

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ЗАКОННОСТИ И ПРАКТИКА
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Сборник материалов
круглого стола аспирантов
и молодых ученых Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации
(г. Москва, 22 марта 2017 г.)

Москва • 2017

УДК 340.131.4
ББК 67.721-91
П78

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

Рецензенты:

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

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

П78 Проблемы обеспечения законности и практика прокурорского надзора: сб. материалов круглого стола аспирантов и молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (г. Москва, 22 марта 2017 г.) / [под ред. А.Ю. Винокурова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017. – 120 с.

В сборник включены статьи участников круглого стола – аспирантов и молодых ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, состоявшегося 22 марта 2017 г., в которых рассматриваются вопросы состояния законности и практики прокурорского надзора в различных сферах.

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

УДК 340.131.4
ББК 67.721-91

© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2017

Вступительное слово

В Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации уделяется значительное внимание развитию научного потенциала молодых ученых. Ежегодно на факультете подготовки научных кадров Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации проводятся заседания круглого стола, на которых молодые ученые обсуждают состояние законности в Российской Федерации и актуальные проблемы прокурорской деятельности.

22 марта 2017 г. в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации состоялся очередной круглый стол с участием молодых ученых на тему «Проблемы обеспечения законности и практика прокурорского надзора».

Заседание круглого стола проходило под председательством проректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации кандидата юридических наук Виктора Васильевича Казакова. С вступительным словом к молодым ученым обратилась декан факультета подготовки научных кадров Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации Людмила Джамалутдиновна Зацепя.

В заседании круглого стола приняли участие научные работники, аспиранты, соискатели и студенты. Доклады выступающих вызвали оживленные дискуссии среди участников круглого стола, что свидетельствует о значимости и актуальности рассмотренных вопросов.

По итогам заседания круглого стола составлен сборник тезисов докладов его участников. Сборник материалов круглого стола предназначен для работников органов прокуратуры, правоохранительных и контрольно-надзорных органов, научных и педагогических работников, аспирантов, соискателей и студентов юридических вузов и факультетов.

*К.А. Комогорцева,
Председатель Совета молодых ученых Академии
Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
старший научный сотрудник НИИ Академии
Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

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

Прокурорский надзор за законностью отказа в возбуждении уголовного дела

Законность, как известно, является общеправовым принципом, закрепленным в ч. 2 и 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации. В сфере уголовного судопроизводства, включая стадию возбуждения уголовного дела, законность выражается, прежде всего, в точном и неуклонном соблюдении и исполнении требований уголовно-процессуальных и иных подлежащих применению правовых норм государственными органами и должностными лицами, осуществляющими уголовное преследование. В соответствии с ч. 4 ст. 7 УПК РФ законность предполагает не только неукоснительное соблюдение и исполнение должностными лицами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, норм как уголовно-процессуального, так и уголовного закона, но и обоснованность принятия процессуальных решений.

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации прокурор, участвуя на первоначальном этапе досудебного производства, осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, защищает публичный интерес, обеспечивая законность и обоснованность принимаемых решений органами предварительного расследования, в частности при проверке сообщений о преступлениях.

Законный отказ в возбуждении уголовного дела является гарантией прав и свобод человека и гражданина, ограждая его от невызываемого реальной необходимостью процессуального принуждения, неправомерного привлечения к уголовной ответственности в случае возбуждения уголовного дела без надлежащих к тому оснований. Незаконное, необоснованное решение об отказе в возбуждении уголовного дела, наоборот, создает угрозу для осуществления прав и законных интересов лич-

ности, прежде всего лица, которому совершенным преступлением причинен вред. Подобное решение лишает потерпевшего защиты и помощи государства. Более того, способствует устойчивому недоверию общества к правоохранительным органам, в то время как первоочередным назначением уголовного судопроизводства является защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений.

Следует заметить, что ошибки, допущенные при принятии решения о возбуждении уголовного дела, как правило, могут быть исправлены на последующих стадиях уголовного судопроизводства в отличие от ошибок, допущенных при принятии решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Характерной особенностью данного решения является то, что оно влечет за собой прекращение уголовно-процессуальной деятельности. В связи с этим законность и обоснованность постановления об отказе в возбуждении уголовного дела нуждаются в особом внимании прокуроров.

Законность принятия следователем, дознавателем решения об отказе в возбуждении уголовного дела по материалам проверки сообщения о преступлении заслуживает постоянного внимания прокуроров также потому, что, как показывает анализ практики деятельности органов предварительного расследования, незаконные отказы в возбуждении уголовного дела довольно широко распространены.

Так, в 2016 г. из 5 067 850 выявленных органами прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов на досудебных стадиях уголовного судопроизводства нарушений законов 3 778 553, или 74,5%, допущены органами дознания и предварительного следствия при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении. При этом в качестве реагирования на указанные нарушения прокурорами или по их инициативе отменено 2 494 172 постановления дознавателей и следователей об отказе в возбуждении уголовного дела (70% от количества всех постановлений, вынесенных органами предва-

рительного следствия и дознания в стадии возбуждения уголовного дела)¹.

Как показывает правоприменительная практика, именно на прокурора, осуществляющего от имени государства надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, возлагается в основном обязанность по созданию условий для реализации принципа охраны прав и свобод человека и гражданина. При выявлении незаконности, необоснованности отказа в возбуждении уголовного дела прокурор вправе и обязан отменить соответствующее постановление дознавателя или следователя. Хотя он может инициировать отмену незаконного решения, например, следователя путем направления руководителю следственного органа требования об устранении нарушений федерального законодательства, чаще прокуроры восстанавливают законность сами путем вынесения постановления об отмене незаконного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Обстоятельства, выступающие основаниями для вывода о незаконности решения об отказе в возбуждении уголовного дела и вызывающие необходимость адекватного прокурорского реагирования, довольно разнообразны и всякий раз требуют от прокурора тщательной оценки с учетом всех возможных нюансов и последствий. Вместе с тем, как показывает практика, часто они вполне типичны и прокурор обязан иметь должное представление о таких обстоятельствах.

По результатам рассмотрения материалов процессуальных проверок, на основании которых принимаются решения об отказе в возбуждении уголовного дела, можно сказать, что весьма часто данные решения принимаются преждевременно и именно поэтому в последующем отменяются прокурорами. Наиболее распространены нарушения прав граждан в стадии возбуждения уголовного дела, состоящие в незаконных решениях об отказе в возбуждении уголовного дела при наличии очевидных признаков преступления, фальсификации материалов проверок.

¹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь – декабрь 2016 г. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/> (дата обращения: 06.03.2017).

Дознаватели и следователи в процессе проверок сообщений о преступлении не всегда выясняют реальные обстоятельства произошедшего, допускают предвзятость и субъективизм, зачастую фальсифицируют объяснения заявителей и очевидцев, умышленно искажая истинную картину происшествия.

Следует иметь в виду, что если прокурор сам не выявит незаконность, необоснованность постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, то за него это могут сделать адвокаты, имеющие в настоящее время возможность принимать деятельное участие в стадии возбуждения уголовного дела в качестве представителей заявителей и лиц, пострадавших от преступления.

Ряд ученых высказывают мнение о том, что необходимо если не полностью восстановить утраченные полномочия прокуроров на стадии возбуждения уголовного дела, то хотя бы существенно расширить полномочия прокуроров на этой стадии уголовного процесса¹.

Верховный Суд Российской Федерации отмечает, что в сфере законности и соблюдения конституционных прав граждан имеются большие проблемы. Участники уголовного судопроизводства вынуждены обращаться в суд, не найдя справедливости при обращении в органы предварительного расследования и прокуратуру. Это говорит о том, что, несмотря на огромные усилия, органы прокуратуры в силу загруженности не в состоянии обеспечить эффективный надзор за предварительным следствием.

Законодатель, зная о негативной ситуации в стадии возбуждения уголовного дела, не меняя объем полномочий прокуроров, находится в постоянном поиске правовых инструментов, которые, по его мнению, помогут решить проблемы законности и обоснованности данных решений.

¹ Горюнов В., Макаров К. Прокурор как субъект уголовного преследования // Законность. 2013. № 4. С. 8; Сычев Д.А. Уголовно-процессуальные функции прокурора, осуществляемые в ходе досудебного производства // КриминалистЪ. 2013. № 1. С. 48; Чубыкин А. В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 157.

Изменения, внесенные в Уголовно-процессуальный кодекс Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ, существенно урезали процессуальные полномочия прокурора по сравнению с прежней редакцией ст. 37 УПК РФ.

В соответствии с межведомственным приказом на прокуроров возлагается обязанность при осуществлении надзора за законностью принятых решений организовать учет поступающих решений об отказе в возбуждении уголовного дела¹.

Вызывает немало вопросов п. 3.2 совместного приказа, в котором прокурору предписывается оценивать законность и обоснованность решений об отказе в возбуждении уголовного дела по копиям постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. Лишь в случае вопросов (жалобы заинтересованных лиц и т.д.), возникающих при проверке законности принятого решения, он вправе запрашивать по мотивированному запросу материалы проверки и оценивать их законность вместе с постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела. Из этого следует, что прокуроры должны сфокусировать свое внимание на вопросах, решаемых при окончании предварительного расследования и на стадиях судебного разбирательства.

В то же время ранее изданным приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия»² от прокуроров при надзоре за законностью принятых решений об отказе в возбуждении уголовного дела требуется выполнять действия, которые невозможно выполнить, оценивая законность принятия постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела по их копиям. Указанным документом предписывается проводить соответствующую проверку по материалам, а не по копиям по-

¹ Совместный приказ Генерального прокурора РФ, МВД России, ФСБ России, СК России, ФТС России, ФСИН России, Минобороны России, ФССП России, МЧС России от 26.03.2014 № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях».

² Законность. 2011. № 12.

становлений, устанавливая, в частности, не применялись ли по отношению к заявителю, изменившему свое первоначальное обращение или объяснение, незаконные рычаги воздействия, правильно ли применялись нормы процессуального и материального права, направлено ли заявителю уведомление о результатах разрешения его сообщения, разъяснено ли ему право на обжалование принятого решения и порядок его обжалования.

Для ликвидации правового вакуума, когда часть полномочий на стадии возбуждения уголовного дела была передана от прокуроров к руководителям органов предварительного расследования, необходимо модернизировать уголовно-процессуальное законодательство.

Как ни странно, среди полномочий прокурора, перечисленных в ст. 37 УПК РФ и составляющих основу его процессуального статуса, отсутствует полномочие истребовать материалы проверки сообщения о преступлении для установления законности или незаконности постановления следователя, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела. Прокурор наделен правом истребовать и проверить законность и обоснованность решений следователей или руководителей следственных органов об отказе в возбуждении, прекращении либо приостановлении уголовного дела (п. 5¹ ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Возникает вопрос: как можно истребовать законность и обоснованность решений? Это доступно пониманию не каждого. Правом же получения копии постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, корреспондирующим соответствующей обязанности дознавателя, следователя по направлению ему копии данного постановления, прокурор и ранее обладал. А вот вопрос о праве истребования прокурором материалов проверки сообщения о преступлении как от следователя, так и от дознавателя до сих пор остается открытым. Разумеется, прокуроры стараются формировать практику предоставления им органами предварительного расследования «отказных материалов», но это обеспечивается в большей степени за счет авторитета прокурора, в то время как все отношения прокурора с поднадзорными органами должны быть вполне правовыми. В связи с этим заслуживает внимания предложение изменить ч. 4

ст. 148 УПК РФ, изложив ее в следующей редакции: «4. Копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется заявителю, а также прокурору вместе с материалами проверки сообщения о преступлении».

Несмотря на возвращение прокурорам некоторых из утраченных в 2007 г. полномочий, этим пока мало что изменяется в ослабленном на сегодняшний день механизме надзора. В уголовном судопроизводстве, в котором на основании закона допускается использование наиболее существенных ограничений прав и свобод граждан, прокурорскому надзору необходимо представлять собой реальный, а не декларативный инструмент утверждения законности.

В современных условиях выявление укрытых от учета преступлений становится более сложным, отсутствие реальных методов воздействия, несовершенство законодательства в этой части влекут за собой массовое нарушение прав граждан. Полагаем, что с целью реального обеспечения процессуальных гарантий участников уголовного процесса необходимо модернизировать механизм и процессуальные формы контроля и надзора за деятельностью органов предварительного расследования на стадии возбуждения уголовного дела.

Формирование уголовно-процессуального права России и соседней страны Украины, имеющих длительную общую историю, в последние годы осуществляется самостоятельно. В 2012 г. в Украине принят новый (действующий в настоящее время) Уголовно-процессуальный кодекс, который содержит ряд существенных отличий от положений УПК РФ в части полномочий прокурора на стадиях досудебного производства, в том числе при возбуждении уголовного дела.

Например, в соответствии с положениями УПК Украины с целью надлежащего, своевременного обеспечения прав потерпевшего от преступления прокурор наделен процессуальной функцией внесения сведений о совершенном преступлении в Единый реестр досудебных решений (ЕРДР), а также изменения правовой квалификации, фактических обстоятельств события при утверждении вносимых сведений о преступлении в си-

стему ЕРДР следователем. В случаях установления прокурором фактов укрытия от регистрации заявлений и сообщений о криминальных правонарушениях он имеет право, точнее обязанность, самостоятельно внести сведения в ЕРДР и в соответствии с соблюдением правил подследственности передать имеющиеся у него материалы в орган предварительного расследования, поручив проведение досудебного расследования.

В России и Украине в процедуре досудебного производства на первоначальном этапе имеются свои особенности: существование стадии возбуждения уголовного дела в уголовном процессе способствует констатации правоохранительными органами в соответствующем постановлении о возбуждении либо отказе в возбуждении уголовного дела того, что преступление имело место либо не имело. Это позволяет «включать» юридическую процедуру, необходимую для конкретного случая. Однако после отказа украинского законодателя от процедур, осуществляемых в начальной стадии досудебного производства (возбуждения уголовного дела), такая возможность для правоохранительных органов утрачена. Это позволяет проводить процессуальные действия уже по начатому уголовному делу (расследованию), внесенному в ЕРДР, в более сжатые сроки, что контролируется непосредственно прокурором в целях надлежащего обеспечения процессуальных гарантий участников досудебного производства.

Для эффективного обеспечения прав и свобод личности в стадии возбуждения уголовного дела представляется необходимым решить вопросы оптимизации процедуры приема сообщений о преступлениях, порядка и содержания их проверки, принятия решений и др.

О.А. Большакова,
магистрант Института
прокуратуры МГЮА

**О возможностях повышения эффективности
прокурорского надзора за исполнением законов
о розыске без вести пропавших людей**

Прокурорский надзор за исполнением законов о розыске без вести пропавших людей – важный и сложный участок прокурорской деятельности. Его значение не подлежит сомнению. Бездействие правоохранительных органов по заявлениям о без вести пропавших и ослабление прокурорского надзора на этом участке негативно влияют на эффективность проведения розыскных мероприятий по установлению судьбы исчезнувших людей, обуславливают несвоевременность выявления признаков преступлений в обстоятельствах их исчезновения, утрату возможностей оперативно установить и изобличить совершивших их лиц, т.е. решить задачи, установленные в ч. 2 ст. 21 УПК РФ.

Так, в практике органов внутренних дел имеют место случаи принятия процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела по сообщениям о безвестном исчезновении лиц при наличии обстоятельств, свидетельствующих о признаках совершенного преступления. Однако сотрудниками оперативно-розыскных органов изначально предполагается версия о произошедшем с заявленным в розыск лицом несчастного случая или о его нежелании сообщать родственникам либо знакомым о месте своего нахождения, в то время как при оценке обстоятельств нельзя исключать версию о совершении в отношении него преступления. Например, по поступившему в отдел внутренних дел по Собинскому району Владимирской области заявлению гр-ки З. от 28.08.2014 о безвестном исчезновении ее супруга гр-на З., в котором отсутствовали объективные данные о намерении пропавшего сменить место пребывания, органом дознания 26 ноября 2014 г. вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Этот факт остался без реагиро-

вания межрайонной прокуратуры. Только почти полгода спустя 7 мая 2015 г. постановление органа дознания было отменено по инициативе прокуратуры Владимирской области, материал для проведения проверки направлен в следственный отдел следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Владимирской области. Однако уголовное дело по данному факту не возбуждалось, а 17 сентября 2015 г. следователь вынес постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

Изучение материалов надзора на этом участке при прохождении практики в органах прокуратуры показывает, что возможность оказания прокурорами позитивного влияния на качество розыска без вести пропавших затрудняют следующие факторы:

недостатки в организации и осуществлении оперативно-розыскной деятельности по розыску пропавших без вести людей, волокита в возбуждении и расследовании возбужденных по таким фактам дел, что негативно влияет на раскрываемость преступлений, жертвами которых становятся числящиеся в розыске люди (убийств, похищений человека и др.);

слабый ведомственный и процессуальный контроль за полнотой проверок сообщений о безвестном исчезновении людей, расследованием возбужденных по таким фактам дел;

организационные и практические недостатки прокурорского надзора за исполнением законов о розыске без вести пропавших лиц.

На последнее обстоятельство обращалось внимание руководителей органов прокуратуры всех звеньев в информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 08.04.2015 № 36-38-2015 «О практике прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности по розыску без вести пропавших и лиц, скрывшихся от органов предварительного расследования и суда».

Кроме того, на возможность оказания прокурорами позитивного влияния на качество розыска без вести пропавших лиц влияет недостаточность нормативного правового регулирова-

ния этой деятельности правоохранительных органов в соответствии с компетенцией каждого из них. В основном она регулируется ведомственными нормативными правовыми актами, подавляющее большинство которых издано МВД России. Только в Федеральном законе от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» задача розыска без вести пропавших лиц выделена как задача оперативно-розыскных, но не других органов. Поэтому представляется, что по данному вопросу должен быть подготовлен и издан специальный Федеральный закон «О розыске без вести пропавших лиц».

Однако в существующих правовых условиях прокуроры должны оперативно изучать полноту проверки заявлений, розыскных дел, которые заводятся по заявлениям о без вести пропавших лицах, контролировать своевременность заведения розыскных дел, хотя, как обоснованно отмечает Е.Л. Никитин, «исчезновение граждан не всегда связано с преступным посягательством»¹. При установлении признаков преступления прокурор должен обеспечивать незамедлительную передачу материалов в следственные органы. Это означает обязанность прокуроров в каждом случае продуманно решать вопрос об оценке достаточности признаков преступления в материалах проверки обстоятельств исчезновения лица без вести. В противном случае направленные ими в следственные органы постановления могут быть обжалованы вышестоящему прокурору из-за разногласий между прокурорами и следователями, руководителями следственных органов, по-разному оценивающими эти обстоятельства.

Издание совместного приказа МВД России, Генерального прокурора Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации от 16.01.2015 № 38/14/5 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц» (далее – Инструкция) способствовало достаточно определенному установлению

¹ Никитин Е.Л. О задачах оперативно-розыскной деятельности и особенностях прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД // Криминалистика. 2015. № 2 (17). С. 36.

обязанностей сотрудников этих правоохранительных органов в рассматриваемой сфере. В п. 10 этой Инструкции перечислены обстоятельства, которые могут свидетельствовать о признаках совершения преступления в отношении без вести пропавшего лица. Особенное внимание обращается на получение исчерпывающих данных о без вести пропавшем лице. С.В. Бажанов обоснованно пишет: «Когда речь заходит о таких объектах розыска, как физические лица, предполагается наличие в распоряжении субъекта розыскной деятельности данных, позволяющих индивидуализировать, а значит, отождествить при обнаружении»¹.

В Инструкции названы данные, которые могут быть достаточным основанием для возбуждения уголовного дела. Однако представляется, что ими являются и другие основания для его возбуждения. Например, на признаки преступления может указывать установление факта соединения с мобильного телефона разыскиваемого лица после его исчезновения с другим абонентом. Поэтому проведение такой проверки в связи с этим обстоятельством должно быть предусмотрено названной Инструкцией. Однако прокуроры и сами должны проявлять инициативу в ее проведении.

Думается также, что в Инструкции следует предусмотреть обязанность органов дознания незамедлительно сообщать прокурору о поступлении заявления о без вести пропавшем человеке. В противном случае прокурору затруднительно сразу по истечении 10 суток выяснить, насколько полно проведена проверка заявления, поскольку он не знает о его поступлении. Поэтому предлагаем п. 22 Инструкции изложить в следующей редакции:

«22. Руководитель органа внутренних дел Российской Федерации, уполномоченный на осуществление оперативно-розыскной деятельности, по поступлении заявления о без вести пропавшем лице незамедлительно сообщает об этом прокурору,

¹ Бажанов С.В. Учение о розыске (уголовно-процессуальные, криминалистические и оперативно-розыскные аспекты): монография. М.: Юрлитинформ, 2017. С. 72.

организует розыск и координацию действий по установлению без вести пропавших лиц.

22.1. По истечении 10-суточного срока проверки сообщает о ее результатах прокурору.

22.2. Изучает дела оперативного учета, заведенные по фактам безвестного исчезновения лиц.

22.3. В случае необходимости дает указания об устранении выявленных недостатков в организации розыска без вести пропавших лиц.

22.4. Представляет дела оперативного учета по фактам безвестного исчезновения лиц для проверки уполномоченному прокурору в порядке, установленном статьей 21 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности.».

Такое дополнение Инструкции должно способствовать совершенствованию организации работы по розыску без вести пропавших лиц, а также повышению личной ответственности руководителей органов внутренних дел за качество розыска этих лиц.

В свою очередь в п. 24 Инструкции целесообразно установить обязанность руководителя следственного органа контролировать соблюдение подчиненными следователями 10-суточного срока принятия процессуального решения по поступившему от прокурора постановлению с материалами проверки обстоятельств безвестного исчезновения человека, в которых усматриваются признаки преступления, а при вынесении следователем постановления об отказе в возбуждении уголовного дела незамедлительно проверять законность и обоснованность такого решения.

В подп. 25.3 Инструкции желательно установить обязанность прокуроров проверять законность и обоснованность отказа в возбуждении уголовного дела следователем по материалам розыска без вести пропавшего незамедлительно по получении копии постановления об этом в сроки, установленные уголовно-процессуальным законом и приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 26.01.2017 № 33 «Об органи-

зации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».

При прекращении, приостановлении уголовного дела, возбужденного по материалам проверки заявления о без вести пропавшем лице, решение прокурора о законности, обоснованности таких решений должно приниматься в сроки, установленные уголовно-процессуальным законом и приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия».

Поскольку надзор за исполнением законов при розыске без вести пропавших, как отмечает, в частности, В.Н. Исаенко, – специфический участок прокурорского надзора, требующий от прокуроров не только хорошего знания норм уголовного и уголовно-процессуального права, но также возможностей криминалистики, оперативно-розыскной деятельности, судебной экспертизы, возможностей криминалистических, розыскных и других учетов¹, представляются необходимыми:

1) разработка методических рекомендаций по осуществлению надзора за исполнением законов о розыске без вести пропавших;

2) систематическая организация проведения целевых учебно-методических мероприятий с прокурорскими работниками по этой тематике;

3) более активное распространение положительного опыта соответствующей надзорной деятельности.

Целесообразно также возвращение прокурору права возбуждения уголовных дел.

¹ *Исаенко В.Н.* Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности и в досудебном производстве: курс лекций. М.: Юрлитинформ, 2017. С. 121.

М.В. Вавилин,
прокурор отдела прокуратуры
Республики Татарстан,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере патриотического воспитания молодежи

Молодежь – это стратегический потенциал общества. Ее главная роль заключается, прежде всего, в воспроизводстве ресурсов и инноваций. Исторический опыт показывает, что там, где молодому поколению уделяется недостаточное внимание, оно становится фактором угрозы стабильности и безопасности страны.

Современными исследователями молодежь рассматривается как важный участник социальных действий¹. В условиях системной трансформации современного общества реализация правовой и патриотической культуры молодежи предопределяет тренды политического, экономического и социального развития страны.

Среди причин, негативно влияющих на духовную сферу подрастающего поколения, можно выделить деградацию системы традиционных ценностей, снижение уровня культуры, навязывание через Интернет и СМИ инородных российскому обществу духовных ценностей, попытки искажения российской истории и культуры, традиций Отечества.

На сегодняшний день важно исследовать формирующуюся в государстве систему патриотического воспитания в целях определения наиболее эффективных социальных механизмов, позволяющих перевести потенциал молодежи в двигатель позитивного развития общества.

¹ *Зубок Ю.А., Чупров В.И., Певцова Е.А.* Права молодежи. Состояние и проблемы реализации. Сайт отдела социологии молодежи института социально-политических исследований РАН. URL: www.socyouthran.ru/module1.php?do=3&text=22 (дата обращения: 14.10.2016).

В качестве основной цели государственной молодежной политики предлагается рассматривать воспитание гражданина – патриота своей страны. Инфраструктура для этого в государстве имеется.

В России функционируют региональные межведомственные координационные советы и центры патриотического воспитания. Параллельно с мероприятиями государственной целевой программы¹ проводятся региональные и ведомственные мероприятия. В работу по патриотическому воспитанию вовлечены как органы государственной власти и местного самоуправления, так и общественные организации, военно-патриотические клубы. Открываются новые кадетские корпуса. Примером успешной реализации этих направлений является Приволжский федеральный округ².

Положительный эффект от реализуемых мер государственной поддержки развития системы патриотического воспитания ощутим. Работе с молодежью уделяется все большее внимание: сформирован волонтерский корпус, проводятся крупные молодежные форумы по различным направлениям, интересующим молодежь. Растет интерес молодых людей к военной службе, к участию в работе военно-патриотических клубов и объединений. Однако на фоне положительных тенденций в указанной сфере до сих пор имеется целый спектр проблем.

Среди основных аспектов патриотической работы, требующих совершенствования, на сегодняшний день можно выделить следующие:

- 1) недостаточная обеспеченность современными средствами обучения военно-учетным специальностям;
- 2) разобщенность общественных структур, занимающихся патриотическим воспитанием молодежи;
- 3) совершенствование нормативной базы в указанной сфере.

¹ Постановление Правительства РФ от 05.10.2010 № 795 «О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2011–2015 годы» // СЗ РФ. 2010. № 41 (ч. II). Ст. 5250.

² Информационно-методическая площадка патриотического воспитания в ПФО. URL: <http://patriot-pfo.ru/> (дата обращения: 14.10.2016).

Анализ практики прокурорского надзора за исполнением законов о патриотическом воспитании молодежи показывает, что требования нормативных актов в сфере патриотического воспитания зачастую исполняются недолжным образом. В отдельных субъектах Российской Федерации прокурорами выявляются нарушения законов в сфере организации работы, направленной на получение гражданами начальных знаний об обороне государства, о воинской обязанности, а также приобретение навыков в области гражданской обороны.

В ряде случаев невысоким остается методическое и материально-техническое обеспечение работы по военно-патриотическому воспитанию молодежи, особенно учащихся общеобразовательных школ. Так, прокуратура Суксунского района Пермского края проверила исполнение законов в сфере подготовки несовершеннолетних к основам военной службы. Проверка проводилась в МОУ «Суксунская общеобразовательная школа № 1» и МОУ «Тисовская средняя общеобразовательная школа». В ходе ее установлены факты недостаточной оснащенности материально-технической базы школ для соответствующего обучения несовершеннолетних: отсутствовали предметные кабинеты, электронные стрелковые тренажеры, массогабаритные макеты автомата Калашникова, наборы соответствующих обучающих плакатов, приборы радиационной и химической разведки, бытовые дозиметры, манекены-тренажеры для реанимационных мероприятий и др. Указанные нарушения не позволяют учащимся образовательных организаций получать знания и навыки, предусмотренные государственными образовательными стандартами. В связи с этим прокурор района обратился в Суксунский районный суд с требованием к руководству указанных школ усовершенствовать необходимый перечень методических пособий и оснащение спортивно-подготовительной базы. Нарушения были устранены добровольно¹.

¹ Прокуратура приняла меры к соблюдению образовательными учреждениями обязанности по патриотическому воспитанию несовершеннолетних (18.03.2015). Официальный сайт прокуратуры Пермского края. URL: <http://prokuror.perm.ru/news/2015/03/18/8763/> (дата обращения: 14.10.2016).

Не менее серьезной проблемой, многократно снижающей эффективность работы по патриотическому воспитанию, является разобщенность, низкий уровень взаимодействия субъектов военно-патриотического воспитания.

Так, многие действующие военно-патриотические объединения не имеют единой скоординированной программы работы. При этом они распределены по субъектам Российской Федерации неравномерно и не полностью охватывают своей деятельностью молодежь региона.

Помимо указанных проблем в некоторых субъектах вообще до последнего времени отсутствовали специализированные центры военно-патриотического воспитания и подготовки молодежи к военной службе.

Так, прокуратурой Ленинградской области в комитете правопорядка и безопасности Ленинградской области была проведена проверка исполнения законов в сфере призыва граждан на военную службу и подготовки граждан (молодежи) к военной службе на предмет отсутствия мер по созданию центра допризывной подготовки граждан на территории субъекта Российской Федерации. Установлено, что указанный центр не был своевременно создан на момент проверки вопреки Концепции федеральной системы подготовки граждан Российской Федерации к военной службе на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 03.02.2010 № 134-р.

По итогам проверки заместителем прокурора области на имя вице-губернатора Ленинградской области было внесено представление, по результатам его рассмотрения функции по созданию и организации деятельности центра допризывной подготовки граждан к военной службе возложены на комитет по молодежной политике Ленинградской области.

Распоряжением Правительства Ленинградской области от 23.12.2014 № 701-р «О создании государственного бюджетного учреждения Ленинградской области «Центр военно-патриотического воспитания и подготовки граждан (молодежи) к военной службе «Патриот» Центр создан в структуре комитета по молодежной политике Ленинградской области. В бюджете Ленин-

градской области утверждено финансирование в размере 10 млн руб. для обеспечения деятельности созданного центра¹.

Важно уделять внимание разработке региональных и муниципальных программ и планов организации работы по патриотическому воспитанию молодежи. В ходе прокурорских проверок зачастую выявляется отсутствие соответствующих программ.

Так, согласно федеральному законодательству органы местного самоуправления должны осуществлять руководство процессом патриотического воспитания населения в пределах своих полномочий, объединять свои усилия в целях обеспечения эффективного функционирования системы патриотического воспитания в целом. Однако в ходе прокурорской проверки, проведенной прокуратурой Гавриловского района Тамбовской области² в органах местного самоуправления поселений, установлено, что фактически работа по военно-патриотическому воспитанию населения сводилась лишь к проведению культурно-досуговыми центрами таких праздников, как День Победы, День защитника Отечества. Какие-либо программы, планы работы администрациями сельсоветов района не принимались.

В то же время согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения относятся организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении, обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения.

¹ В Ленинградской области по представлению прокуратуры создан Центр военно-патриотического воспитания и подготовки молодежи к военной службе (23.01.2015). Официальный сайт прокуратуры Ленинградской области. URL: <http://prokuratura-lenobl.ru/news/lo/6984> (дата обращения: 14.10.2016).

² Прокуратура требует от органов местного самоуправления района создания системы военно-патриотического воспитания молодежи (04.02.2015). Официальный сайт прокуратуры Тамбовской области. URL: <http://prokuratura-tambov.ru/news/show/id/7669> (дата обращения: 14.10.2016).

По результатам проверки прокуратурой главам сельсоветов района внесены представления с требованиями принять конкретные меры по устранению указанных нарушений закона¹.

На сегодняшний день назрела необходимость шире освещать вопросы подготовки по военно-учетным специальностям, условий прохождения армейской службы в средствах массовой информации в целях повышения ее престижа. Правовое просвещение также должно затрагивать вопросы призыва в армию. Необходима массовая правовая пропаганда среди призывников и их родителей.

Таким образом, осуществление прокурорского надзора за исполнением законов в сфере патриотического воспитания молодежи играет большую роль в укреплении национальной безопасности страны.

В.А. Васенин,
прокурор отдела по надзору
за исполнением законодательства
о противодействии коррупции
прокуратуры Ивановской области,
соискатель Академии Генеральной
прокуратуры Российской Федерации

К вопросу о противодействии «откатам» в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд

Закупки для государственных и муниципальных нужд являются одной из наиболее коррупционнoемких сфер секторов экономики в силу вовлечения в нее значительных финансовых ресурсов и стремления участников закупочной деятельности обогатиться за счет них противоправным способом. В связи с этим обоснованным является ориентирование Генеральной

¹ Прокуратура требует от органов местного самоуправления района создания системы военно-патриотического воспитания молодежи (04.02.2015). Официальный сайт прокуратуры Тамбовской области. URL: <http://prokuratura-tambov.ru/news/show/id/7669> (дата обращения: 14.10.2016).

прокуратурой Российской Федерации подчиненных прокуроров на предупреждение и выявление нарушений в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.

Проводимые органами прокуратуры проверки свидетельствуют о том, что должностными лицами органов государственной власти и местного самоуправления, организаций повсеместно допускаются нарушения законодательства о противодействии коррупции в сфере государственных закупок.

Так, за 2015–2016 гг. органами прокуратуры по результатам надзорной деятельности установлено более 87 тыс. нарушений закона в данной сфере, опротестовано 4373 правовых акта, внесено 21 355 представлений, по результатам рассмотрения которых привлечено к дисциплинарной ответственности 20 237 должностных лиц, в суд направлено 1776 исков, по материалам «общенадзорных» проверок возбуждено 600 уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности¹.

Вместе с тем повышенную опасность в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд представляют так называемые «откаты».

По своей природе «откат» в сфере публичных закупок – это особая форма противоправного соглашения между заказчиком и исполнителем по государственному или муниципальному контракту, в результате которого исполнитель возвращает заказчику часть полученных в рамках контракта бюджетных средств в качестве вознаграждения за лоббирование в получении заказа либо содействие в его исполнении.

Логическим завершением противодействия подобным деяниям является возбуждение уголовных дел по фактам дачи и получения взяток либо посредничества в них, совершения хищений в форме мошенничества либо растраты. Несмотря на внушительную следственную и судебную практику, позволяющую определить криминологические характеристики «отката» как самостоятельного преступления, законодательство не содержит такого уголовно наказуемого деяния. Тем не менее распространенность преступлений, связанных с совершением «от-

¹ См.: Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: genproc.gov.ru (дата обращения: 13.03.2017).

катов» в сфере государственных закупок, свидетельствует о системности этого явления.

Благодаря координирующей роли прокурора, эффективной реализации полномочий по надзору за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности и использованию им при этом специальных познаний в сфере публичных закупок удастся добиваться результативности деятельности правоохранительных органов по выявлению и пресечению такого рода преступлений.

Правоохранительными органами Ивановской области возбуждены и расследованы уголовные дела по фактам злоупотребления должностными полномочиями, получения взяток и хищения бюджетных средств при заключении и исполнении государственных и муниципальных контрактов на строительство и ремонт объектов здравоохранения, автомобильных дорог, благоустройство муниципальных образований, а также на обеспечение основной деятельности органов власти. Во всех случаях речь идет об оказании содействия в заключении либо исполнении государственных и муниципальных контрактов за незаконное денежное вознаграждение.

Так, приговором Ленинского городского суда города Иваново от 23.07.2015 осужден за получение через посредника взятки в виде денег в особо крупном размере бывший заместитель председателя Правительства Ивановской области. Чиновник договорился с потенциальным подрядчиком об «откате» в размере 15% от суммы государственного контракта на строительство лечебного корпуса ГУЗ «Областная детская клиническая больница» за оказание содействия в его заключении и исполнении. Размер «отката» составил более 40 млн руб. Используя свое служебное положение, он создал условия для заключения контракта с «нужным» подрядчиком без проведения торгов. В период исполнения контракта из полученных подрядчиком на основании актов выполненных работ бюджетных средств чиновник успел получить более 4 млн руб., после чего был задержан сотрудниками правоохранительных органов. По приговору суда он осужден к 8 годам лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии строгого режима со штрафом более 297 млн руб.

Приведенный пример – это уже случившийся факт противоправной деятельности должностных лиц заказчика.

В связи с этим возрастает роль прокурора в предупреждении коррупции в сфере публичных закупок и исключении тем самым условий совершения «откатов».

Признаки готовящегося «отката» можно обнаружить в документации о закупках для государственных и муниципальных нужд (извещение о торгах, аукционная или конкурсная документация, извещение о проведении запроса котировок, проект контракта и др.). В научной литературе совершенно справедливо отмечается в качестве недостатка правового регулирования отсутствие требований о проведении обязательной антикоррупционной экспертизы документации о закупках, положения которой, способствующие «откатам», являются коррупциогенными факторами¹. Именно с ее формирования заказчик предпринимает шаги по осуществлению конкретной закупки. Пожалуй, не является открытием тот факт, что нередко документация о закупке «затачивается» под конкретного участника, поэтому должна подвергаться тщательному изучению. К сожалению, прокурорами не уделяется должного внимания содержанию закупочной документации. Обнаружение в ней признаков коррупционного правонарушения требует не только времени, но и знаний.

Для использования в надзорной деятельности следует привести наиболее очевидные признаки, свидетельствующие о возможности совершения «отката»:

1) нереальные сроки выполнения работ и оказания услуг. Подобный прием используется с целью исключения участия в торгах «ненужных» участников. Потенциальные участники, осознавая невозможность выполнения работ и оказания услуг в столь сжатые сроки, отказываются от участия в торгах. Скорее всего, это говорит о том, что работы или услуги на момент объявления торгов были выполнены полностью либо в части «своим» исполнителем или с ним состоялась договоренность о продлении сроков их выполнения в последующем.

¹ См.: *Корякин В.М.* Антикоррупционная экспертиза документации о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд // Журн. рос. права. 2014. № 5.

Так, в 2016 г. по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, возбужденного прокуратурой Ивановской области по ч. 1 ст. 7.32 КоАП РФ, привлечен к административной ответственности руководитель Представительства Правительства Ивановской области в г. Москве. Прокуратура обратила внимание на закупки комплекса услуг по подготовке, проведению и сопровождению участия Ивановской области в выставочно-ярмарочной деятельности в 2016 г. Согласно аукционной документации, в частности техническому заданию и проекту государственного контракта, услуги должны были быть предоставлены не только в кратчайший срок, но также еще до объявления торгов. Конечно же, потенциальные участники понимали невозможность выполнения данного требования, тем более оказать услуги в прошлом. В итоге аукцион был признан несостоявшимся, а контракт был заключен с единственным участником. Проверкой установлено, что часть услуг (несколько выставочных мероприятий) фактически была предоставлена им еще до объявления аукциона.

В результате вмешательства прокуратуры Ивановской области руководитель Представительства уволен с государственной службы, а Представительство ликвидировано.

Подобные факты подтверждают наличие между заказчиком и исполнителем доверительных отношений, которые являются одним из условий незаконного расходования бюджетных средств, в том числе использования схем «отката»;

2) несоответствие начальной (максимальной) цены закупки среднерыночным ценам. Завышение цены закупки может свидетельствовать о готовящемся «откате» в размере разницы между ценой закупки и среднерыночной ценой, а ее занижение – о цели отпугивания «ненужных» участников. Во втором случае неизбежно страдает качество выполненных работ или оказанных услуг, так как в целях реализации «отката» за лоббирование интересов конкретного участника последний вынужден изыскивать средства для этого, например, прибегая к более дешевым материалам при исполнении контракта;

3) включение в документацию о закупке требований к работам, товарам или услугам, которые могут быть выполнены лишь одним лицом либо узким кругом лиц. Если в первом слу-

чае признаки ограничения конкуренции очевидны, то во втором случае они также находят свое подтверждение при взаимосвязанности (аффилированности) участников, т.е. в ситуациях мнимой конкуренции;

4) употребление в документации понятий оценочного характера, которые дают возможность заказчику, в том числе членам комиссии, по своему усмотрению принимать решения по поступившим заявкам, отдавая предпочтение «нужному» участнику.

Приведенный перечень примеров не является исчерпывающим. Умышленное включение заказчиком в документацию о закупке положений с признаками ограничения конкуренции свидетельствует о лоббировании интересов конкретного участника. Обеспечение победы на торгах либо создание условий для заключения с ним контракта как с единственным участником является условием исполнения встречного обязательства – «отката».

Как уже отмечалось выше, «откат» происходит при согласовании его условий между заказчиком и потенциальным участником. При этом преступный сговор, как правило, происходит еще до объявления торгов, а результатом такого соглашения является заключение контракта с «нужным» участником. Использование коррупционных механизмов в организации торгов нередко направлено на признание их несостоявшимися, что объясняет повышенное внимание Генеральной прокуратуры Российской Федерации к закупкам у единственного поставщика.

В то же время нередко заказчики прибегают к вымогательству взятки от добросовестного участника на стадии исполнения государственного или муниципального контракта.

Тщательное отслеживание прокурорами образования задолженности по государственным и муниципальным контрактам со стороны заказчика и при наличии оснований сверка информации о ней с исполнителями закупок, обращение к реестрам заключенных контрактов позволяет выявить факты необоснованного затягивания исполнения заказчиком под различными предлогами своих обязательств с целью получения «отката». Об этом также может свидетельствовать наличие у исполнителя задолженности перед субподрядчиками за выпол-

ненные работы при своевременном финансировании со стороны заказчика.

Конечно же, обнаружение признаков «отката» возможно только в результате тщательного мониторинга закупочной деятельности конкретных государственных и муниципальных заказчиков, в рамках которого требуется сбор и анализ информации о текущей деятельности заказчика, лимитах финансирования закупок, о деловых и личных связях должностных лиц заказчика с потенциальными участниками закупок, особенностях их деятельности. Учитывая высокую латентность коррупционных правонарушений в сфере публичных закупок, особенно связанных с подготовкой и реализацией «отката», оправданным является использование возможностей правоохранительных и контролирующих органов в рамках созданных прокурорами межведомственных рабочих групп по противодействию коррупции.

Согласно данным, озвученным представителем УФАС России, общий объем государственных закупок в 2016 г. составил 30 трлн руб. или 25% ВВП¹. Учитывая, что в среднем размер «отката» варьируется от 10 до 30%, несложно представить масштабы завышения стоимости закупок. Несомненно, система «откатов» при осуществлении государственных закупок как коррупционное проявление препятствует эффективному расходованию бюджетных средств и развитию экономики, что объясняет важность превентивного характера надзорной деятельности прокуратуры в этом направлении.

¹ См.: Интерфакс. В РФ объем рынка госзакупок достиг 25% ВВП в условиях кризиса. URL: www.interfax.ru/business/4998 (дата обращения: 13.01.2017).

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

Роль прокуратуры в обеспечении законности в субъектах Российской Федерации

Конституцией 1993 г. Россия провозглашена федеративным правовым государством, на территории которого Конституция и федеральные законы обладают высшей юридической силой.

Субъекты Российской Федерации осуществляют правовое регулирование по предметам своего исключительного ведения, вмешательство в которое со стороны федеральной власти исключено.

Ученые заявляют о параллельном существовании двух уровней конституционной законности: федеральном и субъектов Российской Федерации, отмечают незавершенность формирования системы обеспечения конституционной законности на уровне субъектов и недостаточную ее эффективность, наличие противоречий между федеральным и региональным законодательством, специфичность конституционной законности каждого субъекта вследствие особенностей собственного законодательства и правоприменительной практики¹.

Законность в субъектах обеспечивают контроль региональных парламентов, общественности, органов юстиции, деятельность правоохранительных и контрольно-надзорных органов. С этой целью в регионах созданы институты Уполномоченных по правам человека и ребенка.

¹ *Александрова И.Р.* Проблемы обеспечения конституционной законности в организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2009; *Бойцова И.С.* Конституционно-правовые основы деятельности прокуратуры по обеспечению конституционной законности в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

Обеспечение законности в правовом пространстве исключительной компетенции субъектов входит в сферу прокурорского надзора.

Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор осуществляет надзор за исполнением законов, действующих на территории России.

С принятием в 1993 г. Конституции республики, края, области и округа стали равноправными субъектами Российской Федерации. Прокуратура с ноября 1995 г. осуществляет надзор за исполнением законов органами государственной власти республик, что ранее в ее компетенцию не входило¹.

Оценивая законность решений и действий органов государственной власти субъектов, прокурор ориентируется на основы конституционного строя России, общефедеральные принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти, как предписывает ст. 77 Конституции.

Прокурорские полномочия конкретизированы в приказах Генерального прокурора Российской Федерации. Независимо от сигналов о нарушениях осуществляется надзор за законностью правовых актов, в том числе законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации. Надзор за исполнением законов, включая региональные законы, осуществляется постоянно не только путем проведения проверок, но и путем использования прокурором иных полномочий (участие в заседаниях законодательных и исполнительных органов государственной власти, правотворческом процессе, взаимодействии с представительными органами)².

Полномочия прокурора неоднократно ставились под сомнение и в связи с этим являлись предметом рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации.

¹ *Амирбеков К.И.* Правовой статус прокуратуры Российской Федерации и проблемы его развития // Прокуратура России: 1991–2016 гг.: сб. ст. / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2016. С. 10.

² Приказы Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

Не противоречащими Конституции РФ признаны полномочия прокурора по надзору за исполнением федеральных законов, соответствием конституционным и федеральным законам правовых актов законодательных и исполнительных органов субъектов Российской Федерации¹.

Соответствуют Конституции РФ право прокурора на обращение в суд с требованием проверки соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону, а также право суда признать закон субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону и поэтому недействующим, не подлежащим применению².

Проблема соблюдения законности в правовом поле субъектов Российской Федерации существует и требует решения.

Отсутствие четкой позиции федерального центра по отношению к регионам создает трудности в реализации единства конституционной законности. Нередки случаи противостояния местных элит, бездействия руководителей субъектов Российской Федерации по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным³.

М.В. Демидов отмечает череду коррупционных скандалов с участием руководителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также случаи, когда они оказывались непосредственными организаторами преступных сообществ⁴.

Для преодоления этих негативных явлений деятельность органов государственной власти субъектов должна быть направлена на обеспечение прав граждан, проживающих на территории субъекта. Данное обеспечение должно быть для органов власти субъектов Российской Федерации не формальным исполнением обязанностей, а законной деятельностью в инте-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П.

³ *Ибрагимова М.А.* Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации в системе обеспечения конституционной законности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010.

⁴ *Демидов М.В.* Исполнительная власть субъекта Российской Федерации: конституционно-правовой аспект ее статуса // Конституц. и муницип. право. 2017. № 1. С. 62–65.

ресах населения, создающей положительный эффект в социально-экономическом развитии региона.

Среди прочих предложений о мерах, которые будут способствовать стабилизации конституционной законности регионов, предложено расширить компетенцию прокуратуры, наделив ее правом толкования законодательства субъектов¹.

Проблема обеспечения законности в правовом пространстве субъектов Российской Федерации требует дальнейшего научного изучения. Законодательное совершенствование надзорных полномочий прокурора принесет положительный результат в укреплении законности в субъектах Российской Федерации.

У.Н. Гасанова,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Объективность и беспристрастность как гарантия законного и обоснованного решения прокурора о направлении уголовного дела в суд

Деятельность прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства основана на требованиях закона и нравственных началах, служащих гарантиями защиты прав и свобод человека и гражданина, исключения субъективных предубеждений в виновности обвиняемого, принятия законных и обоснованных решений по уголовному делу, поступившему к нему с обвинительным заключением, обвинительным актом или обвинительным постановлением (ст. 221, 226, 226⁸ УПК).

Совершенствование процессуальных механизмов реализации стандартов объективности и беспристрастности на этапе окончания предварительного расследования и при признании

¹ *Байрамов А.Х.* Конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры по обеспечению законности в системе органов публичной власти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

собранных доказательств достаточными для составления обвинительного заключения (акта или постановления) имеет огромное значение для повышения качества дознания и предварительного следствия, принятия законных, обоснованных и мотивированных решений прокурором.

Объективность прокурора означает отсутствие у него субъективизма в исследовании и оценке обстоятельств уголовного дела, в том числе входящих в предмет доказывания.

В свою очередь беспристрастность прокурора означает отсутствие предубеждения либо личной заинтересованности прокурора при достижении конкретных результатов процессуальной деятельности по уголовным делам.

Объективная и беспристрастная деятельность прокурора является неотъемлемой частью процесса доказывания (ст. 85–90 УПК), тесно связана с собиранием, проверкой и оценкой различного рода событий, фактов, обстоятельств уголовного дела. Именно беспристрастность прокурора позволяет реализовать назначение уголовного судопроизводства, сделать объективные выводы по поводу того или иного вопроса, принимать законные обоснованные и справедливые решения по уголовному делу.

Критерии законности, мотивированности и обоснованности постановлений прокурора являются составными элементами принципа законности при производстве по уголовному делу, установленного в ст. 7 УПК РФ. Следовательно, решение прокурора о направлении уголовного дела в суд для разбирательства по существу также должно быть основано на объективной и беспристрастной оценке всех собранных по делу доказательств в их совокупности.

Вместе с тем в уголовно-процессуальной доктрине отсутствует единая позиция относительно функционального назначения деятельности прокурора, обеспечивающего его объективность и беспристрастность при принятии решения о направлении уголовного дела в суд для разбирательства по существу. Так, исследователи, определяющие главную функцию прокурора в досудебном производстве как «надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания», оценивают объективность и беспристрастность проку-

рора в контексте принципа законности в целях недопущения принятия незаконных и необоснованных действий и решений, противоречащих назначению уголовного судопроизводства¹. В то же время, по мнению других исследователей, основной функцией прокурора в уголовном судопроизводстве является уголовное преследование, поэтому при принятии решений он должен руководствоваться стандартами объективности и беспристрастности исключительно в контексте формирования против лица государственного обвинения в преступлении². Не отрицая наличие у прокурора в уголовном судопроизводстве функции уголовного преследования, следует отметить, что обеспечение объективности и беспристрастности исключительно в рамках формирования против лица обвинения в преступлении вызывает у прокуроров значительные трудности психологического характера. Данные трудности связаны с искаженным многолетней практикой восприятием прокурорами своей процессуальной функции как исключительно обвинительной деятельности. В итоге, если в ходе изучения и проверки материалов уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением (актом, постановлением), устанавливается, что предварительное расследование проведено неполно, необъективно, с процессуальными нарушениями, некоторые прокуроры, ошибочно считая свою функцию преследования более важной, чем функцию надзора за исполнением законов, расценивают такие нарушения как незначительные и устранимые в ходе судебного разбирательства и при этом полагают возможным утверждать обвинительное заключение (акт, постановление) и направлять данные уголовные дела в суд. Однако, принимая такие решения, прокуроры не учитывают, что именно на данном этапе предварительного расследования к прокурору реально, а не формально переходят полномочия по уголовному преследованию, вследствие чего «прокурор становится ответ-

¹ *Ефанова В.А.* О функциях прокурора в досудебных стадиях современного уголовного процесса // Воронежские криминалистические чтения: сб. науч. тр. Вып. 12 / под ред. О.Я. Баева. Воронеж, 2010. С. 164; *Соловьев А.Б., Токарева М.Е. Халулин А.Г.* Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М. 2000. С. 22–23.

² *Баев О.Я.* Прокурор в структуре уголовного преследования на досудебных стадиях уголовного процесса. URL: <https://www.lawmix.ru/comm/4164>.

ственным за качество обвинения, которое прокуратуре предстоит поддержать в суде»¹.

При этом следует учитывать и негативный административно-психологический фактор, когда прокуроры до внесения в УПК РФ в 2007 г. изменений, существенно сокративших их полномочия, осуществляя непосредственное руководство предварительным следствием, нередко оценивали материалы уголовного дела не через призму объективности и беспристрастности, а с учетом корпоративной солидарности, основанной на уверенности прокурора в заведомо высоком качестве материалов уголовного дела, сформированных следователем под его руководством. В итоге процедура рассмотрения некоторыми прокурорами уголовных дел, поступивших с обвинительными заключениями, превращалась в формальность и сводилась к утверждению обвинительного заключения без проверки материалов дела.

Бесспорно, что предвзятая и необъективная оценка прокурором результатов предварительного расследования влечет принятие незаконных, несправедливых решений по уголовным делам, постановление оправдательных приговоров либо прекращение уголовных дел в суде. Не случайно Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 02.07.2013 № 16-П сформулировал правовую позицию о том, что суд не должен заниматься восполнением просчетов и упущений досудебного производства по делу. Для этого выработан и применяется правовой механизм, который гарантирует соблюдение процессуальных прав участников уголовного судопроизводства и направлен на устранение допущенных органами дознания или предварительного следствия нарушений с целью восстановления нарушенных прав и создания условий для всестороннего и объективного рассмотрения дела по существу. Возвращая в этих случаях уголовное дело прокурору, суд не подменяет сторону обвинения – он лишь указывает на выявленные нарушения, ущемляющие процессуальные права участников уголовно-

¹ *Смирнов А.В.* Современные проблемы следственной власти в России // Уголовный процесс. 2009. № 12. С. 43.

го судопроизводства, требуя их восстановления¹. После устранения выявленных нарушений дело вновь подлежит направлению в суд для рассмотрения по существу и принятия по нему решения.

Осмысление этой позиции Конституционного Суда Российской Федерации в контексте объективной и беспристрастной деятельности прокурора как гарантии принципа законности является особенно важным в современных условиях, когда суды в порядке ст. 237 УПК РФ возвращают сотни уголовных дел прокурору для устранения препятствий их рассмотрения по существу. Так, в 2015 г. судами в порядке ст. 237 УПК РФ было возвращено 9191 уголовное дело, что составило 9,5% дел от общего числа поступивших в суды первой инстанции. При этом наиболее распространенными основаниями для возвращения уголовного дела прокурору являются составление обвинительного заключения или обвинительного акта с нарушениями УПК РФ (п. 1 ч. 1 ст. 237 УПК РФ) и невручение копии обвинительного заключения обвиняемому (п. 2 ч. 1 ст. 237 УПК РФ).

Так, постановлением Неклиновского районного суда Ростовской области от 20.06.2016 уголовное дело по обвинению Р. было возвращено прокурору для устранения нарушений УПК РФ, связанных с ограничением права обвиняемой на защиту, и в связи с тем, что обвинительное заключение было составлено с отступлением от требований УПК РФ. Так, Р. обвинялась в том, что она по не установленной в ходе следствия причине потеряла контроль над управлением автомобилем, в результате чего допустила выезд автомобиля за пределы проезжей части, вследствие этого произошел наезд на пешехода, который от полученных травм скончался на месте происшествия. Своими действиями Р. нарушила п. 2.7 и п. 10.1 Правил дорожного движения Российской Федерации. Возвращая уголовное дело прокурору, суд указал, что органами следствия фактически не были установлены обстоятельства нарушения

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 02.07.2013 № 16-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Узбекистан Б.Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда».

обвиняемой правил дорожного движения, что является обязательным по данной категории дел. При таких обстоятельствах суд сделал вывод о том, что в постановлении о предъявлении обвинения и в обвинительном заключении при описании события преступления не были изложены фактические обстоятельства его совершения, подлежащие доказыванию по уголовному делу. Кроме того, в обвинительном заключении не были конкретизированы нарушения правил дорожного движения обвиняемой, не указано, какие именно требования п. 10.1 Правил дорожного движения нарушила обвиняемая. При этом обвинение в данной части противоречиво, что также препятствует принятию решения по делу. Так, в обвинительном заключении сначала было указано, что по не установленной в ходе следствия причине обвиняемая потеряла контроль над управлением автомобилем и совершила ДТП, а затем отмечено, что действия обвиняемой не соответствовали требованиям п. 10.1 Правил дорожного движения и она располагала возможностью предотвратить данное дорожно-транспортное происшествие. Таким образом, исходя из обвинительного заключения, неясно, в чем было несоответствие ее действий правилам дорожного движения и как она при наличии неустановленной причины нарушения правил дорожного движения могла их не нарушить и предотвратить ДТП¹.

Приведенный пример является достаточно показательным в контексте объективности и беспристрастности процессуального контроля прокурора за результатами предварительного расследования. Если бы прокурор в данном случае не воспринимал представленные ему материалы предварительного расследования с позиции их заведомой достоверности и безошибочности, а рассмотрел их беспристрастно и объективно, то указанные недостатки были бы устранены до направления материалов уголовного дела в суд и это исключило бы их возвращение прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ.

При рассмотрении материалов уголовного дела и содержания обвинительного заключения (акта, постановления) про-

¹ Апелляционное постановление Ростовского областного суда от 18.08.2016. Дело № 22к-4370/2016. URL: <https://rospravosudie.com/court-rostovskij-oblastnoj-sud-rostovskaya-oblast-s/act-533846701/>.

курор осуществляет их оценку по своему внутреннему убеждению, руководствуясь законом и совестью (ст. 17 УПК РФ).

Совесть как нравственная категория требует от прокурора объективной и беспристрастной оценки всех обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу (ч. 1 ст. 73 УПК).

Применительно к процедуре рассмотрения прокурором материалов уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением (актом, постановлением), данная оценка, согласно позиции Ю.В. Булова и И.А. Насоновой, характеризуется следующим:

прокурор, оценивающий доказательства, должен исходить не из той оценки, которую дали доказательствам следователь и другие участники процесса, а только из своего внутреннего убеждения;

никакие доказательства для прокурора не имеют заранее установленной силы, поскольку оцениваются не по формальным признакам, а по внутреннему убеждению¹.

При соблюдении данных критериев, соответствующих стандартам объективности и беспристрастности, внутреннее убеждение прокурора получит дополнительную психологическую опору в виде уверенности в правильности своей оценки материалов уголовного дела и правильности или неправильности выводов следователя (дознателя) по итогам предварительного расследования.

Важным ориентиром для реализации стандартов объективности и беспристрастности при рассмотрении прокурором материалов уголовного дела, поступивших к нему с обвинительным заключением (актом, постановлением), является объем обстоятельств, подлежащих установлению при производстве по уголовному делу (ст. 73 УПК РФ). При этом подп. 1.15 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» требует от прокуроров «на стадии принятия реше-

¹ Насонова И.А., Булов Ю.В. Процессуальный порядок окончания предварительного следствия с составлением обвинительного заключения. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 111.

ния по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, проверять соответствие выводов следователя установленным в ходе расследования обстоятельствам дела, правильность квалификации содеянного, соблюдение уголовно-процессуальных норм при производстве следственных и иных процессуальных действий и подготовке процессуальных документов»¹.

В контексте изложенного считаем необходимым закрепить в ст. 221 и 226 УПК РФ нормативные положения о том, что при поступлении дела от следователя (дознателя) прокурор обязан проверить:

1) имело ли место деяние, вменяемое обвиняемому, и имеется ли в этом деянии состав преступления;

2) нет ли в деле обстоятельств, влекущих прекращение дела;

3) произведено ли предварительное следствие (дознание) всесторонне, полно и объективно;

4) обосновано ли предъявленное обвинение имеющимися в деле доказательствами;

5) предъявлено ли обвинение по всем установленным дознанием или предварительным следствием преступным деяниям обвиняемого;

6) привлечены ли в качестве обвиняемых все лица, которые изобличены в совершении преступления;

7) правильно ли квалифицировано преступление;

8) правильно ли избрана мера пресечения;

9) приняты ли меры обеспечения гражданского иска и возможной конфискации имущества;

10) выявлены ли причины и условия, способствовавшие совершению преступления, и приняты ли меры к их устранению;

11) составлено ли обвинительное заключение (обвинительный акт) в соответствии с требованиями УПК РФ;

12) соблюдены ли органами дознания или предварительного следствия все иные требования УПК РФ.

¹ В настоящее время действует приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия».

В связи с этим мы разделяем мнение ряда авторов о том, что данные положения закрепляют своеобразный алгоритм проверки материалов уголовных дел и обязывают прокуроров более ответственно подходить к их проверке¹.

Объективность и беспристрастность, являясь гарантиями законного и обоснованного решения прокурора о направлении уголовного дела в суд, предполагают доказывание им правильности предъявленного обвинения посредством всестороннего, объективного и беспристрастного исследования собранных по делу доказательств. Именно поэтому подп. 1.15 приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» предписывает прокурорам «выносить согласно ч. 3 ст. 88 УПК РФ мотивированное постановление о признании недопустимыми доказательств, полученных с нарушением норм уголовно-процессуального законодательства, и об исключении их из обвинительного заключения, а постановления приобщать к материалам уголовного дела». Аналогичное положение содержится и в п. 22 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 06.09.2007 № 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»².

Между тем многочисленные случаи признания доказательств недопустимыми имеют место при рассмотрении уголовных дел в суде. Это свидетельствует о том, что прокуроры не по всем делам тщательно изучают собранные доказательства и оценивают их объективно и беспристрастно. Так, сопоставление числа подсудимых, в отношении которых прокуроры отказались от обвинения (94 лица), с количеством подсудимых, которые вопреки позиции государственного обвинителя были оправданы судом (968 лиц), свидетельствует о том, что прокуроры нередко поддерживали обвинение при отсутствии доста-

¹ Дубина И.А. Задачи уголовного судопроизводства и роль прокурора в их достижении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 20; Шуваткин А.В. Обвинительное заключение и обвинительный акт в современном уголовном процессе России: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2003. С. 155.

² В настоящее время действует приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».

точных доказательств в материалах уголовного дела¹. В то же время именно прокуроры играют ключевую роль в уголовном судопроизводстве, в том числе в обеспечении допустимости доказательств по уголовным делам.

А.А. Головин,
старший прокурор отдела
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Нормативно-правовое регулирование и практика прокурорского надзора за исполнением законов в сфере организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий

В соответствии со ст. 42 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Особо охраняемые природные территории предназначены для сохранения типичных и уникальных природных ландшафтов, разнообразия животного и растительного мира, охраны объектов природного и культурного наследия.

По данным Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, всего в Российской Федерации насчитывается более 13 тыс. особо охраняемых природных террито-

¹ *Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2015 год: информ.-аналитич. обзор / под общ. ред. проф. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2016. С. 87.*

рий федерального, регионального, местного значения, общая площадь которых превышает 200 млн га¹.

Нормативно-правовое регулирование в области организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий отвечает принципам верховенства закона и иерархичности права. При этом на вершине «пирамиды» находятся основополагающие нормы в области природопользования и охраны окружающей среды, закрепленные в Конституции Российской Федерации. Далее следуют федеральные законы, регулирующие исключительно вопросы организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий, так и прочие, содержащие отдельные нормы или положения, посвященные экологическим аспектам деятельности в данной области правоотношений указы Президента Российской Федерации, определяющие в том числе структуру федеральных органов исполнительной власти в названной сфере.

Нормативные правовые акты этого уровня в основном соответствуют принципам, провозглашенным Конституцией Российской Федерации. Однако реализация их положений не всегда возможна вследствие изъянов правового регулирования на уровне постановлений Правительства Российской Федерации и принимаемых органами исполнительной власти подзаконных нормативных правовых актов.

Одним из основных недостатков подзаконной нормативной правовой базы является отсутствие необходимых ведомственных актов либо неполное освещение в них регулируемых общественных отношений.

Кроме того, система законодательства об особо охраняемых природных территориях структурируется «по горизонтали», с учетом специфики регулируемых отношений на таких территориях (использование, охрана земель, недр и вод, охрана и использование животного мира, использование, охрана, защита и воспроизводство лесов и т.д.). Такая схема позволяет сгруппировать нормы, упорядочивающие деятельность по использованию и охране отдельных видов природных ресурсов и объектов.

¹ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году». URL: www.mnr.gov.ru.

Одновременно для законодательства об особо охраняемых природных территориях характерно значительное количество отсылочных (бланкетных) норм к иному законодательству и подзаконным нормативным правовым актам.

В обобщенном виде законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях основывается на положениях Конституции Российской Федерации и состоит из Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон № 33-ФЗ), принимаемых в соответствии с ним других законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Отношения, возникающие при пользовании землями, водными, лесными и иными природными ресурсами особо охраняемых природных территорий, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Имущественные отношения в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено Законом № 33-ФЗ.

Под особо охраняемыми природными территориями Законом № 33-ФЗ понимаются участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, имеющие особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны.

Указанные территории относятся к объектам общенационального достояния. При этом особо охраняемые природные территории и объекты могут иметь федеральное, региональное или местное значение и находиться в ведении соответственно федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных ст. 28

Закона № 33-ФЗ, также в ведении государственных научных организаций и государственных образовательных организаций высшего образования.

С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий различаются следующие их категории:

государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники;

национальные парки;

природные парки;

государственные природные заказники;

памятники природы;

дендрологические парки и ботанические сады.

Законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться и иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

Порядок осуществления государственного надзора и муниципального контроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий регламентирован ст. 33–34 Закона № 33-ФЗ.

Правовые основы деятельности органов прокуратуры Российской Федерации регламентированы Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии со ст. 1 которого прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Применительно к рассматриваемой сфере правоотношений – вопросам организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий – под прокурорским надзором необходимо понимать осуществляемую от имени государства деятельность Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров, направленную на обеспечение единообразного и точного исполнения всех законов Российской Федерации на территории всей страны федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами государ-

ственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам издаваемых названными органами и лицами правовых актов путем принятия мер к недопущению, своевременному выявлению, устранению любых нарушений законов и привлечению виновных лиц к ответственности.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют, что уполномоченными органами государственной власти всех уровней и муниципальными органами ненадлежащим образом выполняются полномочия по управлению особо охраняемыми природными территориями, контролю и надзору в этой сфере, имеются недостатки нормативно-правового регулирования соответствующих правоотношений.

Не везде приняты положения о таких территориях, многие из них не приведены в соответствие с законодательством в части определения точных границ, круга прав и обязанностей должностных лиц администраций территорий.

В 2016 г. 63 из 210 (или 30%) положений о находящихся в ведении Минприроды России заповедниках, заказниках и национальных парках не были зарегистрированы и опубликованы в установленном порядке.

Более того, Минприроды России длительное время не принимались меры по созданию и организации деятельности особо охраняемых природных территорий федерального значения. Так, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1304 Министерству поручалось обеспечить в 2014 г. подготовку в установленном порядке проекта акта о переводе земель лесного фонда и земель водного фонда под национальный парк «Шантарские острова» в земли особо охраняемых природных территорий. Однако это поручение не было исполнено.

Аналогичные нарушения допущены в отношении национальных парков «Чикой» и «Сайлюгемский», государственного природного заповедника «Шайтан-Тау».

Органами государственной власти и местного самоуправления зачастую не создаются администрации особо охраняе-

мых природных территорий. Прокурорами выявляются случаи неустановления их границ и охранных зон, непостановки на государственный кадастровый учет земельных участков.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации в 2016 г. установлено, что Минприроды России не поставлены на кадастровый учет земли 5 федеральных заповедников – «Ботчинский», «Жигулевский», «Кабардино-Балкарский», «Нургуш», «Северо-Осетинский» и 9 национальных парков – «Земля Леопарда», «Беренгия», «Приэльбрусье», «Зюраткуль», «Чикой», «Лосиный остров», «Онежское поморье», «Шантарские острова» и «Удэгейская легенда».

Более того, не принято ни одного решения о создании охранных зон заповедников и национальных парков. Такое бездействие создает угрозу потери уникальных заповедных природных территорий¹.

Минприроды России и региональными органами государственной власти не соблюдается порядок ведения кадастра особо охраняемых природных территорий. При этом названные органы не обладают полными сведениями о числе территорий различных категорий, кадастровом учете соответствующих земельных участков и их границах.

Повсеместно распространены факты самовольного захвата земель особо охраняемых природных территорий и возведения на них строений и сооружений, которые органами Росприроднадзора, государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и администрациями территорий своевременно не выявляются и не пресекаются.

Прокурорами выявляются случаи незаконного распоряжения землями и предоставления их в пользование. Так, в Хабаровском крае региональными органами власти с предпринимателями заключались договоры аренды участков, разрешающие осуществление заготовки древесины в промышленных масштабах на территории государственного природного заказника фе-

¹ Представление Генеральной прокуратуры Российской Федерации Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 08.06.2016 «Об устранении нарушений законодательства об особо охраняемых природных территориях».

дерального значения «Баджалский». Вырубка леса пресечена после вмешательства прокуратуры.

Также судом удовлетворены требования прокурора о признании недействительными постановлений одного из глав поселений в Московской области, на основании которых в границах зон охраны Бородинского военно-исторического музея-заповедника неправомерно разрешено дачное строительство, о признании возведенных строений самовольными постройками и их сносе.

Территориальными подразделениями Росприроднадзора, региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления и администрациями особо охраняемых природных территорий не организован контроль (надзор). Нарушения выявляются ими несвоевременно и не в полном объеме, в ряде случаев для их устранения не принимаются необходимые меры, не всегда виновные лица привлекаются к административной ответственности, нарушается процедура производства по таким делам, материалы, содержащие признаки преступлений, в правоохранительные органы не передаются.

Ненадлежащие управление и охрана особо охраняемых природных территорий, ослабление контроля и надзора создают условия для совершения преступных деяний (Республика Мордовия, Хабаровский край, Ростовская область и иные регионы).

В Хабаровском крае вопреки лесному законодательству в рекреационной зоне Троицкого участкового лесничества ФГБУ «Национальный парк «Ануйский» с ведома руководства учреждения проводилась незаконная рубка лесных насаждений, в результате государству был причинен ущерб в размере более 80 млн руб. Приговором суда Нанайского района виновные лица привлечены к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 293 (халатность) Уголовного кодекса Российской Федерации¹.

Поскольку в особо охраняемые природные территории входят участки лесного фонда, водные объекты, объекты животного мира, иные компоненты окружающей среды, то и

¹ *Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие.* М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2014. С. 212–213.

нарушения их режима связаны с нарушениями лесного, водного, земельного законодательства, законодательства об охране и использовании объектов животного мира, водных биоресурсов, о недрах и др.

Распространенными нарушениями, совершаемыми в особо охраняемых природных территориях, являются захват земель и использование в целях, не связанных с режимом территории (возведение зданий, построек и т.д.), незаконная рубка лесных насаждений, сброс неочищенных вод, незаконное использование водных объектов, водоохранных зон и прибрежных полос, незаконная охота, отлов животных и добыча водных биологических ресурсов.

Результаты прокурорского надзора за исполнением законов об особо охраняемых природных территориях, а также проведенный анализ нормативно-правового регулирования в указанной сфере свидетельствуют, что качественно улучшить состояние законности возможно путем повышения эффективности деятельности контрольно-надзорных органов одновременно с совершенствованием законодательства в данной области правоотношений.

А.А. Ильин,
начальник отдела прокуратуры
Московской области,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**О некоторых особенностях уголовной ответственности
за незаконные действия с плодородным слоем почвы
на землях сельскохозяйственного назначения**

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (ст. 42). Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и дея-

тельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9). Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36).

Вместе с тем, согласно официальным данным Минприроды России, за период 2010–2015 гг. площадь земель, нарушенных в результате хозяйственной деятельности, выросла с 1000,3 тыс. га до 1037,0 тыс. га (для сравнения: площадь г. Москвы составляет примерно 256,1 тыс. га¹).

На этом фоне вполне обоснованную озабоченность вызывает состояние законности в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения.

Известно, что эти земли являются одними из наиболее подверженных деструктивному воздействию хозяйственной деятельности человека.

Так, в Государственном докладе о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации за 2015 год отмечается, что если за период 2010–2015 гг. в стране наблюдается рост площадей земель ООПТ, лесного и водного фонда, то площадь земель сельскохозяйственного назначения к 2016 г. сократилась с 393,4 млн га до 383,7 млн га.

По данным опубликованных Министерством сельского хозяйства Российской Федерации докладов о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, а также докладов Россельхознадзора об осуществлении государственного надзора в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого надзора² за анализируемый период отмечается рост числа выявляемых нарушений, связанных с использованием земель сельскохозяйственного назначения, в том числе в связи с незаконным снятием, перемещением и уничтожением плодородного слоя почв. Как следствие, увеличивается число возбужденных дел об административных правонарушениях.

¹ Москва в 2000–2013 гг.: краткий стат. справ. / Мосгорстат. М., 2014. С. 8. По материалам интернет-сайта <https://ru.wikipedia.org/wiki/Москва>.

² См., напр., интернет-сайты <http://www.fsvps.ru/>, <http://www.mcx.ru>.

При этом размер вреда, нанесенный землям сельскохозяйственного назначения, только по одному правонарушению может в 5 раз превысить размер административного штрафа, связанного со снятием или перемещением плодородного слоя почвы¹.

Так, только в 2013 г. ущерб, причиненный землям сельскохозяйственного назначения, превысил 14 млрд руб.²

Вместе с тем, как показал анализ открытой информации о деятельности Россельхознадзора, эффективность уголовного преследования лиц, совершивших правонарушения в области использования земель сельскохозяйственного назначения, требует повышения.

Так, в 2011 г. по материалам государственного земельного надзора было возбуждено только 2 уголовных дела³.

Что характерно: по официальным данным МВД России, в стране в целом отмечается резкое сокращение числа зарегистрированных экологических преступлений, например с 39,16 тыс. в 2010 г. до 24,74 тыс. в 2015 г.

Изложенное заставляет задуматься о высоком уровне латентной экологической преступности, в частности, связанной с посягательствами на земли сельскохозяйственного назначения.

Как показало проведенное исследование, немаловажную роль здесь играет складывающаяся правоприменительная практика органов государственного надзора в области использования земель сельскохозяйственного назначения.

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации к землям сельскохозяйственного назначения относятся земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей.

¹ По данным Доклада о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в 2010 году. По материалам интернет-сайта <http://www.tvernedra.ru/Oborotselhozzemel.pdf>.

² По данным Доклада о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в 2013 году. По материалам интернет-сайта <http://files.stroyinf.ru/Index2/1/4293757/4293757508.htm>.

³ Доклад Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору об осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) за 2011 год. По материалам интернет-сайта <http://vetrf.ru/fsvps-docs/ru/usefulinf/files/doklad2011.pdf>.

Использование земель сельскохозяйственного назначения осуществляется исходя из принципа их восприятия как компонента окружающей среды.

Еще одним фактором, определяющим режим повышенной охраны земель сельскохозяйственного назначения, является их плодородие.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» под плодородием земель сельскохозяйственного назначения понимается способность почвы удовлетворять потребность сельскохозяйственных культурных растений в питательных веществах, воздухе, воде, тепле, биологической и физико-химической среде и обеспечивать урожай сельскохозяйственных культурных растений.

Легальное понятие плодородного слоя почв дается в приложении № 6 к Основным положениям о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, утвержденным приказом Минприроды России и Роскомзема от 22.12.1995 № 525/67, под которым понимается верхняя гумусированная часть почвенного профиля, обладающая благоприятными для роста растений химическими, физическими и агрохимическими свойствами.

Значительный ущерб плодородному слою земель сельскохозяйственного назначения наносится в результате его самовольного снятия, перемещения, вследствие разливов нефтепродуктов, свалок отходов, а также добычи полезных ископаемых.

Вместе с тем анализ надзорной практики как органов прокуратуры, так и Россельхознадзора свидетельствует, что в большинстве случаев при выявлении фактов самовольного перемещения и уничтожения плодородного слоя почв виновные лица привлекаются лишь к административной ответственности на основании ст. 8.6 КоАП РФ.

Так, Управлением Россельхознадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай при проведении контрольно-надзорных мероприятий на территории Майминского района выявлен факт снятия верхнего плодородного слоя на земельном участке сельскохозяйственного назначения при добыче общераспространенных полезных ископаемых (песок) жителем г. Барнаула Ал-

тайского края. Возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 8.6 КоАП РФ (самовольное снятие или перемещение плодородного слоя почвы)¹.

В информационном письме по фактам нарушений законодательства, связанных с самовольным снятием, перемещением, уничтожением или порчей плодородного слоя почвы, опубликованном на официальном интернет-сайте Управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям², об уголовной ответственности упоминается только в контексте ст. 254 УК РФ (порча почв), в соответствии с которой уголовно наказуемыми признаются деяния, связанные с отравлением, загрязнением или иной порчей земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде.

При этом вопрос об уголовной ответственности за незаконное перемещение и уничтожение плодородного слоя почв вследствие иных преступных действий, квалифицируемых, например, по ст. 246 УК РФ, в упомянутом выше информационном письме почему-то не ставится.

Кроме того, в докладах о состоянии земельного надзора, как отмечалось выше, практически не упоминаются сведения о направлении материалов проверок в правоохранительные органы и органы прокуратуры для решения вопроса об уголовном преследовании виновных лиц.

Так, из информации Управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям об итогах работы за 2015 г. можно сделать вывод об отсутствии фактов уголовного преследования виновных лиц. Как отмечается, отделом земельного надзора Управления в рамках проведения контрольно-надзорных мероприятий в 2015 г. направлено в правоохрани-

¹ По материалам официального сайта Управления Россельхознадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай.

² По материалам официального сайта Управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям.

тельные органы 52 письма только лишь об оказании содействия в установлении лиц, виновных в нарушениях земельного законодательства¹.

Вместе с тем стоит отметить, что в соответствии со ст. 13 Земельного кодекса Российской Федерации в целях охраны земель пользователи земельных участков обязаны проводить мероприятия по рекультивации нарушенных земель, восстановлению плодородия почв, своевременному вовлечению земель в оборот; сохранению плодородия почв и их использованию при проведении работ, связанных с нарушением земель. Кроме того, при проведении связанных с нарушением почвенного слоя строительных работ и работ по добыче полезных ископаемых плодородный слой почвы снимается и используется для улучшения малопродуктивных земель.

Как следует из Основных положений о рекультивации земель, снятии, сохранении и рациональном использовании плодородного слоя почвы, рекультивации подлежат земли, нарушенные, при разработке месторождений полезных ископаемых открытым или подземным способом. Условия приведения нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего использования, а также порядок снятия, хранения и дальнейшего применения плодородного слоя почвы устанавливаются органами, предоставляющими земельные участки в пользование и дающими разрешение на проведение работ, связанных с нарушением почвенного покрова, на основе проектов рекультивации. Разработка проектов рекультивации осуществляется на основе действующих экологических, санитарно-гигиенических, строительных, водохозяйственных, лесохозяйственных и других нормативов и стандартов с учетом региональных природно-климатических условий и месторасположения нарушенного участка при следующих обстоятельствах.

Неисполнение вышеуказанных требований, как показывает анализ правоприменительной (прокурорской, следственной и судебной) практики, влечет за собой не только административную, но и уголовную ответственность.

¹ По материалам официального интернет-сайта Управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям. URL: http://www.rshn-tver.ru/files/othet_2015g.pdf.

Так, ст. 246 УК РФ предусмотрено, что нарушения правил охраны окружающей среды при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации промышленных, сельскохозяйственных, научных и иных объектов лицами, ответственными за соблюдение этих правил, если это повлекло существенное изменение радиоактивного фона, причинение вреда здоровью человека, массовую гибель животных либо иные тяжкие последствия, преследуются в уголовно-правовом порядке.

При этом, как разъяснил Верховный Суд Российской Федерации¹, под иными тяжкими последствиями применительно к названной статье УК РФ следует понимать, в частности, такое ухудшение качества окружающей среды и ее компонентов, устранение которого требует длительного времени и больших финансовых затрат (например, массовые заболевания или гибель объектов животного мира, в том числе рыбы и других водных биологических ресурсов; уничтожение условий для их обитания и воспроизводства (потеря мест нагула, нереста и зимовальных ям, нарушение путей миграции, уничтожение кормовой базы); уничтожение объектов растительного мира, повлекшее существенное сокращение численности (биомассы) указанных объектов; деградация земель).

Изложенное нашло свое отражение в приговорах судов, на основании которых виновные лица привлекались к уголовной ответственности за преступления, предусмотренные рассматриваемой статьей УК РФ.

Так, приговором Каменского районного суда Ростовской области от 05.05.2015 № 1-175/2015 установлено, что в результате деятельности Г., осуществляемой в нарушение вышеуказанных норм законодательства о землях сельскохозяйственного назначения и охране окружающей среды, был снят и перемещен верхний плодородный слой почвы, уничтожен растительный и почвенный покров.

Как было отмечено судом, указанные действия повлияли на устойчивость природного ландшафта, а именно было нару-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18.10.2012 № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

шено равновесное состояние территории, в силу чего произошла утрата средообразующей и средозащитной функций, что повлекло за собой неизбежное развитие процессов деградации и опустынивания. Полностью уничтожен почвенный покров участка, вследствие чего произошла полная утрата органического вещества и почвенных элементов питания. Изложенное привело к невозможности использования данного земельного участка в сельскохозяйственных целях.

Согласно проведенному расчету, размер вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, составил 748 800 руб.

Уголовное преследование Г. было прекращено на основании подп. 4 п. 1 ст. 24 УПК РФ в связи с его смертью.

К аналогичным выводам об уголовной ответственности за нарушения правил использования земель сельскохозяйственного назначения пришел и Светлоярский районный суд Волгоградской области, приговором которого от 05.12.2014 № 1-140/2014 Т. признана виновной в совершении преступления, предусмотренного ст. 246 УК РФ.

Судом установлено, что в результате произведенных под ее руководством работ был снят и перемещен верхний плодородный слой почвы, уничтожен растительный и почвенный покров на общей площади не менее 16 200 кв. м, изъят грунт в объемах не менее 7325,5 куб. м.

Указанные действия оказали негативное воздействие и причинили объектам окружающей среды вред, выразившийся в изменении первоначального состояния природно-территориального комплекса, уничтожении почвенно-растительного покрова и почвенно-биологического комплекса, частичной выемке материнской породы, что повлияло на устойчивость данной территории, а именно были нарушены структурно-функциональные связи между объектами окружающей среды. Разрушение почвенно-растительного покрова участка, выполняющего средозащитную функцию, повлечет развитие процессов деградации и опустынивания земель, делающее невозможным дальнейшее использование земельного участка по прямому целевому назначению. При этом естественное восстановление объектов окружающей среды невозможно. Срок полного восстановления нарушенной терри-

тории с учетом проведения рекультивации и значительных финансовых затрат составит не менее трех лет.

В денежном выражении сумма причиненного незаконными действиями Т. материального ущерба составила 987 163 руб.

Соответствующие выводы также имеются и в других приговорах, например Красноармейского районного суда Саратовской области от 20.07.2015 № 1-65/2015, Кимрского городского суда Тверской области от 18.09.2015 № 1-105/2015, а также в некоторых других.

Изложенное свидетельствует о наличии оснований и возможностей для привлечения виновных лиц к уголовной ответственности за преступления, совершенные в области охраны окружающей среды и связанные с порчей плодородного слоя почв на землях сельскохозяйственного назначения.

Отсутствие должной оценки действий таких лиц не соответствует общим принципам неотвратимости наказания за совершенное правонарушение, создает ощущение безнаказанности, подрывает авторитет государственных, в том числе правоохранительных, органов, наносит существенный вред окружающей среде и национальной (в том числе продовольственной) безопасности, в связи с чем подобное положение дел подлежит скорейшему исправлению.

На этом фоне положительной оценки заслуживает совместная работа Управления Россельхознадзора по г. Москве, Московской и Тульской областям и межрайонной природоохранной прокуратуры Московской области, которые, приняв приведенные выше выводы судебных инстанций, провели проверку, по результатам которой выявлен факт причинения вреда плодородному слою почв земель сельскохозяйственного назначения на сумму свыше 10,5 млн руб. в результате вскрышных работ. По результатам проверки названное Управление Россельхознадзора обратилось в суд с соответствующим иском, а межрайонной природоохранной прокуратурой материалы проверки направлены в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в следственные органы. Результаты рассмотрения материалов в органах предварительного расследования и в суде поставлены в прокуратуре Московской области на контроль.

А.Н. Кулагин,
прокурор Московского
метрополитена
прокуратуры г. Москвы,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Объективные признаки продолжаемого преступления: проблемы теории и практики

Приступая к исследованию объективных признаков продолжаемого преступления, отметим, что в теории уголовного права многие из них являются предметом оживленной дискуссии. Одним из наиболее дискуссионных вопросов является вопрос об *отраслевой природе структурных элементов продолжаемого преступления*. В теории уголовного права представлены три варианта ответа на этот вопрос: «продолжаемое преступление – совокупность административных, дисциплинарных или иного характера правонарушений, не являющихся преступлениями»¹; в состав продолжаемого преступления входят деяния, каждое из которых, если рассматривать их изолированно, образует самостоятельное преступление²; продолжаемое преступление может включать деяния различной отраслевой природы – как преступления, так и иные правонарушения (например, дисциплинарные или административные проступки)³.

Впрочем, такой разброс мнений не удивителен, учитывая, что позиция высшей судебной инстанции относительно струк-

¹ Кривошеин П.К., Кузьмичев В.С. Продолжаемое преступление и проблемы его квалификации. Киев, 1989. С. 10.

² См.: Малков В.П. Повторность преступлений по советскому уголовному праву (понятие и уголовно-правовое значение): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1967. С. 10; Яни П. Продолжаемое преступление // Законность. 2003. № 1. С. 32.

³ См.: Караев Т.Э. Повторность преступления. М., 1983. С. 81; Становский М. Понятие продолжаемого преступления // Рос. юстиция. 1995. № 11. С. 36; Об-ражиев К.В., Чикин Д.С. Сложные единичные преступления: монография. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 42.

туры продолжаемого преступления также не отличается последовательностью и определенностью. В соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 04.03.1929 № 23 «Об условиях применения давности и амнистии к длящимся и продолжаемым преступлениям» (с изменениями, внесенными постановлением Пленума Верховного Суда СССР от 14.03.1963 № 1), продолжаемыми являются «преступления, складывающиеся из ряда тождественных *преступных действий*». Однако вопреки этому общему определению применительно к продолжаемым хищениям Пленум Верховного Суда СССР занял иную позицию, указав, что под продолжаемым хищением нужно понимать «неоднократные *мелкие хищения* государственного или общественного имущества» (постановление Пленума Верховного Суда СССР от 31.03.1962 № 5 «О судебной практике по делам о хищениях государственного и общественного имущества»). Через 10 лет высшая судебная инстанция вернулась к первоначальной трактовке структуры продолжаемого преступления. В постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 11.07.1972 № 4 «О судебной практике по делам о хищениях государственного и общественного имущества» разъяснялось, что «продолжаемым хищением следует считать неоднократное незаконное безвозмездное изъятие государственного или общественного имущества, складывающееся из ряда тождественных *преступных действий*». Эта позиция (продолжаемое хищение состоит из преступных действий) зафиксирована и в ныне действующем постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.12.2002 № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое», а потому является весьма распространенной и в теории уголовного права.

Однако приходится признать, что эта позиция не соответствует действительности. Если взять за основу разъяснения в постановлении Пленума от 27.12.2002 № 29 и мнение ученых о том, что в состав продолжаемого преступления могут входить только преступные деяния (при изолированном их рассмотрении), то мы, по идее, не должны признавать продолжаемым преступлением совершение с единым умыслом ряда тождественных мелких хищений, причинивших уголовно значимый ущерб. Между тем в правоприменительной практике по кон-

кретным делам содеянное успешно квалифицируется как единое продолжаемое хищение.

Так, П. с целью получения ежемесячных денежных выплат, не сообщив своевременно в Управление Пенсионного фонда Российской Федерации в Урицком районе Орловской области о перемене своего места жительства и фактическом месте проживания, по предоставленным ранее документам, незаконно, путем обмана и умолчания о фактическом месте проживания получал ежемесячные денежные выплаты в связи с аварией на Чернобыльской АЭС в общей сумме 5625,14 рублей, из которых по 383,71 руб. получал в феврале и марте 2013 г. и по 404,81 руб. – с апреля 2013 г. по март 2014 г. в связи с проживанием в зоне с льготным социально-экономическим статусом, не имея законных оснований для их получения. Своими действиями П. причинил материальный ущерб Управлению Пенсионного фонда Российской Федерации в Урицком районе Орловской области на общую сумму 5625,14 руб.

П. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 159² УК РФ¹.

В приведенном примере в качестве структурных элементов продолжаемого мошенничества при получении выплат выступали мелкие хищения чужого имущества в размере, не превышающем 404,81 руб. Тем не менее, учитывая, что в совокупности размер похищенного имущества составил 5625,14 руб., суд обоснованно квалифицировал содеянное как продолжаемое уголовно наказуемое хищение.

Этот пример наглядно показывает, что в состав продолжаемого преступления могут входить деяния, которые при изолированном рассмотрении представляют собой не только преступления, но и иные правонарушения (в частности, административные проступки), при условии, что за них лицо не привлекалось к юридической ответственности. Как справедливо отмечается в уголовно-правовой литературе, «это никоим образом не влечет размывания границ уголовно-правового регулирования и не ведет к нарушению положений ст. 8 УК РФ...», по-

¹ Приговор мирового судьи судебного участка Урицкого района Орловской области от 16.06.2014 URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-urickogo-rajona-orlovskoj-oblasti-s/act-215407051/> (дата обращения: 18.09.2016).

сколькx при совершении продолжаемого преступления уголовно-правовой оценке подлежат не отдельные деяния, входящие в его состав, а продолжаемое преступление в целом. С учетом этого изолированное рассмотрение противоправных актов, посредством которых совершается продолжаемое преступление, по большому счету, вообще лишено смысла»¹. Иными словами, предметом юридической оценки должно выступать продолжаемое преступление в целом, а не его структурные элементы.

Немало споров в теории уголовного права порождает и вопрос о *степени сходства структурных элементов продолжаемого преступления*. Обобщение уголовно-правовой литературы позволяет выделить три основных подхода к его решению.

Согласно первому из них продолжаемое преступление может быть совершено только тождественными деяниями, причем тождественность предполагает использование одного и того же способа их совершения². Сторонники второго подхода также считают, что в состав продолжаемого преступления могут входить лишь тождественные деяния, но при этом трактуют тождественность в юридическом смысле³. Наконец, третий подход заключается в том, что продолжаемое преступление может быть совершено как тождественными, так и однородными деяниями⁴.

Оценивая вышеизложенные научные подходы, отметим, что рассматривать продолжаемое преступление исключительно с позиции технической тождественности (одинаковости используемых способов совершения неоднократных деяний) неверно. Сущность продолжаемого преступления заключается в

¹ *Ображиев К.В., Чикин Д.С.* Указ. соч.

² *Ораздурдыев А.М.* Продолжаемое преступление по советскому уголовному праву: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1984. С. 62–63.

³ См.: *Черненко Т.Г.* Множественность преступлений по российскому уголовному праву. Кемерово: Кузбассвузиздат, 2007. С. 20; *Бабий Н.А.* Множественность преступлений: квалификация и назначение наказания: науч.-практ. пособие. Минск: Тесей, 2008. С. 8; *Ображиев К.В., Чикин Д.С.* Указ. соч.

⁴ См., напр.: *Кузнецова Н.* Квалификация сложных составов преступлений // Уголовное право. 2000. № 1. С. 32; *Козлов А.П.* Единичные преступления: понятие, классификация, квалификация: учеб. пособие. Красноярск: Краснояр. гос. аграр. ун-т, 2007. С. 52; *Силаев С.А.* Объективные признаки продолжаемого преступления // Вестн. Кемеров. гос. ун-та. 2013. № 3. С. 280–281.

поэтапной реализации единого умысла, в достижении одной преступной цели посредством совершения множества взаимосвязанных деяний, посягающих на один и тот же объект. В рамках реализации единого умысла и достижения общей цели не исключено некоторое изменение способа совершения противоправных действий, их варьирование и совершенствование. Как отмечает по этому поводу П.С. Яни, «при продолжаемом хищении в форме кражи с незаконным проникновением в жилище вор в первый раз может проникнуть в квартиру, разбив оконное стекло, а во второй – уже через открытую им изнутри дверь квартиры; в первый раз он может выкинуть похищенное имущество сообщникам в окно, а во второй раз – вынести через подъезд. В криминалистическом смысле способы хищения не тождественны, а в уголовно-правовом – тождественны: это кража с незаконным проникновением в жилище»¹.

Вывод о допустимости фактического различия способов совершения противоправных деяний, образующих продолжаемое преступление, находит подтверждение и в разъяснениях высшей судебной инстанции. Как отмечается в п. 19 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.12.2007 № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате»², «в том случае, когда лицо совершает с единым умыслом хищение вверенного ему имущества, одна часть которого им присваивается, а другая часть этого имущества растрачивается, содеянное не образует совокупности преступлений». Таким образом, Пленум признает, что продолжаемое преступление, предусмотренное ст. 160 УК РФ, может включать в себя как акты присвоения, так и акты растраты. С юридических позиций указанные деяния являются тождественными (они предусмотрены одной статьей Особенной части), хотя способы их совершения не совпадают.

Деяния являются юридически тождественными, если ответственность за их совершение предусмотрена одной и той же

¹ Яни П.С. Неоднократное получение незаконного вознаграждения: совокупность преступлений, продолжаемое взяточничество // Уголовно-политические, уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с современной преступностью и коррупцией: сб. науч. тр. / под ред. Н.А. Лопашенко. Саратов: Са-теллит, 2009. С. 60.

² Бюл. Верх. Суда Рос. Федерации. 2008. № 2.

статьей нормативного правового акта (УК РФ, КоАП РФ). Вместе с тем, как показывает практика, продолжаемое преступление в ряде случаев состоит из деяний, которые в случае их изолированного рассмотрения образуют составы правонарушений различной отраслевой природы. Так, продолжаемое хищение может включать эпизоды мелкого и уголовно наказуемого хищения. Аналогичная ситуация складывается и применительно к продолжаемому взяточничеству, которое может состоять из нескольких эпизодов получения взятки, образующих составы преступлений, предусмотренных различными статьями УК РФ. Например, в соответствии с предварительной договоренностью должностное лицо на протяжении трех месяцев получало от взяткодателя за общее покровительство 10% от выручки, полученной в результате противоправной деятельности. В первом месяце размер взятки составил 8 тыс. руб., что расценивается как мелкое взяточничество (ч. 1 ст. 291² УК РФ), во втором – 15 тыс. руб., что образует состав преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 290 УК РФ, в третьем – 10 тыс. руб. (снова мелкое взяточничество). Несмотря на то что действия должностного лица в случае их изолированного рассмотрения образуют составы преступлений, предусмотренных различными статьями уголовного закона (ч. 1 ст. 291² и ч. 1 ст. 290 УК РФ), содеянное в целом признается продолжаемым получением взятки в значительном размере. Представляется, что подобная квалификация становится возможной благодаря фактической тождественности совершенных действий, каждое из которых представляет собой получение взятки.

Получается, что *тождественность деяний, образующих продолжаемое преступление, может определяться на основании двух альтернативных критериев – юридического и фактического*. Противоправные деяния признаются юридически тождественными, если юридическая (уголовная, административная, дисциплинарная) ответственность за каждое из них (при изолированном рассмотрении) предусмотрена одной статьей нормативного правового акта. В свою очередь фактическая тождественность предполагает, что все противоправные деяния имеют сходные (однотипные) объективные признаки.

Изучение правоприменительной практики показывает, что в большинстве случаев составные элементы продолжаемого преступления являются тождественными как с точки зрения юридического, так и с позиции фактического критериев. Вместе с тем для вывода о тождественности противоправных деяний достаточно и одного из этих критериев, поскольку они имеют альтернативный характер.

В этом отношении весьма показательной является ситуация с продолжаемой легализацией преступных доходов. Хорошо известно, что в целях легализации имущества, приобретенного преступным путем, нередко совершаются различные финансовые операции с использованием ряда кредитных организаций, заключается серия сделок с различными контрагентами, т.е. используется значительный арсенал способов отмыwania преступных доходов. По мнению отдельных специалистов, в подобных случаях квалифицировать содеянное в качестве продолжаемого преступления не представляется возможным, поскольку способы легализации не совпадают, не являются тождественными или однородными¹. Однако при этом совершенно упускается из виду тот факт, что все разнообразные финансовые операции и сделки, направленные на легализацию, в юридическом отношении являются тождественными, поскольку ответственность за них предусмотрена одной статьей Особенной части УК РФ. И этого вполне достаточно для того, чтобы признать соответствующие действия по легализации преступных доходов тождественными на основании юридического критерия. Следовательно, все совершенные с целью легализации финансовые операции и сделки, несмотря на их фактическую разнородность, должны признаваться продолжаемым преступлением (разумеется, при условии субъективной взаимосвязи соответствующих действий).

Как уже отмечалось, некоторые ученые полагают, что структурными элементами продолжаемого преступления могут быть не только тождественные, но и юридически однородные противоправные деяния. Такого мнения, в частности, придерживается А.П. Козлов, который допускает возможность суще-

¹ Педун О.Л. Легализация денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем: дис. ... канд. юрид наук. М., 2005. С. 104.

ствования продолжаемого хищения, состоящего из эпизодов тайного и открытого хищения¹. Однако согласиться с таким подходом вряд ли возможно, поскольку в таком случае «неизбежно возникает вопрос о том, какое именно преступление является продолжаемым в приведенном примере (кража или грабеж?) и по какой статье Особенной части УК РФ его необходимо квалифицировать. Очевидно, что продолжаемая кража даже в качестве отдельного этапа (звена) не может включать открытое хищение, точно так же, как и в состав продолжаемого грабежа, по идее, не может входить тайное хищение»².

Итак, проведенное исследование позволило установить, что элементы продолжаемого преступления должны быть фактически и (или) юридически тождественными. Однако этот общий вывод требует определенной конкретизации, особенно в части юридической тождественности деяний, образующих продолжаемое преступление.

Как уже отмечалось, индикатором юридической тождественности является одна статья нормативного правового акта, которая предусматривает ответственность за все противоправные деяния, входящие в состав продолжаемого преступления. В частности, если каждый из эпизодов продолжаемого преступления по отдельности имеет преступный характер, то все они должны быть предусмотрены одной статьей Особенной части УК РФ. При этом составными элементами продолжаемого преступления вполне могут быть деяния, предусмотренные различными частями одной статьи Особенной части УК РФ.

Так, первый раз вымогатель требовал передачи чужого имущества (допустим, денежных средств в размере 200 тыс. руб.) под угрозой применения насилия, что образует состав преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 163 УК РФ. Поскольку это требование выполнено не было, вымогатель, продолжая реализацию своего умысла, повторно потребовал у потерпевшего то же самое имущество, сопровождая свои требования применением насилия, т.е. выполнил квалифицированный состав вымогательства (п. «в» ч. 2 ст. 163 УК РФ). И хотя первое

¹ Козлов А.П., Севастьянов А.П. Единичные и множественные преступления. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2011. С. 59–60.

² Обращивев К.В., Чикин Д.С. Указ. соч. С. 43.

действие содержит признаки основного, а второе – квалифицированного составов вымогательства, их юридическая тождественность не утрачивается, так как они предусмотрены одной статьей Особенной части УК РФ. С учетом п. 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17.12.2015 № 56 «О судебной практике по делам о вымогательстве (статья 163 Уголовного кодекса Российской Федерации)» содеянное следует квалифицировать как единое вымогательство. Причем вменять необходимо п. «в» ч. 2 ст. 163 УК РФ, который предусматривает ответственность за вымогательство с применением насилия, хотя в первом эпизоде насилие не применялось.

Общее правило квалификации в подобных случаях состоит в том, что продолжаемое преступление квалифицируется с учетом отягчающих обстоятельств, которые имели место хотя бы при совершении одного из деяний, входящих в его состав.

Р.А. Лавроненко,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Организационное обеспечение борьбы с легализацией (отмыванием) преступных доходов в кредитно-финансовой системе

Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в настоящее время остается одним из приоритетных направлений в борьбе с организованной преступностью. В своей сущности легализация (отмывание) выступает в качестве негативного социального явления, в основе которого лежит процесс сокрытия незаконного происхождения доходов, искажение информации о природе их происхождения.

Изучение структуры легализации (отмывания) преступных доходов позволяет определить отрасли экономики, наиболее

пораженные преступностью данной категории. Наибольшее количество преступлений данной категории выявляется на финансовом рынке, что обусловлено как характером преступной деятельности, связанной с оборотом денежных средств и финансовых инструментов, так и недостатками реализации мер государственного контроля в рассматриваемой сфере¹.

Кредитный рынок, будучи наиболее крупным сегментом финансового рынка современной рыночной экономики, остается одним из наиболее уязвимых для преступных посягательств, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем. Вместе с тем именно кредитные отношения – основной фактор, ускоряющий рыночную экономику.

В.В. Путин в ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12.12.2013 акцентировал внимание на том, что необходимо «продолжить принципиальную и твердую линию по избавлению нашей кредитно-финансовой системы от разного рода «отмывочных контор» или, как еще говорят, «прачечных». При этом интересы добросовестных клиентов и вкладчиков проблемных банков должны быть надежно защищены»².

Кредитно-финансовая система прочно закрепилась в современных моделях развитой рыночной экономики и, бесспорно, играет важную роль в функционировании механизма экономики. По своей сути это целая система экономического обращения, которая регулирует, аккумулирует и перераспределяет финансовые потоки, проводит взаиморасчеты между субъектами экономики, а также кредитует население и отдельные экономические отрасли.

В первую очередь, важно учитывать современные криминологические реалии, в числе которых рост объемов выведения теневого капитала в офшорные зоны. По мнению А.И. Гурова, отмывание денежных средств или иного имущества является наиболее опасной угрозой для Российской Федерации в XXI в., так как примерно 82% российских предпринимателей причастны к различным формам коррупции, существующим

¹См.: Жубрин Р.В., Ларьков А.Н. Профилактика преступных доходов: монография. М., 2012. С. 173.

² Рос. газ. 2013. 13 дек.

на сегодняшний день, а коррумпированные чиновники также держат под своим контролем до 60% финансовых потоков российских предприятий и учреждений, средства которых в последующем переправляются в офшорные зоны для дальнейшего отмывания¹.

Таблица 1

Динамика преступлений, совершенных в кредитно-финансовой системе по ст. 174 УК РФ, за 2010–2016 гг.

Годы	Всего преступлений	Динамика к 2010 году (базовый метод) в %	Динамика к предыдущему году (цепной метод) в %
2010	28	100	100
2011	68	+143	+143
2012	68	+143	0
2013	75	+167	+10
2014	31	+11	-58
2015	13	-54	-58
2016	9	-68	-31

Таблица 2

Динамика преступлений, совершенных в кредитно-финансовой системе по ст. 174¹ УК РФ, за 2010–2016 гг.

Годы	Всего преступлений	Динамика к 2010 году (базовый метод) в %	Динамика к предыдущему году (цепной метод) в %
2010	665	100	100
2011	202	-70	-70
2012	155	-77	-23
2013	130	-80	-16
2014	276	-58	+112
2015	334	-49	+21
2016	332	-50	-1

¹ Цит. по: Якимов О.Ю. Легализация (отмывание) доходов, приобретенных преступным путем: уголовно-правовые и уголовно-политические проблемы. М., 2005. С. 7–8.

Анализ приведенных данных свидетельствует о следующем. Правоохранительные органы в 2010 г. по ст. 174 УК РФ (легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем) зарегистрировали 28 преступлений, совершенных в кредитно-финансовой системе, по ст. 174¹ УК (легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления) – 665 преступлений. С 2010 г. по 2013 г. включительно динамика преступлений по указанным статьям свидетельствует о росте количества преступлений в кредитно-финансовой системе по ст. 174 УК РФ и одновременном снижении показателей зарегистрированных преступлений по ст. 174¹ УК РФ. По ст. 174 УК РФ в 2011 г. зарегистрировано 68 преступлений, в 2012 г. – 68, в 2013 г. – 75. По ст. 174¹ УК РФ в 2011 г. зарегистрировано 202 преступления, в 2012 г. – 155, в 2013 г. – 130. При этом с 2014 г. количество преступлений в кредитно-финансовой системе по ст. 174 УК РФ значительно снижается: в 2014 г. – 31 преступление, в 2015 г. – 13, 2016 г. – 9; по ст. 174¹ УК РФ количество зарегистрированных преступлений увеличивается до 2015 г., а в 2016 г. наблюдается незначительное снижение: в 2014 г. – 276 преступлений, в 2015 г. – 334, в 2016 г. – 332.

Снижение количества регистрируемых преступлений по ст. 174¹ УК РФ в период с 2010 по 2013 г. связано с декриминализацией ст. 174¹ УК РФ (легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления) посредством повышения порога привлечения к уголовной ответственности до 6 млн руб. Данное обстоятельство послужило изменению состояния борьбы с анализируемыми преступлениями.

Вместе с тем рост количества регистрируемых преступлений по указанной статье в 2014 и 2016 гг. объясняется активизацией деятельности правоохранительных органов по выявлению легализации (отмывания) в кредитно-финансовой системе.

Статистика преступлений по ст. 174 и 174¹ УК РФ, совершенных в кредитно-финансовой системе, за 2010–2016 гг. показывает, что количество зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 174 УК РФ, ниже, чем количество выяв-

ленных преступлений по ст. 174¹ УК РФ. Однако указанные статистические показатели не свидетельствуют о меньших фактах легализации преступных доходов, приобретенных другими лицами. Выявление преступлений по ст. 174 УК РФ в кредитно-финансовой системе во многом связано с трудностями доказывания передачи денежных средств или иного имущества от лица, совершившего предикатное преступление, лицу, которое их отмывает. Таким образом, имеются определенные недостатки в работе правоохранительных органов по раскрытию и расследованию преступлений данной категории.

Невысокое количество зарегистрированных преступлений данной категории за 2010–2016 гг. связано с тем, что легализация (отмывание) преступных доходов в кредитно-финансовой системе относится к числу высоколатентных преступных деяний. Вместе с тем сегодня, по оценкам экспертов, ежегодно отмываемые средства составляют уже 1,6 трлн дол., а сама деятельность стала самостоятельным, сверхприбыльным и быстро растущим сектором теневой экономики¹.

Таким образом, анализ статистических данных позволяет сделать вывод о том, что незначительное количество выявленных преступлений по ст. 174, 174¹ УК РФ в кредитно-финансовой системе за 2010–2016 гг. явно не соответствует реальному состоянию преступности в указанной сфере. Также необходимо добавить, что показатели коэффициентов преступности по ст. 174, 174¹ УК РФ не информативны в связи с небольшим количественным показателем выявленных преступлений.

По мнению экспертов, невысокая эффективность борьбы с легализацией (отмыванием) преступных доходов во многом объясняется незнанием сотрудниками правоохранительных органов технологии легализации (отмывания), а также недостаточной квалификацией сотрудников организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом.

Вместе с тем в силу выполняемой банками посреднической функции между участниками финансовых или коммерческих сделок широко распространено перемещение за границу

¹ Интернет становится доходным сектором для «грязных денег»: интервью президента ФАТФ В.П. Нечаева. URL: <http://www.rg.ru/2013/07/30/nechaev.html>.

денежных средств при совершении преступлений, связанных с осуществлением банковских операций. Применительно к способам легализации (отмывания) преступных доходов в кредитно-финансовой системе выделяют как способы, связанные с собственной деятельностью банков и должностных лиц, так и способы, связанные с собственной деятельностью клиентов банков.

Несмотря на то что используемая в каждом конкретном случае технология легализации (отмывания) преступных доходов зависит от природы и происхождения «грязных» денег, периодичности их отмывания, а также объема денежной массы, тем не менее, как указывает А.В. Волеводз, данная технология содержит определенные шаблоны, которые повсеместно связаны с использованием схемы перемещения денежных средств за границу¹.

Противодействие указанному негативному явлению требует надлежащего организационного обеспечения как организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и (или) иным имуществом, так и органов прокуратуры.

В 2008 г. проведена последняя оценка Российской Федерации в рамках третьего раунда совместной взаимной оценки FATF / МАНИВЭЛ² / ЕАГ³. При этом Российская Федерация по рекомендации 17 «Система надзора и контроля», рекомендациям 23–24 «Регулирование и надзор», рекомендации 30 «Ресурсы, честность, обучение» Сорока рекомендаций FATF получила рейтинг частичного соответствия.

А.В. Шашкова указывает на то, что в региональных управлениях, правоохранительных и надзорных органах Российской Федерации число сотрудников, специально занимаю-

¹ Волеводз А.Г. Финансовые механизмы легализации (отмывания) денежных средств, полученных преступным путем, связанные с их переводом за границу // Банковское право. 2012. № 3. С. 64.

² МАНИВЭЛ – Специальный экспертный комитет Совета Европы по оценке мер борьбы с отмыванием денег.

³ ЕАГ – Евразийская группа по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма.

щихся вопросами противодействия отмыванию денег, незначительно¹.

По нашему мнению, данное обстоятельство выступает одним из факторов, способствующих невысокой эффективности противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов в кредитно-финансовой системе как со стороны организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом, так и контролирующих и правоохранительных органов.

Противодействие легализации (отмыванию) преступных доходов осуществляется уже на самых ранних стадиях установления правовых отношений – с момента идентификации клиента. В связи с этим важное значение приобретает деятельность организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и (или) иным имуществом, в лице назначенных во исполнение положений Федерального закона № 115-ФЗ специалистов.

В письме Центрального банка Российской Федерации от 06.04.2005 № 56-Т «О методических рекомендациях по проведению проверок соблюдения кредитными организациями требований законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России в области противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» специально оговариваются направления проверки реализации программы подготовки и обучения кадров кредитной организации по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Так, в соответствии с п. 3.3.1 в целях проверки реализации кредитной организацией программы подготовки и обучения кадров по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма проверяется наличие:

- 1) программы обучения;
- 2) планов реализации программы обучения на текущий и предшествующие проверке годы;

¹ См.: *Шашкова А.В.* Международная и национальная практика противодействия коррупции и отмыванию незаконных доходов // Практика корпоративного управления: учеб. пособие для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2014. С. 65.

3) распорядительных документов о назначении сотрудников, отвечающих за организацию и проведение в кредитной организации обучающих мероприятий;

4) утвержденного руководителем кредитной организации перечня структурных подразделений, сотрудники которых должны пройти обучение;

5) документов, свидетельствующих о прохождении сотрудниками кредитной организации обучения.

Однако имеют место ошибки при определении специалиста или подразделения, отвечающего за исполнение закона о противодействии легализации преступных доходов, во внутренней иерархии самой организации. Ответственный специалист и его аппарат в кредитной организации необоснованно включаются в структуру подразделения обеспечения безопасности, службы внутреннего контроля, одного из подразделений оперативного блока, что не соответствует п. 2.4 Положения об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах, утвержденного Банком России 16.12.2003 за № 242-П, согласно которому ответственные специалисты по противодействию легализации преступных доходов не могут быть включены в состав службы внутреннего контроля¹.

Также в процессе выявления и фиксации подозрительных сделок участвуют работники организаций из различных подразделений, не всегда имеющие для этого достаточную подготовку. Зачастую на должность ответственного специалиста по противодействию легализации (отмыванию) преступных доходов назначаются сотрудники с недостаточной квалификацией, обучение штата организации способам выявления подозрительных сделок не проводится или осуществляется формально².

По нашему мнению, такие факты способствуют снижению эффективности функционирования всего механизма противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов.

В целях организации эффективного взаимодействия и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и Центрального банка Российской Федерации в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, получен-

¹ Жубрин Р.В., Ларьков А.Н. Указ. соч. С. 139.

² Там же. С. 140.

ных преступным путем, и финансированию терроризма, повышения эффективности международного сотрудничества в этой области в 2005 г. также была образована Межведомственная комиссия по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, которая является постоянно действующим координационным органом, образованным в целях обеспечения согласованных действий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и Банка России в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В силу ст. 14 Федерального закона № 115-ФЗ надзор за исполнением этого законодательного акта осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры.

Прокурорский надзор служит высокой гарантией при реализации мер, направленных на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, в том числе в кредитно-финансовой системе.

Осуществление прокурорского надзора в указанной сфере регламентировано приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 19.01.2010 № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

В современных социально-экономических условиях прокурор, осуществляя надзор за исполнением организациями, осуществляющими операции с денежными средствами и (или) иным имуществом, законов о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов, не только выявляет и предупреждает правонарушения, но и способствует защите прав предпринимателей, укреплению законности в целом.

В свою очередь качественное организационное обеспечение органов прокуратуры будет способствовать успешной реализации поставленных задач.

В подп. 1.12 указанного приказа отмечена насущная необходимость направления прокурорских работников для участия в межведомственных совещаниях и научно-практических се-

минарах по вопросам противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма.

Кроме того, повышению эффективности проведения проверок способствует совместный приказ Генерального прокурора РФ, МВД России, ФСБ России, ФСКН, ФТС России, Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, Росфинмониторинга от 05.08.2010 № 309/566/378/318/1460/43/207 «Об утверждении Инструкции по организации информационного взаимодействия в сфере противодействия легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем», изданный для улучшения организации информационного сотрудничества с целью предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, связанных с легализацией денежных средств и иного имущества.

В связи с этим организация и проведение межведомственных совещаний и научно-практических семинаров по вопросам противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов будут способствовать повышению качества и эффективности прокурорских проверок исполнения законов органами государственного контроля (надзора) в части выявления легализации преступных доходов.

Таким образом, государственная политика по противодействию рассмотренному негативному явлению требует в том числе надлежащего организационного обеспечения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом, и органов прокуратуры в целях эффективной борьбы с легализацией (отмыванием) преступных доходов в кредитно-финансовой системе. Поэтому, во-первых, Российская Федерация должна принимать к сведению результаты новейших исследований Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF); во-вторых, необходимо довести до конца предпринятые меры для подготовки и переподготовки сотрудников кредитных организаций банковского сектора, руководителям кредитных организаций особо обратить внимание на квалификацию ответственного специалиста и укомплектованность его аппарата в кредитной организации; в-третьих, в прокуратурах субъектов Российской Федерации необходимо включить в учебный план организацию и проведе-

ние на постоянной основе межведомственных совещаний и научно-практических семинаров по вопросам противодействия легализации (отмыванию) преступных доходов в кредитно-финансовой системе с обязательным участием сотрудников районных прокуратур, курирующих соответствующие направления надзора.

Д.В. Литвинов,
прокурор отдела
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Прокурорский надзор за исполнением законов в кредитно-денежной деятельности организаций с государственным участием

Проводимый органами прокуратуры в течение последних трех лет мониторинг сети «Интернет» показал наличие значительного интереса к так называемым виртуальным валютам (криптовалютам).

При этом обсуждение данной проблематики уже давно вышло за рамки узких кругов программистов, математиков и теоретиков экономики, а также преступников, использующих нелегальный («глубокий») Интернет. По данным международных экспертов, в качестве выкупа вымогатели требуют биткоины примерно в трети случаев. Это касается как киберпреступлений, так и похищения людей¹.

¹ См., напр.: *Семькина О.И.* Тенденции борьбы с преступлениями в сфере информационных технологий (сравнительно-правовой аспект) // Сб. тр. XXIII Всерос. конф. «Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов». М.: Акад. управления МВД России, 2014. С. 49–54; The EU Serious and Organized Crime Threat Assessment (SOCTA) 2013. URL: <https://www.europol.europa.eu/> (дата обращения: 19.03.2017).

Официальные органы различных государств занимают противоположные позиции по отношению к криптовалютам: от запрета до разрешения, от преследования до поддержки, от разработки собственных криптовалют до ограничения оборота виртуальных валют на территории страны¹.

В связи с этим в Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось заседание экспертной группы при Межведомственной рабочей группе по противодействию преступлениям в сфере экономики, посвященное вопросам использования на территории России анонимных платежных систем и криптовалют. В работе данной группы приняли участие заместитель Председателя Центрального банка Российской Федерации Д.Г. Скобелкин, руководители профильных департаментов Банка России, а также ответственные должностные лица ФСБ России и МВД России.

По мнению представителей Банка России, получившие определенное распространение анонимные платежные системы и криптовалюты, в том числе наиболее известная из них – биткойн, являются в соответствии со ст. 27 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» денежными суррогатами, ответственность за введение и оборот которых на территории Российской Федерации не предусмотрена.

По итогам совместной работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации Президентом Российской Федерации дано поручение Правительству Российской Федерации о разработке правовых мер привлечения к ответственности виновных лиц в указанной сфере.

Разработанный во исполнение названного поручения Министерством финансов Российской Федерации законопроект² об установлении уголовной ответственности за оборот денеж-

¹ См., напр.: Сидоренко Э. Л. Стратегии и риски оборота криптовалют // Сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. Гос. Думы Федерального Собрания Рос. Фед. «Электронная валюта в свете современных правовых и экономических вызовов». М.: Юрлитинформ, 2016. С. 7–17.

² За биткойны могут и срок дать. URL: <https://www.gazeta.ru/business/2015/09/25/7776605.shtml> (дата обращения: 19.03.2017).

ных средств-суррогатов стал дополнительным фактором, выведшим дискуссию о криптовалютах на новый уровень.

Негативное отношение высказал и Росфинмониторинг в своем письме «Об использовании криптовалют», указав, что анонимность платежа обусловила активное использование криптовалют в торговле наркотиками, оружием, поддельными документами и иной преступной деятельности. Данные факты, а также возможность бесконтрольного трансграничного перевода денежных средств и их последующего обналичивания служат предпосылками высокого риска потенциального вовлечения криптовалют в схемы, направленные на легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем, и финансирование терроризма¹.

Выбор решения об официальном отношении России к виртуальным валютам осложняется признанием мировой общественностью позитивным блокчейна – технологии, на основе которой и функционирует криптовалюта. Ее суть состоит в распределенном хранении информации, касающейся любых жизненных вопросов. К примеру, цепь биткойн может хранить данные о транзакциях и о том, кто, кому и в каком объеме перевел деньги.

Технология блокчейн позволяет хранить информацию о правах на недвижимость, предоставленных ранее займах и т.д. Сфер применения можно найти множество, главное – чтобы существовал аналог сделки или подобного взаимодействия, партнерства между сторонами. Поэтому к технологии блокчейна весьма активно присматриваются банки (осенью 2016 г. Bank of America и Microsoft заявили о начале разработки финансовой блокчейн-платформы)².

Важное отличие блокчейн-платформы от существующих баз данных в том, что изменить или подделать информацию практически невозможно. Дело в том, что пользователи системы формируют собой компьютерную сеть. При этом в каждом

¹ Информационное письмо Росфинмониторинга «Об использовании криптовалют». URL: <https://www.fedsfm.ru/news/957> (дата обращения: 19.03.2017).

² Что такое блокчейн и зачем он нужен? URL: http://pcnews.ru/blogs/cto_takoe_blokcejn_i_zacem_on_nuzen-752384.html (дата обращения: 19.03.2017).

из компьютеров хранится копия каждого из блоков. Такой принцип делает систему почти неуязвимой – вывести ее из строя нереально. Единственный вариант – поломка всех компьютеров одновременно, что, учитывая общее количество разбросанных неравномерно по всей поверхности планеты вычислительных узлов, не представляется возможным. В реальности каждый последующий пользователь сети только укрепляет блокчейн, делает его стойким к повреждениям¹.

Важен и тот факт, что пользователи существуют в мире равноправия. В системе не существует контролирующих структур, модераторов или администраторов. Здесь каждый отвечает за свои поступки.

Блокчейн же – по сути всего лишь инструмент, с помощью которого можно хранить данные транзакций (база данных). А инструмент не может сам по себе быть заведомо хорошим или плохим.

Все изложенное является характерными признаками криптовалют, в том числе биткойна.

Так, отличительной особенностью биткойна как виртуального средства для взаиморасчетов и накопления является отсутствие обеспеченности реальной стоимостью. Цена на него определяется исключительно спекулятивными действиями, что влечет за собой высокий риск потери стоимости и, как следствие, нарушение прав держащих его граждан и организаций.

В этой связи необходимо отличать виртуальные валюты от электронных денежных средств, выступающих как денежная стоимость, которая измеряется в одной из существующих валют и хранится в виде записей на электронных счетах в специализированных электронных системах².

Другим отличием криптовалюты является то, что на нее не может быть обращено взыскание по исполнительным документам, приостановить совершаемые с ними операции невозможно. В связи с этим использование биткойнов в качестве сред-

¹ Что такое блокчейн? URL: <https://24paybank.com/faq/chto-takoe-blockchain.html> (дата обращения: 19.03.2017).

² См.: Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // Рос. газ. 2011. 30 июня; Шляков Р.И. Электронные деньги и перспективы развития электронных платежей в Российской Федерации // Науч. зап. № 2 (12). Орел: ГИЭТ, 2015. С. 261–263.

ства платежа и накопления может повлечь нарушение прав вовлеченных в их оборот добросовестных лиц, поскольку держатели криптовалют ввиду их анонимности и виртуальности лишены возможности защиты своих интересов в судебном и административном порядке.

В ходе организованного Генеральной прокуратурой Российской Федерации мониторинга сети «Интернет» установлены факты размещения информации о приеме в качестве средства платежа виртуальных валют на территории Республики Татарстан, Красноярского края, Волгоградской, Новгородской, Новосибирской, Пензенской, Свердловской, Томской областей, гг. Москвы, Санкт-Петербурга и других регионов¹.

Организованные по данным фактам прокурорские проверки показали, что в большинстве случаев предприниматели размещали информацию о возможности приема виртуальных валют до соответствующих разъяснений Банка России и информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации, после опубликования которых ими самостоятельно приняты меры к исключению сведений о приеме криптовалют в качестве средства платежа за поставляемые товары и оказываемые услуги.

В связи с отсутствием ответственности за введение и выпуск денежных суррогатов, запрещенных к обращению на территории Российской Федерации в соответствии со ст. 27 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банка России)», органами прокуратуры при установлении таких фактов обеспечивается привлечение виновных лиц к ответственности за сопутствующие нарушения законодательства.

Так, в Новгородской области по результатам прокурорской проверки, проведенной совместно с территориальным органом ФНС России по Новгородской области, приняты меры к привлечению ООО «Отжигай и жги», принимавшего биткойны в качестве средства платежа с декабря 2013 г. по февраль 2014 г., к административной ответственности в связи с применением контрольно-кассовой техники при реализации продукции. Постановлениями Межрайонной инспекции ФНС Рос-

¹ Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 25.02.2014 № 73/1-304-2014 «Об организации работы по противодействию незаконному обороту криптовалют».

сии № 9 по Новгородской области от 25.03.2014 ООО «Отжигай и жги» и его генеральный директор привлечены к ответственности по ч. 2 ст. 14.5 КоАП РФ в виде предупреждения и штрафа соответственно.

При выявлении предложений о приеме виртуальных валют в качестве средства платежа прокурорами должностным лицам объявляются предостережения о недопустимости нарушения закона (Республика Татарстан, Красноярский край, Пензенская область и др.).

В суды Красноярского края и г. Санкт-Петербурга направлены иски о признании содержащейся в сети «Интернет» информации о приеме в качестве средства платежа криптовалюты биткойн запрещенной к распространению на территории Российской Федерации.

Кроме того, в настоящее время зафиксировано появление в г. Москве пунктов обмена биткойнов, осуществляющих якобы оборот не криптовалют, а виртуальных компьютерных символов¹, что в случае отсутствия сопутствующих нарушений налогового или иного законодательства исключает привлечение организаторов этих пунктов обмена к ответственности.

При этом граждане Российской Федерации, по сути, вовлекаются в оборот денежного суррогата, ответственность за распространение которого действующим законодательством не предусмотрена.

В связи с этим на основании материалов проверки прокуратуры г. Москвы о возможной противоправной деятельности и незаконном предпринимательстве лиц, организовавших деятельность по обмену виртуальной валюты, ОМВД России по району Щукино г. Москвы 9 декабря 2016 г. возбуждено и расследуется уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ст. 159 УК РФ.

Криптовалюты также несут в себе угрозу для организации работы органов власти и управления, а также устойчивого функционирования, развития и использования материальных ресурсов организаций с государственным участием (например,

¹ URL: <http://www.metronews.ru/novosti/moscow/reviews/v-moskve-poyavilsya-pervyy-legalnyy-punkt-obmena-bitkoinov-1196915/> (дата обращения: 19.03.2017).

государственных унитарных предприятий, государственных корпораций).

Так, в связи с тем, что биткойн помимо вышеуказанных способов приобретения может быть получен (выработан) в результате деятельности электронно-вычислительных мощностей, некоторые системные администраторы или лица, имеющие доступ к управлению парком ЭВМ указанных лиц, могут использовать корпоративные возможности в личных целях. Указанное также создает условия для утечки сведений ограниченного пользования, неправомерного использования бюджетных средств, в том числе выделенных организациям с государственным участием¹.

Кроме того, с помощью системы «Биткойн» может осуществляться распространение вредоносного программного обеспечения, способствующего совершению компьютерных преступлений.

Введение ответственности за использование денежных суррогатов, в том числе криптовалют, позволит не только систематизировать проводимую работу в сфере надзора за исполнением законов о кредитной и денежной политике, но и повысить эффективность на других направлениях деятельности, в частности по противодействию экстремизму и терроризму, в значительной степени использующих криптовалюты для быстрых и скрытых расчетов при вербовке новых членов, приобретения оружия и т.д.

При этом в любом случае следует отделять денежные суррогаты от системы блокчейн и ее преимущества. В частности, в 2016 г. уже начаты работы над проектом земельного кадастра на основе блокчейна для Грузии, Греции. Так, использование блокчейна должно повысить уровень сохранности и ускорить процесс дистанционного оформления документов, снизить стоимость регистрации прав на землю с 50 до 0,05 долл. США.

В условиях всеобщей информатизации всех общественных процессов государственным органам, в том числе прокуратуре, важно обеспечить баланс интересов государства, общества и

¹ Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 25.02.2014 № 73/1-304-2014 «Об организации работы по противодействию незаконному обороту криптовалют».

бизнеса, не допустить отставания России от лучших мировых практик и одновременно обеспечить стабильность национальной финансовой системы, а также сохранность персональных данных граждан и иной ограниченной в распространении информации.

Н.В. Михлина,
начальник управления
прокуратуры Московской области,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Проблемы, возникающие при восстановлении прокурорами прав на землю в судебном порядке

В Московской области сложилась устойчивая практика обращения прокуроров, действующих в интересах государства и муниципальных образований, неопределенного круга лиц, в суды с требованиями об оспаривании постановлений, а также сделок с земельными участками (в том числе участками лесного фонда), совершенными как в отсутствие предусмотренных законом оснований, так и на основании подложных документов. В подавляющем большинстве случаев заявленные прокурорами требования судами удовлетворяются, несмотря на то что земля как природный ресурс представляет в Московской области особую ценность с учетом геополитического расположения региона.

Указанная категория дел является наиболее сложной в вопросах выбора надлежащего способа защиты права, сбора доказательств, а также формирования правовой позиции.

Направляя иски заявления названной категории в суды, прокуроры выступают в защиту имущества государства, а также публичного интереса. При этом прокуроры не являются сторонами по оспариваемым сделкам и не имеют собственного материально-правового интереса в разрешении возникшего

спора. Таким образом, в исковых заявлениях в каждом случае должен быть указан материальный истец – лицо, в чьих интересах прокурор обращается в суд.

В соответствии с п. 2 ст. 3³ Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления городских округов, городских поселений, а также муниципальных районов.

Администрации указанных органов местного самоуправления в подавляющем большинстве случаев выступают стороной по оспариваемым прокурорами сделкам, что ставит прокурора в затруднительное положение при решении вопроса о выборе материального истца по делу. В этой связи прокурорами в исковых заявлениях декларативно указывается, что они действуют в интересах Российской Федерации. Какие интересы Российской Федерации нарушены, прокурорами в исках не указывается, вопросы о праве собственности Российской Федерации не рассматриваются и судами не исследуются.

С указанной проблемой тесно связана следующая, имеющая даже большее значение – предусмотренный Гражданским кодексом Российской Федерации срок исковой давности для защиты нарушенного права.

В соответствии с п. 1 ст. 196 ГК РФ общий срок исковой давности составляет три года со дня, определяемого в соответствии со ст. 200 указанного Кодекса.

Согласно п. 1 ст. 200 ГК РФ, если законом не установлено иное, течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите этого права.

Ранее действовавшим п. 11 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 12.11.2001 № 15, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15.11.2001 № 18 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности», а также действующим п. 5 постановления

Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.09.2015 № 43 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности» разъясняется, что при обращении в суд органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций или граждан с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц в случаях, когда такое право им предоставлено законом (ч. 1 ст. 45 и ч. 1 ст. 46 ГПК РФ, ч. 1 ст. 52 и ч. 1 и 2 ст. 53, ст. 53¹ АПК РФ), начало течения срока исковой давности определяется исходя из того, когда о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите этого права, узнало или должно было узнать лицо, в интересах которого подано такое заявление.

В нарушение данных разъяснений прокурорами в исковых заявлениях и судебных заседаниях зачастую отмечается, что названный срок надлежит исчислять с момента прокурорской проверки, до проведения которой прокуратура не знала и не могла знать о нарушениях, допущенных при отчуждении спорных земельных участков.

Обстоятельства, когда надлежащий истец узнал или должен был узнать о нарушении своих прав, прокурорами перед обращением в суды не устанавливаются, должное внимание указанным фактам не уделяется.

Следствием такого подхода стало вынесение Верховным Судом Российской Федерации определения от 16.02.2016 по делу № 4-КГ15-69, согласно которому при определении момента начала течения срока исковой давности необходимо руководствоваться нормами ст. 72 Земельного кодекса Российской Федерации, которыми за органами местного самоуправления закреплена функция муниципального земельного контроля, а также ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о проведении публичных слушаний по вопросам перспективного развития территории муниципального образования, поскольку именно с момента проведения указанных мероприятий подлежит исчислению срок исковой давности.

Также Верховным Судом РФ обращено внимание на участие представителей органов местного самоуправления в межевании земельных участков, исходя из которого также можно исчислять срок для обращения прокурора в суд.

Горрайспецпрокурами области в исковой работе не учитываются положения постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10, Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (далее – постановление Пленумов ВС РФ и ВАС РФ № 10/22) в части, не противоречащей действующему законодательству. Игнорируется также разъяснение Конституционного Суда Российской Федерации, данное в его постановлении от 21.04.2003 № 6-П.

По смыслу, придаваемому законодателем понятиям ничтожной и оспоримой сделок в ст. 166 Гражданского кодекса РФ, можно сделать вывод о том, что оспоримая сделка признается недействительной только в судебном порядке по заявлению указанных в законе лиц, тогда как факт ничтожности недействительной сделки может быть констатирован судом и при рассмотрении иного дела. При этом отдельного судебного решения о признании ничтожной сделки недействительной не требуется.

При принятии решения о признании сделки недействительной суду надлежит применить последствия недействительности сделки, предусмотренные ст. 167 Гражданского кодекса РФ, которые заключаются в приведении сторон в первоначальное положение.

В подавляющем большинстве случаев при обращении прокуроров в суды спорные земельные участки являются объектом неоднократной переуступки или перепродажи.

Как отмечено Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 21.04.2003 № 6-П, поскольку добросовестное приобретение в смысле ст. 302 Гражданского кодекса Российской Федерации возможно только тогда, когда имущество приобретается не непосредственно у собственника, а у лица, которое не имело права отчуждать это имущество, послед-

ствием сделки, совершенной с таким нарушением, является не двусторонняя реституция, а возврат имущества из незаконного владения (виндикация).

Следовательно, права лица, считающего себя собственником имущества, не подлежат защите путем удовлетворения иска к добросовестному приобретателю с использованием правового механизма, установленного п. 1 и 2 ст. 167 Гражданского кодекса РФ. Такая защита возможна лишь путем удовлетворения виндикационного иска, если для этого имеются те предусмотренные ст. 302 Гражданского кодекса РФ основания, которые дают право истребовать имущество и у добросовестного приобретателя (безвозмездность приобретения имущества добросовестным приобретателем, выбытие имущества из владения собственника помимо его воли и др.).

Иное истолкование положений п. 1 и 2 ст. 167 ГК РФ означало бы, что собственник имеет возможность прибегнуть к такому способу защиты, как признание всех совершенных сделок по отчуждению его имущества недействительными, т.е. требовать возврата полученного в натуре не только когда речь идет об одной (первой) сделке, совершенной с нарушением закона, но и когда спорное имущество было приобретено добросовестным приобретателем на основании последующих (второй, третьей, четвертой и т.д.) сделок. Тем самым нарушались бы вытекающие из Конституции Российской Федерации установленные законодателем гарантии защиты прав и законных интересов добросовестного приобретателя.

Прокуроры продолжают заявлять в одном исковом заявлении требования о признании недействительными сделок с земельными участками и их истребовании в распоряжение уполномоченного органа, что не отвечает требованиям гражданского законодательства.

В 2014–2015 гг. прокурорами стал использоваться такой способ защиты, как признание отсутствующим права на земельный участок, поскольку к таким требованиям исковая давность не применяется (негаторный иск).

При этом в исковых заявлениях отсутствует мотивировка со ссылкой в том числе на абзац четвертый п. 52 постановления Пленумов ВС РФ и ВАС РФ № 10/22, согласно которому такой

иск является исключительным способом защиты вещного права и подлежит применению лишь тогда, когда нарушенное право истца не может быть защищено путем признания права или истребования имущества из чужого незаконного владения (в том числе в случае, когда право собственности на один и тот же объект недвижимости зарегистрировано за разными лицами, право собственности на движимое имущество зарегистрировано как на недвижимое и др.). Такие иски могут предъявляться при условии, что имущество находится в фактическом владении собственника и из такого владения не выбывало.

Значительное распространение в Московской области получили мошеннические действия в сфере незаконного приобретения прав на земельные участки путем изготовления подложных свидетельств о праве собственности на землю образца 1992–1993 гг., подложных выписок из похозяйственных книг администраций сельских округов о правах на земельные участки, подделки правоустанавливающих, архивных документов, свидетельств о праве собственности и землеустроительных дел.

По установленным фактам названных нарушений земельные участки истребуются из чужого незаконного владения в судебном порядке, однако имеют место случаи, когда доказательственная база по данной категории дел явно недостаточна.

В обоснование доводов о подложности правоустанавливающих документов прокурорами представляются ответы архивных отделов органов местного самоуправления о том, что в их распоряжении отсутствуют документы о предоставлении спорных земельных участков конкретным лицам.

При оценке доводов прокурора судами указывается, что отсутствие указанных документов в архиве не может однозначно свидетельствовать о том, что такие документы никогда не издавались.

Материалы проверок, проведенных в порядке ст. 144, 145 УПК РФ, уголовных дел, в том числе экспертных исследований (по вопросам подделки бланков, печатей, подписей и пр.), должны быть приобщены к гражданским делам.

В связи с этим прокуратурой области организованы сверки гражданских дел и материалов проверок, проведенных в порядке ст. 144, 145 УПК РФ, уголовных дел с целью своевременно-

го принятия мер прокурорского реагирования и разумного использования доказательственной базы.

Данное направление прокурорской деятельности находится на постоянном контроле прокуратуры области.

М.М. Николаева,
старший помощник прокурора
Трусовского района г. Астрахани,
соискатель Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Проблемы использования результатов
оперативно-розыскной деятельности
при доследственной проверке
сообщения о преступлении**

Федеральным законом от 04.03.2013 № 23-ФЗ ч. 1 ст. 144 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации изложена в новой редакции, в которую включено право лиц, проводящих доследственную проверку сообщения о преступлении (дознавателя, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа), давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий, что ранее в законодательстве отсутствовало.

Указанное новшество значительным образом изменило подход к ранее существующей практике взаимодействия органов предварительного расследования и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, так как ранее существовавший порядок в уголовном судопроизводстве либо предоставлял право оперативным службам инициативно выявлять и документировать готовящиеся, совершаемые или совершенные преступления, независимо от проведения доследственных проверок по тем же фактам, либо осуществлять свои полномочия по поручению в рамках возбужденного уголовного дела.

При этом ранее именно предоставленные уполномоченным органам материалы – результаты оперативно-розыскной деятельности и являлись основанием для проведения процессуальной проверки, в ходе которой на их основе и решался вопрос об отсутствии или наличии признаков состава преступления путем их анализа и проведения дополнительных следственных мероприятий.

Согласно действующей норме закона орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, получил право реализации своих полномочий до возбуждения уголовного дела в ходе проверки сообщения о преступлении по поручению уполномоченного лица.

При этом сложность вызывают, прежде всего, основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий, поскольку закон не определяет последовательность проведения следственных и оперативно-розыскных мероприятий по поступившему сообщению.

Судебная практика длительное время идет по пути признания доказательств – результатов оперативно-розыскной деятельности, полученных в ходе расследования уголовного дела, недопустимыми в случае выявления подмены ими следственных действий, имеющих определенную процессуальную процедуру.

Использование методов оперативно-розыскной работы при отсутствии процессуальных возможностей получения и закрепления доказательств по уголовному делу не всегда признается судебным сообществом правомерным.

Введение же новой нормы закона при отсутствии ее детального толкования, на наш взгляд, еще более усугубило имеющееся различие во мнениях о легитимности оперативно-розыскной деятельности в уголовном процессе.

Однако полномочия соответствующим образом предоставлены, что дает право их использования при наличии к тому достаточных оснований.

При этом, хотя закон не определяет строгого порядка для каждого следственного мероприятия, однако лицо, проводящее следственную проверку, имеет возможность провести большой объем проверочных мероприятий: получать объясне-

ния, образцы для сравнительного исследования, истребовать документы и предметы, изымать их, назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта, производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование, требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов, привлекать к участию в этих действиях специалистов (ч. 1 ст. 144 УПК РФ). Использование же механизма оперативно-розыскной деятельности остается исключительной компетенцией лица, проводящего проверку, без каких-либо ограничений.

На практике в ходе осуществления прокурорского надзора за исполнением как законов об оперативно-розыскной деятельности, так и законов при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях возникают сложности, связанные в том числе с разграничением полномочий органа дознания, проводящего процессуальную проверку, и органа дознания, обладающего правом осуществления оперативно-розыскной деятельности, когда и тот, и другой орган представлены одним и тем же лицом.

Так, вправе ли оперативный уполномоченный полиции, являясь, согласно уголовно-процессуальному законодательству, органом дознания, проводя процессуальную проверку в порядке ст. 144, 145 УПК РФ, выполнять свои полномочия по осуществлению оперативно-розыскной деятельности по тому же сообщению в случае необходимости их проведения? Необходимо ли в данном случае направление поручения, как предусмотрено анализируемой статьей? Каким образом в таком случае результаты оперативно-розыскной деятельности должны приобщаться к материалам проверки? Могут ли проведенные оперативно-розыскные мероприятия выступать в роли доказательств по возбужденному уголовному делу, если они проведены тем же лицом, которое проводило доследственные мероприятия? Какой акт прокурорского реагирования следует вносить при выявлении нарушений законов об оперативно-розыскной деятельности?

Это лишь небольшой перечень вопросов, возникающих при проверке материалов данной категории.

Следует отметить, что какие-либо научные исследования данной области крайне малочисленны, в связи с чем рекомендации по осуществлению прокурорского надзора практически отсутствуют.

Анализируя обозначенную проблему, на наш взгляд, необходимо обратиться к рассуждениям о легитимности результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовном процессе.

Многочисленные споры вызывает обоснованность возбуждения уголовного дела на их основе и дальнейшем использовании как доказательства, исходя из требований, предъявляемых законом к относимости и допустимости доказательств. Особую озабоченность вызывают оперативно-розыскные мероприятия, которые могут быть заменены следственными действиями.

Подмена следственного действия оперативно-розыскным мероприятием в большинстве случаев влечет за собой признание полученного доказательства недопустимым, так как при расследовании уголовного дела лицо, его проводящее, является основой процессуального закрепления доказательственной базы и делегирование своих полномочий при отсутствии достаточных оснований является грубейшим нарушением законодательства.

Такая же проблема может возникнуть и при проведении оперативно-розыскных мероприятий в ходе проверки сообщения о преступлении.

Рассуждая о возможности использования оперативно-розыскной деятельности на стадии доследственной проверки, не следует забывать, что законодатель, наделяя полномочиями лицо, проводящее проверку, закрепляет необходимый перечень доследственных мероприятий, в которых анализируемое право является последним.

Таким образом, конструкция ч. 1 ст. 144 УПК РФ фактически позволяет сделать вывод о направлении поручения органу дознания о проведении оперативно-розыскных мероприятий в случае, когда исчерпаны другие возможности собирания данных по сообщению о преступлении. Таким образом, может ли это значить, что поручение о проведении оперативно-

розыскных мероприятий должно быть завершающим этапом процессуальной проверки.

Каким же образом следует поступать в случае, если уже при поступлении сообщения о преступлении понятно, что установить наличие или отсутствие события преступления возможно лишь по результатам оперативно-розыскной деятельности? Возможно ли направление такого поручения на первоначальной стадии поступления сообщения о преступлении?

Проведение процессуальной проверки в данном случае лицом, одновременно являющимся органом дознания и органом, уполномоченным осуществлять оперативно-розыскную деятельность, вызывает наибольшее количество вопросов.

Если уполномоченное лицо, проводящее процессуальную проверку, приходит к выводу о необходимости проведения оперативно-розыскных мероприятий для решения вопроса о наличии или отсутствии состава преступления, оно вправе проводить оперативно-розыскные мероприятия лично, если обладает и такими полномочиями?

Однако процедура, предусмотренная Уголовно-процессуальным кодексом РФ, обязывающая направлять поручения в орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, обязательна для исполнения всеми должностными лицами, проводящими процессуальные проверки в порядке ст. 144, 145 УПК РФ. Оперативный уполномоченный в таких случаях исключением не является. Следовательно, направление поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий – это необходимая стадия процессуальной проверки, влекущая за собой правовые последствия – возможность продления ее сроков, обязательная для всех должностных лиц, уполномоченных проводить процессуальную проверку.

При наличии соответствующего поручения в законе формально не имеется препятствий для исполнения поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий по сообщению о преступлении тем же лицом, которое и проводит процессуальную проверку, поскольку и те, и другие полномочия входят в должностные обязанности оперативного уполномоченного полиции.

Не имеется и препятствий указанным действиям в разрезе положений ст. 61 УПК РФ, которая вообще не исключает уча-

стие в уголовного судопроизводстве в ином процессуальном качестве лица, уполномоченного осуществлять оперативно-розыскную деятельность.

Таким образом, видимость проблемы такова, что двойные полномочия значительно облегчат проведение процессуальной проверки и ускорят принятие законного решения по сообщению о преступлении.

Вместе с тем представляется, что подобная практика использования своего рода двойных полномочий законной не является.

Указанный вывод основывается, прежде всего, на понимании оценочной природы решения вопроса о возбуждении уголовного дела путем анализа имеющихся в распоряжении лица, проводящего процессуальную проверку, достаточных данных, в том числе полученных из разных источников, свидетельствующих о наличии или отсутствии состава преступления, т.е. признаков объективной стороны.

То есть для решения вопроса о возбуждении уголовного дела большее значение имеет сам факт наличия события преступления. При этом установление виновности лица, его совершившего, к моменту принятия процессуального решения в меньшей мере влияет на возможность возбуждения уголовного дела.

Результаты же оперативно-розыскной деятельности в большей степени используются для доказательств причастности к совершению преступления того или иного лица путем документирования его преступной деятельности либо выявления латентных преступлений, требующих проведения определенных оперативно-розыскных мероприятий на негласной основе.

Размышляя о целесообразности использования для решения вопроса о возбуждении уголовного дела результатов оперативно-розыскной деятельности при проведении следственных проверок, не следует забывать, что факт проведения ОРМ влечет за собой продление сроков процессуальной проверки, что негативным образом может сказаться на закреплении доказательственной базы на первичном этапе рассмотрения сообщения о преступлении.

При этом направление поручения об их проведении не приостанавливает проведения иных следственных мероприя-

тий, что предполагает одновременное использования механизмов уголовного процесса на доследственной стадии уголовного судопроизводства и оперативно-розыскной деятельности. Указанный вывод значительным образом усложняет возможность проведения оперативно-розыскных и доследственных мероприятий одним и тем же лицом и может влиять на объективность оценки полученных по результатам мероприятий данных.

Следовательно, несмотря на отсутствие прямых запретов в законодательстве на использование лицом в подобных случаях предоставленных полномочий, их одновременное использование может повлиять на объективную оценку возможности возбуждения уголовного дела либо принятия решения об отказе в его возбуждении.

Учитывая возникающие сложности в толковании законодательства, предоставленные полномочия на практике используются крайне редко, в большинстве случаев по сообщениям о преступлениях, которые и ранее преимущественно выявлялись путем документирования преступной деятельности лиц средствами ОРД.

Таким образом, решение обозначенной проблемы вряд ли ограничится складывающейся практикой и требует законодательного вмешательства.

А.С. Семенов,
младший научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Обеспечение законности в Российской Федерации: теоретический и методологический аспекты

В рамках своего выступления постараемся рассмотреть основные теоретические и методологические аспекты, связанные с обеспечением законности, что позволит, как нам представляется, задать правильный вектор дискуссии по тем вопро-

сам, которые будут обсуждаться. Поскольку участники круглого стола в своих докладах затронут проблемы, касающиеся практической составляющей прокурорской деятельности, полагаем целесообразным донести до аудитории некоторые имеющиеся подходы, которые предлагает нам теория законности, а также сформулировать свою точку зрения по обозначенной в теме выступления проблематике.

В своем исследовании мы отталкивались от позиции В.В. Клочкова, который считал, что наука прокурорского права (интерпретация названия ведомственной науки. – *Прим. авт.*) не может обеспечить всестороннее изучение своего предмета без включения в него, прежде всего, проблем обеспечения законности в качестве цели всех направлений прокурорской деятельности¹.

Справедливости ради стоит сказать о том, что через призму ведомственной науки вопросы обеспечения законности, конечно же, рассматривались. Вместе с тем многие известные ученые, среди которых В.Н. Кудрявцев, А.Я. Сухарев и др., в своих работах делали акцент на целях и задачах законности, ее содержании (признаки, стороны, аспекты, черты, свойства, требования, принципы, элементы, формы проявления) и состоянии.

Анализ отдельных публикаций и монографических исследований указанных авторов начиная с 1994 г. показал, что проблемы обеспечения законности являлись неотъемлемой частью научного изучения состояния законности и входили в перечень ключевых задач, которые приходилось решать сотрудникам Научно-исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации в процессе подготовки первого аналитического документа о состоянии законности в стране².

В частности, речь шла о внесении предложений по совершенствованию механизма обеспечения законности, в том числе деятельности прокуратуры и других правоохранительных орга-

¹ Клочков В.В. Теория законности и наука прокурорского права // Актуал. проблемы теории законности и прокурорского надзора: монография. М., 2012. С. 96.

² См., напр.: Клочков В.В. О методологии и методике изучения состояния законности // Проблемы теории законности, методологии и методике прокурорского надзора: сб. науч. тр. М., 1994. С. 57.

нов, а также о разработке системы мер по предупреждению нарушений правовой дисциплины, неисполнения других требований законности.

Результаты этих научных изысканий аккумулировались в отдельном разделе указанного аналитического документа, который включал в себя некую квинтэссенцию предложений, объединяющих результаты всех направлений исследования состояния законности¹.

Таким образом, напрашивается промежуточный вывод о том, что предметом изучения обеспечения законности как некой системы мер является определенный механизм. В лингвистических словарях значение слова «механизм» имеет несколько интерпретаций. Наиболее подходящее для нас определение характеризует его как систему, устройство, формирующие порядок того или иного вида деятельности, процесса; систему функционирования чего-нибудь².

Очевидным является то, что на эффективность функционирования механизма влияет не только достаточность элементов, его составляющих, но и качественные их характеристики, что немаловажно как при постановке задач, выполнение которых возлагается на механизм, так и при оценке результатов его работы.

Сказанное в полной мере может быть отнесено и к такому употребляемому правоведами термину, как «механизм обеспечения законности». Так, Т. Ашурбеков в своей работе упоминает о важнейшей роли прокуратуры в механизме обеспечения конституционной законности³. Вместе с тем необходимо отметить, что, несмотря на это, в литературе фактически отсутствуют определения данного понятия, которые позволили бы установить составляющие его элементы.

Авторы монографии «Законность в Российской Федерации» одними из первых предложили определение *механизма*

¹ Клочков В.В. О методологии и методике изучения состояния законности // Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора: сб. науч. тр. С. 61.

² Academic.ru – сервис для поиска слов по базе словарей и энциклопедий. URL: <http://dic.academic.ru> (дата обращения: 15.03.2017).

³ Ашурбеков Т. Прокурорский надзор за соблюдением Конституции // Законность. 2006. № 7. С. 2–5.

*обеспечения законности, под которым они понимают совокупность созданных государством и обществом взаимодополняющих и взаимодействующих правовых институтов, успешное функционирование которых призвано обеспечить установление и поддержание надлежащего режима законности в определенном государстве в конкретный исторический период*¹.

В целом соглашаясь с данной формулировкой, хотелось бы обратить внимание на не совсем удачную, на наш взгляд, интерпретацию «механизма» как совокупности правовых институтов. Дело в том что, исходя из лингвистического толкования, логичнее все-таки говорить о механизме как о системе мер.

На основе этой позиции, к слову, базируется структура механизма обеспечения законности в государственном управлении, предложенная известным ученым-правоведом Ю.А. Тихомировым. Основными ее элементами являются:

1) комплекс взаимосвязанных мер в виде долгосрочной целевой ориентации, программы, плана мероприятий;

2) систематическая исследовательская деятельность в русле закона;

3) издание правовых актов «во исполнение закона» об изменении и отмене устаревших актов и норм;

4) перестройка функций и структуры органов и организаций, их взаимоотношений в новом легальном режиме;

5) высокая юридическая квалификация кадров руководителей и специалистов, когда она рассматривается в качестве обязательного требования к любой должности («правовой стандарт»)².

Механизм обеспечения законности в деятельности государственных органов также рассматривал В.В. Ключков. В одной из своих статей он отмечал, что ключевым элементом этой системы является контроль (внутренний и внешний). В современных российских условиях ни одна система государственных органов не может оптимально функционировать при

¹ *Законность в Российской Федерации: монография / Т.Я. Хабриева и др. М., 2008. С. 104, 105.*

² *Тихомиров Ю.А. Глава 7. Укрепление законности в сфере государственного управления // Законность в Рос. Федерации: монография. М., 1998. С. 102.*

наличии, например, только ведомственного контроля. Поэтому он (контроль. – *Прим. авт.*) «... должен дополняться высшим государственным контролем за исполнением законов, главным образом – прокурорским надзором...»¹. Вместе с тем позволим себе не согласиться с профессором, поскольку здесь он отождествляет два разных вида деятельности. В ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» речь идет все-таки о надзоре за исполнением законов. Хотя справедливости ради стоит отметить, что в этой же публикации автор разграничивает понятия. Он пишет: «Высший государственный надзор за исполнением законов качественно отличается от контроля за соблюдением законов...»² Видимо, употребляемая вначале фраза не совсем удачно была использована в качестве «фигуры речи» для придания большей значимости упоминаемому виду деятельности.

Возвращаясь к монографии «Законность в Российской Федерации», хотелось бы рассмотреть конструкцию механизма обеспечения законности, предложенную ее авторами.

Необходимо обратить внимание на то, что некой базисной надстройкой здесь является система сдержек и противовесов ветвей власти (определенные возможности Президента Российской Федерации, делегирование полномочий на законодательном уровне³), а в качестве основных элементов выступают государственные органы и правовые институты. В их числе:

1) институты компенсации некачественной работы законодателя (Президент Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции и арбитражные суды);

2) органы, выполняющие правоохранительную функцию в рамках поставленных перед ними законодателем задач;

¹ Клочков В.В. Методологические вопросы организации и деятельности прокуратуры // Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора: сб. науч. тр. М., 1994. С. 6.

² Клочков В.В. Методологические вопросы организации и деятельности прокуратуры // Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора: сб. науч. тр.

³ Например, федеральный законодатель сам в рамках законотворческого процесса определяет возможности Правительства России по дополнению (расширению, раскрытию, конкретизации) норм законов теми или иными подзаконными актами.

3) органы контроля и надзора, входящие как в систему федеральных органов исполнительной власти, так и в систему органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

4) государственные правовые институты, не относящиеся ни к одной из классических ветвей власти (прокуратура, Уполномоченный по правам человека, Центральный банк, Счетная палата и др.);

5) институты гражданского общества (общественные объединения, профессиональные союзы, независимые средства массовой информации).

Отдельно считаем целесообразным рассмотреть вопрос, связанный с местом прокуратуры в механизме обеспечения законности. Абстрагируясь от понятия «механизм», уместным будет упомянуть следующую цитату профессора Ю.А. Тихомирова: «Обеспечению законности в сфере государственного управления способствует прокурорский надзор, который необходимо осуществлять в полном объеме и эффективно. Принесение протестов, представление прокурора, участие в правотворческой деятельности, рассмотрение и разрешение заявлений и жалоб граждан служат реализации этой функции. Важно, чтобы действия органов прокуратуры не игнорировались, а получали бы легальную поддержку со стороны государственных органов, учреждений, предприятий и должностных лиц»¹.

В свою очередь, В.В. Клочков считал прокуратуру важнейшим и незаменимым элементом обеспечения законности, ее единства на всей территории страны в условиях переходного периода². Кроме того, он много писал о методах и средствах обеспечения законности, в том числе с помощью прокурорского надзора³.

Резюмируя сказанное, приходим к следующим выводам. Во-первых, применительно к обеспечению законности правомерно использовать такое понятие, как «механизм», которое в

¹ Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 107 – 108.

² Клочков В.В. Методологические вопросы организации и деятельности прокуратуры // Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора: сб. науч. тр. С. 12.

³ См., напр.: Клочков В.В. Теория законности и наука прокурорского права // Актуал. проблемы теории законности и прокурорского надзора: монография. С. 90.

теории законности имеет свои интерпретации и различные содержательные характеристики. Во-вторых, что касается методологического аспекта, то он выражается в политических, организационных и иные способах обеспечения действия права, которые, по сути, отождествляются с ключевыми элементами механизма обеспечения законности.

В связи с временными ограничениями, конечно же, невозможно детально рассмотреть обозначенные вопросы. Вместе с тем проведя экспресс-анализ имеющихся по рассматриваемой проблематике научных разработок, мы попытались представить свое видение такой важной и в то же время сложной правовой категории, как обеспечение законности.

А.А. Симоненко,
заместитель прокурора
Советского района г. Воронежа,
аспирант Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Противодействие незаконному
уголовному преследованию:
уголовно-политические аспекты**

Уголовная политика как стратегическая основа нормотворческой и правоприменительной деятельности по защите личности, общества и государства от преступных посягательств всегда имеет определенные приоритеты, концентрируется на каком-либо участке, направлении борьбы с преступностью¹. В настоящее время в качестве «главных направлений» обеспечения государственной и общественной безопасности объявлены «совершенствование правового регулирования предупреждения преступности (в том числе в информационной сфере), коррупции, терроризма и экстремизма, распространения нарко-

¹ См.: *Бабаев М.М., Пудовочкин Ю.Е.* Концентрация репрессии как принцип уголовной политики // Уголовное право. 2010. № 4. С. 109–115.

тиков и борьбы с такими явлениями» (п. 44 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации).

Наиболее зримым индикатором приоритетности тех или иных векторов уголовной политики является повышенная законодательная активность в плане реформирования нормативных основ противодействия соответствующему сегменту преступности. Так, антикоррупционная кампания, развернутая в России начиная с 2008 г., сопровождалась широкомасштабной разработкой законодательства о противодействии коррупции и введением многочисленных изменений в гл. 23 и 30 УК РФ; концентрация усилий государства и общества по повышению уровня защищенности несовершеннолетних от сексуального насилия (2009–2012 гг.) воплотилась в резком ужесточении уголовно-правовых норм об ответственности за половые преступления; антиэкстремистский вектор уголовной политики, который стал особенно заметным после парламентских выборов 2011 г., проявился в криминализации новых и повышении репрессивности существующих норм об ответственности за преступления экстремистского характера.

Этот индикатор показывает, что *одним из приоритетных направлений современной российской уголовной политики является снижение уровня уголовно-правового давления на бизнес.* Указанный уголовно-политический вектор отразился вначале в уголовно-процессуальном законодательстве, в котором были зафиксированы ограничения на применение меры пресечения в виде заключения под стражу по делам о налоговых преступлениях (Федеральный закон от 29.12.2009 № 383-ФЗ), а затем – по делам об иных преступлениях в сфере предпринимательской деятельности (Федеральный закон от 07.04.2010 № 60-ФЗ). В 2012 г. уголовные дела о мошенничестве, присвоении и растрате, причинении имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием, совершенных индивидуальным предпринимателем в связи с осуществлением им предпринимательской деятельности и (или) управлением принадлежащим ему имуществом, используемым в целях предпринимательской деятельности, были отнесены к делам частного публичного обвинения (Федеральный закон от 29.11.2012 № 207-ФЗ), что существенно усложнило порядок уголовного преследования пред-

принимателей. Федеральным законом от 03.07.2016 № 325-ФЗ подозреваемые и обвиняемые предприниматели, в отношении которых избраны меры пресечения в виде заключения под стражу или домашнего ареста, наделены дополнительными процессуальными правами (п. 3¹ ч. 4 ст. 46, п. 9¹ ч. 4 ст. 47 УПК РФ).

Значительные трансформации претерпело и материальное уголовное право: в нем появилось дополнительное основание освобождения от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (ст. 76¹ УК РФ, введенная Федеральным законом от 07.12.2011 № 420-ФЗ), была сконструирована специальная норма об ответственности за мошенничество в сфере предпринимательской деятельности (ст. 159⁴ УК РФ), предусматривающая менее строгие санкции в сравнении с общей нормой о мошенничестве. Очередным (и, скорее всего, не последним) шагом стало установление уголовной ответственности за незаконное возбуждение уголовного дела в целях воспрепятствования предпринимательской деятельности либо из корыстной или иной личной заинтересованности, повлекшее прекращение предпринимательской деятельности либо причинение крупного ущерба (ч. 3 ст. 299 УК РФ, введенная Федеральным законом от 19.12.2016 № 436-ФЗ).

Ориентация уголовной политики на снижение уровня уголовно-правового давления на бизнес проявляется не только на законодательном, но и на правоприменительном уровне. В последние годы правоохранительные органы и особенно прокуратура уделяют этому направлению деятельности значительное внимание. Так, выступая на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, состоявшемся 23 марта 2016 г., Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка подчеркнул, что ситуация, связанная с уголовным преследованием предпринимателей, остается «крайне напряженной»: «За прошедший год прокурорами отменено более 2,2 тыс. незаконных постановлений о возбуждении уголовных дел об экономических преступлениях, пресечено почти 500 нарушений при проведении гласных оперативных мероприятий в отношении субъектов предпринимательства. Но обстановка остается

сложной и требует значительного усиления ответственности должностных лиц правоохранительных органов, злоупотребляющих своими полномочиями в отношении предпринимателей. Ведь именно их незаконные действия на сегодня являются наиболее разрушительными для бизнеса. Прокурорам необходимо кардинально изменить ситуацию. С учетом уже данных поручений требую проверять, буквально под микроскопом, законность возбуждения уголовных дел в отношении бизнесменов. В отличие от других стадий досудебного производства все полномочия для этого у вас есть. Продемонстрируйте это так, чтобы бизнес почувствовал»¹. А на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 14 марта 2017 г. Ю.Я. Чайка, обращаясь к прокурорам, вновь отметил, что «одной из самых главных ваших задач остается защита предпринимателей от необоснованного уголовного преследования»².

Таким образом, в рамках реализуемого уголовно-политического курса просматривается два взаимосвязанных и дополняющих друг друга направления: конструирование привилегированных уголовно-процессуальных и уголовно-правовых норм для предпринимателей, совершивших экономическое преступление; защита предпринимателей от необоснованного и иного незаконного уголовного преследования.

Оценивая эти векторы современной уголовной политики, нельзя не признать, что в условиях затяжного экономического кризиса в России стремление государственной власти снизить уголовно-правовое давление на бизнес является вполне понятным и оправданным. Вполне очевидно, что создание эффективных гарантий защиты предпринимателей от незаконного уголовного преследования – это необходимое условие комфортного инвестиционного климата, благоприятной среды для разви-

¹ В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось расширенное заседание коллегии, посвященное итогам работы в 2015 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2016 г. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1067532/> (дата обращения: 24.03.2016).

² В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось расширенное заседание коллегии, посвященное итогам работы в 2016 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2017 г. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1171585/> (дата обращения: 15.03.2017).

тия бизнеса, обязательный фактор, без которого невозможно стимулирование предпринимательской активности. В преамбуле постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.11.2016 № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности» верно отмечено, что «успешное достижение стоящих перед бизнес-сообществом целей во многом зависит от наличия действенных организационно-правовых механизмов, позволяющих исключить возможность использования уголовного преследования в качестве средства для давления на предпринимательские структуры и решения споров хозяйствующих субъектов, оградить от необоснованного привлечения к уголовной ответственности предпринимателей за неисполнение ими договорных обязательств в тех случаях, когда оно обусловлено обычными предпринимательскими рисками».

Поэтому сама по себе уголовно-политическая цель минимизации незаконного уголовно-правового вмешательства в предпринимательскую деятельность не вызывает возражений. К сожалению, этого нельзя сказать о правовых средствах ее достижения. Даже поверхностный анализ изменений, внесенных в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство по инициативе и в интересах предпринимательского сообщества, приводит к выводу, что *цель снижения уровня репрессивного давления на бизнес достигается посредством создания особого привилегированного уголовно-процессуального и уголовно-правового режима для предпринимателей.*

Подобная уголовная политика вызывает принципиальное несогласие, так как в ней явно прослеживаются идеи «сословного покровительства», элементы «классового» уголовного права, которые не совместимы с фундаментальным принципом равенства, положенным в основу современного российского права. В юридической литературе справедливо отмечается, что формирование особого уголовно-процессуального и уголовно-правового режима для лиц с предпринимательским статусом «подрывает принципы социальной справедливости, равенства

всех перед законом и судом»¹; высказываются опасения относительно того, что реализуемая уголовная политика влечет «риск возврата едва ли не к средневековым иерархизированным социальным структурам с их сословным, цеховым и т.п. делением»².

Полагаем, что эти опасения не напрасны. В результате вышеуказанных изменений, внесенных в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, в российском праве фактически сформировались две модели уголовной юстиции – элитарная (для предпринимателей) и ординарная (для «обычных» граждан, не обладающих предпринимательским статусом). Элитарная модель позволяет обеспечить представителям бизнеса режим «наибольшего благоприятствования», который распространяется как на предпринимателей, совершивших экономические преступления, так и на предпринимателей, пострадавших от незаконного уголовного преследования. В частности, в случае совершения ими преступлений в сфере предпринимательской деятельности, предусмотренных ст. 159–159³, 159⁵, 159⁶, 160, 165, 171–174, 174¹, 176–178, 180–183, 185–185.4, 190–199² УК РФ, они становятся привилегированными подозреваемыми или обвиняемыми, к которым практически не применяется мера пресечения в виде заключения под стражу (ч. 1¹ ст. 108 УПК РФ). А в случае незаконного возбуждения уголовного дела в отношении предпринимателя он наделяется повышенной уголовно-правовой защитой (ч. 3 ст. 299 УК РФ) в

¹ См.: *Александрова И.А.* Современная уголовная политика по обеспечению экономической безопасности и противодействию коррупции: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2016. С. 4–5; *Дибиров М.Г.* Привилегии в уголовном праве России: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 144.

² *Головко Л.В.* Два альтернативных направления уголовной политики по делам об экономических и финансовых преступлениях: Crime Control и Doing Business // Закон. 2015. № 8. С. 32–45. Развивая эту идею, Л.В. Головко констатирует следующее: «Получается, что есть уважаемые профессии (и к лицам, ими занимающимся, надо относиться бережно) и не очень уважаемые профессии (к лицам, ими занимающимся, можно относиться равнодушно). Не менее странной выглядит и персонафикация подхода, когда в качестве критерия неравенства выступает принадлежность лица к определенной социoproфессиональной категории (предприниматель или непредприниматель, управляющий предприятием или рядовой клерк и т.п.)».

сравнении с иными потерпевшими от незаконного уголовного преследования.

Столь очевидное нарушение принципа равенства идет вразрез с базовыми, концептуальными началами уголовного права и уголовной политики. В доктринальном проекте Концепции уголовно-правовой политики Российской Федерации, разработанном по инициативе Общественной палаты, подчеркивается, что «уголовное законодательство не должно содержать норм и предписаний, создающих особый уголовно-правовой статус граждан на основе их принадлежности к какой-либо социальной группе»¹.

Более того, привилегированный уголовно-правовой и уголовно-процессуальный режим, созданный для предпринимателей, вызывает серьезные сомнения с точки зрения его конституционности. Об этом свидетельствуют правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные в постановлении от 11.12.2014 № 32-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 159⁴ Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа». Этим постановлением было признано неконституционным установление преференций и льгот в реализации уголовной ответственности лишь на том основании, что само преступление совершается в процессе осуществления предпринимательской деятельности.

Критическое отношение к законодательным решениям, принятым в интересах предпринимателей, дополнительно усиливается от того, что реализуемая уголовная политика, основанная на концепции «Doing Business» (идеология наибольшего благоприятствования бизнесу и максимально возможного ограждения его от уголовной юстиции), не соответствует объективным социально-криминологическим условиям, не отвечает требованиям социальной обусловленности. В п. 56 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации отмечается «сохранение значительной доли теневой экономики, условий для коррупции и криминализации хозяйственно-

¹ Концепция уголовно-правовой политики Российской Федерации. URL: <http://www.oprf.ru/discussions/1389/newsitem/17889> (дата обращения: 01.02.2017).

финансовых отношений». В условиях негативных криминальных тенденций в экономике создавать льготные правила уголовно-правового и уголовно-процессуального реагирования на экономические преступления, совершенные представителями бизнеса, абсолютно нелогично. С учетом непростой криминальной обстановки в экономической сфере намного более оправданным был бы иной уголовно-политический курс, подобный тому, который реализуется сейчас в Великобритании, Канаде, Китае, США и многих других государствах. В основу этого курса положена концепция «Crime Control», которая предполагает ужесточение уголовной ответственности за экономические преступления, введение уголовной ответственности за воспрепятствование расследованию, сокрытие улик, имущества, полученного преступным путем¹.

Не вполне очевидны и социальные предпосылки для усиления ответственности за незаконное уголовное преследование предпринимателей и концентрации правоохранительных усилий на борьбе с подобной практикой. На протяжении ряда лет в политико-правовой дискурс очень настойчиво внедрялась мысль о том, что «ведение предпринимательской деятельности неизбежно означает попадание в группу риска быть безосновательно привлеченным к уголовной ответственности и утратить свою собственность и личную свободу», что «предприниматель оказывается в зоне риска, связанного с опасностью необоснованного привлечения к уголовной ответственности за предпринимательскую деятельность с целью отъема собственности»².

Однако на поверку эта посылка оказывается ложной. На самом деле *риск привлечения к уголовной ответственности*

¹ И.А. Александрова, ссылаясь на данные Конгресса по сравнительному правоведению «Международные чтения – 2015», состоявшегося в Париже, отмечает, что Россия после реформ 2009–2011 гг. стала единственным явным представителем модели «Doing Business» среди ведущих правовых систем. В США и Великобритании в рамках концепции «Crime Control» (после кризиса 2008 г.) в уголовно-правовой сфере наблюдается прямо противоположный подход: здесь законодатель заметно ужесточает уголовно-правовой и уголовно-процессуальный режимы по делам об экономических и финансовых преступлениях (см.: Александрова И.А. Указ. соч. С. 579–580).

² Концепция модернизации уголовного законодательства в экономической сфере. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2010. С. 11–12.

для предпринимателей намного меньше, чем для иных лиц. Это убедительно доказал С.В. Максимов. Он обратил внимание на то, что доля преступлений в сфере экономической деятельности составляет всего лишь 2–3% от общего числа ежегодно регистрируемых преступлений, а доля предпринимателей, совершивших такие преступления, среди осужденных к лишению свободы всегда была значительно меньше 1%. Так, в 2010 г. в России было зарегистрировано немногим более 65 тыс. преступлений в сфере экономической деятельности, что составило не более 3% от общего числа зарегистрированных в том же году преступлений. При этом число предпринимателей, выявленных в связи с совершением преступлений в 2010 г., составляло 17 063 человека. Если учесть, что общее число предпринимателей в России в том же году составляло не менее 5,6 млн человек, то окажется, что уголовному преследованию в течение года подвергся каждый 330-й предприниматель, в то время как применительно к населению страны в целом такому преследованию подвергался каждый 132-й гражданин (всего в 2010 г. в связи с совершением преступлений было выявлено более 1,1 млн человек)¹.

Расчеты С.В. Максимова подтверждаются и данными проведенного нами опроса экспертов из числа сотрудников правоохранительных органов. Большинство респондентов (56,5%) отметили, что чаще всего незаконному уголовному преследованию подвергаются представители малообеспеченных слоев населения. И это вполне объяснимо, так как лица с низким уровнем дохода, как правило, не обладают необходимыми ресурсами (квалифицированная юридическая помощь, связи и др.) для эффективной защиты от незаконного уголовного преследования. Что же касается предпринимателей (особенно у представителей крупного и среднего бизнеса), то у них такие ресурсы чаще всего имеются. Поэтому в плане незаконного уголовного преследования они менее уязвимы (за исключением, пожалуй, фактов политически мотивированного преследования). К такому же выводу приводит и изучение уголовных

¹ Максимов С.В. Двадцатилетие новейшей уголовно-правовой политики России: предварительные итоги и перспективы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 4. С. 58–68.

дел о привлечении заведомо невиновного к уголовной ответственности (ч. 1, 2 ст. 299 УК РФ). Ни в одном из изученных 19 уголовных дел указанной категории в качестве потерпевшего не фигурировало лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность.

Приведенные данные ставят под сомнение концептуальную основу проводимой уголовной политики. Тем не менее уголовно-политический курс на создание юридических преференций для предпринимателей в сфере уголовного преследования не меняется, что объясняется активным лоббизмом законодательных решений, принимаемых в интересах бизнес-сообщества. Благодаря усилиям крупного бизнеса под эти решения подведена доктринальная база, воплощенная в цитированной ранее Концепции модернизации уголовного законодательства в экономической сфере; через Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей регулярно вносятся новые законодательные инициативы.

Сразу же оговоримся, что сам по себе факт повышения влияния предпринимателей на принятие уголовно-политических решений нельзя оценивать негативно. Скорее наоборот, это можно рассматривать в качестве показателя укрепления институтов гражданского общества. Однакостораживает то, что практически все законопроекты, ориентированные на снижение уровня уголовно-правового давления на бизнес, были разработаны кулуарно. Их обсуждение проходило без привлечения научного сообщества и правоохранительных структур, что само по себе в определенной мере снижает легитимность соответствующих законодательных решений. В результате получилось, что уголовное и уголовно-процессуальное законодательство было реформировано по инициативе предпринимателей в их узких интересах, которые, как было показано выше, не совпадают с интересами всего общества (по крайней мере, общество точно не заинтересовано в дифференциации уголовной юстиции на ординарную и элитарную). Полагаем, что в демократическом государстве, призванном обеспечить баланс интересов всех социальных групп, подобная ситуация не может считаться нормальной.

Сказанное подтверждает концептуальную несостоятельность предпринимаемых попыток создать привилегированный уголовно-процессуальный и уголовно-правовой режим для предпринимателей, приводит к выводу о необходимости существенной корректировки реализуемого уголовно-политического курса. Содержание уголовной политики в рассматриваемой сфере должно определяться с учетом принципиальных идей равенства, в том числе и равных гарантий от незаконного уголовного преследования. От незаконного уголовного преследования должны быть в равной степени защищены все лица, вне зависимости от их социального статуса, что требует соответствующей переориентации законодательных и правоприменительных усилий. Все субъекты уголовной политики и бизнес-сообщество должны четко осознать, что наиболее эффективной стратегией в плане снижения рисков незаконного уголовного преследования предпринимателей является не создание привилегированных режимов для отдельных категорий лиц, а укрепление законности в сфере уголовного судопроизводства.

Этот вывод подтверждается результатами специальных исследований. В исследовательском отчете «Уроки либерализации: отправление правосудия по уголовным делам в экономической сфере в 2009–2013 гг.» отмечается, что «наибольшее смягчение в применении уголовного закона в отношении предпринимателей происходило благодаря общим либеральным реформам уголовного закона, проведенным во время президентства Дмитрия Медведева, а не нововведениям, применение которых зависит от наличия либо отсутствия предпринимательского статуса. При этом наблюдалось общее смягчение применения уголовной репрессии в отношении всех подсудимых по экономическим и имущественным делам»¹. На этом основании автор исследования справедливо заключает, что «повышение защиты прав обвиняемых и гуманизация уголовной ответственности независимо от социального статуса обвиняемых являются более эффективными способами снижения давления правоохранительных органов на бизнес, чем

¹ Четверикова И. Уроки либерализации: отправление правосудия по уголовным делам в экономической сфере в 2009–2013 гг. (исследовательский отчет). СПб: ИПП ЕУСПб, 2016. С. 4.

специальные корректировки уголовного законодательства под предпринимателей»¹.

Таким образом, социально приемлемый уровень безопасности предпринимателей в сфере уголовного судопроизводства может быть обеспечен только при условии защищенности от незаконного уголовного преследования всех иных лиц.

О.В. Трофимов,
заместитель прокурора
Фрунзенского района г. Иваново,
соискатель Академии Генеральной
прокуратуры Российской Федерации

Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве по уголовным делам в сокращенной форме дознания

Своевременная защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод являются назначением уголовного судопроизводства (ст. 6, 6¹ УПК РФ).

В целях реализации вышеуказанных принципов уголовно-процессуального законодательства в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации введена новая форма расследования уголовных дел – дознание в сокращенной форме.

Обязанность по обеспечению принципа охраны прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве возложена на прокурора и иные государственные органы (ст. 11 УПК РФ).

Деятельность прокурора в уголовном процессе всегда была и остается важной гарантией государственной защиты прав и свобод человека и гражданина. От того, насколько эффектив-

¹ Четверикова И. Смягчение нравов: как сажали бизнесменов после либерализации УК. URL: <http://www.rbc.ru/opinions/politics/13/12/2016/584eac8a9a79470fecd1a143> (дата обращения: 14.12.2016).

но обеспечиваются права личности, своевременно восстанавливаются нарушенные права участников уголовного судопроизводства, зависит законность всей уголовно-процессуальной деятельности.

Изучение практики прокурорского надзора за расследованием уголовных дел в сокращенной форме дознания свидетельствует о том, что основными нарушениями, препятствующими расследованию уголовных дел в сокращенной форме дознания, являются возбуждение уголовного дела по факту совершенного преступления.

В связи с изложенным предоставленные процессуальные полномочия должны обеспечить прокурору возможность своевременного установления и восстановления нарушенных прав участников уголовного судопроизводства.

Проведенным анкетированием дознавателей УМВД России по Ивановской области установлено следующее:

93% респондентов отметили, что объем следственных и уголовно-процессуальных действий при расследовании уголовных дел в сокращенной форме дознания, в отличие от расследования уголовных дел в обычном порядке, не изменился;

68% опрошенных показали, что не иницируется расследование уголовных дел в сокращенной форме дознания в связи с возможным возвратом уголовного дела для производства дополнительного расследования при отказе подсудимого от применения сокращенной формы дознания.

Результаты анкетирования соотносятся с объективными статистическими данными расследования уголовных дел дознавателями УМВД России по Ивановской области. Так, за 6 месяцев 2014 г. окончено составлением обвинительного акта (постановления) 1295 уголовных дел, из них по 257 уголовным делам обвинительный акт (постановление) составлен в срок до 14 суток. При этом лишь 59 уголовных дела расследовано в порядке сокращенного дознания.

Проведенные исследования показали, что причины неэффективного расследования уголовных дел в сокращенной форме дознания проявляются в сдерживании нежелательных проявлений, которыми является возврат уголовного дела для производства дополнительного расследования при отказе подсу-

димого или потерпевшего от применения сокращенной формы дознания.

Законодатель, демотивировав дознавателя на расследование уголовного дела в сокращенной форме дознания, предоставил дознавателю множество возможностей не расследовать уголовное дело в сокращенной форме.

Дознание в сокращенной форме может проводиться только по уголовному делу, возбужденному в отношении конкретного лица. Вместе с тем уголовно-процессуальное законодательство не связывает наступление негативных последствий при возбуждении уголовного дела по факту совершения преступления при наличии признаков субъекта преступления.

Такие критерии определения качества работы правоохранительных органов, как незаконное привлечение к уголовной ответственности с последующим правом лица на реабилитацию, ориентируют дознавателя на возбуждение уголовного дела по факту совершения преступления.

Вне зависимости от того, каким образом осуществляется уголовное преследование на первоначальной стадии судопроизводства, задачи, определенные на этапе возбуждения уголовного дела, центральной из которых является установление наличия или отсутствия объективных данных, указывающих на признаки преступления, не меняются, следовательно, рассматривать возбуждение уголовного дела в отношении лица в качестве самостоятельной стадии уголовного процесса невозможно¹.

В отличие от возбуждения уголовного дела по факту совершенного преступления возбуждение уголовного дела в отношении субъекта является основанием возникновения у лица, в отношении которого оно возбуждено, прав подозреваемого.

Законодатель связывает возникновение правового статуса подозреваемого с различными уголовно-процессуальными действиями, а именно задержанием в соответствии со ст. 91, 92 УПК РФ, применением меры пресечения до предъявления обвинения в соответствии со ст. 100 УК РФ, уведомлением о подозрении в совершении преступления в порядке, установленном ст. 223¹ УПК РФ.

¹ *Муравьев К.В.* Возбуждение уголовного дела в отношении лица: автореф. дис ... канд. юрид. наук. Омск, 2005. С. 77.

По уголовному делу, возбужденному по факту совершения преступления, лицо, причастное к совершению преступления, может быть установлено в течение суток с момента возбуждения. В это же время дознаватель может совершить уголовно-процессуальные действия, с которыми законодатель связывает возникновение у лица процессуального статуса подозреваемого.

Нелогичны и непоследовательны решения законодателя, связывающего возможность расследовать уголовное дело в сокращенной форме при наличии лица, причастного к совершению преступления, которому статус подозреваемого придан путем возбуждения в отношении него уголовного дела, и исключении применения сокращенной формы дознания по уголовному делу, по которому лицо, причастное к совершению преступления, также установлено, но статус подозреваемого придан иным способом, предусмотренным уголовно-процессуальным законодательством.

В условиях повсеместного игнорирования правоохранительными органами требований законов и отсутствия должного ведомственного контроля прокурорский надзор занимает ведущую роль в сфере исполнения законов при расследовании уголовных дел в сокращенной форме.

Однако эффективность прокурорского надзора во многом зависит от того, насколько нормы закона, за исполнением которых осуществляется надзор, а также те нормы, которые регламентируют полномочия прокурора при осуществлении надзора, достаточны и совершенны для обеспечения задач рассматриваемой стадии уголовного процесса.

Следует отметить, что законодательная регламентация деятельности прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов при расследовании уголовных дел в сокращенной форме дознания не отличается от общих полномочий прокурора.

Вместе с тем процессуальный порядок, сроки расследования, полномочия лица, осуществляющего расследование уголовного дела в сокращенной форме дознания, существенно отличаются от расследования уголовных дел в общем порядке.

В действующем уголовно-процессуальном законодательстве должным образом не разрешен вопрос о полномочиях прокурора по устранению и предупреждению нарушений закона при расследовании уголовных дел в сокращенной форме дознания.

Одним из полномочий прокурора в уголовном процессе является направление требований об устранении нарушений законодательства. Исходя из содержания п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, следует, что данное полномочие может применяться прокурором с целью устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования.

Конструкция правовой нормы, не дающая возможность осуществлять дознание в сокращенной форме по уголовному делу, возбужденному в отношении неустановленного лица, при фактическом наличии лица, совершившего преступление, снижает эффективность требования как меры прокурорского реагирования, направленной на восстановление нарушенного права лица при производстве дознания в сокращенной форме.

Таким образом, у прокурора при осуществлении надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства при расследовании уголовных дел в сокращенной форме дознания отсутствуют уголовно-процессуальные полномочия, способные восстановить нарушенные права участников уголовного судопроизводства.

Данное обстоятельство обуславливает потребность в законодательном устранении имеющегося пробела.

В связи с чем полагаю необходимым внести изменения в ч. 2 ст. 226¹ УПК РФ, изложив ее в следующей редакции:

«2. Дознание в сокращенной форме производится на основании ходатайства подозреваемого (обвиняемого) о производстве по уголовному делу дознания в сокращенной форме, заявленного до истечения 5 суток с момента возбуждения уголовного дела, и при наличии одновременно следующих условий:

1) уголовное дело возбуждено по признакам одного или нескольких преступлений, указанных в пункте 1 части третьей статьи 150 настоящего Кодекса;

2) подозреваемый (обвиняемый) признает свою вину, характер и размер причиненного преступлением вреда, а также не

оспаривает правовую оценку деяния, приведенную в постановлении о возбуждении уголовного дела;

3) отсутствуют предусмотренные статьей 226² настоящего Кодекса обстоятельства, исключающие производство дознания в сокращенной форме.».

Указанные изменения более детально урегулируют обязанности дознавателя, предоставят право обжаловать действия дознавателя, создающего условия, препятствующие реализации права подозреваемого на рассмотрение уголовного дела в сокращенной форме. Кроме того, предлагаемые новеллы создадут предпосылки к реализации целей введения сокращенной формы дознания при расследовании уголовных дел, не представляющих большой общественной опасности, в условиях уголовно-процессуальной экономии.

Содержание

Комогорцева К.А. Вступительное слово.....	3
Абраменко А.А. Прокурорский надзор за законностью отказа в возбуждении уголовного дела.....	4
Большакова О.А. О возможностях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о розыске без вести пропавших людей.....	12
Вавилин М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере патриотического воспитания молодежи.....	18
Васенин В.А. К вопросу о противодействии «откатам» в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.....	23
Вахрамеева Л.Н. Роль прокуратуры в обеспечении законности в субъектах Российской Федерации.....	30
Гасанова У.Н. Объективность и беспристрастность как гарантия законного и обоснованного решения прокурора о направлении уголовного дела в суд.....	33
Головин А.А. Нормативно-правовое регулирование и практика прокурорского надзора за исполнением законов в сфере организации, охраны и использования особо охраняемых природных территорий.....	42
Ильин А.А. О некоторых особенностях уголовной ответственности за незаконные действия с плодородным слоем почвы на землях сельскохозяйственного назначения.....	49
Кулагин А.Н. Объективные признаки продолжаемого преступления: проблемы теории и практики.....	58
Лавроненко Р.А. Организационное обеспечение борьбы с легализацией (отмыванием) преступных доходов в кредитно-финансовой системе.....	66
Литвинов Д.В. Прокурорский надзор за исполнением законов в кредитно-денежной деятельности организаций с государственным участием	76

Михлина Н.В. Проблемы, возникающие при восстановлении прокурорами прав на землю в судебном порядке...	83
Николаева М.М. Проблемы использования результатов оперативно-розыскной деятельности при последственной проверке сообщения о преступлении.....	89
Семенов А.С. Обеспечение законности в Российской Федерации: теоретический и методологический аспекты...	95
Симоненко А.А. Противодействие незаконному уголовному преследованию: уголовно-политические аспекты...	101
Трофимов О.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве по уголовным делам в сокращенной форме дознания.....	112

**Проблемы обеспечения законности
и практика прокурорского надзора**

*Сборник материалов круглого стола
аспирантов и молодых ученых
Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации*

Подписано в печать 30.05.2017. Формат 60х90/16. Печ.л. 7,25.
Тираж 50 экз. Заказ 21.

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