

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Сборник материалов
Международной научно-
практической конференции

(г. Москва, 23 ноября 2016 г.)

МОСКВА • 2017

УДК 347.962
ББК 67.721-9
А43

Подготовку сборника осуществляли:

О.А. Яловой, доцент кафедры основ прокурорской деятельности Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент;

К.Ю. Фуражникова, старший лаборант кафедры основ прокурорской деятельности Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

А.Н. Артамонова, магистрантка Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Актуальные проблемы прокурорской деятельности: сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (г. Москва, 23 ноября 2016 г.) / [сост. О.А. Яловой и др.]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017. – 80 с.

Сборник сформирован по материалам выступлений на Международной научно-практической конференции: «Актуальные проблемы прокурорской деятельности», проходившей в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 23 ноября 2016 г.

В сборнике представлены научные статьи магистрантов Академии и иных вузов по актуальным вопросам прокурорской деятельности.

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

УДК 347.962
ББК 67.721-9

© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2017

А.Н. Артамонова,
магистрантка Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Актуальные проблемы прокурорского надзора
за исполнением законов
в оперативно-розыскной деятельности**

Одним из основных направлений реализации полномочий прокуратуры является надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (ОРД).

При обеспечении прокуратурой верховенства закона, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства в ОРД возникает немало проблем, которые до настоящего времени так и не были решены.

Так, гл. 3 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» имеет название «Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие», объединяя в статье 29 различных по природе элементы предмета прокурорского надзора, что делает возможным выделение этого направления надзора в качестве самостоятельного.

Правовое регулирование данной деятельности, в силу своей специфики, носит преимущественно подзаконный характер. Практически все ведомственные инструкции носят секретный характер, в связи с чем возникает вопрос об их законности и соответствии Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» называет 15 оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ), 10 из которых затрагивают конституционные права граждан, такие как право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища.

Согласно Конституции Российской Федерации право давать разрешение на проведение ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан, предоставлено суду. Таким образом, судебный

контроль выступает в качестве гарантии законности при проведении ОРМ.

Практика показывает, что в процессе проведения ОРМ оперативно-розыскные службы нередко допускают нарушения законности, которые могут быть связаны с нарушением конституционных прав и свобод граждан. Специфика ОРД такова, что ОРМ, ограничивающие конституционные права граждан, в основном проводятся негласно и конспиративно. <...> В большинстве случаев только уполномоченный прокурор может выявить факт нарушения оперативно-розыскного законодательства при проведении ОРМ, поскольку возможности института судебного контроля в этой сфере объективно ограничены¹.

Процедура рассмотрения судьей материалов об ограничении конституционных прав граждан органами, осуществляющими ОРД, законом четко не регламентирована. В связи с чем возникает еще одна проблема, связанная с рассмотрением материалов, предоставляемых органами, осуществляющими ОРД, вне рамок судебного разбирательства, без участия прокурора и втайне от лиц, чьи конституционные права подлежат ограничению. Кроме того, закон не содержит даже обязанности уведомления уполномоченного прокурора о факте такого обращения.

Кроме того, при проведении проверок исполнения законов органами, осуществляющими ОРД, уполномоченные прокуроры используют «общенадзорные» полномочия, закрепленные в ст. 22 и 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Каких-либо специальных актов прокурорского реагирования или сокращенных сроков их рассмотрения не предусмотрено ни Федеральным Законом «О прокуратуре Российской Федерации», ни приказом Генпрокурора России, ни ведомственными инструкциями. Выявив нарушения, уполномоченный прокурор вправе использовать средства прокурорского надзора, такие как: протест, представление, предостережение. В связи с чем на практике возникает проблема

¹ Дытченко Г.В., Никитин Е.Л. Законность проведения оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан // Криминалист. 2011. № 1 (8). С. 101–108

выбора акта прокурорского реагирования, соответствующего конкретной ситуации.

Однако посредством таких актов прокурорского реагирования, как представление, требование либо протест, невозможно своевременно повлиять на волокиту, полное отсутствие работы поднадзорного органа, осуществляющего ОРД, или на необходимость немедленного выполнения тех или иных ОРМ.

Также существует проблема с рассмотрением актов прокурорского реагирования. На практике существуют случаи, когда акты прокурорского реагирования остаются без рассмотрения или рассмотрены ненадлежащим образом, меры к устранению выявленных нарушений не принимаются, виновные лица к дисциплинарной ответственности не привлечены.

В настоящее время необходимо отметить, что сформировалось два подхода к пониманию сущности ОРД. Первый подход предполагает рассматривать эту деятельность только в качестве средства предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, то есть как вспомогательную деятельность. Странами, в которых сохраняется существенное разграничение между ОРД и предварительным расследованием являются: Российская Федерация, Беларусь, Таджикистан, Узбекистан, Азербайджан и некоторые постсоветские страны. Второй подход предполагает рассмотрение ОРД в качестве одной из составных частей предварительного расследования. Так, например, в Эстонии Закон о розыскной деятельности 1994 года был отменен в 2012 г., однако в УПК внесена отдельная глава, регламентирующая розыскную деятельность. Эта деятельность стала неотъемлемой частью уголовного расследования. Отражение данного подхода нашло как в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г., так и в УПК других стран. Аналогичной концепции придерживаются такие страны, как Литва, Латвия, Молдова, Бельгия, Германия, Франция, и другие страны, входящие в ЕС. Российская Федерация, придерживаясь исключительно первого подхода, реализует его посредством внесения соответствующих изменений и дополнений в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», основываясь на решениях Конституционного Суда РФ, Верховного суда РФ, ЕСПЧ. По-прежнему актуальной остается проблема использования результатов ОРД в качестве доказательств. Помимо имеющейся коллизии норм, закрепленных в ст. 89 УПК РФ и ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», ученые не могут прийти к единому мнению о возможности использовать результаты ОРД в качестве доказательств.

Например, Д.С. Кучерук в своей диссертации «Использование результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам о взяточничестве» полагает, что необходимо «считать ОРД одной из составляющих уголовного преследования (обвинительной деятельности), поэтому результаты ОРД надо признать основой для формирования обвинительного доказательства, которое может быть представлено суду и после исследования с участием стороны защиты принято за фактическую основу решения по делу. Оперативное сопровождение государственного обвинения может выступать средством укрепления, сохранения обвинительного доказательства при попытке ослабления или разрушения его»¹.

Некоторые авторы выступают за полный запрет использования результатов ОРД в качестве доказательств, обосновывая это тем, что Конституционный Суд РФ пришел к выводу о том, что результаты ОРМ являются не доказательствами, а лишь сведениями об источниках тех фактов, которые, будучи полученными с соблюдением требований Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», могут стать доказательствами только после закрепления их надлежащим процессуальным путем.

Полагаю возможным согласиться с позицией А.Е. Шарихина о том, что «статью 89 УПК РФ следует изложить в следующей редакции: «Сведения, полученные при проведении оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан, могут быть использованы в качестве доказательств»².

Современное российское законодательство в области применения и использования результатов ОРД в уголовном судопроизводстве требует внесения качественных изменений и дополнений. Необходима четкая систематизация уголовно-процессуального законодательства, устранения коллизий норм УПК РФ и Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности».

¹ Кучерук Д.С. Использование результатов оперативно-розыскной деятельности в доказывании по уголовным делам о взяточничестве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук Н. Новгород, 2011. URL: <http://www.iuaj.net/node/816>

² Шарихин А.Е. Научные основы обеспечения экономической безопасности России посредством оперативно-розыскной деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007.

Н.В. Бояркина,
магистрантка Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Теоретико-методологические основы взаимодействия прокуратуры со средствами массовой информации

Анализируя историю становления работы по реализации принципа гласности, общую для правоохранительных органов и органов власти и местного самоуправления, необходимо отметить, что в период формирования современного российского государства основное направление ее сводилось к обеспечению открытости путем максимально полного и своевременного информирования о деятельности, то есть фактически увеличения потока исходящей информации, в связи с чем возникали проблемы, во-первых, формирования структур – в данном случае пресс-служб, которые бы специально занимались сбором, обработкой и предоставлением СМИ информации, во-вторых, распространения информации, что подразумевало налаживание сотрудничества со СМИ, которых нужно было заинтересовать транслировать исходящую от правоохранительных органов, органов власти и местного самоуправления информацию.

В это время – начало двухтысячных – было написано большинство работ, посвященных проблематике взаимодействия государственных органов и СМИ¹.

Исходя из обозначенной задачи обеспечения присутствия органов власти в медиаэфире, формировалась концепция взаимодействия со средствами массовой информации, основанная на

¹ Желтова Н.В. Правовые и организационные основы взаимодействия уголовно-исполнительной системы со средствами массовой информации. Рязань. 2004; Новопашин А.П. Взаимодействие региональной государственной власти и средств массовой информации. М., 2004; Взаимодействие прокуратуры с общественностью и средствами массовой информации. М., 2004; Орлова Ю.О. Средства массовой информации в деятельности по формированию авторитета судебной власти. М., 2004.

идее сотрудничества. Так, большинством авторов взаимодействие со средствами массовой информации определялось через понятие «сотрудничество», а принципы взаимодействия раскрывались через него и его обосновывали. Например, принципы равенства каждого из участников, учета презумпции добропорядочности партнера по взаимодействию, взаимовыгодности, согласованности в совместной работе и т.п.

В то же время исследователи сознательно опускали негативную сторону отношений, в частности прокуратуры и СМИ, в которых цель защиты прав и свобод человека и гражданина зачастую оставалась неактуализированной и сами они нередко проявлялись в форме конфронтации.

С целью нейтрализации негативных моментов во взаимоотношениях выстраивалась даже система принципов, полностью ориентированная только на одного участника взаимодействия – СМИ¹.

Между тем ориентация на специфику и особенности масс-медиа требует прежде всего учитывать уникальность того продукта, который они создают. Это массовая информация, которая подвергается «медиазации».

Прокуратура представляет определенную информацию, созданную в процессе ее деятельности, которая распространяется СМИ, в свою очередь представляющими эту информацию массовому потребителю. При этом на этапе передачи происходит трансформация информации, которая подвергается изменениям, связанным с рядом факторов, которые исследователи называют «фреймингом» новостей, проходящих этапы отбора, обработки и презентации.

¹ Например, Н.Р. Батынская постулирует, что успех взаимодействия зависит от основанности на принципах: знание общих основ работы СМИ вообще и особенностей и нужд местных СМИ, в частности, желание и умение понять точку зрения журналиста; создание доверительной атмосферы посредством честной и последовательной линии поведения; уважительное отношение к темам, предлагаемым СМИ, даже если они отличаются от тем, предлагаемых властью (Взаимодействие органов местного самоуправления со средствами массовой информации // Муниципалитет: экономика и управление. URL: <http://municipal.uara.ru/ru/issue/2014/01/03/>)

В отношении преобразования информации о деятельности органов прокуратуры можно выделить следующие факторы воздействия на их восприятие:

лингво-смысловой, то есть текст акта прокурорского надзора, решения суда проходит обработку, связанную с адаптацией к потребностям восприятия массового читателя. Он становится более нарративным (повествовательным), излагается в форме историй. По смыслу отбираются истории, более близкие к потребностям публики и масштабные. Длинные, сложные или незнакомые идеи, ситуации, требующие объяснений, отвергаются;

фактор контекста, связанный с влиянием пространственно-временных особенностей представления информации. В определенных условиях информация может значительно актуализироваться, порождая избыточное акцентирование на тех или иных событиях (эффекты медийной шумихи, медийной паники). Это может как положительно, так и негативно сказаться на положении источника информации либо на восприятии самого события. Например, информация о нарушении ветеринарных правил в период вспышки АЧС может способствовать созданию паники среди фермеров и населения;

фактор общественного мнения, то есть отношения массового потребителя к тем или иным правовым явлениям. Аудитория может не принимать определенные правовые решения, какая бы разъяснительная работа для этого не проводилась, например, как массовым сознанием не было воспринято решение по делу Васильевой;

фактор позиции редакции и автора материала, от которой зависит его подача.

Таким образом, объектом взаимоотношений прокуратуры и СМИ выступает преобразованная информация, предназначенная для широкого использования, массовая информация.

СМИ являются специфическим субъектом отношений, которые не только выступают в роли передатчика информации, транслятора ее широким слоям населения, но и мощнейшим орудием воздействия на массовое сознание, формирования общественного мнения. В силу этих особенностей СМИ являются не только и не столько трансляторами, сколько манипуляторами, и задача прокуратуры состоит в том, чтобы организовать управление информационными потоками и регулирование ими в целях защиты прав и свобод граждан.

Отсюда – значение роли прокуратуры в коммуникации, которая не только должна предоставить созданную в процессе своей деятельности информацию, но и принять максимальное участие в процессе преобразования ее в массовую информацию.

Исходя из сказанного, можно определить взаимодействие со средствами массовой информации как совместную деятельность прокуратуры и средств массовой информации по представлению массовому потребителю информации, созданной или полученной в ходе осуществления прокуратурой возложенных на нее функций и задач.

Осуществляя взаимодействие со СМИ, прокуратура исходит из необходимости решения следующих задач:

реализация принципа гласности, открытости. В данном случае речь идет об обеспечении доступа к информации, которая предоставляется различными способами: путем непосредственного опубликования документов либо предоставления специально подготовленных материалов;

профилактика правонарушений. Публикацией сообщений о выявлении нарушений, привлечении к ответственности лиц, их допустивших, доносятся до потенциальной аудитории требования закона и неотвратимость наступления наказания за их нарушение;

праворазъяснительная, пропагандистская. С помощью правовой информации формируется модель поведения для лица, оказавшегося в ситуации нарушения закона, оно получает алгоритм действий с целью восстановления нарушенных прав.

Взаимодействие осуществляется на основе следующей системы принципов.

Общих: законность и открытость, где законность предполагает действие участников взаимодействия в рамках закона, неукоснительное соблюдение установленных законом ограничений на распространение информации, не злоупотребление правами, а открытость означает выполнение требований относительно обеспечения доступа к информации.

Специальных:

оперативность. Учитывает специфику работы средств массовой информации, связанную с требованиями оперативности предоставления информации;

профессионализм. Подразумевает наличие специальных навыков и знаний у работников, занятых в сфере массовых

коммуникаций. Прокурорские работники, осуществляющие взаимодействие, должны знать специфику работы СМИ. В свою очередь, журналисты, готовящие материалы на правовые темы, должны иметь представление о правоохранительной системе, функциях, задачах и полномочиях органов правоохраны и правопорядка;

объективность. Содержит требование объективной подачи материала, не преувеличивающего и не преуменьшающего роль прокуратуры в решении тех или иных стоящих перед ней задач;

актуальность (своевременность). Принцип связан с учетом контекста, пространственно-временных условий воспроизводства и распространения информации.

Выяснение целей и задач взаимодействия прокуратуры со средствами массовой информации, принципов, на которых оно основано, не носит чисто умозрительный характер, ибо они лежат в основе планирования и построения организационных отношений.

Так, на первом этапе отбора информации, подлежащей обнародованию, именно их нужно учитывать, определяя, какую роль выполняют предоставляемые сведения: они высветят участие прокуратуры в тех или иных процессах, послужат предостережением для лиц, избравших противоправный способ действий, просветят граждан относительно способа защиты нарушенного права и т.д.

На этом этапе информация соотносится с общими принципами – законности и открытости, то есть возможности ее предоставления с учетом непротиворечия запрету на распространение сведений, имеющих ограниченный доступ, либо обязательности их предоставления.

На втором этапе информация проходит отбор по критериям масштабности, распространенности или эксклюзивности, наличия субъектов или обстоятельств, определяющих резонансность информации.

На этом этапе учитываются требования медиалогии и, соответственно, специальные принципы.

Таким образом, на современном этапе прокурор должен быть активной стороной взаимоотношений в системе «прокуратура – СМИ», ориентируясь не на «выброс» информации, а на ее качественную подачу аудитории.

В этой связи особую актуальность приобретают вопросы отбора и обработки информации как с учетом целей и задач информирования общественности о деятельности прокуратуры, так и правил медиалогии.

Л.Н. Вахрамеева,
аспирантка Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
прокурор отдела прокуратуры
Новосибирской области

Правовая определенность требования прокурора о предоставлении учредительных документов

17 февраля 2015 года Конституционный Суд РФ рассмотрел дело о проверке конституционности положений п. 1 ст. 6, п. 2 ст. 21 и п. 1 статьи 22 Федерального закона от 12.07.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Предметом рассмотрения по делу явились в том числе положения упомянутых норм федерального закона, наделяющие прокурора правом требовать от руководителей и иных должностных лиц некоммерческих организаций предоставления документов, материалов, статистических и иных сведений при проведении прокурорской проверки¹.

Заявители (некоммерческие организации и граждане) считали незаконным направление им прокурором требования о предоставлении документов, касающихся деятельности организаций, в том числе учредительных и уставных документов, сведений об учредителях.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // СЗ РФ. 2015 № 9. Ст. 1389.

Конституционный Суд Российской Федерации вынес постановление № 2-П, в котором указал, что широкие дискреционные полномочия федерального законодателя по установлению полномочий прокурора не противоречат Конституции Российской Федерации с точки зрения их роли в правовом механизме регулирования функций прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законов.

По-иному, с точки зрения соответствия конституционному требованию правовой определенности, оценены судом требования прокурора о предоставлении документов должностными лицами некоммерческой организации. С этой позиции указанные требования прокурора являются правомерными, когда не обязывают организацию предоставлять документы, которые она не обязана иметь в силу закона, и формировать документы, отсутствующие в момент предъявления требования, а также если документы и материалы не могут быть получены у других государственных органов, из открытых источников и ранее не передавались прокурору в связи с проверкой исполнения законов той же организацией.

Конституционный Суд Российской Федерации отметил отсутствие конкретной формы реализации доступа прокурора к документам проверяемой организации. Высказывая позицию о недопустимости произвольного осуществления прокурором своих полномочий в данной части, суд сослался на положения приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», запрещающие истребование излишних документов, а также тех, которые могут быть получены в ходе проверки с выходом на место.

Вместе с тем в судебном постановлении указана возможность предоставления проверяемой организацией в добровольном порядке документов, на которые не распространяются требования закона об обязательном их наличии у организации.

В практической деятельности вопрос о возможности доступа прокурора к учредительным документам проверяемой организации является важным. Это следует также из анализа федерального законодательства.

Положения ГК РФ связывают возникновение и прекращение правоспособности юридического лица с моментами внесения в

единый государственный реестр юридических лиц сведений о создании юридического лица либо о его прекращении (ст. 49 и 51).

Учредительные документы являются для юридического лица основными документами. Они определяют предмет и цели деятельности, учредителей (участников), наименование, организационно-правовую форму, место нахождения, порядок управления деятельностью юридического лица, его органы, порядок их образования и компетенцию, а также другие сведения, предусмотренные законом для юридических лиц соответствующих организационно-правовых форм и видов.

Положениями ГК РФ и Федерального закона от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» предусмотрены сроки предоставления в регистрационный орган сведений о внесенных в учредительные документы изменениях, проверке предоставленных сведений, их регистрации.

Несмотря на то, что данные единого государственного реестра юридических лиц являются открытыми, закон не исключает возможности включения в него недостоверных сведений против воли юридического лица, в том числе в результате неправомерных действий третьих лиц. В этом случае юридическое лицо вправе ссылаться на данные, не включенные в реестр, а также на недостоверность данных реестра. Предусмотрен риск отсутствия юридического лица по адресу, указанному в едином государственном реестре юридических лиц (ст. 51 и 64 ГК РФ).

Таким образом, законодательно установлены периоды времени, в течение которых учредительные документы и внесенные в них изменения еще не зарегистрированы и вследствие этого отсутствуют в свободном доступе. Регулируются случаи, когда данные учредительных документов могут быть искажены как ошибочно, так и намеренно, в том числе помимо воли и без осведомленности об этом юридического лица.

Для прокурора, проводящего проверку, имеет значение истинное положение вещей. Неточность в учредительных документах может исказить результаты прокурорской проверки и создать угрозу нарушения прав юридического лица. Например, привлечение к ответственности лица, которое на основании решения учредителей (участников) юридического лица уже не является его руководителем.

Бондарь Н.С. и Джагарян А.А. отметили наличие в постановлении № 2-П развернутых требований к прокурорскому надзору за исполнением законов некоммерческими организациями и детализацию определения конституционно-правового порядка их применения, не вполне свойственные актам конституционного правосудия¹.

В приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 28.05.2015 № 265 «О порядке исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.02.2015 № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указано на необходимость последовательно добиваться от организаций своевременного предоставления информации, не размещенной на официальном сайте в сети «Интернет», документов, других материалов и их копий, и «в каждом случае неисполнения законных требований прокурора привлекать виновных лиц к установленной законом ответственности».

Подводя итог исследованному вопросу, приходим к выводам, что размещенные в открытых источниках и имеющиеся у государственных органов учредительные документы могут не содержать в определенный момент всех внесенных в них изменений. Недостоверные и неполные учредительные сведения способствуют неверной оценке проверяемых обстоятельств, неправильному определению виновного лица и его статуса. Изучение прокурором в ходе проверки учредительных документов организаций и внесенных в них изменений необходимо и не может быть расценено нарушением прав проверяемого субъекта.

¹Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 9–23.

Е.А. Ильченко,
магистрантка Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
главный специалист отдела
по организационным вопросам
и контролю исполнения прокуратуры
Ростовской области

Нормативные правовые акты местного самоуправления как объект прокурорского надзора

Муниципальное нормотворчество – одно из приоритетных направлений деятельности муниципальных образований. Результатом муниципального нормотворчества является нормативный акт, принимаемый непосредственно населением или издаваемый органом местного самоуправления.

Широкий круг полномочий, которыми наделены органы местного самоуправления, в основных значимых областях жизни определяет основные направления муниципального нормотворчества. Решение проблем местного значения в целях реализации законных интересов граждан и удовлетворения нужд населения осуществляется посредством их закрепления в соответствующих нормах муниципальных правовых актов, которые принимаются непосредственно населением либо издаются органами местного самоуправления¹.

Однако принятие муниципальных правовых актов, осуществляемое с нарушением прав и свобод граждан, говорит о низком уровне юридической техники, о незнании норм федерального и регионального законодательства либо о преступном умысле ряда лиц².

¹ Петрова Л.И., Манакова С.Г. Взаимодействие прокуратуры с органами местного самоуправления в сфере муниципального нормотворчества // Законность. 2012. №2. С. 9.

² Шункевич Е.С. Практика участия Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Алтайскому краю в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления // Бюл. Мин-ва юстиции Рос. Федерации. 2013. № 4. С. 45.

В Конституции Российской Федерации провозглашается самостоятельность (в пределах его полномочий) местного самоуправления (статья 12), однако в то же время Основной Закон не содержит нормы о правотворчестве местного самоуправления. Одно из первых законодательных определений дефиниции «муниципальный правовой акт» было дано в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, муниципальным правовым актом должно считать «... решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер ...» (ст. 2 Федерального закона № 131).

Однако само понятие «муниципальный нормативный правовой акт» содержит некую недоговоренность, поскольку законодатель не озаботился его дефиницией, кроме того, классификационная градация муниципальных правовых актов на нормативные акты и правовые акты, не имеющие нормативного характера, определена законодателем непоследовательно и недостаточно четко.

Вместе с тем в постановлении Конституционного Суда РФ от 29.06.2004 № 13-П указывается, что из принципа правового государства вытекает требование к законодателю согласовывать правовые нормы в системе действующего правового регулирования. Противоречащие друг другу нормативные положения влекут противоречивую практику, возможность произвольного их применения, ослабляют гарантии государственной защиты конституционных прав и свобод (п. 2.2). Формирование целостной, соподчиненной и непротиворечивой системы права Российской

Федерации требует надлежащего осуществления правотворческой функции органами государства и органами местного самоуправления.

В решении указанной задачи активно участвует прокуратура, являющаяся многофункциональным органом¹. Причем все ее функции направлены на обеспечение верховенства закона и единство законности. Поэтому участие прокуроров в правотворческой деятельности оказывает положительное влияние на формирование системы права Российской Федерации.

Так, незаконные нормативные правовые акты органов местного самоуправления в большей своей части выявляются работниками органов прокуратуры. Согласно данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2015 г., только в Центральном федеральном округе прокуроры оспорили более 41 тысячи незаконных муниципальных нормативных правовых актов². В целях предотвращения противоправного регулирования вопросов местного значения, исключения пробелов в сфере муниципального нормотворчества в органы местного самоуправления было направлено более 13 тысяч заключений, указывающих на незаконность противоречащих праву проектов.

Учитывая, что термин «муниципальный нормативный правовой акт» не закреплен законодателем, в своей практической деятельности прокуроры руководствуются определением, содержащимся в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

Мало того, что для органов местного самоуправления процедура представления в прокуратуру проектов нормативных правовых актов не является обязательной, а исполнение замечаний и предложений работника прокуратуры по устранению выявленных в проектах несоответствий федеральным и региональным законам не является неукоснительным для чиновников органов местного самоуправления,

¹ *Исаев И.И., Бусалова К.А.* Учёт и систематизация нормативных правовых актов в Российской Федерации (на примере муниципальных нормативных правовых актов) // Молодой ученый. 2015. № 2. С. 375–377.

² URL: <http://crimestat.ru>

так еще и законодателем дефиниция нормативного правового акта не нашла своего отражения.

Учитывая вышеизложенное, в настоящих условиях у органов прокуратуры при участии в правотворческой деятельности возникают определенные трудности, однако, как следует из приведенных показателей, они справляются довольно удачно.

Т.В. Казанцева,
магистрантка Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Значение и роль прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере здравоохранения

В некоторой степени систему здравоохранения можно представить в виде механизма, состоящего из таких ключевых элементов, как государственное регулирование (нормативное правовое регулирование); профилактика возникновения и распространения заболеваний; оказание всех видов медицинской помощи различным категориям граждан; обеспечение определенных категорий граждан лекарственными препаратами, медицинскими изделиями и продуктами питания; санитарно-эпидемиологическое благополучие.

Элементы системы здравоохранения могут функционировать только при наличии государственного управления и регулирования, которое заключается в создании системы норм, закрепляющих права и свободы человека и гражданина в сфере здравоохранения, а также в разработке механизмов реализации и обеспечения прав граждан в данной сфере.

Права человека и гражданина в сфере здравоохранения могут быть обеспечены только государственной деятельностью во всех перечисленных ниже сферах:

нормативное правовое обеспечение (включает в себя создание нормативных правовых актов, закрепляющих основные права и свободы человека и гражданина в сфере здравоохранения, а также содержащих механизмы реализации прав граждан);

организационное обеспечение (подразумевает создание условий, при которых становится возможной реализация закрепленных прав граждан в сфере здравоохранения);

контрольно-надзорное обеспечение (подразумевает обеспечение реализации прав и свобод человека и гражданина мерами государственного принуждения, надзорные функции прокуратуры за соблюдением прав и свобод человека и гражданина);

финансово-экономическое обеспечения, которое заключается в финансировании расходов на здравоохранение, в том числе реализации целевых программ;

информационное направление (информирование граждан об их правах и обязанностях в сфере здравоохранения через средства массовой информации).

Конституцией Российской Федерации закреплено право каждого человека на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов и других поступлений.

На сегодняшний день нарушения закрепленных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина в сфере здравоохранения довольно распространены. Так, в 2015 г. органами прокуратуры Российской Федерации было выявлено 80 316 нарушений законов, в 2014 – 86 016, 2013 – 80 479, 2012 – 86 756, 2011 – 86 778¹.

Прокуратура играет важную роль в контрольно-надзорном обеспечении реализации прав и свобод человека и гражданина в сфере здравоохранения и представляет собой многофункциональный орган, деятельность которого отвечает объективным потребностям и интересам российского общества.

Основная функция прокуратуры – правозащитная, при этом надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на ее территории законов законодательно

¹ По данным сводных отчетов Генеральной прокуратуры Российской Федерации по форме ОН за 2015, 2014, 2013, 2012, 2011 гг.

закреплен именно за прокуратурой¹, а защита прав и свобод человека и гражданина определена как одна из ключевых задач органов прокуратуры, выполняя которую она не подменяет иные государственные органы.

Следует отметить, что надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, в том числе в сфере здравоохранения, относится к основным направлениям прокурорского надзора и выделен в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» в отдельную главу.

Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка в своих ежегодных выступлениях на заседаниях Совета Федерации Федерального Собрания РФ отмечает, что прокуратурой придается большое значение обеспечению конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Следует отметить, что к основным нарушениям и проблемным вопросам в данной сфере общественных отношений относятся:

неполное нормативно-правовое регулирование;

принимаемые региональными органами власти нормативные акты не всегда соответствуют требованиям федерального законодательства;

органами государственной власти субъектов Российской Федерации не организовано должным образом обеспечение населения лекарственными препаратами, в том числе лиц, страдающих орфанными заболеваниями;

в аптечных и медицинских учреждениях не всегда обеспечивается полный ассортимент лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи;

превышение участниками фармацевтического рынка предельных надбавок к фактическим отпускным ценам на лекарства.

По итогам проведенных прокурорами в 2015 г. проверок соблюдения прав и свобод человека и гражданина в сфере здравоохранения было выявлено более 80 тысяч нарушений, принесено 660 протестов, в суды направлено 13 097 исков, из которых 12 535 удовлетворены, внесено 15 230 представлений, привлечено к

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

административной ответственности 4648 лиц, предостережено о недопустимости нарушения закона 1104 лица. В следственные органы направлен 231 материал проверок для решения вопроса о возбуждении уголовных дел¹.

Учитывая нацеленность органов прокуратуры на недопущение нарушений прав человека и гражданина в сфере здравоохранения, на сегодняшний день прокурор является одним из самых авторитетных представителей государства, так как от своевременности его вмешательства довольно часто зависят как получение гражданами бесплатных лекарственных средств, так и оказание им бесплатной качественной медицинской помощи.

А.В. Комин,
студент Оренбургского
института (филиала)
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)

Значение прокуратуры Российской Федерации при защите трудовых прав и свобод

Системные проблемы в экономике государства неизменно отражаются на качестве жизни его граждан и на социальной сфере общества в целом. 2015 г., по заявлению главы Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, стал кризисным для целых отраслей российской промышленности, что выразилось в снижении реальных заработных плат в России на 9,5%².

Конституция Российской Федерации в ст. 37, а также часть I Европейской социальной хартии, ратифицированной Российской Федерацией в октябре 2009 г., закрепляют основы трудовых прав

¹ По данным сводных отчетов Генеральной прокуратуры Российской Федерации по форме ОН за 2015 г.

² URL: <http://www.rosbalt.ru/federal/2016/02/09/1488048.html>

граждан. В сложившейся же макроэкономической ситуации наиболее остро встала проблема несоблюдения трудовых прав работников как бюджетного, так и в частного сектора экономики.

В России государственный надзор за соблюдением трудового законодательства осуществляется федеральной инспекцией труда, которая согласно ч. 1 ст. 354 ТК РФ осуществляет федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства. Однако далеко не всегда деятельности данного государственного органа достаточно для решения проблем, возникающих вследствие недобросовестности работодателей. В подобных случаях особую роль играет прокуратура Российской Федерации как орган высшего надзора за единообразным и точным исполнением законов. Предметы этих двух надзорных ведомств крайне схожи, что зачастую затрудняет разделение их компетенции в данном вопросе.

Так, с точки зрения О.А. Фирсовой, среди всей совокупности способов защиты трудовых прав деятельность органов прокуратуры носит промежуточный характер, что объясняется тем, что данный вид деятельности обладает большим свойством обязательности, нежели деятельность контрольно-надзорных органов, однако вместе с тем и меньшим приоритетом в исполнении в сравнении с судебными постановлениями¹.

Сама по себе важность надзорной деятельности прокуратуры в защите трудовых прав граждан была подчеркнута внесением поправок в ст. 45 и ст. 131 ГПК РФ. Федеральный закон расширил полномочия прокурора в гражданском процессе, фактически прокурору было дано больше инициативы: появилась возможность обращаться с заявлением в суд даже в случае полной дееспособности лиц, страдающих от массовых нарушений их трудовых прав работодателем².

Примером реализации данных положения могут служить действия работников прокуратуры Тюльганского района

¹ *Фирсова О.А.* Реализация прокурором полномочий по защите трудовых прав граждан в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 10.

² URL: <http://www.rg.ru/2009/04/08/gpk-izmenenia-dok.html>

Оренбургской области, которыми была проведена проверка по обращению работников одного ООО, заявивших о нарушении их трудовых прав¹. В ходе нее было установлено, что с работниками, имевшими постоянное место работы и выполнявшими определенную трудовую функцию, в нарушение закона были заключены не трудовые, а гражданско-правовые договоры о возмездном оказании услуг. В связи с этим трудовые книжки работникам не заводились. Кроме того, работодатель не производил необходимые отчисления в Пенсионный фонд РФ и налоговые органы. Прокурор выступил в защиту прав работников, и его иск с требованием обязать ответчика оформить с работниками трудовые отношения, внести необходимые записи в трудовые книжки и произвести соответствующие отчисления в бюджет был удовлетворен судом.

Помимо этого среди полномочий прокурора в гражданском процессе за ним сохраняется широкий инструментарий актов прокурорского реагирования, закрепленный в ст. 23–25.1 Федерального закона от 17.01.1992 № 220-1-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», которые находят свое применение по итогам прокурорской проверки.

Как правило, в ходе такой проверки выясняется целый ряд обстоятельств: со всеми ли сотрудниками заключены трудовые договоры; вручены ли их вторые экземпляры работникам; издан ли работодателем на основании трудового договора приказ о приеме на работу. Одновременно с этим проводится проверка законности наложения дисциплинарных взысканий на работников, которые ввиду их неправомерности часто служат поводом для обращения граждан с жалобами в органы прокуратуры².

Прокурорская практика выделяет наиболее типичные нарушения трудового законодательства: несоблюдение письменной формы трудового договора, включение в трудовой договор условий,

¹ URL: <http://www.orenprok.ru/news-link/news/2015/05/14/15may14-1/>

² *Викторов И.С., Терентьева Е.В.* Прокурорский надзор за соблюдением трудовых прав граждан // Сборник методических материалов М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013.

ухудшающих положение работников, а также, наоборот, невключение обязательных по ТК РФ условий.

Отдельным комплексом проблем являются многочисленные факты невыплаты работникам заработной платы, нарушающие основополагающий принцип трудовых отношений – своевременную оплату труда, закрепленную абз. 7 ст. 2 ТК РФ, о чем свидетельствуют удручающие данные статистики: только в Оренбургской области на декабрь 2015 г. зафиксирована задолженность на 17 предприятиях перед 1137 работниками на общую сумму свыше 29 млн рублей.¹

В случаях, когда заработная плата работникам все же выплачивается, часто имеет место прямое нарушение ст. 136 ТК РФ, обязывающей работодателей перечислять заработанные им денежные средства не реже, чем каждые полмесяца.

Напрямую сталкиваясь с указанными выше нарушениями трудовых прав граждан, органы прокуратуры в соответствии с возложенными на них Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством задачами принимают последовательные и исчерпывающие меры в целях полного восстановления нарушенных прав каждого работника.

В связи с этим становится очевидной необходимость прямого выражения в ТК РФ особой роли прокуратуры посредством дополнения ст. 352 абзацем с закреплением за Генеральным прокурором РФ высшего надзора за точным исполнением законов о труде. При этом представляется необходимым основываться на опыте советского законодателя, отразившего в нормах статьи 244 КЗоТа РСФСР от 09.12.1971 (утратил силу) данное положение.

¹ URL: <http://www.orenprok.ru/news-link/news/2015/06/18/15jun18-1vid/>

В.А. Курдюмова,
магистрантка Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Обеспечение личных прав человека и гражданина средствами прокурорского надзора

Всеобщей декларацией прав человека закреплены все основные права и свободы человека, которые являются наивысшей ценностью. Так, в ст. 2 данного международного документа говорится, что: «Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения»¹.

Государство нельзя назвать правовым, если в нем постоянно нарушаются права человека или же такие права играют второстепенную роль. Российская Федерация является демократическим федеративным правовым государством. В ст. 2 Конституции Российской Федерации говорится, что: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

Глава 2 Конституции Российской Федерации полностью посвящена правам и свободам человека и гражданина. В ней не только закрепляются все права и свободы, но и указывается на обязанность государства по соблюдению прав и свобод человека и гражданина.

Однако, несмотря на конституционное закрепление прав человека и гражданина, такие права очень часто нарушаются или же игнорируются различными организациями, в компетенцию которых

¹Статья 2 Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Рос. газ. 1995. 5 апр.

входит реализация определенных прав человека и гражданина. В связи с этим существует определенная система по надзору за соблюдением прав человека и гражданина. Очень важную роль в данной деятельности играет прокуратура, именно ей были вверены полномочия по такому надзору. Прокуратурой в Российской Федерации является единая федеральная централизованная система органов, которые осуществляют от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации¹.

Что касается надзора за соблюдением прав человека и гражданина, то у прокуратуры существуют определенные полномочия, которые выявляются в надзоре за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, которые находятся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Таким образом, прокуратура, осуществляя свои полномочия по соблюдению прав человека и гражданина, проводит проверки во всех государственных органах, как федеральных, так и субъектов Федерации, а также органов местного самоуправления, также особые проверки проводятся в подразделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации. Что касается коммерческих и некоммерческих организаций, в которых нарушение прав человека имеет место в большинстве случаев, то здесь проверки проводятся только при заявлении или жалобе самого пострадавшего.

¹ Часть 1 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Генеральный прокурор Российской Федерации в своем докладе перед Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации указал на то, что проблема нарушений прав человека и гражданина является актуальной. Так, по состоянию на 1 января 2015 г. в сфере нарушений прав и свобод человека и гражданина было выявлено более 3 млн (+2%) правонарушений, в связи с чем по актам прокурорского реагирования в дисциплинарном и административном порядке наказано свыше 500 тыс. виновных лиц. По материалам прокурорских проверок возбуждено 12 тыс. уголовных дел¹.

Обеспечение прав человека и гражданина средствами прокурорского реагирования означает, что прокурор в силу своих полномочий ведет надзор за соблюдением законодательства, выявляет нарушения отдельных норм законодательства, которые относятся к реализации прав человека и гражданина, т.е. осуществляет защиту прав человека и гражданина определенными действиями.

Реагирование прокурора на незаконные действия указанных органов, которыми были нарушены права человека и гражданина, происходит путем принятия определенных мер. Такие меры, как правило, носят профилактический характер и направлены на устранение причин и условий, которые способствовали нарушениям прав граждан. Подобные меры необходимо принимать по каждому факту нарушений прав человека и гражданина, которые стали известны прокурору.

Для устранения выявленных нарушений прав и свобод человека и гражданина и предупреждения их в будущем прокурор обязан реагировать на них внесением в адрес поднадзорных объектов, где были допущены такие нарушения, определенными мерами прокурорского реагирования, которые закреплены в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Такие меры являются общими и представляют собой акты прокурорского реагирования. К актам прокурорского реагирования относятся: протест, представление, предостережение, постановление.

¹ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. // URL: www.genproc.gov.ru

Представление выносится прокурором в случае выявления нарушений законов относительно прав человека в ту инстанцию, в которой были выявлены такие нарушения. Также прокурор вправе выносить протест на определенные нормативные правовые акты, в которых были выявлены нарушения прав и свобод человека и гражданина, и требовать отмены такого нормативного правового акта, так как он не соответствует действующему законодательству.

При наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, которые касаются прав и свобод граждан, и в целях их предупреждения прокурор или его заместитель объявляют соответствующим должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

Следует обратить внимание и на ответственность тех лиц, которые нарушили права и свободы человека и гражданина, когда прокурор выявил такие нарушения. Прокурор имеет право возбудить производство об административном правонарушении или же направить материалы в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании лица, если его действия подпадают под признаки уголовно наказуемого деяния. Такие решения принимаются в зависимости от характера противоправного деяния. Поэтому прежде чем принимать такое решение, необходимо рассмотреть и изучить все материалы очень тщательно, особенно когда дело касается деяния, ответственность за которое предусмотрена уголовным законодательством.

М.С. Лукашина,
магистрантка Академия
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

К вопросу о правовой природе полномочий прокурора по устранению выявленных правонарушений

Надзорная деятельность органов прокуратуры прямо направлена на выявление, пресечение и противодействие различного рода правонарушениям, защиту лиц, пострадавших от негативных последствий правонарушений, восстановление нарушенных прав.

Реализация надзорных полномочий ведется регламентированными правовыми средствами, под которыми понимаются предусмотренные федеральным законодательством формы реализации полномочий прокурора, направленные на выявление, устранение и предупреждение нарушений закона¹.

Процесс осуществления надзора в рамках прокурорской деятельности прежде всего характеризуется определенными взаимосвязанными, но самостоятельными стадиями. К основным стадиям относят: 1) стадию обнаружения признаков правонарушения и принятия решения об инициировании надзорной деятельности в рамках конкретного правоотношения (в соответствии с обращением гражданина, материалами из органов и организаций, инициативным мониторингом соблюдения законодательства на поднадзорной территории); 2) стадию проведения прокурорской проверки с изучением материалов; 3) стадию выбора и применения мер прокурорского реагирования на правонарушение. Третья стадия является основой прокурорской деятельности, на реализацию которой направлены первые две стадии.

Каждая из названных стадий прокурорской деятельности призвана решать самостоятельные задачи, в них участвуют строго определенные субъекты. Им свойственны конкретные действия, которые выполняют участники прокурорско-надзорного процесса в целях установления конкретных обстоятельств правонарушения. Каждая из стадий процесса наряду со специфически составляемыми документами заканчивается принятием решения, устанавливающего правовые последствия. Стадия реагирования на правонарушение является основой и происходит строго в рамках установленных полномочий и пределов прокурорского надзора.

Для достижения целей, закрепленных в ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», выявляют различные правонарушения, устанавливают их фактические обстоятельства (в случаях, если они принимают к своему производству соответствующие материалы), которые затем

¹ *Беляев В.П.* Юридическая деятельность органов прокуратуры и следствия: проблемы взаимодействия // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 7. С. 11–12.

ложатся в основу деятельности прокурора, направленной на восстановление нарушенных прав и режима законности. В рамках прокурорского надзора, таким образом, происходит лишь установление наличия состава правонарушения, материального прокурорско-надзорного правоотношения, а не его порождение¹. Однако установление состава правонарушения в процессе прокурорского надзора имеет ряд особенностей. Процесс прокурорского надзора в первую очередь связан с выявлением фактических обстоятельств правонарушения, которые раскрывают его состав, уточняют его содержание. Только при соблюдении таких условий производится выявление факта правонарушения (нарушения закона).

Исходя из вышесказанного, процесс прокурорской деятельности в сфере выявления правонарушений предполагает как установление факта правонарушения, так и доказывание данного факта, обоснование, что правонарушение действительно фактически произошло, при этом доказывание в рамках осуществления прокурорской деятельности – основной инструмент соблюдения и укрепления законности, средство обеспечения прав и законных интересов правонарушителя, включая его право на защиту, а также средство восстановления нарушенных прав и законных интересов пострадавших лиц.

Среди полномочий прокурора по устранению выявленных нарушений традиционно выделяются те, которые прямо закреплены в законодательстве, регламентирующем деятельность прокуратуры. При этом все полномочия можно подразделить на три группы:

1. Прямо названные в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». К таким полномочиям относятся возбуждение производства об административном правонарушении, внесение представлений, предостережение о недопустимости нарушения закона, освобождение постановлением лиц, которые незаконно подвергнуты административному задержанию, опротестование противоречащих закону правовых актов.

2. Полномочия, предусмотренные процессуальным законодательством, в частности ст. 45 ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ, ст. 39

¹ Князева Е.Г. К вопросу о прокурорско-надзорном процессе // Рос. следователь. 2014. № 3. С. 45–49.

КАС РФ. Эта и инициативная форма устранения выявленных нарушений с помощью подачи иска в рамках гражданского, арбитражного или административного судопроизводства, и форма вступления в процесс для дачи заключения в установленных законом случаях. Меры реагирования на нарушения закона в данном случае – иски, апелляционные и кассационные представления и т.д.

3. Блок полномочий, связанных с осуществлением надзора за органами предварительного расследования, которые названы в законодательстве, но прямо им не регламентированы. Это, к примеру, требование от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия; дача письменных указаний о направлении расследования, производстве процессуальных действий, постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и т.д.

Первые две группы полномочий являются классическими и активно применяются в надзоре за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов. Что касается последней группы полномочий, то после внесения глобальных изменений в уголовно-процессуальное законодательство в 2007 г. прокурорская практика испытывала некоторые проблемы, связанные с применением установленных законом мер реагирования на нарушения законодательства при производстве предварительного расследования. Однако обязательность как существовавших до внесения изменений указаний, так и требований находится в прямой зависимости от вида нарушенной нормы закона и характера предписываемого действия или решения, а не от их наименования. Именно эти факторы определяли и определяют безусловную и условную обязательность этих форм реагирования прокурора на выявленные в деятельности следователя нарушения¹. Важность применения такой меры, как требование, исходит из статистических данных, согласно которым за 2014 г. прокурорами было внесено около 184 тыс. требований об устранении нарушений процессуального законодательства, а за 2015 г. – уже более 215 тыс.

¹ Каретников А.С. Требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия // Законность. 2016. № 1. С. 30–34.

требований¹, и этот показатель имеет объективную тенденцию к росту.

Стоит отметить, что правовая природа и выбор определенной меры реагирования зависит также и от установленных в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации требований. пункт 9 Приказа Генерального прокурора от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» предписывает по каждому факту экологического правонарушения принципиально ставить вопросы об ответственности виновных лиц и взыскании причиненного материального ущерба. Реализация данных требований наиболее эффективна путем инициирования иска в порядке ч. 1 ст. 45 ГПК РФ либо направлением материалов в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, что определенным образом «отсекает» на второй план применение иных мер реагирования при выявлении экологических правонарушений.

Актуальным на сегодняшний день является также неоднозначное наделение прокурора полномочиями по профилактике правонарушений и включение его в превентивную систему. В ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» указано, что при осуществлении профилактики правонарушений органы прокуратуры Российской Федерации обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений в пределах своей компетенции. Однако у органов прокуратуры такие полномочия попросту отсутствуют. Прокуроры в рамках компетенции осуществляют надзор за исполнением законов о профилактике правонарушений² и реагируют на выявленные правонарушения. Именно поэтому остается абсолютно неясным, что же имел в виду законодатель, принимая данный закон, ведь деятельность прокурора как субъекта профилактики является реализуемой лишь в узкой отраслевой сфере.

¹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–декабрь 2015 г. // URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1054853/>

² Воеводина Т.Г. Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 58–62.

Правовая природа полномочий прокурора по устранению выявленных правонарушений неоднозначна и ее совершенствованию призвана помогать как практика прокурорского надзора в определенной сфере, так и новые решения в законодательстве, которых в современное кризисное время зачастую попросту не хватает. Наиболее полная реализация прокурором установленного в рамках полномочий функционала является залогом укрепления законности на территории нашего государства.

С.Ю. Маслюченко,
магистрант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере землепользования и градостроительной деятельности

Статьей 9 Конституции Российской Федерации закреплен особый правовой статус земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории¹.

В связи с чем надзор за исполнением федерального законодательства при рациональном использовании земель с учетом прав граждан и государственных интересов является приоритетным для органов прокуратуры Российской Федерации. Он осуществляется в целях защиты общественных отношений, связанных с охраной земли, ее использованием и распоряжением.

Рассматриваемая сфера правоотношений широка и многогранна, а следовательно, требует от прокуроров глубоких познаний как в области земельного законодательства, так и в области гражданского,

¹ Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а также могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности // СПС «КонсультантПлюс».

градостроительного законодательства, а также законодательства об охране окружающей среды и природопользовании и в иных смежных сферах правоотношений.

Основными направлениями прокурорского надзора в рассматриваемой сфере являются законность издаваемых органами государственной власти и местного самоуправления правовых актов, реализация этими органами полномочий по осуществлению государственного земельного надзора и контроля, соблюдение ими и иными собственниками и землепользователями участков требований законодательства при их использовании и распоряжении, исполнение требований природоохранного законодательства¹.

Так, проведенными в 2015–2016 гг. проверками органами прокуратуры города Севастополя выявлены многочисленные нарушения законодательства в сфере земельных правоотношений.

В 2015 г. прокуратурой города Севастополя выявлено 136 нарушений. По материалам прокуратуры возбуждено 12 уголовных дел, заявлены 82 иска на сумму более 19 млн руб. К административной ответственности привлечены 25 лиц, 6 лиц – к дисциплинарной ответственности, внесено 7 представлений и опротестованы 6 незаконных правовых актов.

В текущем году выявлены 122 нарушения, направлены 9 материалов для решений вопроса об уголовном преследовании (возбуждены 7 уголовных дел). В суды направлены 66 исков, из них удовлетворены 29, к дисциплинарной ответственности привлечены 20 лиц, опротестованы 13 незаконных правовых акта, внесены 19 представлений.

По результатам прокурорского реагирования в 2015–2016 гг., в том числе рассмотрения судами исков прокуратуры, городу возвращены около 3,14 га земель, предупреждено противоправное приобретение прав на более чем 90,5 га городских земель.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о том, что деятельность органов государственной исполнительной власти и контроля не отвечает состоянию законности, а нарушения земельного

¹ Кучин А.А. Надзор за исполнением законов в сфере землепользования // СПС «КонсультантПлюс».

законодательства приобретают системный характер. На низком уровне находится нормотворческая деятельность Правительства Севастополя.

В ряде случаев бездействие по принятию подзаконных актов приводит к невозможности реализации прав граждан и организаций, в том числе таких, срок действия которых ограничен.

Например, порядок завершения оформления права на земельные участки, предусмотренный принятым летом 2014 года законом субъекта, Правительством Севастополя утвержден 1 февраля 2016 г., то есть через полтора года.

В связи с непринятием нормативного правового акта длительное время существовала правовая неопределенность при установлении видов разрешенного использования земельных участков.

Только в январе 2016 г. Правительством Севастополя по результатам рассмотрения информационного письма прокуратуры города разработан и одобрен проект закона города «О предоставлении земельных участков, находящихся в собственности города Севастополя, гражданам в собственность бесплатно», который принят Законодательным Собранием города Севастополя 19 июля 2016 г.

До настоящего времени не разработаны и не утверждены первоочередные нормативные правовые акты и документы (генеральный план, правила землепользования и застройки, градостроительная документация по планировке территории), без принятия которых ограничены выделение земель и осуществление градостроительной деятельности, сохранение историко-архитектурного облика города. На необходимость принятия указанных актов указывалось в представлении прокуратуры города, внесенном Губернатору города Севастополя в мае 2016 г.

Неудовлетворительной остается работа уполномоченных исполнительных органов государственной власти города.

Подобные недостатки при осуществлении органами местного самоуправления и государственной власти нормотворческой деятельности негативно влияют на состояние законности в рассматриваемой сфере правоотношений и требуют постоянного участия прокуроров как на стадии подготовки проектов и принятия нормативных правовых актов, так и в ходе их применения.

Так, несмотря на приморский статус города, в течение двух лет в государственный кадастр недвижимости не внесены сведения о водоохранных зонах, прибрежных защитных полосах моря и их границах.

Аналогично в государственном кадастре недвижимости отсутствуют сведения о крупнейших в городе особо охраняемых природных территориях общей площадью более 25 тыс. га, перечень которых в мае 2015 г. утвержден Правительством Севастополя.

При этом бюджетные деньги, выделяемые на заполнение государственного кадастра недвижимости сведениями о ранее учтенных объектах, незаконно присваиваются.

Если рассматривать вопрос о градостроительстве в Российской Федерации, повсеместно в ходе проведения проверок контролирующими органами и прокурорами выявляются нарушения в градостроительной сфере как при строительстве нежилых зданий, так и многоквартирных жилых домов. Так, по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, нарушения закона продолжают вскрываться на всех этапах строительной деятельности, включая выделение земельных участков для строительства, проведение государственной экспертизы проектной документации, выдачу разрешений на строительство, осуществление строительного надзора и ввод объектов в эксплуатацию¹.

Основную часть нарушений, выявляемых прокурорами в градостроительной сфере, составляют факты строительства без полученных в установленном порядке правоустанавливающих документов на земельный участок и разрешений на строительство. Особую озабоченность вызывают случаи таких нарушений закона (особенно при отсутствии разрешения на строительство) на объектах, возводимых с привлечением денежных средств граждан, ввиду потенциальной угрозы нарушения недобросовестными застройщиками материальных и жилищных прав последних.

Например, Департаментом архитектуры и градостроительства города Севастополя допускаются нарушения порядка предоставления государственных услуг по выдаче разрешений на строительство, их продление и ввод объектов капитального строительства в эксплуатацию.

¹ Паламарчук А.В. Защита прав граждан – главная задача прокурора // Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства: сб. публикаций. М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2014. С. 40.

Например, по факту незаконного отказа юридическому лицу – застройщику земельного участка на одной из улиц Гагаринского района города Севастополя в продлении срока действия разрешения на строительство многоквартирного жилого дома, завершено на 90%, прокуратурой города инициирован вопрос об уголовном преследовании бывшего директора названного департамента по признакам преступления коррупционной направленности. По результатам доследственной проверки СУ УМВД России по городу Севастополю возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 169 УК РФ.

Отсюда следует, что слаженная работа субъектов градостроительных отношений с контрольно-надзорными органами при наличии эффективного механизма их взаимодействия, а также детальная нормативная регламентация процедур в сфере строительства, прежде всего жилищного; совершенствование законодательства об административных правонарушениях позволят избежать значительной части нарушений как со стороны уполномоченных органов и их должностных лиц, так и со стороны самих застройщиков, что тем самым позволит предотвратить нарушение прав значительного числа граждан.

В заключение следует обратить внимание на значимость прокурорского надзора за исполнением законов в сфере землепользования. От активности и принципиальности прокурора зависит не только исполнение поднадзорными органами и лицами установленных в рассматриваемой сфере правоотношений требований, но также принятие должных мер организационного характера, результативное взаимодействие с контролирующими органами, органами государственной власти и местного самоуправления, что позволит в значительной степени повысить влияние прокуратуры на состояние законности в этой сфере.

М.Г. Мельникова,
магистрантка Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением водного законодательства

Предусмотренные ст. 42 Конституции Российской Федерации права каждого человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу экологическим правонарушением, к сожалению, зачастую нарушаются, вследствие чего возникают серьезные угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, окружающей среде.

Еще в 2012 г. Президент Российской Федерации, обратив пристальное внимание на существующую проблему состояния экологии в современной России, издал Указ от 10.08.2012 № 1157 «О проведении в Российской Федерации Года охраны окружающей среды». Продолжая путь к намеченному результату улучшения состояния окружающей среды, Президент Российской Федерации постановил провести в 2017 г. Год экологии, чтобы привлечь внимание общества к вопросам экологического состояния в Российской Федерации, сохранить биологическое разнообразие и обеспечить экологическую безопасность¹.

Злободневность данной проблемы состоит, с одной стороны, в том, что нормальное развитие нашей страны, достойный уровень жизни населения, а также национальная безопасность могут быть обеспечены только путем сохранения окружающей природной среды, обеспечения ее защиты, ликвидации экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата. А с

¹ Указ Президента Российской Федерации от 05.01.2016 № 7 «О проведении в Российской Федерации Года экологии».

другой стороны, именно прокуратура должна оперативно реагировать на поступающую информацию о нарушениях экологического законодательства, кем бы они ни были совершены, своевременно выявлять и пресекать экологические правонарушения, а также обеспечивать неотвратимость ответственности виновных в данных правонарушениях лиц и, следовательно, укреплять верховенство закона и законность в экологической сфере.

Подчеркнем, что сохранение природы, улучшение состояния окружающей среды, повышение качества жизни, здоровья населения и демографической ситуации, а также обеспечение экологической безопасности страны являются приоритетными направлениями деятельности государства и общества в соответствии с Экологической доктриной Российской Федерации¹.

Наконец, укажем еще на одно политико-правовое обоснование актуальности рассматриваемой проблемы, получившее свое закрепление в Стратегии национальной безопасности, согласно которой национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, **экологическую**, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности. Стратегическими целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются: сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики; ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата. Усилению действия этих факторов способствует недостаточная эффективность государственного контроля за состоянием окружающей среды и соблюдением экологических нормативов хозяйствующими субъектами, а также

¹ Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации».

низкий уровень экологического образования и экологической культуры населения¹.

В деле решения вышеуказанных проблем прокурорский надзор за исполнением законов в сфере экологии является особой разновидностью юридических гарантий законности правовых актов в рассматриваемой сфере и исполнения экологического законодательства. При таких обстоятельствах роль прокурорского надзора в указанной сфере должна возрасти. С учетом современных российских реалий органы прокуратуры должны обеспечить реальное пресечение правонарушений и восстановление нарушенных прав граждан в сфере экологии.

Прокурорский надзор в сфере экологической безопасности является одним из приоритетных направлений надзорной деятельности органов прокуратуры. Генеральный прокурор Российской Федерации с учетом экологической обстановки в каждом регионе предписывает наладить эффективный надзор за исполнением законов об охране природы и рациональном природопользовании².

Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь–сентябрь последних трех лет свидетельствует о том, что количество выявленных нарушений в этой сфере с каждым годом растет (2014 г. – 222 272, 2015 г. – 230 338, 2016 г. – 231 132)³. Приведенные данные свидетельствуют о том, что работа в данном направлении органами прокуратуры проводится, но вместе с тем существует ряд нерешенных и остро стоящих проблем, препятствующих сохранению экологической безопасности.

Прокурорский надзор за исполнением водного законодательства в течение многих лет остается приоритетным направлением работы в сфере природопользования. Нарушения этого законодательства носят массовый и распространенный характер во всех субъектах Федерации.

¹ Стратегия национальной безопасности, утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ. 2016. № 1 (Ч. II). Ст. 212.

² Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3.

³ URL <http://genproc.gov.ru/stat/data/>

Так, участвовавшие случаи наводнений происходят в результате, систематического недофинансирования берегоукрепительных мероприятий, большого количества гидротехнических сооружений, требующих капитального ремонта, а также наличия большого числа бесхозных ГТС¹.

Ивановская межрайонная природоохранная прокуратура провела проверку соблюдения законодательства о безопасности ГТС, расположенного на р. Вергуза. Установлено, что указанное ГТС – плотина, которое введено в эксплуатацию в 1979 г., имеет 4-й класс опасности. При этом в настоящее время оно не имеет собственника, не обеспечивается его надлежащее содержание, не учтено как бесхозное имущество в органах государственной власти. С целью обеспечения безопасной эксплуатации плотины прокуратурой в суд направлено административное исковое заявление к администрации сельского поселения о признании бездействия незаконным и возложении обязанности обратиться в Управление Росреестра по Ивановской области с заявлением о постановке данной ГТС как бесхозного имущества. Административный иск рассмотрен и удовлетворен судом в полном объеме².

Основной причиной создавшегося неудовлетворительного положения с загрязнением водных объектов является сброс неочищенных сточных вод. Многие очистные сооружения в стране требуют реконструкции и устройства установок глубокой очистки сточных вод. Нельзя не учитывать также, что недостаточно очищенные сточные воды могут представлять не меньшую опасность, чем сбрасываемые без очистки³.

¹ Бессарабов В.Г. Деятельность прокуратуры России по защите права человека на благоприятную окружающую среду // Сборник материалов научно-практической конференции «Актуальные проблемы прокурорской деятельности» 15 апреля 2014 г.

² URL: <http://wmpp.ru/novosti/v-ivanovskoy-oblasti-po-isku-prirodookhrannogo-prokurora-obyazali-organ-mestnogo-samoupravleniya-obe/>

³ Сулова С.Н. Состояние законности и прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере // Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие / под общ. ред. начальника Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 2 класса, кандидата юридических наук, заслуженного юриста Российской Федерации А.В. Паламарчука. М., 2014.

Волгоградской межрайонной природоохранной прокуратурой Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры проведена проверка исполнения законодательства об охране окружающей среды при сбросе сточных вод в водный объект – озеро Соленое. Установлено, что допускается сброс неочищенных сточных вод в водный объект – озеро Соленое. Согласно лабораторным исследованиям в сбрасываемых водах содержатся загрязняющие вещества, которые наносят вред водному объекту и окружающей среде. Прокурор обратился в суд с иском к администрации сельского поселения и хозяйствующему субъекту об обеспечении надлежащей эксплуатации существующей системы водоотведения с целью недопущения сброса неочищенных сточных вод в водный объект – озеро Соленое. Исковые требования были удовлетворены, в результате чего были проведены ремонтные работы канализационной системы, сброс сточных вод прекращен¹.

Рассмотренные примеры из практики работы органов прокуратуры показывают, что только их усилий недостаточно. Для решения вышеназванных проблем необходимо в первую очередь совершенствование правового регулирования отношений, связанных с охраной окружающей среды и природопользованием, и обеспечение должного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в указанной сфере уполномоченными на то органами государственной власти. Только используя всеохватывающий комплексный подход к решению рассматриваемой проблемы, возможно в конечном итоге достижение положительного результата в деле сохранения экологической безопасности.

¹ URL: <http://wmpp.ru/novosti/v-volgogradskoy-oblasti-po-trebovaniyu-volzhsКОЙ-mezhregionalnoy-prirodookhrannoy-prokuratury-prekra/>

Е.Н. Мещерякова,
магистрантка Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
прокурор отдела по обеспечению
участия прокуроров в судах на стадии
предварительного следствия управления
по надзору за расследованием
особо важных дел
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Охрана здоровья лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации

Право человека на охрану здоровья реализуется в возможности удовлетворения социально-экономических и личных потребностей, интересов человека в части восприятия им профилактических мероприятий по охране здоровья и особенно в части непосредственного восстановления нарушенного здоровья.

Государственные и муниципальные учреждения здравоохранения обязаны принимать все возможные меры, направленные на охрану здоровья любого человека, где бы он ни находился, защищая тем самым общество в целом.

Применительно к осужденным, лишенным свободы, данная обязанность государства может реализоваться в создании условий, обеспечивающих поддержание их здоровья с начального момента изоляции от общества (в период следствия), во время отбывания наказания в виде лишения свободы.

Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года¹ направлена на совершенствование системы здравоохранения, обеспечение гарантированного объема бесплатной медицинской помощи на основе его рационального распределения между учреждениями

¹ Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р // СЗ РФ. 2010 № 43. Ст. 5544.

(подразделениями) здравоохранения уголовно-исполнительной системы и учреждениями государственной (муниципальной) системы здравоохранения исходя из принципов повышения ее доступности и качества.

В настоящее время в уголовно-исполнительной системе функционируют 68 лечебно-исправительных учреждений (далее – ЛИУ), где содержатся более 32 000 человек, и 23 лечебно-профилактических учреждения (далее – ЛПУ), в которых проходят ежегодно лечение не менее 8000 человек¹.

Необходимо отметить, что за последние годы более эффективно реализуются мероприятия, направленные на улучшение здоровья осужденных. Лицам, отбывающим наказание в местах лишения свободы, создаются бытовые условия, отвечающие требованиям гигиены, санитарии и пожарной безопасности.

Так, норма жилой площади в расчете на одного осужденного в ЛИУ для больных алкоголизмом, наркоманией и ВИЧ-инфицированных – 3 м², для больных туберкулезом – 4 м², в оказывающих стационарную медицинскую помощь ЛПУ – 5 м². Больные инфекционными заболеваниями содержатся отдельно по видам инфекций.²

Материальное оснащение указанных учреждений определяется соответствующими нормативными документами Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

В последние годы в области пенитенциарного здравоохранения заметных изменений удалось добиться в том числе за счет модернизации организационной модели.

Сегодня в уголовно-исполнительной системе функционируют 67 медико-санитарных частей, на которые возлагается весь комплекс задач по медицинскому обеспечению подозреваемых, обвиняемых и осужденных. Данная область является важнейшей, поскольку многие осужденные, поступающие в исправительные учреждения, страдают социально значимыми заболеваниями, такими как туберкулез, наркомания, ВИЧ-инфекция.

¹ URL: <http://фсин.рф>. По состоянию на 1 января 2016 г.

² Статья 99, 101 УИК РФ.

Безусловно, повышение качества медицинской помощи за счет увеличения финансирования пенитенциарной медицины на 7% снизило показатель заболеваемости лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, а общее количество больных туберкулезом в 2014 году по сравнению с 2009 г. уменьшилось на 38%, то есть с 42 до 26 тыс. человек¹.

Также за счет внедрения новейшей медицинской методики для ускоренной диагностики туберкулеза и определения лекарственной устойчивости к противотуберкулезным препаратам в первом полугодии 2015 г. удалось снизить количество больных на 2 тыс. человек, что на 14% меньше, чем в 2014 г.

В то же время приведенные нами исследования показали, что в 2015 г. прокурорами в порядке надзора выявлено более 13 тыс. нарушений в медико-санитарном обеспечении арестованных и осужденных, в том числе 2 390 нарушений в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов, 6 842 нарушения в исправительных учреждениях, включая 466 в ЛИУ, 313 в ЛПУ и 3 487 нарушения в медико-санитарных частях и филиалах. Из них наибольшее количество нарушений связано с неоказанием осужденным надлежащей медицинской помощи, отсутствием в учреждениях медицинского оборудования и необходимого перечня лекарств.

Необходимо отметить, что на начало текущего года в учреждениях уголовно-исполнительной системы на учете состоят 62 554 больных ВИЧ-инфекцией, в том числе ассоциированной с вирусными гепатитами В и С – 27 820 человек².

Сегодня количество пациентов, получающих профильную терапию, увеличивается, вместе с тем, как свидетельствует анализ материалов проверок, по-прежнему на высоком уровне остается среди осужденных лиц смертность от ВИЧ-инфекции. Так, из 3828 лиц, умерших от данного заболевания, в 2015 г. скончались 1193 человека, или 31,2 % от всех зарегистрированных случаев смерти (в 2014 г. из 4 100 умерших смерть от ВИЧ-инфекции наступила у 1188 граждан – 29%)³.

¹ Максимов В.А. Современное состояние и перспективы развития уголовно-исполнительной системы / Акад. ФСИН России. Рязань, 2015.

² URL: <http://фсин.рф>. По состоянию на 1 января 2016 г.

³ URL: <http://фсин.рф>. По состоянию на 1 января 2016 г.

Полагаем, учитывая тенденцию к росту распространения ВИЧ-инфекции в России, можно прогнозировать дальнейшее увеличение числа таких больных в местах лишения свободы.

Конечно, халатное отношение к своему здоровью характерно для большинства населения Российской Федерации, но применительно к осужденным это связано еще и с отсутствием у них возможности должным образом заботиться о себе.

На основе изложенного можно прийти к выводу о том, что проблема охраны здоровья осужденных, содержащихся в местах лишения свободы, стоит остро и требует безотлагательного решения. Это позволяет сформулировать ряд предложений, направленных на содействие изменению ситуации в местах изоляции от общества к лучшему. В частности, особое внимание следует обратить на профилактические службы органов здравоохранения системы исправительных учреждений, проводя обязательные и систематические медицинские осмотры лиц с момента применения к ним процессуального принуждения.

На наш взгляд, важно также повысить ответственность администрации исправительных учреждений за ненадлежащую или несвоевременную реакцию на факты ухудшения состояния здоровья осужденных или нарушение установленных санитарно-гигиенических и противоэпидемических требований содержания лиц, изолированных от общества.

О.Б. Николаева,
магистрантка Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Прокурорский надзор за исполнением законов
в сфере защиты недр в Арктической зоне
Российской Федерации**

Прокурорский надзор в сфере охраны окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации является одним из приоритетных направлений работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В соответствии с Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и

дальнейшую перспективу, утвержденными Президентом Российской Федерации 18.09.2008 № Пр-1969, и Указом Президента Российской Федерации от 02.05.2014 № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» в состав Арктической зоны Российской Федерации полностью или частично включены территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, а также районы Республики Карелия, Правительством которой инициировано обращение в Правительство Российской Федерации об их включении в Арктическую зону России.

В Арктическую зону входят четыре федеральных округа – Северо-Западный, Уральский, Сибирский и Дальневосточный. Здесь сосредоточены огромные запасы минерально-сырьевых ресурсов, открыты и осваиваются крупные месторождения нефти, газа, угля, рудных залежей, золота, алмазов и многих других полезных ископаемых. В связи с уникальностью климата, флоры, фауны Арктики осуществление прокурорского надзора в сфере обеспечения соблюдения законодательства об охране окружающей природной среды субъектами недропользования в Арктической зоне России имеет ряд своих особенностей.

В Арктической зоне в промышленных масштабах добывают углеводородное сырье и твердые полезные ископаемые. Их деятельность является источником загрязнения природы, так как она связана со строительством и эксплуатацией буровых объектов, карьеров, магистральных трубопроводов, возведением необходимой инфраструктуры. Это во многом предопределяет сложную экологическую обстановку в регионе. Суммарный размер вреда, причиненного экологическими преступлениями в регионах, входящих в Арктику, превысил 800 млн руб. В 2015 г. органами предварительного следствия было обеспечено возмещение 87,3 млн руб.

Несмотря на то, что федеральные органы исполнительной власти, правоохранительные органы уделяют пристальное внимание вопросам развития Арктики, результаты прокурорских проверок свидетельствуют о наличии многочисленных нарушений законодательства в сфере арктической экологии, допускаемых недропользователями при проведении сопутствующих работ, использовании земель и их рекультивации, ликвидации накопленного ущерба прошлых лет, в том числе на хранилищах промышленных предприятий советского периода.

Субъекты недропользования, эксплуатирующие опасные производственные объекты, часто не исполняют законодательство о промышленной безопасности должным образом. Такая же ситуация касается исполнения предприятиями водного транспорта законодательства об охране окружающей среды при перевозке нефтепродуктов внутренним водным транспортом, осуществлении погрузочно-разгрузочной деятельности, а также доставке нефтепродуктов в морские порты.

Отсутствие эффективной системы управления отходами на территории арктической зоны является существенной проблемой. Необходимо провести инвентаризацию и очистку загрязненных территорий от отходов производства и потребления на заброшенных объектах, а также на объектах военного назначения. Имеются факты ведения субъектами недропользования деятельности без необходимых разрешительных документов.

Следует отметить, что определенные сложности в осуществлении контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей природной среды создают имеющиеся пробелы в нормативном правовом регулировании данных вопросов на федеральном уровне, а также несвоевременная актуализация действующих положений. Это отмечено как прокуратурой, так и органами власти, контроля.

Освоение недр Арктики осуществляется крупными компаниями, подразделения которых располагаются по всей ее территории. Можно предположить, что их деятельность направлена на извлечение прибыли не только за счет интенсификации труда и производства, но и за счет игнорирования экологических требований. Соответственно, реализация органами внутренних дел полномочий в рамках антикоррупционной работы является перспективным направлением.

На основании вышеизложенного прокурорам необходимо проверить законность и полноту принятых мер органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, по делам оперативного учета по выявлению, пресечению, раскрытию и предупреждению экологических преступлений.

Необходимо провести анализ исполнения органами расследования требований прокуроров, изучить практику принятия мер органами расследования к возмещению ущерба по уголовным делам о преступлениях экологической направленности. По каждому факту бездействия или принятия недостаточных мер к обеспечению возмещения ущерба принимать меры прокурорского реагирования.

Органам прокуратуры следует в полной мере реализовать полномочия по предъявлению исков в защиту интересов Российской

Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований о взыскании ущерба, причиненного преступлениями и правонарушениями экологической направленности в порядке ст. 44 УПК РФ и ст. 45 ГПК РФ, обеспечить действенный контроль за его реальным возмещением.

Следует проводить совместные с органами Росприроднадзора прокурорские проверки¹ на месторождениях полезных ископаемых, шире используя потенциал объединений коренных малочисленных народов Севера как важнейшего источника информации о нарушениях закона.

Ввиду того что регион находится на территории четырех федеральных округов, в настоящее время нужен системный, единый подход в организации и обеспечении прокурорского надзора. Данную проблему решило бы создание Арктической природоохранной прокуратуры, которая бы координировала работу природоохранных прокуратур, расположенных в Арктической зоне.

Таким образом, хотелось бы отметить, что важным фактором обеспечения экологической безопасности в Арктике является эффективная работа правоохранительных органов. Для этого органами прокуратуры Российской Федерации наработан широкий спектр методов участия в правовой охране окружающей среды. Прежде всего, это постоянный надзор за исполнением экологического законодательства, взаимодействие прокуратур с органами государственной власти и местного самоуправления, участие прокуроров в разработке нормативных правовых актов, осуществление мер профилактики по предотвращению нарушений законодательства об охране окружающей среды совместно с органами государственной власти и местного самоуправления. В рамках активизации надзора за исполнением законодательства в Арктической зоне прокурорам необходимо уделять внимание вопросам своевременности выявления, пресечения и реального устранения выявленных нарушений в указанной сфере. Также надлежит обеспечить превентивный характер надзорных мероприятий в этом направлении и активизировать межведомственное взаимодействие с правоохранительными и контролирующими органами.

¹ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

М.В. Пирогов,
магистрант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
апелляционное управление Главного
уголовно-судебного управления
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Особый порядок принятия судебного решения
при заключении досудебного соглашения:
проблемы применения и пути их решения**

В Российском законодательстве благодаря принятому 29 июня 2009 г. Федеральному закону № 141-ФЗ « О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» появился новый порядок уголовного судопроизводства, закрепленный в главе 40-1 УПК РФ, – институт досудебного соглашения о сотрудничестве, который получил название «сделка с правосудием». Его появление было обусловлено необходимостью противодействия деятельности организованной преступности и коррупции. При этом учитывался опыт других стран, где уже давно были разработаны программы борьбы с организованной преступностью, включая программы, обеспечивающие защиту потерпевших и свидетелей, предусматривающие возможность сторонам в уголовном судопроизводстве распоряжаться по своему усмотрению объемом фактических обстоятельств и квалификацией преступления.

До принятия УПК РФ использование института «сделки с правосудием» считалось недопустимым. Так, по мнению Петрухина Л.И., «в российском уголовном правосудии сделка – явление аморальное, порочное, бесчестное; это торг, компрометирующий власть, свидетельствующий о ее бессилии, неспособности раскрывать преступление»¹. В юридической литературе он был воспринят неоднозначно: одни ученые стали полагать, что введенный в УПК РФ особый порядок не упрощает, а

¹ Петрухин Л.И. Сделки о признании вины чужды российскому менталитету. Российская юстиция. 2001. № 5.

усложняет расследование, а другие расценивали его как сокращенный порядок, специфическими чертами которого является измененная структура этапов, обеспечивающих быстроту и экономию процессуальных средств¹.

В этой связи представляется полезным посмотреть, как он работает в США. В США выделяют два типа сделок, схожих с досудебным соглашением о сотрудничестве. Первый вид – договор с прокуратурой, на основании которого выносятся около 90% всех приговоров. При такой сделке в обмен на признание вины прокуратура оставляет только доказанные обвинения, переквалифицируя инкриминируемое преступное деяние на менее тяжкое. Второй вид сделки о признании вины заключается в превращении лица из обвиняемого в свидетеля обвинения. В этом случае с учетом содействия подсудимого по ходатайству прокурора суд может отклониться от руководящих указаний. В обстоятельствах, предусмотренных Разделом 18 (U.S.C. § 3553(e)) и Разделом 28 (U.S.C. § 994(n)) Кодекса США с поправками, значительное содействие следственным органам или прокуратуре по делу иного лица, совершившего правонарушение, может стать основанием сокращения срока заключения ниже установленного минимума. Подсудимый обязуется давать показания в суде, рассказывать о всех преступлениях, о которых знает, участвовать в оперативных мероприятиях. Прокурор при этом обращается с письмом по определенной форме.

Получив это письмо, суд обязан определять соответствующее сокращение срока, исходя из следующих соображений: (1) оценка судом значимости и полезности содействия, оказанного подсудимым, с учетом оценки этого содействия государственным органом; (2) правдивость, полнота и надежность любой информации или показаний подсудимого; (3) характер и масштабы содействия, оказанного подсудимым; (4) полученные телесные повреждения, опасность или риск их получения подсудимым и членами его семьи в результате оказания содействия; (5) своевременность оказанного содействия².

¹ Уголовно-процессуальное право: учебник / под общ. ред. В.М. Лебедева. М.: Изд-во Юрайт, 2012. С. 720.

² Материалы представлены Томасом Файрстоуном – постоянным представителем министерства юстиции США для использования в учебном процессе Института повышения квалификации руководящих работников Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2009 г.

Таким образом, следует отметить, что если сделка в США реальна и достаточно проработана, то в Российской Федерации такого рода соглашения напоминают *договор о намерениях*, что создает определенные сложности на практике.

Как представляется, именно этим можно объяснить то обстоятельство, что уже через три года после появления в УПК РФ досудебного соглашения о сотрудничестве стало ясно, что появились проблемы в его реализации. В этой связи Пленум Верховного Суда РФ принял постановление от 28.06.2012 № 16 «О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве». Но этого оказалось не достаточно, чтобы принципиально изменить ситуацию.

В октябре 2013 г. о проблемах института досудебного соглашения была опубликована статья в журнале «Законность»¹. Об этом свидетельствует и выступление Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки в ноябре 2013 г. на парламентских слушаниях, где он критически оценил практику «сделки с правосудием», существующую в настоящее время².

Анализ правоприменительной практики позволяет выделить несколько недостатков и наметить пути решения проблемных вопросов в указанной сфере. Одним из недостатков досудебного соглашения о сотрудничестве является не выполнение определенных действий, как это имеет место в США, а оговор подозреваемым, обвиняемым других лиц в целях смягчения ему наказания. Другим недостатком, по-нашему мнению, является несоблюдение соглашения судом, который выносит приговор, не учитывая, что подсудимый активно содействовал раскрытию и расследованию преступлений, что подрывает доверие как к стороне обвинения и суду, так и к правосудию в целом.

¹ Каретников А.С. Нужен ли особый порядок судебного рассмотрения уголовных дел в отношении лиц, заключивших досудебное соглашение о сотрудничестве? // Законность. 2013. № 10. С. 31–37; № 11. С. 27–32.

² Выступление Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки на парламентских слушаниях на тему «Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения», 18.11.2013. URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-85492/>

В соответствии со ст. 317-1 УПК РФ первым шагом к заключению соглашения является ходатайство подозреваемого, обвиняемого, поданное на имя прокурора и подписанное в том числе защитником.

Но если в США такая сделка предусматривает ограниченное число лиц, которые о ней знают (прокурор, адвокат и сам подозреваемый), то в России – иной порядок. Вопрос о направлении ходатайства прокурору, как ни странно, решает следователь, который по УПК РФ вправе отказать лицу в заключении соглашения. Следователь в течение трех суток с момента поступления ходатайства либо направляет его прокурору вместе с мотивированным постановлением о возбуждении ходатайства о заключении с подозреваемым или обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве, либо выносит постановление об отказе в удовлетворении такого ходатайства. Но как может следователь отказать в удовлетворении ходатайства, которое он не уполномочен рассматривать по существу. Налицо противоречия норм УПК РФ – положений ч. 3 ст. 317-1 и ст. 317-2.

По нашему мнению, наличие в сделке следователя можно рассматривать как лишнего «посредника». Учитывая, что соглашение в конечном счете заключается с прокурором, а применение условий, предусмотренных законом, возможно лишь по итогам судебного рассмотрения дела при подтверждении государственным обвинителем факта соблюдения условий соглашения, представляется возможным исключить участие следователя в процессе рассмотрения вопроса о досудебном соглашении. Но в этом случае необходимо «восстановить» полномочия прокурора в сфере уголовного судопроизводства, которые имели место до 2007 г.

Если прокурор придет к выводу об удовлетворении ходатайства, то в соответствии со ст. 317-3 УПК РФ составляется досудебное соглашение. Федеральным законом от 03.07.2016 №322-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросу совершенствования порядка судопроизводства при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве» прокурору предоставлены полномочия об изменении или расторжении соглашения при несоблюдении его условий. Однако это в общем не устранило возникающие проблемы.

По поступившему уголовному делу с досудебным соглашением прокурор утверждает обвинительное заключение и составляет представление об особом порядке рассмотрения дела, предварительно проверив соблюдение условий соглашения. При рассмотрении дела в

суде председательствующий должен убедиться в добровольности соглашения и подтвержденном государственным обвинителем активном содействии обвиняемого. Отсутствие детальной регламентации в законодательстве процесса проверки государственным обвинителем содействия обвиняемого порождает правовую неопределенность.

Для чего нужно государственному обвинителю подтверждать содействие, если об этом указано в представлении об особом порядке, составленном вышестоящим прокурором?

Процесс рассмотрения такого дела является сокращенным. Государственный обвинитель излагает предъявленное обвинение, после чего подтверждает активное содействие обвиняемого. Суд же, выяснив отношение к обвинению и установив добровольность заключения досудебного соглашения, минуя стадию судебного следствия, переходит к судебным прениям. После заслушивания последнего слова подсудимого выносится приговор.

Практика показала, что заранее «авансом» предоставление «льгот», предусмотренных законодательством при заключенном досудебном соглашении о сотрудничестве, не дает ожидаемого результата, поскольку, с одной стороны, это обусловлено тем, что бывает сложно проверить достоверность и правдивость показаний обвиняемого, так как это, по сути, договор о намерениях, а с другой – нельзя исключать, что на лицо, заключившее соглашение, и на суд может быть оказано давление. В результате подозреваемый (подсудимый) может изменить свои показания, а суд может не выполнить условия соглашения. *Какой видится выход из этой ситуации?*

Использовать механизм, который уже работает в США: убрать «посредника», заключать соглашение о сотрудничестве после того, как действия, направленные на раскрытие преступлений, выполнены, т.е. перейти от договора о намерениях к реальному соглашению (сделке).

Наряду с этим необходимо также решить вопрос о правовом статусе лица, заключившего досудебное соглашение о сотрудничестве, добиться того, чтобы суды соблюдали условия досудебного соглашения о сотрудничестве и при принятии своих решений принимали во внимание решения ЕСПЧ по аналогичным делам.

Б.Ж. Садвакасова,
магистрантка Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Прокуратура Российской Федерации
как координатор деятельности
по противодействию коррупции**

Коррупция – важнейшая проблема мирового сообщества. Ее деструктивное воздействие на социум универсально. Она препятствует развитию экономики, усугубляет социальное неравенство, делает труднодоступными для наименее обеспеченных слоев населения формально бесплатные государственные услуги (образование, медицина и т.д.). Коррупция разлагает политическую систему, искажая цели государственного развития, и способствует политической нестабильности. Являясь следствием неэффективного управления, коррупция делает это управление еще более неэффективным.

Политический курс России возводит коррупцию в ранг прямой угрозы национальной безопасности и нацеливает государство и общество на объединение усилий в борьбе с этим негативным явлением.

Реализация такого политического курса в России осуществляется государственными органами, которые целенаправленно и поэтапно создают эффективные, соответствующие мировым стандартам институты и механизмы противодействия коррупции. Поэтому разработка правовых механизмов противодействия коррупции является актуальной проблемой сегодняшнего дня¹.

К настоящему времени в России принят целый блок антикоррупционных правовых актов, среди которых особую роль занимает Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», который стал важнейшим системообразующим антикоррупционным нормативным правовым

¹ Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 годы».

актом. В нем впервые унифицирован правовой механизм борьбы с коррупцией, придавая правовому порядку в данной сфере большую системность и определяя логическое развитие законодательства о противодействии коррупции.

Наряду с этим в России утвержден Национальный план противодействия коррупции, Национальная стратегия противодействия коррупции и множество других нормативных правовых актов, направленных на контроль и искоренение коррупции в обществе.

Для реализации политического курса путем снижения уровня коррупции необходимо обеспечить проведение согласованных и точно определенных антикоррупционных мероприятий всеми государственными органами, что станет возможным при условии четкой координации этих действий независимым государственным органом.

Нормативного закрепления о том, кто является координатором деятельности по противодействию коррупции, в законодательстве Российской Федерации не отражено.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предусмотрено, что Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов. В целях обеспечения координации деятельности органов прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью, утвержденным Президентом Российской Федерации.

Отсюда следует, что органы прокуратуры Российской Федерации выступают координаторами деятельности только по вопросу борьбы с преступностью.

При этом противодействие коррупции наряду с уголовной ответственностью включает в себя и дисциплинарную, административную ответственность, что не позволяет всецело рассмотреть данные вопросы на координационном совещании по вопросу борьбы с преступностью.

В связи с этим в Российской Федерации отсутствует государственное ведомство, в чью компетенцию входила бы координация деятельности по противодействию коррупции.

Вместе с тем вопрос противодействия коррупции требует проведения не просто информационно-совещательного мероприятия, а именно координационного заседания, на котором будут освещены масштабы коррупции, установлены причины и условия, способствующие совершению данного правонарушения, а также предложены пути для разрешения данной проблемы.

Необходимость проведения такого совещания по противодействию коррупции обусловлена спецификой координационной деятельности, которая включает в себя:

- проведение анализа состояния законности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденции развития в данном направлении;

- изучение практики выявления, предупреждения и пресечения; контроль выполнения государственными органами антикоррупционного законодательства, в том числе Национального плана противодействия коррупции;

- разработка межведомственных мероприятий по противодействию коррупции;

- разработка методик противодействия коррупции совместно с другими государственными органами;

- подготовка и направление необходимой информации Президенту Российской Федерации, Собранию Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления;

- обобщение практики противодействия коррупции;

- подготовка предложений о противодействии коррупции;

- разработка предложений по выявлению коррупционных преступлений;

- распространение положительного опыта;

Кроме того, координационное совещание созывается с целью повышения эффективности в проводимом направлении путем определения стратегии и тактики деятельности по противодействию коррупции, выработке согласованных мероприятий по своевременному предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию правонарушений, обеспечения выполнения этих

мероприятий. При этом содействие в проводимом направлении оказывают научные исследования в данной сфере¹.

Более того, координационная деятельность осуществляется на основе:

- соблюдения законности;
- равенства всех участников координационной деятельности при постановке вопросов, несении предложений, разработке рекомендаций и мероприятий;
- самостоятельности каждого члена координационного совещания в пределах поставленных полномочий;
- ответственности за выполнение принятых решений;
- гласности с учетом ограничений, установленных законодательством.

В этой связи, исходя из специфики и статуса деятельности всех государственных органов Российской Федерации, всеми необходимыми полномочиями по осуществлению такой координационной деятельности обладают только органы прокуратуры Российской Федерации в силу своих надзорных полномочий, обширности поднадзорных субъектов, возможности контроля исполнения (применения) законодательства на территории всей Российской Федерации, а также с учетом введения общего статистического отчета.

С учетом изложенного необходимо рассмотреть вопрос о нормативном закреплении за органами прокуратуры Российской Федерации обязанности по осуществлению координации деятельности по противодействию коррупции.

¹ См. *Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии коррупции в государственных органах и организациях: пособие* / [авт. кол.; науч. ред. А.Г. Воробьева]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015.

В.В. Сергеев,
магистрант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
помощник прокурора
Московского района
Чувашской Республики

Освобождение от административной ответственности за потребление наркотических средств и психотропных веществ

Одной из злободневных задач общества и государства является искоренение наркомании. Решение данной задачи возможно путем одновременного применения различных средств и способов воздействия, в том числе административных, медицинских, социально-психологических и иных.

Так, ст. 6.9 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ.

В примечании к указанной статье предусмотрено, что лицо, добровольно обратившееся в медицинскую организацию для лечения в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, освобождается от административной ответственности за данное правонарушение. Лицо, в установленном порядке признанное больным наркоманией, может быть с его согласия направлено на медицинскую и (или) социальную реабилитацию и в связи с этим освобождается от административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств или психотропных веществ.

Цель законодателя в принятии указанной нормы заключалась в механизме задействования профилактики и стимулирования наркозависимых лиц к добровольному лечению, их исправление и предупреждение совершений новых правонарушений.

Однако судебная практика свидетельствует о низкой эффективности подобных мер принуждения к наркозависимым лицам. Проблема состоит в том, какое именно обращение лица за лечением может считаться добровольным, поскольку только такое обращение является основанием для прекращения производства по административному делу.

Как показывает практика, судьи нередко отказывали в применении примечания к ст. 6.9 КоАП РФ, причем в материалах административного дела имелось заявление лица в наркологический диспансер с просьбой принять его на стационарное лечение в связи с потреблением наркотических средств и психотропных веществ.

При этом судьи обосновывали свою позицию тем, что до задержания и доставления для обследования в наркологический диспансер лицо самостоятельно с целью добровольно пройти курс лечения в связи с потреблением наркотических веществ и психотропных веществ не обращалось, а заявление составлено лишь после принудительного доставления в диспансер для прохождения освидетельствования. В этой связи подобные действия не могут быть расценены как добровольное обращение лица в медицинскую организацию для прохождения лечения.

Указанное мнение противоречит сути (цели) закона, поскольку административное задержание и доставление лица для освидетельствования в наркологический диспансер применяются в качестве мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и не лишают его права добровольно обратиться в медицинскую организацию для лечения.

Обоснование, что административное задержание и доставление в лечебное учреждение для прохождения освидетельствования исключают добровольный характер согласия на прохождение стационарного лечения, лишает смысла норму, предусмотренную в примечании к ст. 6.9 КоАП РФ, и делает ее практически неприменимой.

Включение примечания в эту статью КоАП РФ предполагает освобождение лица от административной ответственности, в том числе по уже возбужденному делу об административном правонарушении, после принудительного доставления виновного для прохождения освидетельствования и установления факта потребления наркотических средств.

Какие именно полномочия предоставлены законодательством органам прокуратуры по фактам неприменения примечания, предусмотренного ст. 6.9 КоАП РФ?

КоАП РФ и Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в данном случае предусматривают лишь одну форму реагирования – принесение протеста на невступивший либо вступивший в законную силу судебный акт, если имеются указанные в ст. 30.7, 30.17 КоАП РФ основания для его отмены. А подобных оснований, как правило, нет,

поскольку сам факт административного правонарушения бесспорно доказан, существенных нарушений процессуальных требований не допущено.

Кроме того, нередко, что к моменту пересмотра судебного акта лицо уже отбыло наказание (если назначено в виде административного ареста) и его отмена не приведет к восстановлению права привлеченного к ответственности лица.

Вполне оправданно внести изменения в КоАП РФ, включив в примечание к статье 6.9. КоАП РФ норму о его обязательном применении, чтобы правило освобождения от административной ответственности следовало не из «смысла закона», а из его буквального текста¹.

Очевидным также является опасение правоприменителей, что предусмотренное примечание к статье 6.9 КоАП РФ может использоваться недобросовестными лицами в качестве схемы ухода от административной ответственности.

Для исключения этой возможности следует предусмотреть (либо в примечании, либо в ст. 29.4 КоАП РФ о подготовке дела к рассмотрению) обязанность судьи, в случае подачи заявления о согласии добровольно пройти лечение, отложить рассмотрение дела до помещения лица в лечебное учреждение, после чего принять окончательное решение о прекращении производства². Кроме того, в случае уклонения от прохождения лечения от наркомании или медицинской и (или) социальной реабилитации лицом, освобожденным от административной ответственности в соответствии с примечанием к статье 6.9 КоАП РФ, привлекать к административной ответственности по ст. 6.9.1 КоАП РФ.

В случае принятия вышеуказанных норм появится возможность органов прокуратуры влиять на судебную практику, поскольку невыполнение судьями обязанности отложить рассмотрение административного дела при указанных обстоятельствах будет достаточным основанием для опротестования судебных актов.

¹ Газизов Д.А. Административная ответственность за правонарушения в сфере оборота наркотических средств по законодательству Российской Федерации. // СПС Консультант Плюс.

² Жаров А.В. Освобождение наркоманов от административной ответственности // Законность. 2014. № 12. С. 34–35.

И.Ю. Трошкин,
магистрант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Прокурорский надзор за законностью правовых актов в исполнительном производстве

К числу основных направлений деятельности, определенных Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», относится осуществление надзора за исполнением законов судебными приставами.

Одной из основных задач, возложенных на Федеральную службу судебных приставов ст. 1 Федерального закона от 21.07.1997 № 118-ФЗ «О судебных приставах», определено осуществление принудительного исполнения судебных актов, а также предусмотренных Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее – Закон об исполнительном производстве) актов других органов и должностных лиц.

Предмет прокурорского надзора в данной сфере включает в себя соответствие законам правовых актов, издаваемых должностными лицами службы судебных приставов по вопросам исполнительного производства об имущественных взысканиях. Вопросы прокурорского надзора в сфере правовых актов должностных лиц органов исполнительной власти кроме положений Закона о прокуратуре регулируются приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 12.05.2009 № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами».

Согласно статистическим учетам (форма «ОН» – «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина») органами прокуратуры по вопросам деятельности судебных приставов в сфере законодательства об исполнительном производстве выявлено в 2012 г. – более 119 тыс., в 2013 г. – более 138 тыс., в 2014 г. – более 151 тыс., в 2015 г. – более 191 тыс. нарушений закона, при этом по протестам на незаконные правовые акты судебных приставов наблюдается неуклонный рост (в 2012 г. –

более 34,2 тыс., в 2013 г. – более 43,4 тыс., в 2014 г. – более 51,2 тыс., в 2015 г. – более 59, 9 тыс.)¹.

Согласно ч. 1 ст. 14 Закона об исполнительном производстве «Решения по вопросам исполнительного производства, принимаемые судебным приставом-исполнителем, главным судебным приставом Российской Федерации, главным судебным приставом субъекта (главным судебным приставом субъектов) Российской Федерации, старшим судебным приставом и их заместителями (далее также – должностное лицо службы судебных приставов) со дня направления (предъявления) исполнительного документа к исполнению, оформляются постановлениями должностного лица службы судебных приставов».

Частью 2 той же статьи закона предъявляются требования к содержанию постановления.

Соответственно, отсутствие в постановлениях какого-либо из указанных в Законе об исполнительном производстве реквизитов свидетельствует о нарушении закона и является поводом для прокурорского реагирования.

Понятие «вопросы исполнительного производства» не имеет четко определенных границ (внутренних или внешних), кроме ориентира на исполнительное производство, что не позволяет привести исчерпывающий перечень таких вопросов. В этой связи этими вопросами могут быть и некоторые из исполнительных действий судебных приставов, и организационные аспекты, решаемые должностными лицами службы судебных приставов (передача исполнительного производства из одного территориального органа в другой и т.п.).

Перед совершением некоторых исполнительных действий Законом об исполнительном производстве предусмотрено обязательное вынесение постановлений, ряд из которых утверждаются руководящими должностными лицами судебных приставов, для других применение данной процедуры носит факультативный характер.

¹ Сводные отчеты Генеральной прокуратуры Российской Федерации по РФ (форма ОН) «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» за 2012–2015 гг., разд. 1, стр. 66 гр. 1.

Обязательность вынесения постановления по исполнительным производствам об обращении взыскания на имущество должника прямо предусмотрена Законом об исполнительном производстве в 57 случаях.

К числу таковых относятся возбуждение исполнительного производства либо об отказе в возбуждении исполнительного производства (ч. 8 ст. 30 и ч. 1 ст. 31, ч. 3 ст. 103, ч. 4 ст. 103.1 Закона об исполнительном производстве), совершение отдельных исполнительных действий и (или) применение отдельных мер принудительного исполнения на территории, на которую не распространяются полномочия судебного пристава (ч. 6 ст. 33 Закона об исполнительном производстве), передача исполнительного производства в другое подразделение судебных приставов (ч. 7 и 9 ст. 33 Закона об исполнительном производстве) и другие.

Ряд из указанных в Законе об исполнительном производстве постановлений подлежат утверждению старшим или главным судебными приставами. Следствием несоблюдения процедуры утверждения соответствующих постановлений является их недействительность.

Условно возможно выделить группы постановлений, определяющих дальнейшие действия судебных приставов по исполнительному производству и являющихся основанием для их бездействия.

К первой группе следует относить такие постановления, как передача исполнительного производства в другое подразделение судебных приставов (ч. 7 и 9 ст. 33 Закона об исполнительном производстве), назначение переводчика (ч. 2 ст. 58 Закона об исполнительном производстве), привлечение к участию в исполнительном производстве специалиста (ч. 1 ст. 61 Закона об исполнительном производстве) и т.п.

Ко второй группе относятся отложение исполнительных действий или применения мер принудительного исполнения (ч. 4 ст. 38 Закона об исполнительном производстве), приостановление или прекращение исполнительного производства (ч. 4 ст. 45 Закона об исполнительном производстве), окончание исполнительного производства и возвращение взыскателю исполнительного документа (ч. 3 ст. 46, ч. 3 ст. 47 Закона об исполнительном производстве) и другие.

В отдельную категорию следует выделить правовые акты судебных приставов, принимаемые по вопросам рассмотрения ходатайств и заявлений, поступающих судебным приставам в рамках соответствующих исполнительных производств. Решения по ним

принимаются также в виде постановлений в соответствии с ч. 5 ст. 64.1 Закона об исполнительном производстве.

К числу таковых относятся исправление допущенных в ранее вынесенном постановлении описок или явных арифметических ошибок (ч. 3 ст. 14 Закона об исполнительном производстве), восстановление пропущенного срока подачи жалобы (ч. 1 ст. 18 Закона об исполнительном производстве), продление сроков в исполнительном производстве (ч. 1 ст. 20 Закона об исполнительном производстве) и др.

При осуществлении прокурорского надзора следует учитывать судебные перспективы на случаи спора относительно претензий по вопросам законности принимаемых судебными приставами правовых актов в ходе исполнительного производства, а именно: иметь в виду, что согласно абз. 3 п. 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17.11.2015 № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства» прокурор вправе оспорить в судебном порядке постановление, действия (бездействие) судебных приставов в случаях, предусмотренных законом (ч. 1 ст. 45 ГПК РФ, ч. 1 ст. 39 КАС РФ, ч. 1 ст. 52 и ч. 2 ст. 198 АПК РФ).

Принимая решение о принесении протеста на незаконный правовой акт в исполнительном производстве в адрес должностных лиц судебных приставов, следует учитывать и положения п. 10 постановления Пленума ВС РФ № 50, согласно которым судебный пристав вправе исправить допущенные им в постановлении описки или явные арифметические ошибки (ч. 3 ст. 14 Закона об исполнительном производстве), однако не вправе отменять вынесенное им постановление. Соответствующими полномочиями по отмене этого постановления наделены старший судебный пристав и его заместитель (п. 2 ст. 8, п. 2 ст. 9, п. 2 ст. 10 Закона о приставах, ч. 5 ст. 14 Закона об исполнительном производстве). Из чего следует, что прокурорский протест на незаконное постановление судебного пристава-исполнителя может быть принесен вышестоящему судебному приставу (старшему судебному приставу), а если незаконное постановление утверждено старшим судебным приставом – главному судебному приставу.

В настоящее время прокурорский надзор не располагает отдельными методическими материалами по вопросам надзора за законностью правовых актов в исполнительном производстве, что, по нашему мнению, образует запрос кругу ученых и практиков в разработке таковых.

О.В. Турчин,
магистрант Санкт-Петербургского института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Вопросы деятельности прокуратуры по осуществлению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов

Приоритетным направлением деятельности всех правоохранительных органов, и органов прокуратуры в частности, является активное противодействие коррупционным проявлениям. Последние стали в настоящее время серьезным препятствием реализации институтов гражданского общества, и наблюдаемый рост коррупции является неприемлемым для нашего государства, стоящего на пути развития в качестве правового государства.

По своему статусу и месту в системе разделения властей, а также объему полномочий и широте выполняемых функций органы прокуратуры стоят особняком в механизме противодействия коррупции. Не осуществляя оперативно-розыскной деятельности, следствия или дознания, прокуратура обладает внушительным набором инструментов воздействия, позволяющим говорить о ее ведущей роли в осуществлении государственной антикоррупционной политики.

С 2009 г. федеральными законами от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и № 171-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с принятием Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» впервые на законодательном уровне за прокурором закреплены полномочия по участию в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов. В соответствии с этими изменениями прокурор осуществляет антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов.

Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов направлена, во-первых, на выявление коррупциогенных норм, во-вторых, на выполнение превентивной роли в отношении коррупционных проявлений. Целью антикоррупционной экспертизы является выявление и устранение правовых предпосылок коррупции

(коррупциогенных факторов), что по своей сути отождествляется с устранением дефектов правовой нормы, правовой формулы¹.

Однако, несмотря на обозначенный законодателем профилактический характер данной меры, на сегодняшний день эффективность ее проведения не может быть недооценена, ведь она направлена на выявление и устранение причин коррупционного поведения. Результаты работы органов прокуратуры в данном направлении свидетельствуют о последовательном наращивании усилий и существенных показателей эффективности, что подчеркивает действенность института антикоррупционной экспертизы и ведущей роли прокуратуры в ней. Так, по официальным данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации только в первом полугодии 2016 г. изучено свыше 500 тыс. нормативных правовых актов, из которых 33,5 тыс. содержали коррупциогенные факторы. Эти цифры значительно превышают показатели аналогичного периода прошлого года. При этом свыше 90% нормативных правовых актов, в которых были выявлены коррупциогенные факторы, одновременно противоречили действующему законодательству.

Для устранения указанных нарушений прокуроры внесли 2,3 тыс. требований, принесли более 30 тыс. протестов, направили 129 исковых заявлений в суды, внесли 852 представления, направили 185 информации.²

Стоит отметить, что, несмотря на прогрессивный и перспективный характер данной меры противодействия коррупции, на сегодняшний день имеется ряд проблем как правового, так и организационного характера. Это во многом связано с тем, что правовое регулирование данной деятельности несовершенно и не в состоянии обеспечить эффективный механизм противодействия проявлениям коррупционности в нормотворческом процессе. Это во

¹ Талатина Э.В., Южаков В.Н. Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов / под ред. В.Н. Южакова. М., 2007. С. 20.

Антикоррупционная экспертиза функционально выступает также дополнительным инструментом обеспечения качества актов, их большей эффективности. См.: Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журн. рос. права. 2009. № 10. С. 8.

² URL: <http://www.genproc.gov.ru/anticor/doks/document-1127076/>

многим связано с тем, что введение данного института формировалось в отсутствие необходимой теоретической основы и должной научной разработанности, поэтому возникает ряд проблем теоретического и практического характера. В связи с этим имеется необходимость фундаментального научного исследования наиболее актуальных из них, связанных с осуществлением и совершенствованием данной деятельности.

Полагаем, что наиболее важным на пути совершенствования проведения антикоррупционной экспертизы наряду с другими является вопрос сосредоточения основной компетенции и наделения наиболее широкими полномочиями органов прокуратуры Российской Федерации, которая определена законодателем в качестве основного субъекта ее проведения. Данный вывод обосновывается сразу несколькими причинами. Во-первых, прокуратура является основным органом надзора за исполнением законодательства, в том числе на соответствие федеральному законодательству правовых актов, что подчеркивает ее компетентность в данном вопросе. Во-вторых, сотрудники прокуратуры являются правоприменителями, которые обладают общетеоретическими и специальными познаниями, в том числе как позитивной практики применения законодательства, так и связанной с правонарушениями в данной области, и способны осмыслить реальную степень возможности использования соответствующих особенностей нормативно-правовых формул в коррупционных целях¹. В-третьих, будучи правоохранительной структурой, прокуратура является ключевым органом по противодействию коррупции. И, в-четвертых, практика реализации антикоррупционного законодательства органами прокуратуры наглядно демонстрирует эффективность выполнения возложенных на нее обязательств, в том числе по проведению антикоррупционной экспертизы.

Необходимо отметить, что выделение органов прокуратуры в качестве основного субъекта данной деятельности вызвано наличием широкого объема полномочий по устранению выявленных нарушений. В рамках предоставленных законодателем полномочий

¹ *Матковский С.В.* Правовая природа антикоррупционной экспертизы // Рос. следователь. 2008. № 24. С. 27–30.

сотрудники прокуратуры вправе вынести требование об изменении нормативного правового акта, которое подлежит обязательному рассмотрению, или обратиться в суд и в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством РФ, требовать внесения соответствующих изменений и приведения нормативного правового акта в соответствие.

Однако с учетом мнений ученых и сложившейся практики можно выделить ряд проблем, связанных с организацией деятельности и реализацией полномочий прокурора в ходе осуществления антикоррупционной экспертизы. В последние годы ряд ученых в своих трудах освещают наиболее актуальные проблемы проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы и пути их совершенствования. Среди наиболее значимых проблем необходимо отметить следующие:

- вопросы взаимодействия прокуратуры с субъектами нормотворчества;

- применение таких мер реагирования, как требование и протест;

- ответственность субъектов нормотворчества;

- отсутствие процессуального порядка оспаривания прокурором нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные нормы;

- правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов и некоторые другие.

Однако ввиду ограниченности формата данного исследования предметное рассмотрение обозначенных проблем требует анализа в отдельной научной работе.

Антикоррупционная экспертиза является довольно новым правовым инструментом. Правовые акты, регулирующие данную деятельность, находятся в стадии доработки и адаптации. Методические материалы прикладного характера практически отсутствуют. В таких условиях существует острая потребность в четких алгоритмах экспертной деятельности, выработанных на качественной научно-методологической основе. От полноты исследования теоретических и практических проблем данного правового института, а также от предложенных путей их разрешения зависит эффективность его проведения органами прокуратуры и, соответственно, эффективность противодействия коррупции.

К.Ю. Фуражникова,
магистрантка Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Проблемы законодательного регулирования деятельности прокуратуры

Проблемы законодательного регулирования прокурорской деятельности все чаще тревожат умы практических работников, представителей науки и студенческих сообществ. Мы разделили их на две категории:

необходимость принятия нового закона о прокуратуре;
установление четкого понятия прокуратуры и ее места в системе государственных органов.

Данные проблемы, состоящие из комплекса вопросов, требуют детального анализа и системного подхода.

Анализируя законодательство, регулирующее деятельность прокуратуры, можно сказать, что основным его источник – это Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», который зачастую не отвечает в полной мере современным требованиям ввиду отставания от тенденций развития общества. И причина этого – не только в качестве его разработки.

На наш взгляд, необходимо изменить и дополнить некоторые статьи закона, так как они имеют неточности и искаженности. В лучшем случае – надо будет принять новый федеральный закон, если предлагаемые изменения будут иметь массовый характер. Одна из проблем в области регулирования прокурорской деятельности – расплывчатость нормативного понятия прокуратуры.

Прокуратура, как и любой государственный орган, является учрежденным в структуре аппарата государства в установленном порядке институтом, характеризующимся определенными задачами, функциями, структурными особенностями и специальной компетенцией. Но также прокуратура – самостоятельная, наделенная специальной компетенцией государственная структура, сформированная для реализации особых задач, что полностью отражает признаки государственного органа, закрепленные в теории государства и права. Руководствуясь вышеизложенным, полагаем, что прокуратура – это важнейший элемент структуры государственного управления, так как без эффективного надзора за законностью прогрессивное функционирование всех ветвей власти невозможно.

Принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», и гл. 7 Основного закона страны получила новое, соответствующее ее содержанию название – «Судебная власть и прокуратура». Имеются две стороны медали по поводу соответствующих поправок: 1) редакция указанного Закона не позволяет поставить знак равенства между судебной властью и прокуратурой, 2) это усиливает позицию авторов, воспринимающих прокуратуру как особый государственный орган или отдельную ветвь власти.

Встает вопрос: какое же место занимает прокуратура в системе государственных органов? Для ответа на вопрос следует проанализировать цели, задачи, функции прокуратуры. Их содержание свидетельствует, что прокуратуре отведено особое место, она выступает как механизм сдержек и противовесов. Без доли преувеличения хочется отметить, что иногда прокуратура выступает единственным эффективным и действующим рычагом воздействия, защищающим права и свободы человека и гражданина, а также охраняемые интересы общества и государства. Обязательность исполнения мер, принятых прокуратурой, обусловлена некоторыми факторами. Во-первых, прокуратура – независимый орган, нет корпоративного интереса. Во-вторых, акты прокурорского реагирования обязательны для исполнения, которые в свою очередь обеспечены принудительной силой государства. В-третьих, уклонение и неисполнение соответствующих мер со стороны прокуратуры влечет за собой ответственность.

Хочется отметить еще один недостаток Закона о прокуратуре, который виден уже с первых строк. В соответствии со ст. 1 Закона прокуратура – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Важно подчеркнуть, что законодатель не обратил внимание на то, что прокуратура является системой государственных органов. И уточняем, что, раскрывая систему прокуратуры России, ст. 11 Закона наряду с должностными лицами прокуратуры называет научные, образовательные учреждения, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, на что нет указания в ст. 1 Закона. Поэтому предлагаем уточнить и изложить данный термин в следующей редакции: «Прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система государственных органов,

научных и образовательных учреждений, редакций печатных изданий, являющихся юридическими лицами. Органы прокуратуры осуществляют от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

На сегодняшний день прокуратура – универсальный орган надзора за исполнением Конституции Российской Федерации и принятых в ее исполнение законов, гарантом которой служит Президент Российской Федерации.

Количество предлагаемых изменений Закона о прокуратуре со стороны научных и практических работников с каждым годом возрастает, что подчеркивает целесообразность создания нового федерального закона о прокуратуре Российской Федерации, так как действующий Закон устарел. Современные правовые реалии требуют нового подхода к определению статуса прокуратуры в целях обеспечения верховенства закона на территории России.

В.А. Эммер,
магистрантка Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Организация работы по планированию координационной деятельности правоохранительных органов

Понятие «координация» переводится как «согласование». В словаре русского языка С.И. Ожегова «координировать» означает: согласовать (согласовывать), установить (устанавливать) целесообразное соотношение между какими-нибудь действиями, явлениями¹.

В соответствии со ст. 8 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., М., 1997.

прокурор Российской Федерации и подчиненные прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов.

Координационная функция прокуратуры объективно вытекает из ее роли как элемента системы «сдержек и противовесов», взаимодействующего со всеми ветвями государственной власти.

Органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов во всех сферах правовых отношений; выявляют нарушения законов, допускаемые участниками правоотношений¹; лучше других государственных органов осведомлены о состоянии законности и недостатках в деятельности по ее обеспечению. Поэтому прокуратура более других государственных учреждений способна контролировать деятельность правоохранительных и контролирующих органов государства по обеспечению законности.

Планирование при организации координации обычно заключается в определении целей совместных действий правоохранительных органов по борьбе с преступностью, формировании конкретных мероприятий для достижения этих целей, сроков исполнения и их исполнителей.

Планирование координационной деятельности осуществляется по полугодиям.

Проект плана координационной деятельности разрабатывается на основании письменных предложений членов координационного совещания и выносится для совместного обсуждения, согласования и принятия на заседание координационного совещания.

К типичным мероприятиям, включаемым в план координации, относятся:

проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;

обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;

совместные выезды для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью;

¹ Бессарабов В.Г. Координация российской прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью / В.Г. Бессарабов // Журн. рос. права. 2001. № 3.

изучения и распространение положительного опыта;
создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;

проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;

взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников;

проведение совместных семинаров, конференций, оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;

издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов, выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий, разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

В рамках координационной деятельности рассматриваются вопросы исключительно борьбы с преступностью.

При формировании планов координационной деятельности необходимо учитывать разнообразие форм координационной деятельности, предусмотренных п. 6 Положения о координационной деятельности, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью».

Пунктом 4 Положения предусмотрен принцип равенства участников координационной деятельности, в связи с чем планы координационной деятельности помимо прокурора – председателя координационного совещания должны быть подписаны всеми руководителями правоохранительных органов – членами Координационного совещания.

Утвержденный председателем координационного совещания план направляется для исполнения членам координационного совещания.

Выполнение запланированных мероприятий должно быть завершено в установленные планом сроки.

Реализацию намеченного мероприятия обеспечивают руководители правоохранительных органов – члены координационного совещания.

При выполнении совместных мероприятий ответственным исполнителем, как правило, обеспечивается разработка совместного плана по их реализации либо издание межведомственного организационно-распорядительного документа.

При совместном исполнении мероприятий каждый участник координационной деятельности действует в пределах предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий и направляет информацию об итогах участия в согласованном мероприятии ответственному исполнителю для обобщения и подготовки ответа прокурору – председателю Координационного совещания.

Коррективы в план (перенос сроков, замена мероприятий или другие изменения) вносятся председателем координационного совещания – прокурором на основании мотивированного предложения члена координационного совещания, согласованного с заинтересованными руководителями правоохранительных органов – членами координационного совещания.

По мере исполнения запланированных мероприятий они должны быть сняты с контроля докладной запиской, представленной прокурору – председателю координационного совещания. По итогам исполнения всех запланированных мероприятий план должен быть снят с контроля докладной запиской, представленной прокурору – председателю координационного совещания.

Самыми распространенными ошибками, которые допускаются прокурорами при планировании координационной деятельности, являются:

1. Отсутствие письменных предложений руководителей правоохранительных органов – членов координационного совещания для включения в план.

2. Ограничение форм координационной деятельности проведением только координационных совещаний. Соответственно, в этих случаях прокурорами составляется план работы координационного совещания, а не план координационной деятельности.

3. Включение в план координационной деятельности вопросов, не относящихся к вопросам борьбы с преступностью.

4. Включение в план координационной деятельности вопросов, относящихся к исключительной компетенции органов прокуратуры.

5. Отсутствие в плане указания на форму того или иного запланированного мероприятия, а также неуказание в плане сроков реализации мероприятия и ответственных за их исполнение.

6. Формирование плана без учета и анализа показателей динамики роста преступности по отдельным видам преступлений за предшествующий период времени, особенностей территории, контингента населения, проживающего на поднадзорной территории.

7. Подписание плана единолично прокурором, без согласования с остальными членами координационного совещания.

Сущность координации состоит во взаимосогласовании, упорядочении деятельности различных органов по достижению общей цели. Сущность координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью состоит в организации и осуществлении прокурором и другими правоохранительными органами взаимосогласованных по времени, месту, исполнителям совместных действий правоохранительных органов по выявлению, раскрытию, пресечению, расследованию и предупреждению преступлений, принятию мер по устранению причин и условий, способствующих их совершению.

Содержание

<i>Артамонова А.Н.</i> Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности.....	3
<i>Бояркина Н.В.</i> Теоретико-методологические основы взаимодействия прокуратуры со средствами массовой информации.....	7
<i>Вахрамеева Л.Н.</i> Правовая определенность требования прокурора о предоставлении учредительных документов.....	12
<i>Ильченко Е.А.</i> Нормативные правовые акты местного самоуправления как объект прокурорского надзора.....	16
<i>Казанцева Т.В.</i> Значение и роль прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере здравоохранения.....	19
<i>Комин А.В.</i> Значение прокуратуры Российской Федерации при защите трудовых прав и свобод.....	22
<i>Курдюмова В.А.</i> Обеспечение личных прав человека и гражданина средствами прокурорского надзора.....	26
<i>Лукашина М.С.</i> К вопросу о правовой природе полномочий прокурора по устранению выявленных правонарушений.....	29
<i>Маслюченко С.Ю.</i> Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере землепользования и градостроительной деятельности.....	34
<i>Мельникова М.Г.</i> Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением водного законодательства.....	39
<i>Мещерякова Е.Н.</i> Охрана здоровья лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.....	44
<i>Николаева О.Б.</i> Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере защиты недр в Арктической зоне Российской Федерации...	47
<i>Пирогов М.В.</i> Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения: проблемы применения и пути их решения.....	51
<i>Садвакасова Б.Ж.</i> Прокуратура Российской Федерации как координатор деятельности по противодействию коррупции.....	56

<i>Сергеев В.В.</i> Освобождение от административной ответственности за потребление наркотических средств и психотропных веществ.....	60
<i>Трошкин И.Ю.</i> Прокурорский надзор за законностью правовых актов в исполнительном производстве.....	63
<i>Турчин О.В.</i> Вопросы деятельности прокуратуры по осуществлению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов.....	67
<i>Фуражникова К.Ю.</i> Проблемы законодательного регулирования деятельности прокуратуры.....	71
<i>Эммер В.А.</i> Организация работы по планированию координационной деятельности правоохранительных органов.....	73

**Актуальные проблемы
прокурорской деятельности**

*Сборник материалов
Международной научно-
практической конференции*

(г. Москва, 23 ноября 2016 г.)

Подписано в печать 21.03.2017. Формат 60х90/16. Печ.л. 5.
Тираж 50 экз. Заказ 8.

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