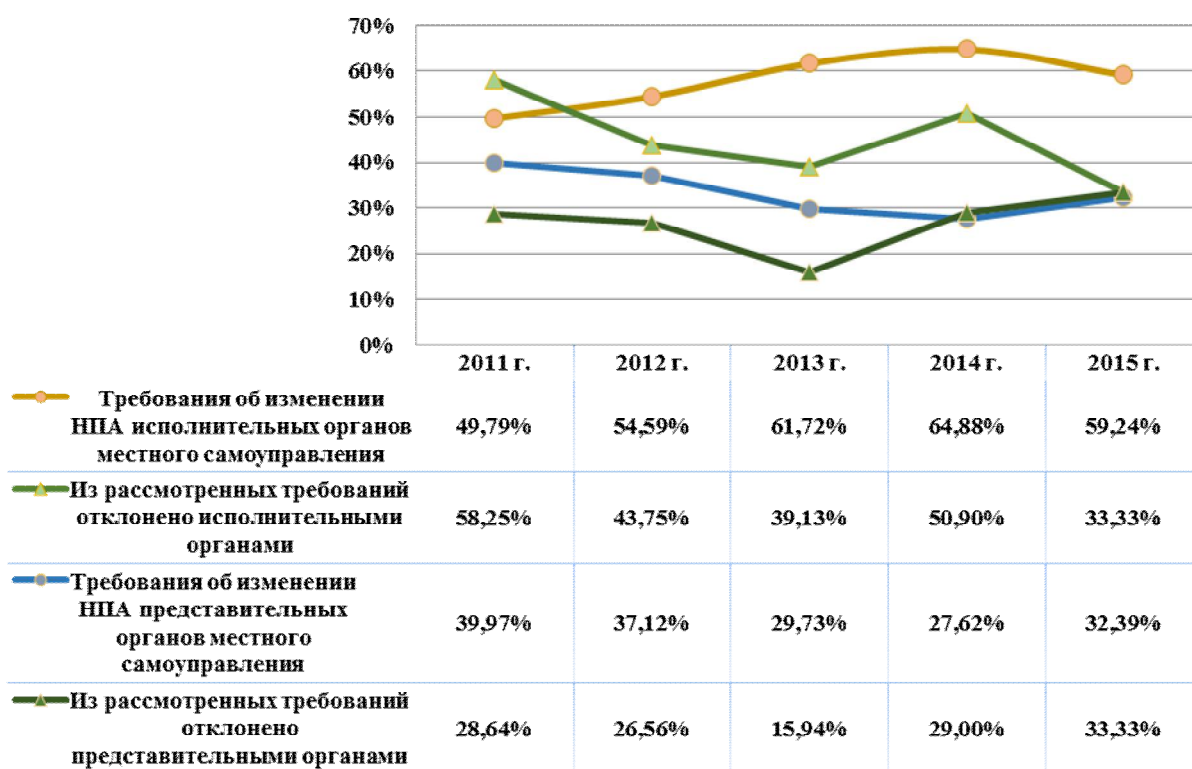


Рис. 3. Требования об изменении муниципальных нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, внесенные прокурорами в органы местного самоуправления в 2011–2015 гг.

Поэтому в целях эффективности прокурорского надзора необходимо принятие нормы закона о том, что действие муниципального нормативного правового акта приостанавливается издавшим его органом или должностным лицом на период рассмотрения требования прокурора об изменении муниципального нормативного правового акта и (или) заявления прокурора в суд.

Изменения предлагается внести в ч. 3 ст. 4 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе

нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», изложив ее в следующей редакции:

«3. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта подлежит обязательному рассмотрению соответствующими органом, организацией или должностным лицом не позднее чем в десятидневный срок со дня поступления требования и учитывается в установленном порядке органом, организацией или должностным лицом, которые издали этот акт, в соответствии с их компетенцией. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа и учитывается в установленном порядке органом, который издал этот акт, в соответствии с его компетенцией.

Действие нормативного правового акта незамедлительно приостанавливается издавшим его органом, организацией или должностным лицом на период рассмотрения требования прокурора об изменении нормативного правового акта и (или) заявления прокурора в суд.».

Пункт 2 ст. 9¹ Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предлагаем изложить в следующей редакции:

«2. При выявлении в нормативном правовом акте коррупционных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупционных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Действие нормативного правового акта незамедлительно приостанавливается издавшим его органом, организацией или должностным лицом на период рассмотрения требования прокурора об изменении нормативного правового акта и (или) заявления прокурора в суд.

Требование об изменении нормативного правового акта может быть отозвано прокурором до его рассмотрения соответствующими органом, организацией или должностным лицом.».

Часть 1 ст. 48 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предлагается дополнить абзацем третьим следующего содержания:

«Действие муниципального нормативного правового акта приостанавливается принявшим (издавшим) его органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления на период рассмотрения требования прокурора об изменении муниципального нормативного правового акта с целью исключения коррупциогенных факторов и (или) заявления прокурора в суд о признании недействующим муниципального нормативного правового акта, противоречащего федеральному законодательству и содержащего коррупциогенные факторы, или о внесении изменений в муниципальный нормативный правовой акт с целью исключения из него коррупциогенных факторов.».

Таким образом, в надзоре за исполнением законодательства о противодействии коррупции в органах местного самоуправления особо выделяется проводимая прокурорами антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных правовых актов. Она входит в обоснование необходимости принятия муниципального нормативного правового акта и в собственном смысле слова экспертизой не является. Это разновидность интерпретационной юридической деятельности. Поэтому специфическое средство реализации надзорной функции на данном направлении – требование об изменении нормативного правового акта – должно быть обеспечено нормой закона о приостановлении действия муниципального нормативного правового акта издавшим его органом или должностным лицом на период рассмотрения данного акта прокурорского реагирования.

В.А. Осипов,
прокурор управления
правовой статистики
прокуратуры Республики Коми,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Особенности личности ненасильственного преступника экстремистской направленности

Актуальность данной работы заключается в том, что уровень преступности, в том числе экстремистской направленности, несмотря на многовековую историю социально-гуманитарных наук, в части исследования детерминации преступлений и методологии их предупреждения и естественных наук в плане изучения эндогенных факторов, заставляющих лиц преступать законы общества, остается недопустимо высоким. Поэтому, проводя политику противодействия преступности, нельзя не учитывать личность преступника, рассматривая личностные характеристики, нравственно-психологические свойства и мотивы, особенности их формирования в процессе становления как личности, причины и условия, вынудившие преступить закон.

Без сомнения, история преступности длится столько же, сколько и ведет историю общество, которое признает то или иное деяние опасным, недопустимым и заслуживающим наказания, а соответственно, столько же существуют и преступники. С развитием общества, его стратификацией, развитием производственных отношений менялись и мотивы совершенных преступлений и к изначально корыстным или сексуальным мотивам совершенных преступлений, добавились и мотивы ненависти или вражды к определенным социальным группам или мотивы политической, идеологической, национальной, расовой или религиозной ненависти или вражды, что современным российским законодательством относится к преступлениям экстремистской направленности¹. Одним из древнейших примеров таких преступлений является деятельность галилейских zelотов, «секариев», которые славились не только террористическими методами борьбы, но и при-

¹ Примечание 2 к ст. 282¹ УК РФ.

звали в Иерусалиме к войне с римлянами и борьбе с местной аристократией в 66 г. н.э.¹

С течением истории, развитием межгосударственных связей и изменением общества менялись и уголовные запреты. Например, в дореволюционной России преступником становился человек за такое непривычное нашему современнику противоправное деяние, как неповиновение помещикам, и с 1827 г. по 1846 г. за указанные преступления были сосланы в Сибирь 1004 человека², привлекались к уголовной ответственности и лица за богохульство, отступление от веры, ересь и раскол, но оставались вне правового поля притеснения лиц иной национальности и веры. Так, в указанное время прошла череда еврейских погромов, однако избиения и убийства на почве национальной ненависти и вражды зачастую не только своевременно не предупреждались и пресекались властями, но и зачастую поощрялись³. Тем самым не все общественно опасные деяния всегда признаются обществом преступлениями, а личность преступника вообще и преступника экстремистской направленности в частности не является чем-то полностью статичным, и очевидно, зависит и от многих факторов, в том числе и от социального, политического, экономического и духовного состояния общества и динамики и вектора их изменений.

Современный мир характеризуется значительным числом комбинаций указанных характеристик общества, однако на данный момент не представляется возможным однозначно отметить такое государство, где одновременно и экономика, и политика, и социальная и духовная сферы достигли совершенства, а преступность детерминируется исключительно биологической составляющей личности преступника. Даже в Норвегии, являющейся довольно развитой страной⁴, существуют националистические и радикально-религиозные движения, осуществляется и экстремистская и террористическая деятельность, в качестве которой можно привести пример взрыва в центре Осло и нападение на молодежный лагерь Норвежской рабочей партии в 2011 г., орга-

¹ *Электронная еврейская энциклопедия*. URL: <http://www.eleven.co.il/article/11615> (дата обращения: 27.04.2016).

² *Анучин Е.Н.* Исследования о процентах сосланных в Сибирь в период 1827–1846. Материалы для уголовной статистики России. СПб., 1873. С. 18.

³ *Лакер В.* История сионизма / пер. с англ. А. Блейз, О. Блейз. М.: Крон-Пресс, 2000. С. 89.

⁴ Норвегия в фактах и цифрах 2015. URL: http://www.ssb.no/en/befolkning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/225821?_ts=14d005d92d0 (дата обращения: 27.04.2016).

низатором и исполнителем которых являлся широко известный Брейвик.

Что касается современной России, то согласно сведениям Управления ООН по наркотиками и преступности за 2012 г., Россия занимает 2-е место по удельному весу привлеченных к уголовной ответственности лиц (487 человек на 100 000 населения), уступая место США (716) и значительно опережая такие развивающиеся страны, как Бразилия (276) и Мексика (209)¹. Значительное число лиц, вовлеченных в преступную деятельность в современном российском обществе, обусловлено, по мнению известных криминологов Ю.М. Антоняна, А.И. Долговой и В.Д. Малкова, в немалой степени экономическими факторами. Политические и экономические реформы конца XX – начала XIX в., закрепившие права частной собственности на средства производства, землю и природные ресурсы, отраженные в ст. 35, 36 Конституции Российской Федерации, вызвали значительное расслоение общества по уровню доходов и расходов, по образовательному уровню, что детерминирует преступность не только корыстной направленности, но и экстремистской. Однако как бы ни было удобно пользоваться этими измеряемыми параметрами, считать лишь стратификацию общества детерминантой преступности было бы недостаточно, так как не наблюдается прямой зависимости от степени расслоения общества по экономическим признакам и его криминализации. Так, согласно данным ООН за 2015 г., отношение доходов 10% богатейших к 10% беднейших лиц в России составило 18,7 раза², в США – 35,6 раза³, а в Бразилии – 38,7 раза⁴.

На данном этапе развития свой вклад в криминализацию общества оказывают не только экономические факторы, в частности продолжающийся мировой финансовый кризис, разразившийся в 2008 г., но и всеобщая радикализация: политическая, расовая и особенно религиозная, когда культивируется ненависть, формируется образ врага и происходит его дегуманизация и демонизация, постулируется допустимость любых способов для

¹ Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: http://crimestat.ru/world_ranking_convicted (дата обращения: 27.04.2016).

² United nations development programme.

URL: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/RUS> (дата обращения: 27.04.2016).

³ URL: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/USA> (дата обращения: 27.04.2016).

⁴ URL: <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/BRA> (дата обращения: 27.04.2016).

борьбы с ним как недочеловеком и вселенским злом. В частности, В.В. Гурский отмечает, что такие образования, как организация Л.Р. Хаббарда «Общество сторожевой башни» и Международное общество сознания Кришны, фактически ставят себя вне общества, доходя до прямых нарушений уголовного законодательства. Средства массовой информации регулярно сообщают нам и о нападениях на священников мировых религий со стороны сектантов, и на представителей сект со стороны других сект и религиозных фундаменталистов. Поэтому представляется обоснованным выделение в структуре экстремизма подмножества преступлений религиозной направленности¹ и, соответственно, выделение личности преступника, совершившего преступление по мотивам религиозной ненависти. Каковы же его особенности? Во-первых, последователи религий отличаются типом мировоззрения – религиозным, специфически формирующим у последователей ценностные ориентиры и объясняющим сквозь призму откровений суть и закономерности происходящих событий, в результате чего у лиц формируются наиболее прочные убеждения, зачастую остающиеся на всю жизнь и предающиеся из поколения в поколение. Такая особенность явно не характерна ни для политических экстремистов, ни для скинхедов, ни для антиглобалистов. Во-вторых, подавляющее большинство религий непримиримо относится к алкоголизму, наркомании, что особо выделяет преступника, совершившего преступление экстремистской направленности по мотивам религиозной ненависти и вражды.

Для любой преступности характерно различие между личностью насильственного и ненасильственного преступника. Применительно к преступлениям экстремистской направленности, совершенным по религиозным мотивам, различие между насильственным и ненасильственным преступником становится особо значимым. Если для насильственных преступлений необходимо иметь только демонизированный (зачастую кем-то) образ врага и физическую возможность совершить преступление, то для результативного разжигания межрелигиозной вражды явно недостаточно быть просто верующим, необходимо обладать фундаментальными теологическими и философскими познаниями не только своей, но и враждебных религий, обладать широким кругозором. Разумеется, образует состав ненасильственного преступле-

¹ Граник В.В. Характеристика экстремистской среды националистическо-расистской направленности // Рос. следователь. 2013. № 8. С. 29–32.

ния ввиду наличия реальной общественной опасности нанесение на стену надписи с призывом применять насилие в отношении представителей иной религии, однако, как показывает судебная практика, только это деяние побудить к реальным насильственным действиям третьих лиц не может. Тем самым представляется, что личность ненасильственного преступника, совершающего преступления экстремистской направленности по мотивам религиозной ненависти или вражды, характеризуется глубокими религиозными или антирелигиозными убеждениями, развитой письменной или устной речью, наличием глубоких теоретических теологических и философских знаний.

Но не только у последователей сект и религиозных фанатиков лидерами формируется не критичное отношение к выбору средств при достижении заявленных целей. Все общество крайне подвержено агитации и пропаганде посредством общедоступных средств массовой информации, таких как телевидение, радио, газеты, сеть Интернет. Не стоит забывать и про книги, приобретаемые в онлайн- и офлайн-магазинах, а также распространяемые непосредственно последователями экстремистских организаций. Число информационных материалов экстремистской направленности составило на сегодняшний день уже 3427¹. Как отметил Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка в докладе, посвященном состоянию правопорядка и законности в стране в 2015 г, число поставленных на учет уголовных дел экстремистской направленности выросло почти в 10 раз и составило 1329, причем большая часть из них возбуждена по фактам размещения в сети Интернет материалов экстремистского характера, возбуждения ненависти или вражды, а также унижения человеческого достоинства². Учитывая значительный охват населения только сетью Интернет (на 1 января 2016 г. в России проживало 146,55 млн человек, а абонентами только фиксированного широкополосного доступа к сети являлись 26,9 млн³), можно оценить, сколько людей могли по-

¹ Федеральный список экстремистских материалов. URL: http://minjust.ru/extremist-materials?field_extremist_content_value=&page=16 (дата обращения: 08.05.2016).

² Число выявленных ГП преступлений экстремистского толка выросло в 10 раз // РИА Новости. URL: http://ria.ru/defense_safety/20160426/1420326133.html (дата обращения: 27.04.2016).

³ Абоненты ШПД (предварительные данные за IV квартал 2015 года) // Минкомсвязь России. URL: <http://www.minsvyaz.ru/ru/pages/statistika-otrasli/#section-365> (дата обращения: 28.04.2016).

новому взглянуть на преступную деятельность радикальных групп.

Учитывая распространенность и охват коммуникационных сетей, представляется обоснованным, что особенность современного криминального экстремиста, осуществляющего свою деятельность с использованием средств массовой информации, в первую очередь сети Интернет, заключается в значительной уверенности в неуловимости и безнаказанности. Ведь для совершения преступления нет необходимости изыскивать с риском для свободы средства печати и тиражирования материалов, так как достаточно зарегистрироваться в социальной сети под вымышленным именем или создать сайт на сервере, находящемся под юрисдикцией недружественной страны. А использование так называемых анонимайзеров и VPN-сервисов, не хранящих информации о совершенных подключениях, для обновления информации и общения с последователями и приверженцами идей делает преступника трудновычислимым. Как пишет К.В. Бедарев, «анонимность пользователей сайтов, на которых размещены информационные материалы экстремистского характера, затрудняет выяснение вопросов о количестве посетивших сайт лиц, их установочных данных, местах нахождения...»¹. С.Д. Демчук также отмечает облегчение распространения радикальной идеологии и возможности совместных действий больших групп людей благодаря использованию средств массовых коммуникаций, в частности социальных сетей². Кроме того, современные средства коммуникации и сеть Интернет позволяют современному преступнику экстремистской направленности не становиться «профессионалом», тщательно планируя и организовывая подпольные встречи, действуя в условиях строжайшей конспирации³, а экстремистской группировке – организовать не строго иерархичную структуру, а сетевую, раскиданную на значительной территории и даже имеющую не одного лидера, объединяя не только лиц, для которых крайние проявления стали смыслом жизни, но и пред-

¹ Бедарев К.В. Проблемы противодействия преступлениям, совершаемым по мотивам расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды в сети Интернет // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2014. № 12-1. Барнаул: Барнаул. юрид. ин-т МВД России. С. 24.

² Демчук С.Д. Экстремизм и терроризм: отдельные криминологические аспекты // Вест. С.-Петерб. ун-та МВД России. 2012. № 4. С. 87.

³ Кубякин Е.О. Молодежный экстремизм в сети Интернет как социальная проблема // Историческая и социально-образовательная мысль. 2011. № 4. С. 151.

ставителей появившегося класса экстремистов-любителей¹. Тем самым требования к волевым и «профессиональным» качествам экстремистов, осуществляющих свою преступную деятельность в сети Интернет, очевидно снижены по сравнению с периодом до революционного, взрывоподобного развития массовых коммуникаций и информационных технологий, а сама деятельность для таких лиц представляется не связанной с опасностью и возможностью разоблачения, во всяком случае на современном этапе развития информационного законодательства и реальных технических возможностей операторов связи.

М.А. Соколов,
научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

**Проблемы правового регулирования участия
органов прокуратуры в деятельности комиссии
по координации работы по противодействию коррупции
в субъекте Российской Федерации**

Выполнение комплекса практических мероприятий по противодействию коррупции в 2015 г., как и прежде, осуществлялось в строгом соответствии с базовым документом стратегического планирования – Национальным планом противодействия коррупции на 2014–2015 годы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226 (далее – Национальный план). Его положения формулируют основные задачи по реализации мер противодействия коррупции, стоящие перед органами государственной власти Российской Федерации, определяют пути их решения.

Фундаментальное значение Национальным планом отводится проведению научных исследований в сфере противодействия коррупции, разработке практических рекомендаций по применению законодательства Российской Федерации, а также вопросам

¹ Диль В.А. Тенденции развития современного экстремизма: молодежный и информационный экстремизм // Известия Том. политех. ун-та. Философия, социология и культурология. 2009. Т. 314. С. 170.

совершенствования правового регулирования этой сферы как приоритетному условию обеспечения эффективности противодействия коррупции в России.

Следует подчеркнуть, что развитие правового регулирования вопросов противодействия коррупции в истекшем году носило динамичный характер и было ориентировано не только на дальнейшее совершенствование обязанностей, запретов и ограничений, позволяющих повысить эффективность этой работы, но и на создание и совершенствование дополнительных институтов по координации данной работы на всех уровнях власти.

Одним из наиболее значимых для формирования структуры институтов противодействия коррупции в 2015 г. нормативных правовых актов является Указ Президента Российской Федерации от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (далее – Указ), которым утверждены:

Типовое положение о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации;

Типовое положение об органе субъекта Российской Федерации по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Согласно Указу высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации в 3-месячный срок рекомендовано образовать комиссии по координации работы по противодействию коррупции на своих территориях, а также обеспечить издание нормативных правовых актов, устанавливающих порядок рассмотрения такими комиссиями вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному поведению лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, и урегулирования конфликта интересов.

Комиссия по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации будет являться постоянно действующим координационным органом при руководителе региона. Основными ее задачами станут обеспечение исполнения решений Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции; подготовка предложений о реализации государственной политики в области противодействия коррупции; обеспечение координации деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органов исполнительной власти субъекта и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции, а также их взаимодействие с территориальными органами федеральных государственных органов в данной сфере; обеспечение взаимодействия ор-

ганов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления с гражданами, институтами гражданского общества, средствами массовой информации, научными организациями по вопросам противодействия коррупции и информирование общественности о проводимой работе.

Вместе с тем анализ складывающейся в регионах России практики участия в заседаниях данных комиссий прокуроров субъектов Российской Федерации свидетельствует о наличии правовых неопределенностей, требующих дальнейшего совершенствования данного безусловно эффективного способа координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации.

Так, в соответствии с п. 4 Типового положения о комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации (далее – Комиссия), Комиссия выполняет функции, возложенные на комиссию по соблюдению требований к служебному (должностному) поведению и урегулированию конфликта интересов в отношении лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации, для которых федеральными законами не предусмотрено иное, и рассматривает соответствующие вопросы в порядке, определенном нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

При этом в соответствии с п. 5 вышеназванного Типового положения основными задачами комиссии являются:

а) обеспечение исполнения решений Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и его президиума;

б) подготовка предложений о реализации государственной политики в области противодействия коррупции высшему должностному лицу (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации;

в) обеспечение координации деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

г) обеспечение согласованных действий органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также их взаимодействия с территориальными органами федеральных государственных органов при реализации мер по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации;

д) обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления с гражданами, институтами гражданского общест-

ва, средствами массовой информации, научными организациями по вопросам противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации;

е) информирование общественности о проводимой органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления работе по противодействию коррупции.

Вместе с тем в целях создания системы противодействия коррупции в Российской Федерации и устранения причин, ее порождающих, п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции» на Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции возложены следующие задачи:

подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

Абзацем пятым подп. «а» п. 7 этого же Указа к компетенции президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции отнесено рассмотрение вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению отдельных категорий лиц, а также вопросы, касающиеся урегулирования конфликта интересов.

Указом Президента Российской Федерации от 25.02.2011 № 233 «О некоторых вопросах организации деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции» утверждено Положение о порядке рассмотрения президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции вопросов, касающихся соблюдения требований к служебному (должностному) поведению лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации и отдельные должности федеральной государственной службы, и урегулирования конфликта интересов, а также некоторых обращений граждан.

В свою очередь Указом Президента Российской Федерации от 28.07.2012 № 1060 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» в состав Совета включен Ю.Я. Чайка – Генеральный прокурор Российской Федерации (по

согласованию), который также по согласованию является членом президиума Совета.

Анализ вышеназванных положений законодательства позволяет сделать вывод о самостоятельных правовых основаниях, целях и задачах функционирования Совета при Президенте Российской Федерации и президиума этого Совета и создаваемых в субъекте Российской Федерации комиссий по координации работы по противодействию коррупции. Данное обстоятельство не позволяет применять правило аналогии при формировании состава названных структур на федеральном и региональных уровнях власти.

Более того, п. 21 Указа Президента Российской Федерации от 02.04.2013 № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» в качестве исключительного случая, впредь до издания соответствующих нормативных правовых актов Российской Федерации, установлено участие прокурора на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в случае применения мер дисциплинарного воздействия к лицу, замещающему должность в государственном органе, Центральном банке Российской Федерации, Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования, в государственной корпорации (компания), иной организации, созданных на основании федеральных законов, организации, создаваемой для выполнения задач, поставленных перед федеральным государственным органом, сообщившему в правоохранительные или иные государственные органы или средства массовой информации о ставших ему известными фактах коррупции.

Указанная ситуация рассматривается как элемент осуществления надзора за соблюдением законодательства о государственной службе или законодательства о труде, о чем прямо указано в вышеназванном пункте Указа.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих создание и функционирование комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, свидетельствует о ее внутриведомственном, саморегулирующем воздействии на процессы предупреждения коррупции в соответствующем органе (организации), в котором данная комиссия функционирует.

В соответствии с абз. третьим подп. 1 п. 2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» управлению по надзору за ис-

полнением законодательства о противодействии коррупции, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, другим территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур поручено систематически проводить в поднадзорных органах проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции, о государственной и муниципальной службе в части соблюдения установленных обязанностей, запретов и ограничений, уделяя особое внимание в том числе деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, а также подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений (должностных лиц кадровых служб, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений).

Участие прокурора субъекта Российской Федерации в деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов может привести к возникновению противоречия между их заинтересованностью и правами и законными интересами граждан, организаций.

Указанное обстоятельство создает предпосылки к нарушению принципа законности в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

Кроме того, существует возможность создания негативной практики апеллирования уволенным лицом в суде мнением прокурора субъекта Российской Федерации либо председателя соответствующего суда, высказанным на заседании комиссии.

Таким образом, участие в качестве постоянных членов прокурора субъекта Российской Федерации в деятельности комиссии по координации работы по противодействию коррупции в условиях возложения на данную комиссию обязанности по рассмотрению вопросов по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов представляется неоправданным.

Вместе с тем анализ изложенных мер нормативно-правового характера свидетельствует о продолжающемся формировании эффективных инструментов противодействия коррупции на всех уровнях власти, затрагивая все ее ветви. Несмотря на то что основа мер по противодействию коррупции была сформулирована в законодательстве в 2007–2013 гг., дальнейшее совершенствование правовой регламентации является необходимым условием повышения эффективности противодействия коррупции в современных условиях.

Содержание

<i>Артеменков В.К.</i> Факторы, оказавшие влияние на состояние законности в сфере исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы в 2015 г.....	3
<i>Ахметзакиров Н.Р.</i> Международное сотрудничество прокуратур Республики Казахстан и Российской Федерации по вопросам оказания правовой помощи.....	8
<i>Василенко А.А.</i> О некоторых проблемах участия прокурора в уголовном преследовании.....	14
<i>Виноградова А.Д.</i> К вопросу о мерах противодействия укрытию преступлений от учета.....	17
<i>Ережипалиев Д.И.</i> Обеспечение законности в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, мерами прокурорского надзора.....	21
<i>Зиновьев И.Л.</i> Совершенствование законодательства, регламентирующего принудительные работы как вид уголовного наказания.....	28
<i>Какителашвили М.М.</i> Состояние законности и прокурорский надзор за исполнением законов в сфере выборов.....	36
<i>Кулагин А.Н.</i> Юридическое окончание продолжаемого взятничества: проблемы теории и практики.....	42
<i>Лаврова Ю.В.</i> Состояние законности и практика прокурорского надзора в сфере защиты трудовых прав лиц с ограниченными возможностями здоровья.....	47
<i>Мельникова А.А.</i> Состояние законности и типичные нарушения в сфере оборота лекарственных средств.....	53
<i>Огурцова М.Л.</i> Состояние законности в сфере осуществления контроля за лицами, освобожденными от отбывания наказания.....	56
<i>Окунева К.Д.</i> Совершенствование правовых средств реализации надзорной функции прокуроров при проведении антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов.....	61
<i>Осипов В.А.</i> Особенности личности ненасильственного преступника экстремистской направленности.....	67
<i>Соколов М.А.</i> Проблемы правового регулирования участия органов прокуратуры в деятельности комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъекте Российской Федерации.....	73

**Состояние законности
в Российской Федерации**

*Сборник материалов
круглого стола аспирантов и молодых ученых
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации
(г. Москва, 13 апреля 2016 г.)*

*Под редакцией доктора юридических наук,
профессора
А.Ю. Винокурова*

Подписано в печать 21.11.2016. Формат 60х90/16. Печ.л. 5.
Тираж 50 экз. Заказ 37.

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