

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ
И РЕАЛИЗАЦИИ
ПОЛНОМОЧИЙ
ПРОКУРОРОВ

Сборник статей

МОСКВА • 2017

УДК 347.962
ББК 67.721-9
В74

Под общей редакцией Г.Л. Куликовой, заведующей кафедрой Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидата юридических наук.

Рецензенты:

А.А. Тимошенко, старший прокурор отдела управления по надзору за расследованием особо важных дел Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент;

С.В. Смирнов, директор Юридического института Московской академии экономики и права, кандидат юридических наук, доцент.

Вопросы развития и реализации полномочий прокуроров: сб. ст. В74 / [под общ. ред. Г.Л. Куликовой]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017. – 76 с.

В сборник включены статьи преподавателей кафедр, обеспечивающих образовательный процесс на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, принимавших участие в научном собрании «Научные подходы к вопросу обеспечения прав и свобод человека и гражданина с использованием прокурорских полномочий», состоявшемся 25 марта 2016 года.

Для работников прокуратуры, научных сотрудников, педагогических работников и обучающихся образовательных организаций.

УДК 347.962
ББК 67.721-9

© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2017

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

Социокультурные основания прокурорской деятельности

В науке прокурорского надзора до настоящего времени вопрос о социокультурных основаниях прокурорской деятельности не поднимался. В основном исследователи сосредоточивали свои усилия на разработке понятия прокурорской деятельности, ее функций, направлений, задач и целей. Впервые термин «прокурорская деятельность» в оборот науки прокурорского надзора был введен профессором Н.Н. Карповым¹. В 2008 г. он, анализируя положения ст. 1 Закона о прокуратуре, обоснованно пришел к выводу о целесообразности замены понятия «прокурорский надзор» на термин «прокурорская деятельность». Свой вывод профессор Н.Н. Карпов обосновывал невозможностью уложения многообразия функций, выполняемых органами прокуратуры, в рамки понятия «прокурорский надзор».

Предложение профессора Н.Н. Карпова о введении в научный оборот понятия «прокурорская деятельность» стало эпохальным для юридической науки. Оно являет собой формирование на базе науки прокурорского надзора совершенно иного ее предмета. В данном случае мы ведем речь о предмете науки прокурорской деятельности. По своему содержанию он не относится к числу абстрактных. Предмет науки прокурорской деятельности конкретен. Конкретность предмета науки прокурорской деятельности состоит в том, что именно сама прокурорская деятельность является ее предметом². Это вносит

¹ Карпов Н.Н. Хорошая теория – залог успешной практики // Законность. 2008. № 7. С. 12–15.

² Ретроспективно наши суждения по поводу предмета прокурорского надзора опираются на исследование, осуществленное В.Г. Даевым и М.Н. Маршуновым. См.: Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. С. 31–41.

ясность и определенность в понятийный аппарат науки прокурорского надзора, способствует его устойчивости. В этом смысле суждения и выводы профессора Н.Н. Карпова нами в целом разделяются и поддерживаются.

У внимательного оппонента может возникнуть вопрос. Почему в целом? Наш ответ на данный вопрос таков. В целом потому, что любая весомая (фундаментальная) идея в юридической науке ценна именно своей целостностью, а не частностями, имеющими прикладной характер. Например, в 2008 г. Н.Н. Карпов ставил вопрос о замене понятия «прокурорский надзор» на термин «прокурорская деятельность». В то время он так и писал: «...в настоящее время для характеристики деятельности прокуратуры понятие «прокурорский надзор» должно быть заменено термином «прокурорская деятельность»¹. Так вот с позиции частных, имеющих прикладной характер, можно было бы автору задать вопрос: видит ли он разницу между научными понятиями и терминами? В нашем случае – научным понятием «прокурорский надзор» и термином «прокурорская деятельность». С позиции буквы юридической науки отождествление научных понятий с соответствующими терминами является недопустимым, однако с позиции ее духа такое отождествление возможно.

На уровне духа юридической науки значение имеют не частности, а целостность. С последней в суждениях и выводах Н.Н. Карпова, связанных с раскрытием содержания прокурорской деятельности, вполне все убедительно. Тем более в последующих своих исследованиях² профессор Н.Н. Карпов речь ведет именно о понятии «прокурорская деятельность». В частности, профессор Н.Н. Карпов пишет: «...в настоящее время традиционный термин «прокурорский надзор» не охватывает в полной мере все виды деятельности прокуратуры, необходимо ввести в служебный практический оборот понятие «прокурорская деятельность», которая представляет собой особый вид осуществляемой прокуратурой государственной деятельности, носит комплексный характер и разнообразные формы, осуществляется в соответствии с нормами Конституции Россий-

¹ Карпов Н.Н. Хорошая теория – залог успешной практики. С. 12.

² Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. № 8. С. 7–11.

ской Федерации и федерального законодательства посредством выполняющего главную составляющую часть этой деятельности надзора за исполнением конституционных и законодательных норм, уголовного преследования и выполнения других, возложенных на прокуратуру функций и направлена на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства»¹.

Приведенная дефиниция понятия «прокурорская деятельность» частично в свернутом, а частично в развернутом виде содержит в себе ряд признаков. В настоящей статье мы не будем их анализировать, а укажем лишь на то, что системообразующим из них являются функции, которые выполняются (реализуются) органами прокуратуры. Впрочем, сам автор приведенного нами определения понятия «прокурорская деятельность» непосредственно указывает на это, когда пишет: «Столь подробное рассмотрение вопроса о функциях и направлениях деятельности прокуратуры позволяет сделать несколько выводов, имеющих, как представляется, серьезное теоретическое и практическое значение»². Первым из этих выводов является вывод об авторской дефиниции понятия «прокурорская деятельность». Таким образом, в приведенном нами выше определении понятия «прокурорская деятельность» системообразующим его признаком является функции прокуратуры.

В науке прокурорского надзора (прокурорской деятельности) предложено разработанную Н.Н. Карповым дефиницию понятия «прокурорская деятельность» взять «за основу для формирования представления о сущности и последующего формулирования соответствующего понятия»³. С подобным предложением мы не только согласны, но и солидарны. К сожалению, в последующем мы не видим в науке прокурорского надзора серьезных исследований, связанных с дальнейшей разработкой и формулированием определения понятия «прокурорская деятельность». Пожалуй, только за исключением одного исследования. Оно принадлежит профессору А.Ю. Винокурову,

¹ Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность. С. 9.

² Карпов Н.Н. Там же.

³ Винокуров А.Ю. К вопросу о теоретических основах прокурорской деятельности // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 1. С. 19–20.

который, проанализировав авторское определение понятия «прокурорская деятельность» Н.Н. Карпова, обратив внимание на ряд его достоинств и высказав некоторые частные замечания, предложил свое понимание прокурорской деятельности. В авторском обрамлении профессора А.Ю. Винокурова прокурорская деятельность понимается как *«совокупность осуществляемых прокурором Российской Федерации функций и иных направлений (участков) внешнефункциональной деятельности, реализуемых посредством применения прокурорами предусмотренных Конституцией Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, федеральными законами и иными легальными источниками права полномочий для достижения заявленных в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» целей»*¹.

Отдавая дань уважения автору данного определения, со своей стороны хотелось бы обратить внимание на то, что оно предварительно автором разработано не было. В последующем также не обнаруживаем того, что в юридической науке принято называть «разработкой понятия». В результате нам несколько непонятны мотивы, побудившие указанного автора для включения того или иного системообразующего признака в понятие «прокурорская деятельность». Хотя в целом представленное профессором А.Ю. Винокуровым авторское определение понятия «прокурорская деятельность» вносит дополнительную ясность и определенность в понимание того, что скрывается за тем явлением и процессом, которое обозначается словосочетанием «прокурорская деятельность».

На наш взгляд, без учета нюансов в авторском определении понятия «прокурорская деятельность» профессора А.Ю. Винокурова, как и в определении понятия «прокурорская деятельность» профессора Н.Н. Карпова, в качестве основного системообразующего признака избраны функции органов прокуратуры (у А.Ю. Винокурова совокупность осуществляемых прокурорами Российской Федерации функций). Авторские определения понятия «прокурорская деятельность» профессоров Н.Н. Карпова и А.Ю. Винокурова на сегодняшний день являются в нашем исследовании в роли своеобразного рычага, опираясь на который, обратим внимание научной обществен-

¹ Винокуров А.Ю. К вопросу о теоретических основах прокурорской деятельности. С. 20.

ности на возможность рассмотрения прокурорской деятельности несколько под иным углом «зрения», а именно с позиции социокультурных оснований. Достаточно же скрупулезный анализ авторских определений понятий «прокурорская деятельность» осуществлен не ради удовлетворения праздного любопытства, а имеет конкретную цель. Она заключается в том, чтобы продемонстрировать методологическую основу, которая была положена в основу авторских суждений, связанных с формулированием определений понятия «прокурорская деятельность». Конечно, нам трудно судить, насколько успешно нам удалось продвинуться в достижении поставленной цели. Однако если непредвзято обратиться к осмыслению методологической основы авторских определений понятия «прокурорская деятельность», нетрудно увидеть то, что авторами был успешно реализован функциональный подход, который еще иногда называют функциональным анализом.

Возникает вопрос: позволил ли примененный научный метод достичь поставленной цели? Ответ на поставленный вопрос не может быть однозначным. Ведь авторские определения понятия «прокурорская деятельность» существуют не абстрактно. Они приведены в статьях. Это позволяет исследователем обращаться к их осмыслению. В этом контексте поставленные авторами цели достигнуты. Однако не остался неразрешенным вопрос относительно содержания деятельности. Ведь потенциалом функционального подхода (анализа) невозможно исследовать содержание прокурорской деятельности. Невозможность исследования содержательной стороны прокурорской деятельности нами объясняется: во-первых, тем, что в рамках функционального подхода прокурорская деятельность рассматривается исключительно с позиции ее внешнего аспекта; во-вторых, рассматривая прокурорскую деятельность с позиции функций, отвлекаемся от ее внутреннего содержания (которое, как правило, исключительно разнородно по составу и природе протекающих процессов), мы как бы целиком охватываем это разнообразие в его итоговом выражении¹, а именно в прокурорской деятельности.

¹ В своих суждениях, связанных с функциональным подходом, мы используем творческое наследие методолога советской науки Ю.Г. Маркова. См.: *Марков Ю.Г. Функциональный подход в современном научном познании*. Новосибирск, 1982. С. 7–8.

В методологии науки прокурорского надзора (прокурорской деятельности) на такую ограниченность потенциала функционального анализа не обращается внимания. В отличие от нее на уровне методологии науки в целом, так и на уровне юридической науки как таковой на это уже обращено внимание. В настоящей статье мы акцентируем внимание на методологическом опыте известных в соответствующих кругах методологов науки, например Л.С. Выготского¹, А.А. Зиновьева², Т. Парсонса³, Т. Куна⁴, Р. Мертона⁵ и ряда других, занимающихся проблемами исследования деятельности в социальных и культурных системах.

Прокурорская деятельность также осуществляется не в вакууме. Она представляет собой неоднородный процесс. Прокурорская деятельность включает в себя и нелинейные процессы, обусловленные особенностями осуществляемых прокурорами познаний, например чувственного и творческого. Кроме того, содержательно в прокурорскую деятельность входят не только однородные компоненты (функции), но и разнородные компоненты, например особенности национального характера и менталитета прокуроров. Возникает вопрос: каким образом осуществляется упорядочивание прокурорской деятельности с учетом свойственных ей нелинейных процессов и неоднородных компонентов?

В науке прокурорского надзора мы не найдем ответа на данный вопрос. Со своей стороны хотелось бы сказать о том, что ответ на поставленный вопрос следует искать в научном опыте. Он же говорит нам – исследование прокурорской деятельности должно осуществляться с учетом накопленного знания о социальных и культурных системах. По своей структуре прокурорская деятельность (как и любая деятельность⁶) являет-

¹ *Выготский Л.С.* Педагогическая психология / под ред. В.В. Давыдова. М., 2008.

² *Зиновьев А.А.* Запад: избранные сочинения / вступит. ст. Г.В. Осипова; сост. Ю.Н. Солодухина. М., 2008.

³ *Парсонс Т.* О социальных системах / под ред. В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского. М., 2002.

⁴ *Кун Т.* Структура научных революций: пер. с англ. / сост. В.Ю. Кузнецов. М., 2003.

⁵ *Мертон Р.* Социальная теория и социальная структура. М., 2006.

⁶ *Грегар Н., Пригожин И.* Познание сложного: введение. пер. с англ. Изд. 3-е, доп. М., 2008. С. 12.

ся сложной деятельностью. На ее формирование оказывают влияние многие факторы¹. Крупно, без учета нюансов и в исследовательских целях, эти факторы можно объединить в одну систему. В нашем случае такое объединение целесообразно осуществить в рамках социокультурной системы российского народа.

Объединение факторов, оказывающих влияние на прокурорскую деятельность, в рамках социокультурной системы во все не означает утраты (свертывания) сложности как свойства. Наоборот, это свойство продолжает сохраняться и на уровне системы. Социокультурная система является открытой системой, а все открытые системы относятся к типу сложных саморегулирующих систем. Отсюда закономерен вывод: социокультурная система российского народа является сложной саморегулирующей системой. В них смысл понятий (категорий) иной, впрочем, как и иная категориальная (понятийная) сетка их освоения. Социокультурная система российского народа является не только открытой и сложной саморегулирующей системой, но и нелинейной системой.

Основным способом объяснения социокультурной системы является духовно-цивилизационный подход (метод). В рамках российской общности он обусловлен культурно-историческим наследием и духовно-нравственными основами нашего народа. Говоря языком представителей духовно-цивилизационного подхода, линейные и нелинейные процессы, однородные и разнородные компоненты образуют единое целое. Имя ему – «прокурорская деятельность». В рамках духовно-цивилизационного подхода прокурорская деятельность представляет собой единство духа российского народа и культурного фактора нашей общности (религия, миропонимание, мировоззрение, историческое развитие, особенности вмещающего ландшафта, своеобразие обычаев и др.). Под влиянием советской культуры в сознании российской общности² сложился образ о единстве духа и куль-

¹ См. об этом подробнее: *Винокуров А.Ю.* Методологические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры: науч. докл. М., 2008. С. 14–31.

² *Адаменко И.Е.* К вопросу о философских основаниях советской концепции уголовного судопроизводства // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. ст. Ч. 67 / отв. ред. М.К. Свиридов, Ю.К. Якимович; под ред. О.И. Андреевой, И.В. Чадновой. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2015. С. 8–14.

туры российского народа, опирающейся на его духовные ценности¹. Под духовными ценностями российского народа нами понимаются такие его ценности, опора на которые позволяла ему не только сохраняться, но развиваться, создавая свою собственную своеобразную культуру.

«Система ценностей, – пишет Н.А. Бенедиктов, – и есть то, что объединяет народ. Если она размывается, то внешне государство может сохраняться. Однако сотрясения грядут, и мощное государство рассеивается как дым. Рассыпается как карточный домик»². Духовно-цивилизационный подход в контексте настоящей статьи позволяет анализировать и объяснять явления (процессы), свойственные прокурорской деятельности, в ее социокультурной обусловленности как целостном нашем бытии. Культурная система российского народа включает социальную систему в качестве своей подсистемы. Внутренние связи культурной системы являются внешними связями для социальной системы. С позиции диалектики отношения между культурной системой и социальной системой являются отношениями между их объектами, «один из которых рассматривается в качестве системы, а другой – в качестве среды»³. О.С. Капинус пишет: «Право и мораль, выполняя свои функции и пользуясь собственной методологией, призваны служить единой цели – упорядочивать поведение людей, исключая хаос и произвол»⁴. Под воздействием культурной системы российского народа в ходе осуществления прокурорской деятельности они интегрируются в единое целое. Данное обстоятельство и дает нам основание исследовать место прокурорской деятель-

¹ См. об этом подробнее: *Агутин А.В., Агутина Н.В.* Теоретические и нравственные основания принципов в современном отечественном уголовном судопроизводстве. М., 2009. С. 8–10.

² *Бенедиктов Н.А.* Особенности русского правосознания // Социально-гуманитарные аспекты современного российского правосудия: материалы Всерос. заочной науч.-практич. конф., Н. Новгород, 17 октября 2014 г. Н. Новгород: ПФ ФГБОУВО «РГУП», 2016. С. 18.

³ *Леханова Е.С.* Судебно-экономические знания в юридической науке и практике раскрытия преступлений: монография / под ред. С.П. Голубятникова. Н. Новгород, 2011. С. 77.

⁴ *Капинус О.С.* Эвтаназия как социально-правовое явление: монография. М., 2006. С. 187.

ности в контексте социокультурной системы российского народа.

Содержательно термином «социокультурная система» мы обозначаем «взаимодействия множества действующих лиц, ориентирующихся на ситуацию, где социальная система включает общепризнанную систему культурных символов»¹. Социокультурная система – это не только множество действующих лиц. Каждый «социальный индивид может рассматриваться в качестве социокультурной системы² тогда, когда он включен в культуру. Ведь по своей сути культура³ проявляется в ценностях, убеждениях и поведении. Перечисленные элементы и формируют образ нашей жизни. В этом смысле культура⁴ является своеобразным мостом между прошлым и будущим.

В контексте прокурорской деятельности социокультурная система включает отношения друг к другу своих субъектов, которые «определяются и опосредуются системой общепринятых символов, являющихся элементами культуры»⁵. В ходе осуществления прокурорской деятельности социокультурная система представляют собой единую целостность. По этой причине автономное рассмотрение прокурорской деятельности либо только на основании социальной системы, либо сугубо с позиции культуры разрывает целостное единство. Вследствие чего стратегически прокурорская деятельность способна утратить ряд целостных свойств, например, таких как творческая сила и нравственность. В той ситуации, когда мы исследуем место прокурорской деятельности в социокультурной системе, прежде всего акцентируем свой исследовательский взор на целостности. Социокультурная система представляет собой целостное единство культуры и социальной системы. В роли социокультурной системы в настоящем исследовании выступает прокурорская деятельность со свойственной ей системой мышления.

¹ Парсонс Т. Указ. соч. С. 77.

² Акофф Р., Эмери Ф. О целеустремлённых системах. М., 1974. С. 127.

³ В своих размышлениях по поводу элементов, составляющих культуры и их роли в жизни общества мы опираемся на результаты исследования Дж. Масиониса. См.: Масионис Дж. Социология. 9-е изд. СПб., 2004. С. 100–103.

⁴ Агутин А.В., Трошкин Е.З., Паньшин В.И. Организационно-правовой механизм обеспечения национальной безопасности ресурсами уголовного судопроизводства: монография. М., 2014. С. 5–24.

⁵ Парсонс Т. Указ. соч. С. 77–78.

Социокультурная система мышления прокурорской деятельности проявляется в методологии мышления прокуроров. В основе методологического мышления прокуроров лежит методологическое знание. Методологическое знание – это, во-первых, знание о науке в целом; во-вторых, знание об инструментарию исследования прокурорской деятельности (например, о методах исследования прокурорской деятельности); в-третьих, – знание о методах (способах) прокурорской деятельности. В своей совокупности эти три составляющие методологического знания образуют: во-первых, своеобразную научную программу исследования, обусловленную соответствующей парадигмой научного мышления; во-вторых, алгоритм прокурорской деятельности, детерминированный ментальными и мировоззренческими особенностями мышления прокуроров; в-третьих, систему принципов прокурорской деятельности.

По своей структуре методологическое знание о прокурорской деятельности неоднородно и неоднородно. В обобщенном виде оно может быть условно представлено в форме ментального уровня методологического знания о прокурорской деятельности и в форме мировоззренческого уровня методологического знания о прокурорской деятельности. Ментальный уровень методологического знания о прокурорской деятельности формирует ментальность прокуроров. Ментальность прокуроров – это образ мышления прокуроров, обусловленный общей их духовной настроенностью. Источником ментальности прокуроров «служат отчасти общественные нравы, отчасти культура, а отчасти – идеи взрослых людей, оказывающих на нас влияние в детстве»¹. В стратегическом аспекте ментальные модели² придают смысл прокурорской деятельности. В этом и заключается постоянная черта прокурорской деятельности в

¹ *О'Коннор Д.* Искусство системного мышления. М., 2006. С. 83.

² *Агутин А.В.* Организационно-правовой механизм формирования внутреннего убеждения в отечественном уголовном судопроизводстве: ценностно-мировоззренческие основания и методология / под ред. В.Н. Григорьева. Краснодар, 2013. С. 6–23.

рамках социокультурной системы российского народа – деятельность должна быть подчинена «смыслу и цели»¹.

Формированием образа мышления прокуроров не ограничивается ментальный уровень методологического знания. На этом уровне знания формируется основа для теоретического мышления: методов (способов) и принципов прокурорской деятельности. Здесь происходит упорядочивание научного знания о прокурорской деятельности. В этом смысле ментальный уровень методологического знания является фундаментальным началом прокурорской деятельности. На этих фундаментальных началах и происходит формирование мировоззренческого (теоретического) уровня научного знания о методах исследования прокурорской деятельности, методах осуществления прокурорской деятельности и принципах прокурорской деятельности.

Принципы представляют собой совокупность духовно-нравственных ценностей² и мировоззренческих идей, которые позволяют прокурорам подходить действительно к осуществлению прокурорской деятельности. Такая роль принципов прокурорской деятельности объясняется тем, что они, с одной стороны, являются теоретической основой прокурорской деятельности, а с другой – детерминантой и условием ее развертывания. В этой ипостаси принципы прокурорской деятельности выступают одновременно в роли ментального уровня методологического знания и в роли мировоззренческого уровня методологического знания о прокурорской деятельности. Подобная двуликость принципов прокурорской деятельности нами объясняется нижеследующим.

Принципами прокурорской деятельности не ограничивается мировоззренческий уровень методологического знания о прокурорской деятельности. Наряду с ними в мировоззренческую систему методологического знания о прокурорской деятельности включаются методы ее исследования. Они связаны с наукой прокурорского надзора (прокурорской деятельности) и

¹ В русской философии на это обстоятельство прямо указывает Н.А. Бенедиктов. См.: *Бенедиктов Н.А. Особенности русского правосознания // Социально-гуманитарные аспекты современного российского правосудия: материалы Всерос. заочной научно-практич. конф., Н. Новгород, 17 октября 2014 г. Н. Новгород: ПФ ФГБОУВО «РГУП», 2016. С. 18.*

² *Агутин А.В. Мировоззренческие идеи в уголовно-процессуальном доказывании: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 12.*

направлены непосредственно на разработку теорий, концепций и теоретических моделей прокурорской деятельности. Например, гносеологическое мышление выступает в качестве основы методологического знания. На основе этого знания формируется аналитический метод познания, а в последующем уже на его основе могут формулироваться теории и концепции прокурорской деятельности.

Надо исходить из того, что прокурорская деятельность является предметом юридической науки. Одновременно она выступает в качестве огромной исследовательской программы, опирающейся на «метафизические принципы»¹, одним из которых является сама прокурорская деятельность. В свою очередь, прокурорская деятельность обеспечивает взаимосвязь с социокультурной системой российской общности (народа). Прокурорская деятельность является не только ориентиром в научных исследованиях, но и обеспечивает связь между прокурорами и целями деятельности органов прокуратуры. Наряду с процессом в систему деятельности входит цель. Например, судя по авторскому определению понятия «прокурорская деятельность» профессора А.Ю. Винокурова, целью самой прокурорской деятельности является достижение целей, заявленных в Законе о прокуратуре. В таком представлении цель прокурорской деятельности обеспечивает связь между системой федерального законодательства и целями, закрепленными в указанном Законе.

В процессе исследования мировоззренческого уровня методологического знания о прокурорской деятельности надо исходить из того, что связи являются такими же компонентами², как и другие элементы прокурорской деятельности. Их предназначение³ состоит в том, «чтобы скрепить, связать, стянуть части, полученные при разложении»⁴, выступая в качестве своеобразной точки приложения. В науковедении этой точке при-

¹ *Лакатос И.* История науки и ее рациональные реконструкции // Кун Т. Структура научных революций / пер. с англ.; сост. В.Ю. Кузнецов. М., 2003. С. 461.

² *Адаменко И.Е.* Уголовно-процессуальная деятельность: социокультурные основания и сложившиеся концепции. Краснодар, 2014. С. 6–27.

³ *Щедровицкий Г.П.* Начала системно-структурного исследования взаимоотношений в малых группах: курс лекций // из архива Г.П. Щедровицкого. Т. 3. М., 1999. С. 139.

⁴ См.: *Щедровицкий Г.П.* Избранные труды. М., 1995. С. 251.

ложения дано наименование «принцип рычага»¹. В контексте наших размышлений таким искомым «рычагом» является цель прокурорской деятельности. На теоретическом (мировоззренческом) уровне цель является не единственной связью, свойственной прокурорской деятельности. Она является одним из компонентов системы ее взаимосвязей. К примеру, нравственность и духовность российского народа обеспечивают связь прокурорской деятельности с социокультурной системой российского народа. Поэтому, если мы будем разрабатывать прокурорскую деятельность вне специфики российской нравственности и духовности, то эти наши искусственные конструкции будут вступать прямо или опосредованно в противоречие с тем, что собственно называется «жизнь».

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

Информационно-аналитическое обеспечение координации прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью

Прокуратура, являясь небольшой по численности частью правоохранительной системы Российской Федерации, вместе с тем играет существенную роль в обеспечении законности и правопорядка в России.

Это обстоятельство обуславливает уникальные возможности прокуратуры по сбору и анализу информации о состоянии законности и правопорядка, которые определены Законом о прокуратуре.

Помимо этого прокуратура обеспечивает и координацию деятельности правоохранительных органов, которая в большей степени носит организационный характер, обусловленный необходимостью не только объединить усилия по вопросам

¹ *О'Коннор Д.* Указ. соч. С. 42–43.

обеспечения законности со всеми ветвями государственной власти, но и придать такому взаимодействию свойства урегулированности и упорядоченности.

Вместе с тем современный уровень развития общества и государства характеризуется заметным возрастанием роли организационного фактора, что в свою очередь требует совершенствования организации данного направления деятельности прокуратуры в целях пресечения дублирования, достижения более качественного уровня взаимодействия при противодействии преступным проявлениям и поддержания правопорядка. Задачи организации и управления становятся все шире и объемнее, многочисленнее, сложнее. Это относится и к сфере деятельности органов прокуратуры по укреплению законности, в первую очередь на местах¹.

В этой связи в системе прокуратуры постоянно разрабатываются и осуществляются меры, нацеленные на повышение уровня организации ее деятельности. Достаточно сказать, что более чем 2/3 приказов и иных организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации посвящены вопросам организации работы.

В прокуратуре под **организацией работы** понимают систему взаимосвязанных действий работников прокуратуры, основанных на иерархии и разделении труда, направленных на оптимизацию функционирования прокурорской системы для реализации общих целей². Иное определение организации работы звучит следующим образом. Организация работы прокуратуры – это, прежде всего, своевременная постановка конкретных задач перед коллективом и каждым работником, правильная расстановка его членов по участкам работы, эффективное руководство их деятельностью, обеспечение работы коллектива как единого слаженного механизма³.

¹ Хатов Э.Б. Особенности и актуальные проблемы организации работы прокуратуры городского звена. Факторы, влияющие на организацию работы. Актуальные проблемы организации работы прокуратуры города: сб. материалов круглого стола. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. С. 68.

² Ергашев Е.Р. Организация работы городской (районной) прокуратуры: учеб. пособие. Екатеринбург: Издательский дом УрГЮА, 2005. С. 5; *Его же*. Организация работы городской (районной) прокуратуры: дис. ... канд. юрид. наук: Екатеринбург, 2003. С. 223.

³ Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. М., 2006. С. 162.

Организацию работы в органах прокуратуры следует также понимать как создание оптимальных условий взаимодействия органов, подразделений и должностных лиц для достижения целей функциональной деятельности органов прокуратуры¹.

В Настольной книге прокурора тоже сформулировано удачное определение этого понятия: «Организация работы в органах прокуратуры представляет собой комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на оптимизацию функционирования системы прокуратуры по реализации целей и задач, стоящих перед прокуратурой»².

Применительно к координационной деятельности следует привести и позицию Ф.М. Кобзарева, который считает, что организация координации, как и любого направления деятельности прокуратуры, предполагает систему действий, взаимосвязанных и взаимообусловленных между собой, которые являются необходимыми условиями эффективного осуществления полномочий прокурора³.

С учетом изложенного можно сделать вывод, что организация координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью представляет собой систему взаимосвязанных и взаимообусловленных действий, которые направлены на создание оптимальных условий для эффективной реализации целей и задач этой функции прокуратуры.

К таким организационным условиям, определяющим содержание организации координационной деятельности прокуратуры, можно также отнести и информационно-аналитическое обеспечение (помимо подбора и расстановки кадров, обеспечения надлежащего взаимодействия, правового регулирования, прогнозирования, планирования, контроля исполнения, делопроизводства, учета работы и материально-технического обеспечения).

¹ *Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ф. Смирнова. М.: Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2005. С. 43.*

² *Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Издательство Юрайт, серия: Настольная книга специалиста, 2012. С. 44.*

³ *Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: С. 192.*

Так, прокурору предоставлены полномочия по истребованию информации, необходимой для координационной деятельности, ее обобщению и оценке. На основе анализа прокурор-руководитель инициирует созыв координационного совещания и его повестку.

Как следует из изложенного, прокурор-руководитель не только председательствует на координационном совещании, но и организует подготовку к нему: инициирует издание регламента координационного совещания и иных нормативных документов с учетом компетенции, назначает ответственного секретаря, формирует секретариат, рабочие группы, организует контроль и учет исполнения решений.

Однако в условиях высокой латентной преступности¹ особое значение в координационной деятельности занимает ее качественное **информационно-аналитическое обеспечение**. Для разработки наиболее эффективных совместных мероприятий по борьбе с преступностью необходимо знание структуры, состояния, динамики и причин преступности, а также степени влияния на ее состояние различных социальных и экономических процессов.

Верно подмечено, что действия прокуратуры по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью – это в основе работа аналитическая, научная; это постоянное изучение преступности и иных правонарушений, состояния законности; это накопление информации о преступлениях, о лицах, совершивших преступления, о преступности и всех связанных с ней явлениях; это огромная работа как по ее объему, так и по серьезности задач и сложности методов их решения, и к ней нельзя относиться легковесно².

Для понимания сути информационно-аналитического обеспечения можно привести следующее определение информационно-аналитической работы, которая представляет собой *целенаправленные и взаимосвязанные действия по сбору и обработке информации, выполняемые на основе практического*

¹ Этот вывод подтвержден позицией большинства опрошенных прокуроров, обучающихся на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

² Князева Е.Г. Понятие и задачи координации прокуратурой правоохранительной деятельности // Рос. следователь. 2013. № 12.

*опыта, профессиональных знаний и здравого смысла, направленные на достижение поставленной цели*¹.

В организационном плане для сбора (получения) информации немаловажное значение имеет подготовка и направление соответствующего запроса или требования. В таком документе излагается содержание требования, срок и регулярность его исполнения, делается ссылка на статьи закона, регламентирующего полномочия прокурора², разъясняется обязательность его исполнения и указывается об ответственности за неисполнение³. При этом следует учитывать существующие ограничения по истребованию и обработке информации⁴, в том числе ограниченного доступа.

Прокуроры должны добиваться исполнения требований о предоставлении информации. В случае неисполнения прокурорских запросов и требований такого рода, в том числе участниками координационной деятельности, прокуроры обязаны принципиально реагировать на каждый такой факт.

Анализ состояния преступности осуществляется не только прокурорами, что дает возможность использовать данные других ведомств. На местах организуется регулярное поступление в прокуратуру издаваемых штабными подразделениями правоохранительных органов, например подразделениями МВД России, аналитических материалов о состоянии правопорядка, об основных результатах деятельности органов, в которых ежеквартально дается характеристика криминальной обстановки в регионе, отражается динамика, структура и уровень преступности, результаты деятельности правоохранительных органов.

¹ *Организация* информационно-аналитической работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации: лекция / Э.Б. Хатов; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 6.

² Статьи 6, 22 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

³ Статья 17.7 КоАП РФ.

⁴ Пункт 15 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», п. 1.1 приказа 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».

Для координационной деятельности прокурора все эти сведения полезны, тем не менее, используя такие аналитические данные в своей работе, необходимо обращать внимание на соблюдение важного условия – сопоставимость используемых показателей. Прямой доступ к информационным ресурсам баз данных информационных центров в режиме реального времени, в том числе автоматизированным базам данных оперативного и статистического учета, увеличивает возможности прокуроров по информационному обеспечению координационной деятельности и способствует повышению качества работы.

Просто собрать информацию недостаточно, ее надо не только систематизировать, но и проанализировать, оформить в удобном заинтересованным работникам прокуратуры виде¹. Анализ включает выделение и расчет показателей, обоснование и доказательство выводов, т.е. анализ – это уяснение, обобщение, оценка информации и построение на их основе выводов и предложений².

Так, итоговые документы, которые готовятся в рамках координационной деятельности прокуратуры, должны отражать:

четко определенные цели, задачи и характер анализа данных о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

период, за который проводилось обобщение, какая информация была изучена;

результаты проведенного обобщения;

выводы и предложения, обосновывающие актуальность выносимых на координационное совещание вопросов, необходимость их коллегиального обсуждения, общее состояние законности и правопорядка на поднадзорной территории (объекте), изменения показателей в динамике и влияют ли на них мероприятия, осуществляемые правоохранительными органами в

¹ Хатов Э.Б. Докладная записка прокурора как основная форма представления результатов информационно-аналитической работы. Вопросы организации и управления в органах прокуратуры: сб. материалов семинаров по обмену опытом. Вып. 7. М.: Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. 2014.

² Организация информационно-аналитической работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации: лекция / Э.Б. Хатов; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 14.

ходе борьбы с преступностью в рамках координационной деятельности¹.

В процессе аналитического обеспечения следует оценить показатели координационной деятельности прокуратуры в сфере борьбы с иными наиболее опасными правонарушениями. Это позволяет выявить появление новых тенденций в состоянии, структуре преступности и связанных с ними проблем в деятельности правоохранительных органов.

Изучение докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним специализированных прокуроров по результатам работы за 2012–2014 гг., информационных писем, других организационно-распорядительных документов и практики выездов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также некоторых научных публикаций² позволяет сформулировать ряд конкретных рекомендаций по осуществлению аналитической составляющей в сфере координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, которые мы полагаем целесообразным отметить.

Так, дается оценка общему состоянию координационной деятельности, подводятся итоги по иным направлениям борьбы с преступностью, относящейся к ведению различных структур правоохранительных органов.

Анализируется также состояние организации этой деятельности в прокуратуре, что позволяет определить не только недостатки, но и вопросы борьбы с преступностью, требующие повышенного внимания, а также выявить те формы координации, которые не были использованы либо оказались недостаточно эффективны.

Оценивая состояние взаимодействия с правоохранительными органами, полезно сравнить число совместных мероприятий в динамике и сопоставить их с соответствующими показателями состояния преступности и результатами оперативно-розыскной и процессуальной деятельности. Это покажет объек-

¹ См. об этом подробнее: *Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации: пособие* / под общ. ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2012.

² *Кобзарев Ф.М.* Оценка эффективности координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью // *Законность.* 2014. № 11. С. 20–23.

тивную картину эффективности координационной деятельности. Следует принимать во внимание, что на основании п. 5 Положения о координации предусмотрен совместный анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, расследования, предупреждения и пресечения преступлений. Рекомендуются анализировать также периодичность проведения заседаний координационного совещания, а также их регулярность, количество рассмотренных вопросов, их актуальность и результативность, практику совместных, в том числе выездных мероприятий, направленных на противодействие преступности, деятельность межведомственных рабочих групп, подготовку совместных планов, организационно-распорядительных документов и информационных бюллетеней (сборников), материалов, включая печатные. Обобщение соответствующей практики проводится с целью поиска резервов, повышения эффективности совместных мероприятий.

Любые предложения об улучшении правоохранительной деятельности, содержащиеся в аналитических документах, подготавливаемых в рамках координации деятельности по борьбе с преступностью, должны быть реальными, своевременными, мотивированными, конкретными, адресными, с указанием срока, способа, форм исполнения мероприятий, подготовленными на основе анализа состояния законности и правопорядка, криминологического прогноза, с учетом решений, содержащихся в документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратуры субъекта Российской Федерации, постановлениях соответствующих координационных совещаний руководителей правоохранительных органов.

Обоснованность и корректность выводов и предложений, вытекающих из обобщения, остаются основным и по-прежнему самым проблемным вопросом в информационно-аналитической работе прокурора и отражаются не только на качестве планирования координационной деятельности, но и отрицательно влияют на эффективность борьбы с преступностью в целом. Решению этой проблемы способствует анализ состояния преступности с учетом социально-экономических факторов и иных обстоятельств на территории, где осуществляется координация деятельности правоохранительных органов.

В подготовленных к координационному совещанию аналитических документах необходимо отражать специфику деятельности территории. Прилагаемые наглядные материалы, графики, таблицы должны иметь разумный объем, позволяющий оценить ситуацию в определенной сфере и динамику ее развития. Пояснения к ним следует давать лаконично, на основе действующих разъяснений и рекомендаций о формировании и значении соответствующих статистических показателей. При этом необходимо использовать предусмотренные государственной и ведомственной статистической отчетностью сведения о состоянии законности, преступности, результатах работы, наиболее полно характеризующие состояние дел на соответствующих направлениях прокурорской деятельности.

Представляется, что именно информационно-аналитическая составляющая деятельности прокурора позволяет обоснованно планировать тематику координационного совещания.

Вместе с тем возрастающий вал информационно-аналитической составляющей в работе прокурора, обусловленный ростом организационно-распорядительных документов, требующих от прокуроров регулярного предоставления докладных записок, иногда затмевает функциональные направления деятельности. Так, в 2014 г. прокуроры обязаны были регулярно представлять в Генеральную прокуратуру Российской Федерации докладные записки более чем по 145 направлениям и участкам своей работы, включая координационную деятельность. В 2015 г. их число практически не изменилось.

Решение этой проблемы в настоящее время видится в необходимости совершенствования информационной составляющей органов прокуратуры за счет внедрения компьютерных технологий сбора, обработки информации, а главное, – оперативного, в том числе удаленного доступа к накопленным базам данных.

Причем потребность адекватного информационно-аналитического обеспечения координационной деятельности органов прокуратуры, в том числе за счет внедрения информационных технологий, уже обосновывалась¹.

¹ См.: Хатов Э.Б. Совершенствование информационно-аналитического обеспечения органов прокуратуры // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 3 С. 58–65; Ашуурбеков Т.А. Организация информационно-аналитической

По нашему мнению, внедрение новых форм учета, предусмотренных приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 18.07.2013 № 295 «Об утверждении и введении в действие Временной инструкции по учету работы прокуроров в органах прокуратуры Российской Федерации»¹, позволит достичь заявленные цели автоматизации процессов сбора, обработки и представления сведений по основным направлениям деятельности органов прокуратуры и представления их руководителям и иным прокурорским работникам актуальных данных о результатах этой деятельности. Как предполагается, их реализация серьезно сократит число и объемы прокурорских докладов за счет возможности быстро и самостоятельно, в режиме «онлайн» получить из банка данных интересующую выборку сведений по координационной деятельности нижестоящих прокуроров.

Кроме того, информационно-аналитическая работа, являясь элементом организации работы, служит основой, базисом для прогнозирования и планирования. Этот вывод содержится также и в ведомственных организационно-распорядительных документах. Так, на основании п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45 (ред. от 11.11.2014) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» итоги анализа используются для прогнозирования и планирования надзорной деятельности.

Подобная организация аналитической составляющей в координационной деятельности прокурора дает свои положительные результаты и при условии надлежащей реализации полученной информации повышает качество работы правоохранительных органов, а значит, положительно влияет на состояние законности в целом.

и методической работы в органах прокуратуры (к истории вопроса и о перспективах развития) // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2009. № 1; *Егорова Т.М.* Вопросы информационного обеспечения координационной деятельности органов прокуратуры // Организация и управление в органах прокуратуры: сб. науч. тр. М.: 1998. С. 100; *Быков Л.А.* Автоматизированная система управления «АСУ – Прокуратура». М., 1980.

¹ Текст приказа официально опубликован не был.

О.В. Смирнова,
профессор кафедры Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

**К вопросу о реализации прокурором полномочий
в гражданском процессе по предъявлению
исковых заявлений**

Правильное, своевременное и основанное на законе использование прокурором права на обращение в суд представляет собой эффективное средство пресечения и устранения нарушений охраняемых законом прав, свобод и законных интересов граждан, а также интересов общества и государства.

Такая мера прокурорского реагирования, как обращение с иском в суд, сегодня особо актуальна, так как уровень правовой грамотности населения еще достаточно невысок и квалифицированная юридическая помощь не всем пока доступна. В связи с этим исковая работа прокуроров, как показывает практика, – действенное, а зачастую единственно реальное средство восстановления нарушенных прав граждан.

С введением с 1 февраля 2003 г. в действие ГПК РФ существенным образом изменились полномочия прокурора по осуществлению участия в гражданском процессе. Реализация прокурорами полномочий, предоставленных ему нормами ГПК РФ, нередко вызывает трудности в правоприменении.

Так, до принятия Федерального закона от 05.04.2009 № 43-ФЗ «О внесении изменений в статьи 45 и 131 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», поскольку не было единообразного толкования правоприменителями норм ст. 45 ГПК РФ, имели место проблемы, связанные с предъявлением прокурорами исковых заявлений (далее – заявления) в суд.

Как известно, в соответствии с ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обращаться с заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным

причинам не может сам обратиться в суд. Это основные нормативные ориентиры, которыми руководствовались прокуроры до указанного времени, предъявляя иски в суды общей юрисдикции. Вместе с тем законом не были определены категории дел, в рамках которых он мог реализовывать предоставленное ему полномочие. Особая сложность в обосновании заявления при направлении его прокурором в суд и принятии к производству последним была связана с наличием «других уважительных причин», не позволявших гражданам самим защищать свои права в судебной инстанции.

Поскольку ни законом, ни постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации не был определен примерный перечень причин, которые можно было бы считать уважительными, судами нередко отказывалось в принятии исковых заявлений. Отказ мотивировался тем, что причина, которая приводилась прокурором в заявлении, не являлась уважительной. На практике к таким уважительным причинам относили, например, наличие у истца малолетнего ребенка (детей); необходимость осуществления постоянного ухода за больным членом семьи; тяжелое материальное положение, не позволяющее воспользоваться услугами адвоката; отдаленность суда от места жительства гражданина и др.

Однако, как показывает правоприменительная практика, формулировка правовой нормы именно в такой конструкции позволяет судьям не признавать в качестве уважительной причины, например, нахождение гражданина в материально затруднительном положении, невозможность оплаты им юридической помощи и, как следствие этого, невозможность иметь представителя для ведения дела в суде. Вместе с тем для некоторых категорий граждан сложно самостоятельно доказывать свои требования в суде, юридически грамотно и мотивированно возражать относительно доводов другой стороны по делу.

С принятием Федерального закона № 43-ФЗ расширились полномочия прокурора по предъявлению заявлений в суды общей юрисдикции. В настоящее время ограничение, связанное с состоянием здоровья, недееспособностью, возрастом и другими уважительными причинами, не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к

нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых социальных прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования.

До настоящего времени не сложилось единообразия в правоприменении при решении вопроса о возможности обращения прокурора в суд с заявлением в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, возникают затруднения в оценке наличия или отсутствия у вышеуказанных субъектов интересов в конкретном гражданско-правовом споре, послужившем поводом для обращения прокурора в суд. В частности, остается неразрешенным вопрос о том, насколько соответствуют интересам государства и муниципального образования интересы государственных (муниципальных) предприятий. Как свидетельствует правоприменительная практика, основанием к отказу в принятии искового заявления прокурора, по мнению судей, служит то обстоятельство, что органы исполнительной власти, финансовые органы и другие не лишены возможности самостоятельно отстаивать в суде интересы субъекта Российской Федерации, муниципальных образований.

Вместе с тем следует отметить, что положительно на практике разрешены некоторые вопросы о праве прокурора на обращение в суд с заявлением в защиту интересов Российской Федерации. Так, прокурор вправе обращаться в суд с заявлением о взыскании денежных средств в пользу внебюджетных фондов (Пенсионного фонда, Фонда обязательного медицинского страхования), поскольку финансовые средства указанных внебюджетных фондов являются собственностью Российской Федерации, и в связи с этим взыскание с виновных лиц денежных средств в интересах государства допустимо. Сложившаяся практика предъявления указанных исков прокурором в суд в интересах Российской Федерации поддержана Верховным Су-

дом Российской Федерации. Представляется, что аналогичный подход должен применяться в случае обращения прокурора в суд в интересах государственного, муниципального предприятия, ибо и здесь речь идет о защите публичного интереса. Собственниками имущества государственных и муниципальных предприятий являются соответственно Российская Федерация, субъект Российской Федерации и муниципальное образование.

На практике возникают немалые трудности при обращении прокуроров в суд с заявлениями в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, т.е. такого круга лиц, который невозможно индивидуализировать. К делам о защите неопределенного круга лиц, как правило, относятся дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части. Однако права неопределенного круга лиц нарушаются также выпуском недоброкачественной продукции, деятельностью, приносящей вред окружающей природной среде. В ряде регионов суды отказывают в удовлетворении таких заявлений, полагая, что круг лиц, права которых нарушены, можно индивидуализировать. Полагаю, что эти выводы суда не имеют под собой точного обоснования, так как даже круг плательщиков налога в конечном итоге может быть персонифицирован.

Думается, что понятию «неопределенный круг лиц» соответствует используемое ранее в законодательстве понятие значительного круга лиц. Иными словами, законодателем или Верховным Судом Российской Федерации должен быть унифицирован подход к предъявлению прокурорами подобного рода заявлений.

Представляется, что обозначенные в статье проблемы требуют своего разрешения в целях единообразной реализации прокурорами полномочий по инициированию производства по гражданскому делу.

А.В. Савельева,
доцент кафедры Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

К вопросу о реализации прокурором полномочий в арбитражном процессе

«Правильное, основанное на законе использование обращений с иском в арбитражный суд и квалифицированное поддержание исковых требований в суде представляют собой исключительно эффективное средство пресечения и устранения нарушений законности в деятельности как органов государственной власти, управления и контроля, так и субъектов предпринимательства»¹.

С этими словами невозможно не согласиться, потому что нарушения, выявляемые прокурорами в процессе осуществления надзора за исполнением законов в сфере экономики, нередко устраняются после обращения прокурора с исками и заявлениями в арбитражный суд.

Полномочия прокурора в арбитражном процессе установлены ст. 52 АПК РФ. Прокурор вправе обратиться в арбитражный суд:

с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в

¹ Карлин А.Б. Участие прокурора в арбитражном процессе: учеб. пособие. М., 1997.

уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований;

с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований;

с иском об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения.

В соответствии с ч. 5 ст. 52 АПК РФ по указанным выше делам прокурор также вправе вступить в дело, рассматриваемое арбитражным судом, на любой стадии арбитражного процесса с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности.

Таким образом, прокурор реализует свои полномочия в арбитражном процессе, либо иницилируя дело в арбитражном суде, либо вступая в уже возбужденное судом дело по обращениям иных лиц. Прокурор, обратившийся в арбитражный суд, пользуется процессуальными правами и несет процессуальные обязанности истца.

Участие прокурора в арбитражном процессе регламентируется также приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 25.05.2012 № 223 «Об обеспечении участия прокуроров в арбитражном процессе» и постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе» (далее – постановление Пленума ВАС РФ № 15).

Федеральным законом от 28.06.2014 № 186-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 186-ФЗ) внесены весьма существенные изменения в АПК РФ, в том числе в ст. 52 Кодекса.

Так, установлено, что в Верховный Суд Российской Федерации обращается Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместитель (с кассационным или надзорным представлениями – ст. 291¹, 308¹ АПК РФ); в арбитражные суды субъекта Российской Федерации (первая инстанция), в арбитражные апелляционные суды (апелляционная инстанция), в арбитражные суды округов (кассационная инстанция) – прокурор субъекта Российской Федерации или его заместитель, приравненные к ним прокуроры или их заместители (ст. 52 АПК РФ).

Указанным Федеральным законом дополнен также перечень дел, по которым прокурор вправе обратиться в арбитражный суд. Прокурор может направить в арбитражный суд иск об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения.

Так, первый заместитель прокурора Н-ской области в интересах субъекта Российской Федерации – Н-ской области в лице Правительства Н-ской области (далее – Прокурор) обратился в Арбитражный суд области с исковым заявлением к закрытому акционерному обществу (далее – ЗАО) об истребовании из чужого незаконного владения земельных участков с кадастровыми номерами: 63:01:0210001:620 площадью 4837 кв. м, расположенного по адресу:, и 63:01:0210001:609 площадью 4793 кв. м, расположенного по адресу:.....

Как установлено судами и следует из материалов дела, ЗАО является собственником спорных земельных участков (переход права собственности зарегистрирован Управлением Росреестра 02.07.2013 за № 63-63-01/075/2013-196).

По сведениям Кадастровой палаты указанные земельные участки образованы путем объединения земельных участков, ранее принадлежавших на праве собственности физическим лицам, что подтверждалось соответствующими свидетельствами.

В ходе прокурорской проверки было установлено, что свидетельства о праве собственности гражданам не выдавались, в связи с чем государственный кадастровый учет земельных участков и государственная регистрация права собственности указанных граждан с последующим переходом права собственности к ЗАО произведены на основании подложных документов, при отсутствии первичного права.

В силу ранее действовавшей ст. 31 ЗК РСФСР право собственности на землю, пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования земельным участком удостоверяется государственным актом. Однако государственный акт не является правоустанавливающим документом. Предоставление земельных участков должно производиться на основании решения соответствующих органов власти или органов местного самоуправления.

В свидетельствах о праве собственности на спорные участки содержится информация о предоставлении гражданам садовых участков на основании распоряжения горисполкома г. Н-ска от 18.11.1957 № 715-р.

Однако указанным распоряжением от 18.11.1957 № 715-р отведены земли организациям в другом районе Н-ской области, что подтверждается архивной копией распоряжения.

Таким образом, распоряжение от 18.11.1957 № 715-р не содержит сведений о предоставлении спорных земельных участков соответствующим гражданам.

По данному факту следователем СЧ по РОПД СУ Управления МВД России 11.04.2014 возбуждены уголовные дела по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ.

Установив, что уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления решения о предоставлении указанным гражданам земельных участков не принималось, государственные акты (свидетельства) о праве собственности на земельные участки не выдавались, судебные инстанции пришли к выводу о том, что спорные земельные участки выбыли из владения собственника помимо его воли, в связи с чем судами правомерно отклонены доводы ЗАО о добросовестности приобретения спорного имущества, как не имеющие правового значения.

Исковые требования прокурора удовлетворены¹.

В то же время следует отметить, что реализация прокурором полномочий в арбитражном суде связана с определенными трудностями.

¹ Дело № А55-125/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

Одним из актуальных на сегодняшний день направлений прокурорского надзора является надзор за исполнением законов о защите прав субъектов предпринимательской деятельности, особенно субъектов малого и среднего предпринимательства. Между тем постановлением Пленума ВАС РФ № 15 установлено, что прокурор вправе оспорить в арбитражном суде не соответствующие закону или иному нормативному правовому акту ненормативные правовые акты, решения, действия (бездействие) органов, осуществляющих публичные полномочия, только если они нарушают права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Если при рассмотрении заявления прокурора об оспаривании ненормативного правового акта будет установлено, что оно предъявлено в интересах конкретного лица (лиц), производство прекращается со ссылкой на п. 1 ст. 150 АПК РФ (п. 3 постановления Пленума ВАС РФ № 15).

Данное положение противоречит ст. 52, 198 АПК РФ, ограничивает полномочия прокурора и создает препятствия в процессе осуществления надзора за исполнением законов о защите прав конкретных субъектов предпринимательской деятельности в случае нарушения их прав.

В то же время в соответствии с постановлением Пленума ВАС РФ № 15 прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с требованием о сносе самовольной постройки в целях защиты публичных интересов, а также с требованием о ликвидации юридического лица вследствие неоднократного или грубого нарушения этим юридическим лицом исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности и на средства индивидуализации (ст. 1253, 222 ГК РФ). Указанные категории дел инициируются прокурорами достаточно редко.

Между тем в процессе осуществления прокурорской деятельности нередко встает вопрос о необходимости возмещения ущерба, причиненного действиями хозяйствующих субъектов, но у прокуроров возможность на предъявление таких исков законодательством не предусмотрена.

Предполагается, что изменения, внесенные в АПК РФ Федеральным законом № 186-ФЗ, призваны оптимизировать ар-

битражный процесс. Однако это никак не соотносится с введением фактически второй кассационной инстанции, каковой является Судебная коллегия по экономическим делам Верховного Суда Российской Федерации. Указанная коллегия рассматривает дела в качестве кассационной инстанции и руководствуется ст. 291¹–291¹⁵. В эту инстанцию вправе обратиться Генеральный прокурор Российской Федерации (его заместители) с кассационным представлением (в арбитражный суд округа, который является кассационной инстанцией, прокурор субъекта Российской Федерации и его заместители обращаются с кассационной жалобой).

С одной стороны, введение второй кассационной инстанции, безусловно, увеличивает срок рассмотрения дел арбитражным судом, с другой – у прокурора появилась дополнительная возможность доказать свою правовую позицию, которая по каким-либо причинам не была воспринята судами иных инстанций, тем более что основаниями для отмены или изменения Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации судебных актов в порядке кассационного производства являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов (ст. 291¹¹ АПК РФ). Кроме того, в интересах законности Судебная коллегия вправе выйти за пределы доводов, изложенных в кассационном представлении, что на практике также может быть использовано (ст. 291¹⁴).

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что процессуальное законодательство о полномочиях прокурора нуждается в дальнейшем совершенствовании.

И.В. Черепанова,
доцент кафедры Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

**Полномочия прокурора,
применяемые при осуществлении надзора
за исполнением законодательства
об административных правонарушениях**

В соответствии с п. 21 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее – приказ № 195) деятельность прокуроров по надзору за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина оценивается исходя из правомерности и своевременности вмешательства, полноты использования предоставленных им полномочий, принципиальности и настойчивости в устранении нарушений закона, восстановлении нарушенных прав, привлечении виновных к ответственности. В соответствии с п. 1.1 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» прокуроры должны в полном объеме использовать полномочия, предоставленные законодательством об административных правонарушениях.

Использование прокурорами надзорных полномочий включает в себя проверки исполнения законодательства об административных правонарушениях органами и должностными лицами внесудебной административной юрисдикции, реализации ими иных полномочий в указанной сфере. На это, в частности, ориентирует приказ № 195, согласно пункту 7.4 которого прокуроры обязаны решительно пресекать факты незаконного применения к гражданам административного задержания, штрафов и иных мер административной ответственности, активнее использовать право освобождать своим постановлением лиц, необоснованно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов, регулярно

проводить проверки соблюдения прав лиц, содержащихся в местах отбывания административного ареста.

Для решения задач в сфере осуществления надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях прокурор наделен рядом полномочий. Их реализация в соответствии с требованиями действующего законодательства в некоторых случаях способна компенсировать коллизионный характер отдельных норм КоАП РФ.

Чаще всего полномочия прокурора подразделяют на три основных вида: полномочия прокурора по *надзору* за исполнением законодательства об административных правонарушениях; полномочия прокурора как *участника производства* по делам об административных правонарушениях; полномочия прокурора при *вынесении постановления о возбуждении* производства по делу об административном правонарушении¹. Все эти полномочия закреплены в нормах КоАП РФ, Закона о прокуратуре и применяются при выполнении надзорной функции прокуратуры в рассматриваемой сфере.

Необходимо отметить, что указанные полномочия невозможно выделить в чистом виде – отдельные относятся сразу к двум и более категориям.

Правовую основу применения прокурором полномочий по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях составляют ст. 24.6 КоАП РФ, ст. 22 и 27 Закона о прокуратуре. Эта деятельность осуществляется в том числе в соответствии с требованиями п. 10 приказа № 195, согласно которым, осуществляя проверки исполнения законодательства контролирующими органами в сфере экономики и социальной сфере, прокуроры должны проверять и анализировать законность и полноту принятых этими органами мер по устранению нарушений и привлечению виновных к ответственности.

Основной комплекс полномочий по надзору в рассматриваемой сфере предоставлен прокурору Законом о прокуратуре.

В ст. 6 указанного Закона предусмотрена обязательность представления на безвозмездной основе по требованию проку-

¹ *Винокуров А.Ю.* Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях: пособие. М.: ИПК РК Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2004.

рора статистической и иной информации, справок, документов и их копий, необходимых при осуществлении функций, возложенных на органы прокуратуры. Неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой предусмотренную законом ответственность.

Основные полномочия, которыми прокурор наделен для защиты прав и свобод граждан, общезначимых интересов, установлены в гл. 1 и 2 разд. 3 Закона о прокуратуре. В соответствии с ч. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре прокурор вправе беспрепятственно входить по предъявлении служебного удостоверения на территории и в помещения поднадзорных органов.

Данное полномочие прокурором используется в связи с проверкой информации о нарушении закона, требующей прокурорского вмешательства. Кроме того, необходимость проверки может быть обусловлена заданием вышестоящей прокуратуры, плановым мероприятием или потребностью проведения ее в порядке контроля. Прокурор вправе иметь доступ к документам и материалам поднадзорных органов, а также требовать от руководителей и иных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений.

Прокурор вправе требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов выделения специалистов для выяснения возникших вопросов.

Следующим важным полномочием прокурора является право требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций.

Прокурор вправе направить поручение провести проверку обращений и иной информации руководителю поднадзорного органа, за исключением фактов направления жалобы в орган или должностному лицу, решения либо действия которых обжалуются. Должностные лица поднадзорных органов обязаны приступить к выполнению требований прокурора незамедлительно.

Прокурор вправе вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов. Неявка без ува-

жительных причин является основанием для вынесения постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ (невыполнение законных требований прокурора). Поскольку в соответствии со ст. 54 Закона о прокуратуре под прокурорами понимаются не только руководители прокуратуры (их заместители), но и лица, непосредственно разрешающие обращения (старшие помощники и помощники прокурора, начальники, старшие прокуроры и прокуроры управления или отдела), они также вправе обращаться с требованием (в письменном виде, телефонограммой, факсом) к должностным лицам и гражданам о явке в прокуратуру в предложенные сроки¹.

При осуществлении надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях прокурор вправе *освободить своим постановлением* лиц, незаконно подвергнутых задержанию на основании решений несудебных органов. Поскольку в нормах Закона о прокуратуре не указаны основания для признания незаконным задержания физического лица, при вынесении постановления об освобождении прокурор должен руководствоваться нормами ст. 27.3–27.6 КоАП РФ и Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15.10.2003 № 627.

Значимым для обеспечения режима законности при производстве по делам об административных правонарушениях является полномочие прокурора *опротестовывать* противоречащие закону правовые акты. Основную массу протестов прокуроры приносят на незаконные постановления, решения по делам об административных правонарушениях. Прокурор или его заместитель приносят протест на противоречащий закону правовой акт независимо от участия прокурора в рассмотрении дела об административном правонарушении. Следует также учитывать, что такие полномочия прокурорами применяются также при необходимости опротестования нормативных право-

¹ См. об этом подробнее: *Основания наступления административной ответственности за неисполнение законных требований прокурора: методич. рекомендации: письмо зам. Ген. прокурора Рос. Федерации от 22.12.2003 № 36-12-03.*

вых актов, издаваемых органами государственной власти и органами местного самоуправления в случаях, предусмотренных ст. 1.3.1 КоАП РФ. Организация работы прокурора по принесению протестов на незаконные нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к предметам ведения в области законодательства об административных правонарушениях, осуществляется в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

Основания и порядок принесения прокурором протестов на вступившие и не вступившие в законную силу постановления по делам об административных правонарушениях устанавливаются гл. 30 КоАП РФ.

Протест прокурора на постановление по делу об административном правонарушении и (или) последующие решения по жалобам на это постановление рассматриваются по правилам рассмотрения жалоб на постановления (решения) по делам об административных правонарушениях и в сроки, установленные КоАП РФ для рассмотрения таких жалоб.

Особо хотелось бы обратить внимание на то, что прокурорами не всегда используется предусмотренная нормами ч. 2 ст. 30.3 КоАП РФ возможность ходатайствовать о продлении срока рассмотрения протеста на не вступившее в силу постановление по делу об административном правонарушении перед судом, органом, должностным лицом, уполномоченным рассматривать протест прокурора на постановление (решение) по делу об административном правонарушении.

На возможность восстановления срока обжалования постановления по делу об административном правонарушении по ходатайству прокурора, приносящего протест, прямо указывается в п. 31 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». Об отклонении такого ходатайства в соответствии с ч. 3 ст. 30.3 КоАП РФ выносится определение.

Несмотря на то, что КоАП РФ не предусматривает возможности обжалования определения об отклонении ходатай-

ства о восстановлении названного срока, это определение, исходя из общих принципов осуществления правосудия, может быть обжаловано, поскольку оно исключает возможность дальнейшего движения дела об административном правонарушении, что влечет нарушение права лица, привлеченного к административной ответственности, на защиту.

Ходатайство о восстановлении срока обжалования постановления мирового судьи по делу об административном правонарушении рассматривает судья районного суда, к полномочиям которого относится рассмотрение дела по жалобе на постановление мирового судьи, а ходатайство о восстановлении срока обжалования решения судьи районного суда или гарнизонного военного суда, вынесенное по жалобе на постановление органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях, в соответствии с ч. 2 ст. 30.3 КоАП РФ рассматривается судьей вышестоящего суда (верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, автономной области, автономного округа, окружного (флотского) военного суда)¹.

КоАП РФ предусмотрел также *надзорный порядок* принесения прокурором протеста на вступившие в силу постановления по делам об административных правонарушениях. В соответствии с ч. 3 ст. 30.12 КоАП РФ право принесения протеста в порядке надзора принадлежит прокурорам субъектов Российской Федерации и их заместителям, Генеральному прокурору Российской Федерации и его заместителям, а в отношении военнослужащих и граждан, призванных на военные сборы, – прокурорам военных округов, флотов и приравненным к ним прокурорам, Главному военному прокурору и их заместителям.

Основанием для удовлетворения протеста прокурора является установление рассматривающим его судом, органом, должностным лицом обстоятельств, влекущих незаконность вынесенного постановления (решения) по делу об административном правонарушении. Как правило, это обстоятельства, включающие производство по делу об административном правонарушении, нарушение требований, устанавливающих поряд-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

док привлечения лица к ответственности, неправильная квалификация деяния лица, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении.

Решая вопрос о необходимости принесения протеста, необходимо учитывать правовую позицию Верховного Суда Российской Федерации, изложенную в постановлении от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», в соответствии с которым существенными недостатками протокола по делу, влекущими отмену постановления по делу, являются отсутствие данных, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для конкретного дела (отсутствие данных о том, владеет ли лицо языком, на котором ведется производство по делу, и т.д.).

Следует также учитывать, что Закон о прокуратуре в ч. 4 ст. 23 предусмотрел возможность отзыва протеста принесшим его прокурором.

Актуальным для организации надзора за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях является также предоставленное прокурору право вносить *представление об устранении нарушений закона*, которое согласно ст. 24 Закона о прокуратуре вносится в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Главная цель представления – добиться устранения выявленных нарушений закона, причин и условий, этому способствовавших, при этом принятые меры должны быть своевременными, полными и достаточными. О результатах и принятых мерах должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Основаниями для внесения представления могут служить действия должностных лиц административных органов (нарушение требований законодательства об административных правонарушениях), а также бездействие указанных должностных лиц (непринятие мер по привлечению виновных к установленной ответственности). При этом представление может вноситься и в случае, когда по выявленным фактам принимались иные меры прокурорского реагирования (принесен протест, возбуждено дело об административном правонарушении).

Представление может быть внесено как по факту единичного нарушения закона, так и для устранения нарушений, носящих массовый характер (например, непринятие органами мер по своевременному исполнению вынесенных постановлений по делам об административных правонарушениях и привлечению виновных лиц к установленной ст. 20.25 КоАП РФ ответственности; выявлению причин и условий совершения административных правонарушений).

Действенность представления обеспечивается не только изложением фактов нарушения законов, последствий указанных нарушений, но и постановкой вопроса о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности, а также требованием об устранении причин и условий, способствовавших нарушению закона.

Закон о прокуратуре наделяет прокурора в случае, когда нарушение прав и свобод имеет характер преступления, правом в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ *выносить мотивированное постановление* о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам нарушений уголовного законодательства, выявленных прокурором.

В случае получения информации о готовящемся нарушении прокурор обязан объявить *предостережение о недопустимости нарушения закона*. Основанием для предостережения должностного лица могут быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, приводящих к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущих уголовную ответственность. При наличии оснований для привлечения нарушителей закона к дисциплинарной, административной, материальной, уголовной ответственности предостережение о недопустимости нарушения закона, как правило, не применяют. Однако в конкретной ситуации (на основе ее правовой оценки) предостережение должностному лицу может быть объявлено одновременно наряду с другими средствами прокурорского реагирования¹.

¹ Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона».

При вынесении предостережения необходимо учитывать, что предостережение может быть объявлено только должностным лицам, оно не может быть адресовано физическим либо юридическим лицам. В случае неисполнения требований, изложенных в предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

При осуществлении надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях прокурор вправе *возбудить* дела об административных правонарушениях путем вынесения постановления в порядке, предусмотренном ст. 28.4 КоАП РФ.

Как правило, прокурор решает вопрос о привлечении к административной ответственности в случаях, когда при проверке административного органа будут выявлены незаконные постановления о прекращении производства по делам об административных правонарушениях и сроки привлечения к административной ответственности, предусмотренные ст. 4.5 КоАП РФ, на момент выявления данного нарушения еще не истекли; когда должностным лицом допущено умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, в иных, предусмотренных законом случаях.

В завершение необходимо отметить, что в соответствии с п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре прокурор вправе также направлять информацию о состоянии законности в сфере исполнения законов при производстве по делам об административных правонарушениях в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также информировать население. Указанное право прокуроры используют для решения такой задачи законодательства об административных правонарушениях, как предупреждение административных правонарушений.

С.В. Расторопов,
профессор кафедры Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор

**Уголовно-правовая оценка осуществления
законности медицинской деятельности
в контексте состояния крайней необходимости,
предусмотренной статьей 39 УК РФ**

Прокурорский надзор за осуществлением законности в сфере здравоохранения предполагает решение ряда правовых вопросов, одним из которых является определение границ дозволенного и запрещенного в процессе осуществления медицинской деятельности, сопряженной с риском или прямым причинением вреда здоровью человека (пациента).

Как известно, медицинская деятельность достаточно часто (например, при производстве хирургической операции) осуществляется в условиях **крайней необходимости**. Поэтому в соответствии со ст. 39 УК РФ при оценке ее правомерности должна быть установлена система юридических признаков, свидетельствующая об извинительном (в случае необходимости) причинении вреда здоровью пациента.

Как представляется, во-первых, прежде всего в процессе оказания медицинской помощи должна наличествовать **реальная опасность, угрожающая интересам личности, общества или государства**. Указанное условие предполагает ее неотложный характер, наличие тяжелой клинической ситуации и иные обстоятельства, связанные с лечением пациента, которые свидетельствуют о наличии реальной угрозы его жизни или здоровью.

В связи с этим нельзя согласиться с утверждением о том, что о крайней необходимости нужно говорить при любом обращении пациента в медицинское учреждение за помощью, поскольку такое обращение в любом случае вызвано необходимостью¹. Думается, что нельзя отождествлять любую необходи-

¹ Тихонова С.С. Прижизненное или посмертное донорство в Российской Федерации: вопросы уголовно-правового регулирования. СПб., 2002. С. 108.

мость, связанную с оказанием медицинской помощи, и экстренные ситуации, связанные с ее неотложным характером, которые могут быть обозначены именно как «крайняя необходимость», и характеризующиеся неординарностью, конфликтностью различных интересов, возможностью разрешения только путем причинения вреда здоровью пациента.

Например, при обращении пациента за медицинской помощью в косметологии или пластической хирургии достаточно сложно говорить о ситуации крайней необходимости, поскольку изначально отсутствует опасность для жизни и здоровья человека.

Кроме того, уголовно-правовое регулирование института крайней необходимости не исключает причинения тяжкого вреда или смерти человека, следовательно, предлагаемое расширение пределов применения рассматриваемого обстоятельства, исключающего уголовную ответственность, сделает правомерным наступление данных последствий медицинской деятельности и в тех случаях, когда это не диктуется экстремальной ситуацией, т.е. по сути легализует любой негативный результат медицинского вмешательства.

Во-вторых, крайняя необходимость при медицинской деятельности в создавшейся обстановке должна характеризоваться **неотвратимостью опасности** и кроме как причинением вреда другим охраняемым законом интересам не могла бы быть в принципе устранена.

Например, при инвазивных медицинских вмешательствах, особенно хирургических операциях, фактически неизбежно имеет место нарушение анатомической целостности органов, тканей или их физиологических функций, т.е. причинение телесных повреждений. Однако такое вмешательство, выполненное по неотложным показаниям для предотвращения реальной угрозы жизни больного и технически правильно в соответствии с предусмотренной оперативной технологией, не только не является противоправным, но признается общественно полезным и целесообразным.

Аналогичная ситуация встречается и при консервативном лечении некоторыми лекарственными средствами, например в ходе химиотерапии при онкологических заболеваниях, когда неизбежны неблагоприятные побочные эффекты. Будучи направленным на предотвращение наличной и действительной

угрозы охраняемому законом праву на жизнь, такое вмешательство, причиняя фактически меньший вред здоровью больного, полностью соответствует названным выше условиям крайней необходимости, что исключает преступность такого деяния.

В-третьих, причиненный в процессе медицинской деятельности (как формы крайней необходимости) вред должен быть менее значительным, **чем вред предотвращенный.**

Обратная ситуация является превышением пределов крайней необходимости, когда причинение вреда явно не соответствует характеру и степени угрожающей опасности и обстоятельствам, при которых она устранялась, когда причиненный вред оказался равным или более значительным, нежели вред предотвращенный.

В этой связи интерес представляет пример, приводимый Ф.Ю. Бердичевским, по мнению которого перитонит, вызванный воспалением отростка слепой кишки (аппендицитом), полностью оправдывает действия хирурга, берущегося оперировать больного с гемофилией (заболеванием, сопровождающимся нарушением свертываемости крови).

В этом случае смерть может наступить в результате кровотечения из операционной раны, т.е. от действий хирурга, а не от заболевания. При этом Ф.Ю. Бердичевский отмечает, что по существу здесь имеет место состояние крайней необходимости, одним из условий которого, как известно, является учет степени вероятности наступления опасности, предотвращаемой действиями субъекта, и опасности, связанной с самими этими действиями¹. Позволим себе не согласиться с приведенной позицией, поскольку смерть больного гемофилией от кровопотери не укладывается в условия крайней необходимости.

Как справедливо отмечает И.В. Ившин, врач спасал больного от смерти, но фактически в результате его действий наступила смерть. И хотя в случае непроведения операции смерть была бы абсолютно неизбежна, пределы крайней необходимости здесь превышены, поскольку причиненный вред

¹ *Бердичевский Ф.Ю.* Уголовная ответственность медицинского персонала за нарушение профессиональных обязанностей. М., 1970. С. 73.

фактически равен предотвращенному¹. Тот факт, что при наличии нескольких вариантов отражения опасности, грозящей больному, врач выбрал вариант, причиняющий, по его мнению, наименьший вред, с юридической точки зрения сам по себе не означает состояния крайней необходимости, поскольку уголовный закон говорит не о наименьшем вреде при отражении опасности, а о менее значительном по сравнению с предупрежденным.

В контексте проблемы превышения пределов крайней необходимости в доктрине уголовного права активно дискутируется вопрос о возможности причинения смерти человеку ради спасения жизни других людей. Некоторые специалисты в области уголовного права полагают, что в исключительных случаях лишение жизни человека может быть признано актом крайней необходимости, если только таким путем можно предотвратить смерть нескольких людей². Другие, оценивая морально-этическую сторону проблемы, указывают на то, что оперировать лишь количественным признаком и считать, что жизнь нескольких людей важнее жизни одного человека, недопустимо³.

Вместе с тем действующий уголовный закон не устанавливает такого запрета. Более того, Заявление Всемирной Медицинской Ассоциации (ВМА) «О медицинской этике в период катастроф», принятое в 1994 г. декларирует, что ситуация крайней необходимости складывается в бедственных ситуациях (землетрясение, крушение поезда, аварии атомного и химического характера и т.д.), которые характеризуются острым и непредвиденным несоответствием между возможностями и ресурсами медицины и потребностями пострадавших людей, чье здоровье и жизнь находятся под угрозой. Оказание медицинской помощи в данных условиях связано с техническими и организационными проблемами, поэтому ВМА призывает врачей осуществлять сортировку больных. Одной из категорий явля-

¹ *Ившин И.В.* Обстоятельства, исключаящие преступность деяния в сфере профессиональной медицинской деятельности // *Медицинское право.* 2006. № 1. С. 34.

² *Курс уголовного права. Общая часть / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, И.М. Тяжковой.* М., 2002. С. 484–485; *Красиков А.Н.* Уголовно-правовая охрана прав и свобод человека в России. Саратов, 1996. С. 92.

³ *Тихонова С.С.* Указ. соч. С. 114.

ются пострадавшие, чье состояние не может быть облегчено доступными терапевтическими ресурсами, получившие крайне тяжелые ранения в такой мере и степени, что их жизнь не может быть спасена в данных обстоятельствах. При выборе между этой категорией пострадавших и другими пациентами врачу предлагается решение – «не принимать раненых», и его следует считать обоснованным, поскольку в чрезвычайных условиях оно диктуется наиболее рациональным подходом в силу того, что неоказание помощи оправдывается тем, что врач спасет большее количество жизней и не будет напрасно растрачивать силы и средства на полноценный осмотр больных, их сортировку, отслеживание клинической картины и т.д.¹

В российской практике вопрос о правомерности причинения вреда здоровью одного человека для спасения жизни другого достаточно остро ставится в области трансплантологии. Наиболее действенным способом трансплантации является пересадка органов от живого донора, которому, безусловно, причиняется вред. Так, например, тысячи людей долгие годы живут с пересаженной почкой, но в то же время любая операция по удалению почки у живого донора является достаточно серьезной. Такая операция, равно как и иные операции по изъятию одного из парных органов человека, может быть непредсказуемой и, даже проведенная квалифицированным хирургом с соблюдением всех необходимых мер предосторожности, не дает стопроцентной гарантии от возможных осложнений, вплоть до летального исхода. В науке уголовного права распространено мнение о наличии в таком случае ситуации крайней необходимости, поскольку причинение вреда здоровью донора соответствует условиям, предусмотренным ст. 39 УК РФ².

Думается, что это мнение нельзя признать состоятельным, поскольку оно противоречит концептуальному положению рассматриваемого уголовно-правового института, согласно которому, как уже было отмечено, причиняемый для устранения

¹ Заявление о вопросах медицинской этики в период катастроф. Принято 46-й Всемирной Медицинской Ассоциацией. Стокгольм. Швеция. 1994 г. URL: <http://ru.unesco.org/>

² *Бабурин В.* Уголовно-правовая оценка правомерного причинения вреда // Уголовное право. 2007. № 3; *Широков К.С.* Согласие лица на причинение вреда его здоровью при трансплантации органов или тканей: условия правомерности // Правоведение. 2008. № 1.

опасности ущерб может быть лишь меньше предотвращенного, но никак не равным ему. Вместе с тем действия медицинских работников в данной ситуации не выпадают из правового поля, поскольку, на наш взгляд, вполне укладываются в предусмотренные ст. 41 УК РФ условия **обоснованного риска**: 1) врач действует в общественно полезных целях, спасая жизнь реципиента; 2) такая цель не может быть достигнута иными средствами, не связанными с риском для жизни донора; 3) при надлежащей подготовке операции принимаются все меры для того, чтобы снизить и по возможности исключить возможность наступления неблагоприятных последствий для жизни и здоровья донора; 4) негативное развитие ситуации грозит неблагоприятными последствиями только для одного человека – донора, следовательно, в отношении врача не применима ч. 3 ст. 41 УК РФ о необоснованности риска, который заведомо сопряжен с угрозой для жизни многих людей.

В связи с этим полагаем, что предлагаемое в научной литературе дополнение главы 8 УК РФ «Обстоятельства, исключаящие преступность деяния» статьей «Причинение вреда здоровью донора при трансплантации органов и (или) тканей»¹ хотя и упростит правоприменительную практику в области трансплантологии, будет лишь дублировать уже имеющиеся в уголовном законе положения о правомерности причинения вреда здоровью человека в условиях обоснованного риска.

Юридическая природа обоснованного риска определена в ст. 41 УК РФ, в соответствии с которой не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели. Все условия правомерности причинения вреда при обоснованном риске можно разделить на две группы: 1) условия, характеризующие риск как ситуацию, дающую право на рискованные действия; 2) условия, характеризующие действия, предпринимаемые при наличии риска. В отношении самого риска закон указывает три условия. Во-первых, он должен быть направлен на достижение общественно полезной цели. В юридической литературе указывается на тот факт, что цель может быть настолько общественно полезной, что это вполне оправдывает допущение некоторого неизбежного риска,

¹ Широков К.С. Указ. соч. С. 56.

без которого не может эффективно осуществляться соответствующая деятельность, в частности медицинская¹. Не вызывает сомнений тот факт, что при профессиональном медицинском риске действия медицинского работника направлены на достижение общественно полезной цели – предотвращение смерти больного, продление его жизни, улучшение состояния пациента и т.п. Во-вторых, при обоснованном риске общественно полезная цель не может быть достигнута иными, не связанными с риском действиями. Это условие существенно отличает обоснованный риск от крайней необходимости, поскольку в первом случае существует возможность выбора между рискованными и нерискованными средствами, а во втором – рискованное действие является единственным выходом для устранения опасности. Например, хирургическая операция связана с риском осложнения, но может привести к радикальному излечению застарелой хронической болезни. При наличии лекарств и других хирургических средств воздействия, требующих даже длительного применения, врач может принять решение проводить курс консервативного лечения или операцию. Если других средств лечения, кроме оперативного вмешательства, нет, то врач находится в состоянии крайней необходимости. В-третьих, оправданный риск исключается, если он заведомо сопряжен с угрозой для жизни многих людей, или с угрозой экологической катастрофы, или с угрозой общественного бедствия. Относительно действий, предпринимаемых в условиях риска, закон предъявляет только одно требование – принятие лицом достаточных мер для предотвращения вреда охраняемым законом интересам. При этом следует подчеркнуть, что в отличие от крайней необходимости при обоснованном риске ограничений в размере вреда не предусмотрено. Весьма актуальным в этой связи является вопрос о том, каковы критерии достаточности мер, принятых медицинским работником в случае профессионального риска для признания его обоснованным.

Приведем следующий пример. Выскабливание полости матки в акушерско-гинекологической практике при медицинском аборте и в ряде других случаев, выполняемое даже высококвалифицированным и опытным врачом, всегда связано с

¹ *Каленых А.В.* Условия правомерности обоснованного риска // *Безопасность бизнеса.* 2006. № 3. С. 10.

риском повреждения матки. Это обусловлено тем, что подобная операция выполняется «вслепую», по ощущениям. Любое истончение либо размягчение стенки матки может привести к тому, что кюретка (острый инструмент, применяемый для выскабливания матки) «провалится» сквозь ее стенку в брюшную полость. На современном этапе развития медицинской науки никаких других способов выскабливания матки до сих пор не придумано. Вместе с тем, например, при аборте по социальным или медицинским показаниям такая операция преследует очевидную общественно полезную цель.

Следовательно, если врачом-гинекологом при проведении такой операции были предприняты достаточные меры для предотвращения возможного вреда, то повреждение матки, которое является тяжким вредом здоровью, не может рассматриваться как преступное деяние, поскольку врач действовал в условиях обоснованного риска. Как отмечает М.А. Авдеев, в предложенной ситуации одно и то же действие медицинского работника с одинаковыми последствиями должно расцениваться по-разному в зависимости от конкретных условий. Так, если врач произвел перфорацию болезненно измененной стенки матки, но сделал это в больничных условиях после тщательного исследования пациентки, то прободение матки может быть либо ошибкой, либо несчастным случаем. Если же врач сделал это в тех же условиях, но без предварительного тщательного исследования больной, то речь может идти о небрежности¹.

Таким образом, для признания обоснованным риска при производстве медицинского вмешательства помимо надлежащей техники выполнения операции требуется наличие соответствующих условий ее проведения, а также полнота и тщательность предоперационного обследования пациента с целью выявления возможных патологических изменений, которые могут обусловить неблагоприятный исход операции.

Как справедливо отмечает И.В. Ившин, в медицинской практике целый ряд инвазивных вмешательств совершается «по ощущениям», когда при возникновении осложнений требуется тщательная оценка всех обстоятельств медицинского вмеша-

¹ Авдеев М.Л. Курс судебной медицины. М., 1959. С. 166.

тельства с точки зрения условий обоснованного риска¹. Например, у больной был обнаружен рак (умеренно дифференцированная аденокарцинома) правого изгиба толстой кишки. По поводу этой онкологической патологии больная была прооперирована. Хотя опухоль была удалена, в печени обнаружился одиночный метастаз рака. Радикальная операция при подобной патологии невозможна, следовательно, больная была фактически обречена. Учитывая, что других метастазов не обнаружено, решено выполнить катетеризацию печеночной артерии для проведения селективной (прицельной на опухолевый очаг) химиотерапии, что позволило бы замедлить прогрессирование опухоли. В процессе этой эндоваскулярной операции была повреждена одна из ветвей чревного ствола, через который осуществлялась катетеризация, что вызвало внутреннее кровотечение. Проверка, проведенная прокуратурой по жалобе родственников, установила, что для проведения операции имелись медицинские показания. Операция проводилась с целью prolongации жизни больной и представляла собой высокотехнологичное вмешательство, при котором повреждение проводника, предназначенного для установки катетера, осуществляется практически «вслепую». Операцию проводил опытный хирург с соблюдением всех необходимых условий. В возбуждении уголовного дела по факту повреждения сосуда во время операции было отказано².

Необходимо отметить, что в специальной литературе обоснованный риск в медицинской практике рассматривается как преимущественно связанный с введением новых методов профилактики, диагностики и лечения, что позволяет определять его как «правомерное применение для спасения жизни, сохранения здоровья больного лечебно-диагностических мероприятий (в обычных условиях не применяющихся ввиду их определенной опасности), если положительный результат недостижим традиционными, проверенными средствами»³.

¹ *Ившин И.В.* Обстоятельства, исключющие преступность деяния в сфере профессиональной медицинской деятельности // *Медицинское право.* 2006. № 1. С. 36.

² Заключение № 6-03/28 // Архив Архангельского областного бюро судебно-медицинской экспертизы.

³ *Глушков В.А.* Ответственность за преступления в области здравоохранения. Киев, 1987. С. 65.

Приведенные выше примеры из медицинской практики свидетельствуют о неточности предлагаемого определения, поскольку обоснованный риск далеко не всегда связан с экстремальными ситуациями, а встречается в обычных клинических случаях.

В связи с этим наиболее точной представляется классификация профессионального риска, предложенная А.И. Рарогом, который с учетом ситуации подразделяет обоснованный риск: на риск в ситуации, первоначально связанной с опасностью причинения вреда, и риск в ситуации реальной и наличной опасности охраняемым законом интересам¹.

Применительно к медицинской деятельности предлагаемая классификация предполагает выделение риска при оперативном вмешательстве, терапевтическом лечении и при проведении медицинского эксперимента. Подобное обстоятельство, как представляется, следует учитывать в процессе прокурорского надзора за осуществлением законности в сфере здравоохранения (оказания медицинской помощи) на территории Российской Федерации.

А.Г. Халиулин,
заведующий кафедрой Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор

Полномочия прокурора по оспариванию судебных решений по уголовным делам в суде апелляционной и кассационной инстанции

Еще в Уставе уголовного судопроизводства 1864 года (далее – УУС) были закреплены полномочия прокурора по опротестованию судебных приговоров и других судебных постановлений общих судебных мест.

¹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / отв. ред. А.И. Рарог. М., 2004. С. 68.

Так, в УУС говорилось: «Приговоры могут быть пересмотрены как по жалобам участвующих в деле лиц, так и по протестам лиц, коим вверен прокурорский надзор (ст. 847, 934)». В Систематическом комментарии к УУС 1900 г. говорилось: «Прокурорский надзор может приносить кассационные протесты как в интересах обвинения, так и в интересах подсудимого. Остальные могут просить об отмене приговора в части, затрагивающей их личные или имущественные права».

Процессуалистами того времени отмечалось, что «роль законоохранительная принадлежит только прокуратуре» (А.В. Маклецов), «в мировых съездах на прокурорский надзор возложены лишь законоохранительные, а не обвинительные функции». (Л. Таубер). По делам, рассмотренным мировыми судьями, полицейские, участвовавшие в процессе, направляли отзыв товарищу прокурора, а он решал, направить ли его мировому судье, заменить его своим протестом или оставить без изменения. То есть в «контрольных инстанциях» принимал участие только прокурор.

Это говорит о том, что традиции уголовного процесса России расходятся с теорией «чистой» состязательности по англо-саксонскому типу, которую под руководством иностранных экспертов (в основном из Великобритании и США) внедряли в УПК Российской Федерации 2001 г. его разработчики. Прокурор участвует в суде апелляционной и кассационной инстанции, являясь не только обвинителем, но и представителем государства, выполняющим, как и во все времена, законоохранительные функции.

Особенности участия прокуроров в суде апелляционной и кассационной инстанции регламентируются также приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства», в соответствии с которым участие прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства надлежит считать важнейшей функцией прокуратуры.

Выявление судебных ошибок, допущенных при разбирательстве уголовных дел, и принятие мер к их устранению – одно из направлений деятельности прокуроров в уголовном судопроизводстве. Это направление своей деятельности прокурор

реализует путем принесения апелляционных, кассационных и надзорных представлений, а также участия в соответствующих судебных производствах. Осуществляя свои полномочия, прокурор противодействует вступлению в силу незаконных и необоснованных судебных решений, тем самым защищая как интересы общества и государства, так и интересы конкретного лица.

Апелляционное производство возможно лишь в связи с принесением представления или жалобы лицами, имеющими право обжаловать решение суда первой инстанции. Право названных лиц на пересмотр не вступившего в законную силу судебного решения одновременно означает обязанность суда апелляционной инстанции проверить приговор, иное решение с точки зрения соответствия их требованиям законности и обоснованности, а также справедливости. Прокурор, который представляет в судебном разбирательстве не частные, а публичные интересы, должен обжаловать каждое судебное решение, если придет к выводу, что при вынесении такого решения неправильно применен уголовный закон или допущены существенные нарушения уголовно-процессуального закона¹.

Необходимо отметить, что принесение апелляционного представления является правом государственного обвинителя, участие которого в судебном разбирательстве обязательно (ч. 1 ст. 246 УПК РФ), а право вышестоящего прокурора на принесение апелляционного представления по делу, в котором он не принимал участия, законом оговорено специально (ст. 389¹ УПК РФ). Участники процесса, в том числе государственный обвинитель, при обжаловании судебного решения в апелляционном порядке не связаны позицией, которую они занимали в суде первой инстанции; они также не обязаны сообщать суду о причинах, побудивших их изменить свою позицию в жалобе или в представлении. Однако заметим, что немотивированное изменение государственным обвинителем в апелляционном представлении той позиции, которую он занимал в суде первой инстанции, вряд ли сделает представление более убедительным.

¹ Халиулин А.Г., Решетова Н.Ю., Разинкина А.Н. Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судом апелляционной и кассационной инстанции: пособие. М., 2013.

Правом обжалования судебного решения в апелляционном порядке наряду с государственным обвинителем наделен вышестоящий прокурор, при этом согласно ч. 1 ст. 389.1 УПК РФ вышестоящий прокурор может обжаловать судебное решение как в случае, когда апелляционное представление по каким-либо причинам не было внесено государственным обвинителем, так и одновременно с государственным обвинителем.

Как известно, обвинение в уголовном процессе поддерживается не от имени конкретного прокурора, а от имени государства, поэтому прокурор, участвуя в суде, не перестает быть представителем государственной централизованной системы органов прокуратуры. Из этого, в свою очередь, следует, что незаконное решение, принятое прокурором в качестве государственного обвинителя, не должно служить препятствием вышестоящему прокурору для принятия иного законного решения по этому же вопросу, так как такое право вышестоящего прокурора вытекает из конституционного статуса самой прокуратуры. Поскольку позиция прокурора в суде первой инстанции может быть ошибочной, она должна быть исправлена вышестоящим прокурором.

Следует сразу оговориться, что ни в действующем Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», ни в УПК РФ определение понятия «вышестоящий прокурор» не дается.

Недостаточно четкое законодательное разрешение вопросов, связанных с определением полномочий прокуроров различного уровня, может приводить к возникновению проблемы соотношения процессуальных полномочий вышестоящего и нижестоящего прокурора.

В п. 14 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» указывается, что под вышестоящим прокурором следует понимать не только вышестоящего по должности по отношению к государственному обвинителю прокурора, но и его заместителя, имеющих в соответствии с уголовно-процессуальным законом право принести представление.

Уместно отметить, что в главе 471 УПК РФ, введенной в 2010 г., применительно к обжалованию судебных решений, вступивших в законную силу, законодатель уже прямо указал (ч. 2 ст. 4012 УПК РФ), что право обращения в суд кассационной инстанции предоставлено не только Генеральному прокурору Российской Федерации, прокурору субъекта Российской Федерации, приравненному к нему военному прокурору, но и их заместителям (аналогичное положение в главе 48 УПК РФ отсутствовало).

Таким образом, системное толкование ст. 129 Конституции Российской Федерации, положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и соответствующих статей УПК РФ позволяет сделать вывод, что вышестоящими по отношению к прокурорам города и района, приравненным к ним военным прокурорам являются прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные прокуроры и другие специализированные прокуроры и их заместители, Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители. Следовательно, если государственное обвинение по уголовному делу поддерживал помощник прокурора города, района и возникла необходимость обжалования судебного решения вышестоящим прокурором, апелляционное представление приносится прокурором города (района) либо его заместителем, если в судебном разбирательстве принимал участие заместитель прокурора города, района, то кассационное представление, как правило, приносится прокурором, возглавляющим соответствующую прокуратуру.

В случае же, когда государственное обвинение поддерживал прокурор района, апелляционное представление в необходимых случаях должно приноситься прокурором субъекта Российской Федерации или его заместителем.

На практике имеют место случаи, когда работники районных (городских) прокуратур в соответствии с данными им вышестоящими прокурорами поручениями поддерживают обвинение по делам, относящимся к подсудности областных и равных им по компетенции судов. Однако вносить представление на судебное решение такого суда, если по каким-либо причинам оно не было обжаловано участвовавшим в деле государ-

ственным обвинителем, как представляется, вправе лишь прокурор субъекта Федерации или его заместитель.

Необходимость в принесении представления вышестоящим прокурором возникает:

когда государственный обвинитель не может обжаловать судебное решение сам (в случае болезни, увольнения, иных непреодолимых обстоятельств);

в случае отказа государственного обвинителя от обвинения, если вышестоящий прокурор не согласен с такой позицией;

когда государственный обвинитель вопреки мнению вышестоящего прокурора не находит оснований для обжалования судебного решения.

Что касается принесения представления вышестоящим прокурором одновременно с представлением государственного обвинителя, то, как представляется, надлежит учитывать при этом следующие соображения. Одно дело, когда представление вышестоящего прокурора содержит более четкую и полную аргументацию в обоснование уже приведенных доводов, но совсем иначе будут восприниматься апелляционные представления, принесенные на одно и то же судебное решение лицами, осуществляющими от имени государства уголовное преследование, если эти представления содержат аргументы (правовые основания), противоречащие друг другу по вопросу, касающемуся существования уголовного дела (обоснованности и доказанности предъявленного подсудимому обвинения). По нашему мнению, ситуаций, когда государственный обвинитель и вышестоящий прокурор в апелляционных представлениях придерживаются противоположных позиций по вопросу о виновности подсудимого, необходимо избегать¹. Сторона обвинения, представленная государственным обвинителем и вышестоящим прокурором, должна выступать как единый субъект, действовать согласованно и непротиворечиво. Полярные точки зрения представителей стороны государственного обвинения по вопросам доказанности (недоказанности) деяния и виновности (невиновности) подсудимого по существу дискредитируют обвинение. Кроме того, суд не может быть поставлен перед необходимостью разрешать разногласия, возникшие внутри органа,

¹ Халулин А.Г., Решетова Н.Ю., Разинкина А.Н. Указ. соч.

осуществляющего уголовное преследование от имени государства и призванного обеспечивать законность и обоснованность обвинения. Если вышестоящий прокурор не согласен с позицией государственного обвинителя, он вправе заменить его на любом этапе, он может сам обжаловать судебное решение и либо лично участвовать в рассмотрении дела в суде апелляционной инстанции, либо поручить такое участие другому подчиненному ему должностному лицу.

Судебное решение может быть обжаловано как в целом, так и в отдельной его части (например, представление принесено только на несправедливость назначенного подсудимому наказания вследствие его чрезмерной мягкости или чрезмерной суровости).

Закон предоставляет право отзыва апелляционного представления только тому лицу, которое обжаловало судебное решение. Следовательно, вышестоящий прокурор, если он не согласен с представлением, внесенным государственным обвинителем, отозвать такое представление не может. В этом реализуется принцип самостоятельности государственного обвинителя, участвующего в рассмотрении уголовного дела.

Следует подчеркнуть, что Генеральный прокурор Российской Федерации ориентирует подчиненных прокуроров на исключительно взвешенное решение вопроса о достаточности оснований для принесения представления.

Согласно ст. 389²⁴ УПК РФ обвинительный приговор, определение, постановление суда первой инстанции по представлению прокурора либо жалобе потерпевшего, частного обвинителя, их законных представителей и (или) представителей могут быть изменены в сторону ухудшения положения осужденного, а оправдательный приговор – отменен с передачей дела на новое судебное разбирательство.

Однако ухудшение положения лиц, в отношении которых жалоба потерпевшего, частного обвинителя, их законных представителей и (или) представителей или представление прокурора не приносились, не допускается в силу запрета, содержащегося в ст. 389²⁴ УПК РФ.

Применительно к процессуальной функции прокурора можно выделить два относительно самостоятельных этапа –

апелляционное обжалование не вступившего в законную силу судебного решения и участие прокурора в разбирательстве уголовного дела судом апелляционной инстанции. Деятельность прокурора на каждом из этих этапов имеет существенные особенности и может осуществляться различными процессуальными лицами: участвовавшим в рассмотрении дела судом первой инстанции государственным обвинителем, который принес апелляционное представление и принимает участие в рассмотрении дела в апелляционном порядке; вышестоящим прокурором, обжаловавшим судебное решение; прокурором, принимающим участие только в рассмотрении уголовного дела судом апелляционной инстанции.

Оспаривание прокурором приговоров и иных судебных решений, вступивших в законную силу, существенно отличается от этой деятельности в суде апелляционной инстанции. Сущность кассационного производства состоит в том, что в таком порядке по кассационным жалобам (представлениям) проверяется законность вступивших в законную силу решений нижестоящего суда (ст. 401¹ УПК РФ), т.е. суд кассационной инстанции проверяет судебные решения только с точки зрения соблюдения нижестоящим судом требований материального и процессуального права.

Пересмотр в кассационном порядке вступивших в законную силу приговоров, определений и постановлений суда представляет собой дополнительную гарантию обеспечения законности судебных решений по уголовным делам путем выявления и устранения допущенных органами предварительного расследования или судом существенных нарушений уголовного закона (неправильное его применение) либо уголовно-процессуального закона, повлиявших на исход дела, в том числе искажающих саму суть правосудия и смысл судебного решения как акта правосудия.

Круг оснований для отмены или изменения судебного решения в кассационном порядке ввиду существенного нарушения (неправильного применения) уголовного и (или) существенного нарушения уголовно-процессуального законов в отличие от производства в апелляционной инстанции ограничен лишь такими нарушениями, которые именно повлияли на исход

уголовного дела, т.е. на правильность его разрешения по существу: на вывод о виновности (например, ввиду его обоснования недопустимыми доказательствами), на юридическую оценку содеянного, назначенное судом наказание и решение по гражданскому иску. Иными словами, неправосудность проверяемого в кассационном порядке решения должна находиться в необходимой причинно-следственной связи с выявленным нарушением закона, что не позволяет оценивать обжалованное решение как состоявшийся акт правосудия. Об этом требовании закона прокурор непременно должен помнить при подготовке кассационного представления.

При принесении кассационных представлений должна строго соблюдаться инстанционность, что означает недопустимость обращения в суд следующей кассационной инстанции, если представление о пересмотре вступившего в законную силу судебного решения не вносилось в суд нижестоящей кассационной инстанции, при этом должен быть соблюден установленный законом срок кассационного обжалования.

Очень важно отметить, что в случае обжалования судебного решения по основаниям, влекущим ухудшение положения осужденного, оправданного, лица, в отношении которого уголовное дело прекращено, обжалуемое судебное решение может быть пересмотрено не позднее одного года с момента вступления его в законную силу. Этот срок является пресекательным и восстановлению не подлежит (ст. 401⁶ УПК РФ). По истечении одного года с момента вступления обжалуемого судебного решения в законную силу поворот к худшему невозможен даже в тех случаях, когда постановление судьи о передаче кассационного представления (жалобы) на рассмотрение суда кассационной инстанции было вынесено до истечения этого срока.

Принесение кассационных представлений в соответствии с ч. 2 ст. 401² УПК РФ является полномочием Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей, которые вправе обращаться в любой суд кассационной инстанции, а также прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных прокуроров и их заместителей – они вправе вносить кассационные представления в президиумы верховных судов республик, краевых, областных судов, судов

городов федерального значения, судов автономной области и автономных округов, окружного (флотского) военного суда.

В то же время право принесения кассационных представлений не предоставлено транспортным, природоохранным и иным (кроме военных) специализированным прокурорам, действующим на правах прокуроров субъектов Российской Федерации. При необходимости обжаловать в кассационном порядке приговор или иное судебное решение эти специализированные прокуроры обращаются к прокурорам субъектов Российской Федерации или соответствующим военным прокурорам.

С ходатайствами о принесении кассационных представлений вправе обращаться к прокурорам, наделенным правом принесения таких представлений, не только участники уголовного судопроизводства, указанные в ст. 401² УПК РФ, но и иные лица, в том числе родственники осужденных, депутаты, представители правозащитных организаций. Генеральный прокурор Российской Федерации обязывает прокуроров рассматривать все обращения по поводу законности приговоров и иных судебных решений, вступивших в законную силу. Разумеется, Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации и их заместители вправе обращаться с кассационными представлениями и по собственной инициативе, независимо от поступления в прокуратуру каких-либо жалоб и ходатайств, а также в случае обнаружения нарушений закона, не указанных заявителем. На наш взгляд, рассмотрение прокуратурой всех обращений по поводу законности приговоров, вступивших в законную силу, также как и право прокуроров оспаривать такие приговоры по собственной инициативе, должны быть сохранены как отражающие осуществление законоохранительной и правозащитной функций прокуратуры.

При подготовке кассационного представления, участии в судебном заседании суда кассационной инстанции прокурору необходимо иметь в виду положение ст. 401¹⁷ УПК РФ, устанавливающей недопустимость внесения повторных или новых кассационных жалобы, представления по тем же или иным правовым основаниям, теми же или иными лицами в тот же суд кассационной инстанции, если ранее эти жалоба или представ-

ление в отношении одного и того же лица рассматривались этим судом в судебном заседании либо были оставлены без удовлетворения постановлением судьи. Это правило, по нашему мнению, означает, что если ранее осужденным, оправданным, потерпевшим, законным представителем в отношении какого-либо осужденного (оправданного, лица, в отношении которого уголовное дело прекращено) уже была подана кассационная жалоба, рассмотренная судом кассационной инстанции или отклоненная постановлением судьи, то участники уголовного судопроизводства с этой же стороны уже не вправе обращаться с жалобами (представлениями) в отношении этого же лица¹. По смыслу ст. 401¹⁷ УПК РФ установленный ею запрет на внесение повторных и новых кассационных жалобы или представления, если ранее эта жалоба или представление в отношении одного и того же лица рассматривались судом в судебном заседании либо были оставлены без удовлетворения постановлением судьи, ориентирован на упорядочение кассационного производства и исключение злоупотребления процессуальными правами. Вместе с тем, по нашему мнению, реализация права на кассационное обжалование одним из субъектов (например, осужденным или его защитником) не может ставить в зависимость от этого возможность реализации другим субъектом (например, прокурором или потерпевшим) предоставленного ему права на обжалование судебного решения, если только законность обжалуемого судебного решения уже не была предметом рассмотрения суда кассационной инстанции.

Не может считаться отклонением жалобы или представления возвращение их в соответствии со ст. 401⁵ УПК РФ, поскольку в этом случае они по существу не рассматривались, и в случае устранения недостатков, на которые указывалось судьей, жалоба или представление могут быть поданы вновь.

Отзыв кассационных представления или жалобы (п. 4 ч. 1 ст. 401⁵ УПК РФ), как представляется, также не является обстоятельством, препятствующим тому же лицу повторно обратиться в тот же суд кассационной инстанции с жалобой или представлением по тем же или иным правовым основаниям,

¹ Халулин А.Г., Решетова Н.Ю., Разинкина А.Н. Указ. соч.

даже если судьей уже вынесено постановление о прекращении кассационного производства.

С учетом того, что право на обращение с жалобой может быть реализовано осужденным, оправданным, лицом, уголовное дело в отношении которого прекращено, как самостоятельно, так и с помощью защитника, по нашему мнению, жалобу следует признавать повторной в тех случаях, когда жалоба одного из них (например, осужденного или его защитника) уже рассмотрена судьей суда кассационной инстанции в порядке, предусмотренном ст. 401⁸ УПК РФ.

Вполне обоснованными в связи с этим являются предложения И.С. Дикарева предоставить вышестоящему прокурору полномочие отзывать кассационное представление, внесенное нижестоящим прокурором; изменить редакцию ст. 401¹⁷ УПК РФ, посвященную недопустимости внесения повторных и новых кассационных жалоб и представлений, предусмотреть право судей приостанавливать исполнение приговора в какой-либо части¹.

Представляется также необходимым возратить право прокурора приносить протест (а не представление) на судебные решения. Наименование «протест» не было включено в УПК РФ из соображений якобы «равноправия сторон». Однако, как известно, процессуальное равноправие определяется предоставленными законом равными возможностями представлять доказательства, заявлять ходатайства, излагать суду свою позицию по уголовному делу, а в данном случае – также равными для стороны обвинения и стороны защиты возможностями обжаловать приговор, как не вступивший, так и вступивший в законную силу. Равноправие сторон, на наш взгляд, не определяется наименованием ходатайства о пересмотре приговора (протест, жалоба), если УПК РФ устанавливает единый порядок рассмотрения этих ходатайств и равные права сторон в суде апелляционной и кассационной инстанции.

Следует также сохранить право прокурора приносить протесты как в интересах обвинения, так и в интересах подсудимо-

¹ Дикарев И.С. Надзорно-кассационная форма пересмотра судебных решений в уголовном процессе: теоретические основы и пути совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 212–245.

го и участие прокурора во всех судебных инстанциях, вне зависимости от того, что – протест (представление) или жалоба – является основанием для рассмотрения дела.

И совершенно обоснованным является вывод о том, что прокурор – единственный представитель государства, отражающий публичный интерес, который вправе оспаривать судебные постановления (постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.01.2014 № 2 «О применении судами норм главы 47¹ УПК РФ, регулирующих производство в суде кассационной инстанции»). Таким правом не наделены, например, следователи, дознаватели, руководители следственных органов и органов дознания.

Деятельность прокурора по оспариванию судебных решений по уголовным делам в суде апелляционной и кассационной инстанции осуществляется им от имени Российской Федерации и является реализацией его функций, определенных как УПК РФ, так и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

В.Н. Титова,
профессор кафедры Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

**Проблемы реализации прокурором полномочий,
предусмотренных статьей 17 Федерального закона
от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием
расходов лиц, замещающих государственные должности,
и иных лиц их доходам»**

Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Закон № 230-ФЗ) явился определенным инструментом частичного исполнения ст. 20 Конвенции Организации Объединенных Наций против

коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г., которая называется «Незаконное обогащение».

Суть данной статьи состоит в обязанности государств, ратифицировавших данную конвенцию, признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать.

Пока наше государство не готово ввести соответствующую норму в УК РФ, но при этом пошло на более мягкую, но все-таки достаточно действенную и ощутимую меру нежелательных последствий для тех должностных лиц, которые не могут объяснить источник своих доходов, потраченных ими на определенные материальные приобретения.

Рассматриваемый закон устанавливает контроль за расходами лиц, замещающих (занимающих): государственные должности Российской Федерации, в отношении которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлен иной порядок осуществления контроля за расходами; должности членов Совета директоров Центрального банка Российской Федерации; государственные должности субъектов Российской Федерации; муниципальные должности; должности федеральной государственной службы; должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации; должности муниципальной службы; должности в Банке России; должности в государственных корпорациях; должности в Пенсионном фонде Российской Федерации, Фонде социального страхования Российской Федерации, Федеральном фонде обязательного медицинского страхования; должности в иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов; отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами; супруг (супругов) и несовершеннолетних детей лиц, замещающих (занимающих) вышеперечисленные должности.

Обязательным признаком тех, кто должен отчитываться о своих расходах, является обязанность представлять сведения о

своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Следует обратить внимание, что контроль может и должен осуществляться не за всем имуществом должностного лица, а только за сделками по приобретению: земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций, совершенными им, его супругой (супругом) и (или) несовершеннолетними детьми в течение отчетного периода, если общая сумма таких сделок превышает общий доход этого лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих отчетному периоду. Это также можно рассматривать как некоторое отступление от ст. 20 Конвенции, предусматривающее более мягкую позицию со стороны государства относительно объектов, подлежащих контролю.

В соответствии со ст. 3 Закона № 230-ФЗ указанные лица в установленный срок для представления сведений о доходах должны одновременно сообщить данные и о вышеперечисленных сделках и об источниках получения средств, за счет которых совершены эти сделки.

Наличие достаточной информации о том, что данным лицом представлены ложные сведения о своих расходах, является основанием для принятия решения об осуществлении контроля за расходами должностного лица.

Такая информация может быть представлена должностными лицами всех тех органов, которые перечислены выше, а также правоохранительными органами, постоянно действующими руководящими органами политических партий, общероссийских общественных объединений, Общественной палатой Российской Федерации, общероссийскими средствами массовой информации.

Информация анонимного характера не может служить основанием для принятия решения об осуществлении контроля, хотя именно такие сообщения и являются зачастую действенным сигналом для эффективной проверки.

Сама процедура контроля достаточно громоздкая и состоит из следующих этапов:

1. Принятие решения об осуществлении контроля за расходами.

2. Истребование от лица сведений:

о его расходах, а также о расходах его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

об источниках получения средств, за счет которых совершена такая сделка.

3. Проверка достоверности и полноты сведений, представленных лицом в кадровую службу, а также сведений о расходах, представленных в ходе осуществления контроля.

4. Определение соответствия расходов лица, а также расходов его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей по каждой сделке их общему доходу.

5. Подготовка и представление доклада о результатах контроля за расходами уполномоченному лицу.

6. Принятие уполномоченным лицом решения о проведении контроля или об отказе в его проведении.

Детальный анализ каждого из перечисленных этапов показывает, что возникает много непредусмотренных законом ситуаций, возникающих при его практическом применении. Так, например, в случае увольнения лиц, в том числе по собственному желанию, принятие решения в отношении него об осуществлении контроля невозможно. Таким образом, предоставляется возможность или уволиться работнику совсем или на какое-то время, а затем вновь принять его на должность. Никакого контроля в этом случае за ним проводиться не будет.

Поэтому трудно не согласиться с мнением тех работников прокуратуры, которые предлагают в целях повышения эффективности реализации рассматриваемого антикоррупционного института внести изменения в Закон № 230-ФЗ и предоставить уполномоченным лицам право принимать решение об осуществлении контроля за расходами и в отношении бывших служащих, прекративших свои полномочия лиц, замещавших указанные должности. При этом следует предусмотреть возможность принятия такого решения в течение двух лет после их увольнения (по аналогии с ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ).

Не совсем логичным является и то, что под контроль не попадают руководители государственных и муниципальных

учреждений и предприятий, которые также нередко подвержены коррупционным рискам.

Законом не регулируется процедура осуществления проверки достоверности сведений, в связи с чем следует руководствоваться указами Президента РФ от 21.09.2009 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению» и № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации».

Данные указы утвердили соответствующие положения о проведении проверки представляемых должностными лицами данных о полученных доходах.

При осуществлении проверки должностные лица вправе: проводить беседу с гражданином или государственным служащим; изучать представленные гражданином или государственным служащим сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и дополнительные материалы; получать от гражданина или государственного служащего пояснения по представленным им сведениям о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и материалам.

Для подтверждения достоверности и полноты сведений, представленных гражданином в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, уполномоченные должностные лица вправе направлять в установленном порядке запросы в правоохранительные органы, соответствующие государственные и территориальные органы, на предприятия, в учреждения, организации и общественные объединения, в кредитные организации, налоговые органы Российской Федерации и органы, осуществляющие государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, об имеющихся у них сведениях: о доходах, об имуществе и обязательствах имуще-

ственного характера гражданина или государственного служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Кроме того, допускается наводить справки у физических лиц и получать от них информацию с их согласия, осуществлять анализ сведений, представленных гражданином или государственным служащим в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции.

Предусмотрена возможность направления запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий, перечень которых при этом ограничен.

Руководители государственных органов и организаций, в адрес которых поступил запрос, обязаны организовать исполнение запроса в срок, указанный в нем, но не превышающий 30 дней со дня его поступления.

На руководителе органа (организации) или руководителе соответствующей кадровой службы лежит обязанность уведомления в письменной форме государственного служащего о начале в отношении него проверки и проведения в случае обращения государственного служащего беседы с ним, в ходе которой он должен быть проинформирован о том, какие сведения, и соблюдение каких требований к служебному поведению подлежат проверке.

По окончании проверки соответствующая кадровая служба обязана ознакомить государственного служащего с результатами проверки.

Предусмотрены также и определенные права государственного служащего, согласно которым он может давать пояснения в письменной форме: в ходе проверки и по результатам проверки; представлять дополнительные материалы и давать по ним пояснения в письменной форме.

Между тем данные указы касаются проверки только сведений о доходах, но не о расходах. Поэтому логично было бы внести соответствующие изменения в данные указы. Но целесообразнее разработать отдельное положение о порядке проведения проверки требований Закона № 230-ФЗ, в котором должно быть четко определено, какой документ будет свидетельствовать о результатах проверки, в какой форме он должен быть составлен, в какие сроки и какие данные содержать для

последующего направления в органы прокуратуры для принятия мер в порядке ст. 17 Закона № 230-ФЗ.

В настоящее время данный вопрос не регламентирован.

В ходе четвертого этапа контроля за расходами проводится анализ всех собранных материалов, делается вывод о соответствии расходов доходам лица или несоответствии, что отражается в докладе кадровой службы.

На последнем этапе контроля за расходами лицо, принявшее решение о его осуществлении, при наличии оснований (вывода о совершении коррупционного правонарушения) вносит предложения о применении мер юридической ответственности и (или) о направлении материалов, полученных в результате осуществления контроля за расходами, в органы прокуратуры и (или) иные государственные органы в соответствии с их компетенцией.

Вместе с тем законодателем не определена форма направления прокурору материалов осуществления контроля за расходами.

Согласно ст. 17 Закона № 230-ФЗ Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры при получении материалов в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых лицом, замещающим (занимающим) одну из должностей, указанных в п. 1 ч. 1 ст. 2 Закона № 230-ФЗ, не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

К сожалению, конкретный дальнейший механизм действий прокурора в данном Законе не прописан, что в какой-то мере компенсируется приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.04.2015 № 179 «О реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам», и об организации прокурорского надзора за ис-

полнением данного Федерального закона», которым определены единые подходы при осуществлении прокурорами полномочий в соответствии со ст. 17 указанного Закона.

Поступившие в органы прокуратуры материалы контроля за расходами рассматриваются в кратчайшие сроки, не превышающие 30 дней, при этом при недостаточности и неполноте поступивших материалов от органов, их представивших, могут истребоваться дополнительные материалы, полученные в ходе осуществления контроля.

По результатам рассмотрения поступивших материалов *составляется соответствующее мотивированное заключение.*

В случае отсутствия оснований для обращения в суд указанное заключение направляется в Генеральную прокуратуру РФ.

При подаче в суд иска об обращении имущества в доход государства прокурор одновременно инициирует принятие судом мер по обеспечению иска. К сожалению, с момента начала проведения контроля уполномоченным органом до поступления материалов прокурору и принятия им решения об обращении с иском в суд проходит достаточный период для того, чтобы заинтересованное лицо распорядилось тем имуществом, в отношении которого оно не может представить достоверные сведения о том, на какие законные средства оно приобретено.

В связи с этим в целях повышения эффективности реализации рассматриваемого антикоррупционного института некоторыми прокурорскими работниками вносятся предложения о дополнении Закона № 230-ФЗ положениями, предусматривающими возможность установления запрета по решению суда на совершение лицом, в отношении которого принято решение об осуществлении контроля за расходами, сделок по отчуждению имущества по факту приобретения которого осуществляется контроль за расходами.

Именно такие изменения могут обеспечить возможность не только предъявления прокурором иска в порядке ст. 17 Закона № 230-ФЗ, но и реальную возможность обратить в доход государства соответствующее имущество.

Для того чтобы обратиться с иском в суд, прокурор должен быть уверен в достоверности и полноте сведений, предо-

ставленных ему уполномоченным органом, поэтому приказ № 179 обязывает его все тщательно проверить.

А что делать в тех случаях, когда прокурор придет к выводу о том, что проверка проведена не в полном объеме? Проведение повторной или какой-либо дополнительной контрольной проверки Законом № 230-ФЗ не предусмотрено.

Проведенное Генеральной прокуратурой Российской Федерации обобщение о деятельности прокурора по исполнению требований ст. 17 Закона № 230-ФЗ показало, что прокуроры в подобных случаях направляют представления в органы и кадровые службы, проводившие проверки, с указанием на неполноту их действий, процедурные и иные нарушения. Как правило, в 88% случаев такие представления прокуроров удовлетворяются¹.

Кроме того, возникает еще одна сложная проблема. В соответствии со ст. 235 ГК РФ, предусматривающей основания прекращения права собственности, принудительное изъятие у собственника имущества не допускается, кроме случаев, когда по основаниям, предусмотренным законом, производится обращение по решению суда в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы. Но ведь в стоимость такого имущества могут быть вложены и законные доходы, полученные или накопленные за более длительный срок (чем за отчетные три года) супругом (супругой) или другими родственниками, не обязанными декларировать свои доходы и расходы. Например, автомашина частично куплена на обоснованные (подтвержденные) доходы, а частично – нет. Возникает вопрос как у прокуроров, так и у судей, можно ли изымать в доход государства всю автомашину или должна взыскиваться только часть ее стоимости.

Это одна из тех важных проблем, без разрешения которой прокуроры не рискуют идти с исками в суд. Поэтому практика применения прокурорами таких мер минимальна. По итогам вышеназванного обобщения выяснилось, что всего за период

¹ Обзор практики реализации прокурорами полномочий, предусмотренных Федеральным законом № 230-ФЗ, от 29.02.2016 № 86-13-2016/Ип1713-16.

действия Закона № 230-ФЗ прокурорам поступило всего 15 материалов по всей России, по которым в суд предъявлено 11 исков, из которых на момент проведения обобщения (февраль 2016 г.) было удовлетворено всего 5, в удовлетворении 2 исков отказано, остальные находились на рассмотрении.

Так, в связи с тем что законодателем не урегулирован вопрос об объеме имущества, подлежащего обращению в доход государства в соответствии со ст. 17 Закона № 230-ФЗ, Верховный Суд Республики Башкортостан определением от 03.03.2016 приостановил рассмотрение гражданского иска, предъявленного прокурором к гр. Колесник Е.В. и Колесник А.Ю., и направил соответствующий запрос в Конституционный Суд Российской Федерации.

Безусловно, вопросы, связанные с противодействием коррупционным проявлениям, в том числе с лишением взяточников и других нечестных на руку лиц владения незаконно нажитым имуществом, требуют глубокого осмысления и внесения изменений и дополнений не только в Закон № 230-ФЗ.

Содержание

<i>Агутин А.В.</i> Социокультурные основания прокурорской деятельности.....	3
<i>Хатов Э.Б.</i> Информационно-аналитическое обеспечение координации прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.....	15
<i>Смирнова О.В.</i> К вопросу о реализации прокурором полномочий в гражданском процессе по предъявлению исковых заявлений.....	25
<i>Савельева А.В.</i> К вопросу о реализации прокурором полномочий в арбитражном процессе.....	29
<i>Черепанова И.В.</i> Полномочия прокурора, применяемые при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях.....	35
<i>Расторопов С.В.</i> Уголовно-правовая оценка осуществления законности медицинской деятельности в контексте состояния крайней необходимости, предусмотренной статьей 39 УК РФ.....	44
<i>Халиулин А.Г.</i> Полномочия прокурора по оспариванию судебных решений по уголовным делам в суде апелляционной и кассационной инстанции.....	53
<i>Титова В.Н.</i> Проблемы реализации прокурором полномочий, предусмотренных статьей 17 Федерального закона от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам».....	65

**Вопросы развития и реализации
полномочий прокуроров**

Сборник статей

Подписано в печать 24.03.2017. Формат 60x90/16. Печ.л. 4,75.
Тираж 200 экз. Заказ 17.

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