



ВЕСТНИК АКАДЕМИИ

Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Научно-практический журнал Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Основан в 2007 году

Учредитель издания:
Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

№ 5(31) 2012

Редакционный совет:

О.С. Капинус, С.Г. Кехлеров

Главный редактор: *О.С. Капинус*

Заместитель главного редактора: *А.В. Бриллиантов*

Ответственный секретарь: *С.С. Харитонов*

Редакционная коллегия: *В.Г. Бессарабов, Т.А. Боголюбова, А.Ю. Винокуров, Т.А. Диканова, Н.П. Дудин, О.Д. Жук, Ю.Г. Казанцев, А.Х. Казарина, А.Н. Ларьков, В.В. Меркурьев, Ю.Г. Насонов, С.В. Пархоменко, Н.И. Пикуров, В.П. Рябцев, А.Г. Халиулин, С.П. Щерба*

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия. Свидетельство о регистрации СМИ ПИ № ФС77-28602 от 04.07.2007.

Журнал включен в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

Адрес редакции: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15. Телефон: 8-499-256-23-91. Факс: 8-499-256-54-63. E-mail: prok@msk.rsnet.ru

Индекс в Агентстве «РОСПЕЧАТЬ» – 82370.

Формат 60×90 1/8. Печ. л.10.

Подписано к печати 22.10.2012.

Тираж 1000 экз. Заказ №



Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат», 143200, г. Можайск, Московская обл., ул. Мира, д. 93. Тел.: (49638) 2-06-85, (495) 745-84-28
www.oaompk.ru; www.oaompk.rf

Ответственность за достоверность сведений в опубликованных материалах несут авторы. Перепечатка материалов и использование их в любой форме, в том числе в электронных СМИ, возможны только с письменного разрешения редакции.

© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2012

Содержание

Теоретические основы права

Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х. Проблемы совершенствования внутрисистемной оценки работы органов прокуратуры 3
Бриллиантов А.В. Понятие «злостное уклонение» в уголовном законе 14

Деятельность органов прокуратуры

Бессарабов В.Г. Предмет, объект и пределы прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина 20
Карпов Н.Н. Прокурорский надзор за исполнением имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации 26

Опыт правоприменения

Кондрат И.Н. Пути совершенствования мер безопасности, принимаемых в отношении участников уголовного судопроизводства на этапе возбуждения уголовного дела 32
Диканова Т.А., Остапенко В.И. Некоторые вопросы уголовно-правовой квалификации незаконного перемещения через таможенную границу сильнодействующих веществ 38
Фильченко А.П. «Двойная» ответственность за преступление в российском праве и пути ее преодоления 45

Зарубежное право

Гладков И.В. О деятельности органов прокуратуры в ФРГ (опыт стажировки в Баварском государственном министерстве юстиции и защиты прав потребителей)..... 52

Трибуна молодого ученого

Павловская Н.В. Криминологические и уголовно-правовые аспекты коррупции, связанной с незаконным оборотом наркотиков, в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы.....58

Научные вести

Конференция в Красноярске..... 65
Встреча с французскими коллегами..... 66

Круглый стол на тему «Противодействие коррупции в военной организации государства правовыми средствами» 67
О заседании Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств 68
Научно-практическая конференция на тему «Сотрудничество государств – участников СНГ в борьбе с коррупцией: проблемы и перспективы» 70
Вступительные экзамены в аспирантуру..... 71

Юбилей

Юбилей А.Х. Казариной..... 72
Юбилей Ф.М. Кобзарева..... 73
Юбилей В.П. Рябцева 74

Информация для системы РИНЦ..... 75



Информация для авторов

Требования к оформлению направляемых в редакцию рукописей

1. Рукопись представляется на бумажном и электронном носителях (текстовый редактор WinWord) либо по электронной почте.
2. Текст, включая сноски, должен быть набран через 1,5 интервала гарнитурой Times New Roman (кегель 14), без использования знаков ручного переноса и двойных пробелов, размеры полей: слева – 2,5 см, сверху, справа и снизу – 2 см.
3. Сноски должны иметь сквозную нумерацию и располагаться постранично. Библиографический аппарат должен быть оформлен в соответствии с ГОСТ Р 7.1 – 2003 и ГОСТ Р 7.0.5 – 2008.
4. Объем статей не должен превышать 12 страниц, объем иных материалов согласовывается с редакцией.
5. К рукописи должны быть приложены на русском и английском языках: аннотация (не более четырех предложений); список ключевых слов (не более семи); информация, содержащая фамилию, имя, отчество (полностью), должность и место работы (службы), ученые степень и звание автора. Следует также указать свой почтовый адрес, телефоны, адрес электронной почты, номер факса.
6. Рукопись должна быть подписана автором.
7. Работы, подготовленные единолично аспирантами или соискателями, рассматриваются при наличии положительной рецензии научного руководителя.
8. Ответственность за точность цитирования, ссылок на законодательство, фамилий и т.п. лежит на авторах.
9. Журнал является рецензируемым. Если рукопись не соответствует предъявляемым редакцией требованиям, а также при отрицательной рецензии автору направляется мотивированный отказ. Редакционная коллегия оставляет за собой право отклонить предлагаемую к публикации работу.
10. Плата за публикацию с авторов, в том числе аспирантов, не взимается.

Материалы следует направлять на e-mail редакции: prok@msk.rsnet.ru или по адресу:

123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15.
Телефон: 8-499-256-23-91. Факс: 8-499-256-54-63





**Оксана
Сергеевна
КАПИНУС**
доктор
юридических наук,
профессор



**Борис
Викторович
АНДРЕЕВ**
кандидат
юридических наук



**Алла
Христофоровна
КАЗАРИНА**
доктор
юридических наук,
доцент

УДК 347.963

Проблемы совершенствования внутрисистемной оценки работы органов прокуратуры¹

В Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации проводится исследование эффективности деятельности органов прокуратуры. Получены первые результаты, дающие возможность выйти на новые подходы к углублен-

¹ Статья продолжает серию публикаций о методологии и методике научного исследования эффективности деятельности органов прокуратуры. См.: Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х. К вопросу о методологии и методике оценки эффективности прокурорского надзора // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2012. № 1 (27); Амирбеков К.И. Критерии эффективности деятельности прокурора в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход) // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2012. № 2 (28); Амирбеков К.И. Методика оценки эффективности прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход) // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2012. № 3 (29); Критерии и показатели оценки работы прокуратуры субъекта Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка (концептуальный подход) / [О.С. Капинус, Б.В. Андреев, А.Х. Казарина, Н.В. Колесникова, И.В. Максименко] / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011.

ному изучению критериев, показателей оценки как вклада органов прокуратуры в общее дело укрепления законности, так и результатов прокурорской многофункциональной деятельности в целях ее совершенствования и использования дополнительных резервов повышения эффективности.

В нашем исследовании проблема оценки эффективности работы органов прокуратуры рассмотрена в единстве мировоззренческого, фундаментального подхода, технологического и институционального аспектов, характеризующих разнообразие видов прокурорской деятельности, с учетом обратных связей между различными регуляторами и полученным эффектом. Сущностные оценки деятельности мы стремились соотнести с необходимыми организационными мерами, пытались не перечеркнуть, а соединить прокурорский традиционализм с

неизбежными новациями, присущими нынешнему времени.

Полагаем, что идеальным результатом проведенного исследования могло бы быть восстановление равновесия двух укладов прокурорского служения закону: традиционно надзорного (государственный подход) и глобалистского (в положительном значении), обусловленного наделением прокуроров дополнительными полномочиями вне сферы уголовного преследования, например участие в законопроектной (нормопроектной) работе.

Все это потребовало расширения контекста исследовательских задач, формулирования и проверки новых рабочих гипотез, ориентированных как на потребности развития системы, так и на оценку ее вклада в правовую защищенность личности, общества, государства.

Оценка деятельности органов прокуратуры по поддержанию надежного правопорядка неразрывно связана с состоянием законности и в целом с правовой системой, поэтому представляет собой сложный многомерный, многоаспектный процесс, предопределяющий необходимость поэтапного накопления и осмысления информации, приведения разрозненной информации в непротиворечивую систему объяснения самого феномена эффективности, разработки критериев оценки и ее показателей.

На первом этапе ставилась задача изучить имеющиеся в формах статистической отчетности о работе прокурора количественные характеристики, отобразить без потери информативности показатели, которые рельефно отображают различия в работе прокуратур субъектов Российской Федерации, выделить интегральные характеристики с помощью статистических методов анализа, позволяющих в итоге ранжировать прокуратуры.

В названных выше публикациях в соответствии с обозначенными в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» целями деятельности прокуратуры были выделены пять самостоятельных направлений (подгрупп) и характеризующие их показатели о работе прокурора. Напом-

ним эти направления: 1) надзор за соответствием закону правовых актов; 2) надзор за соблюдением законности объектами, поднадзорными прокуратуре; 3) надзор за соблюдением законов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина; 4) защита законных интересов общества и государства; 5) дополнительные показатели эффективности деятельности органов прокуратуры. Все показатели и их описания были сведены в таблицу. Вторая производная таблица (матрица), строки которой представляли объекты (прокуратуры субъектов Российской Федерации и специализированные прокуратуры), а графы задавали значения статистических показателей, была предметом нашего дальнейшего анализа.

Мы писали тогда (Вестник АГП РФ. 2012. № 1. С. 25 – 26), что общее количество показателей в матрице «объект-признак», формирующих таблицу рейтинговой оценки эффективности деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации, как по направлениям деятельности, так и в целом насчитывает 251 единицу. В продолжение работы на данных прокурорской статистики за 2011 г. для каждого из пяти направлений (четвертое направление, учитывая количество составляющих его признаков, разделено на две группы) были рассчитаны кумулятивные (суммарные, накопленные) зависимости и построены диаграммы Парето с кривой Лоренца. Характеристикой изменчивости признака был взят тот же показатель «стандартное отклонение», для вычисления которого был произведен расчет на базе пакета статистических программ PASW v. 18. Вычисления сведены в таблицу по выделенным направлениям.

Направление работы	Отобрано показателей	Всего показателей	Кумулятивный процент
1	10	36	80,95
2	6	28	85,35
3	16	35	82,73
4.1	19	61	78,68
4.2	12	48	80,18
5	4	11	86,50

Как видим, данные исследования свидетельствуют о наличии Парето-соотношений (типа 20/80).

Приведем результаты по первым двум направлениям:

- 1) надзор за соответствием закону правовых актов (рис.1);
- 2) надзор за исполнением законов объектами, поднадзорными прокуратуре (рис. 2).

Из приведенных диаграмм можно усмотреть, что по первому направлению наи-

большую изменчивость имеют признак r1_k – «общее количество выявленных нарушений законов» и R33 – «доля прекращенных дел по заявлениям о признании нормативных актов незаконными в виде добровольного удовлетворения требований прокурора из числа рассмотренных», рассчитанных на единицу штатной численности, по второму – R52 – «доля уголовных дел, возбужденных по материалам, которые были направлены прокурором для решения вопроса об

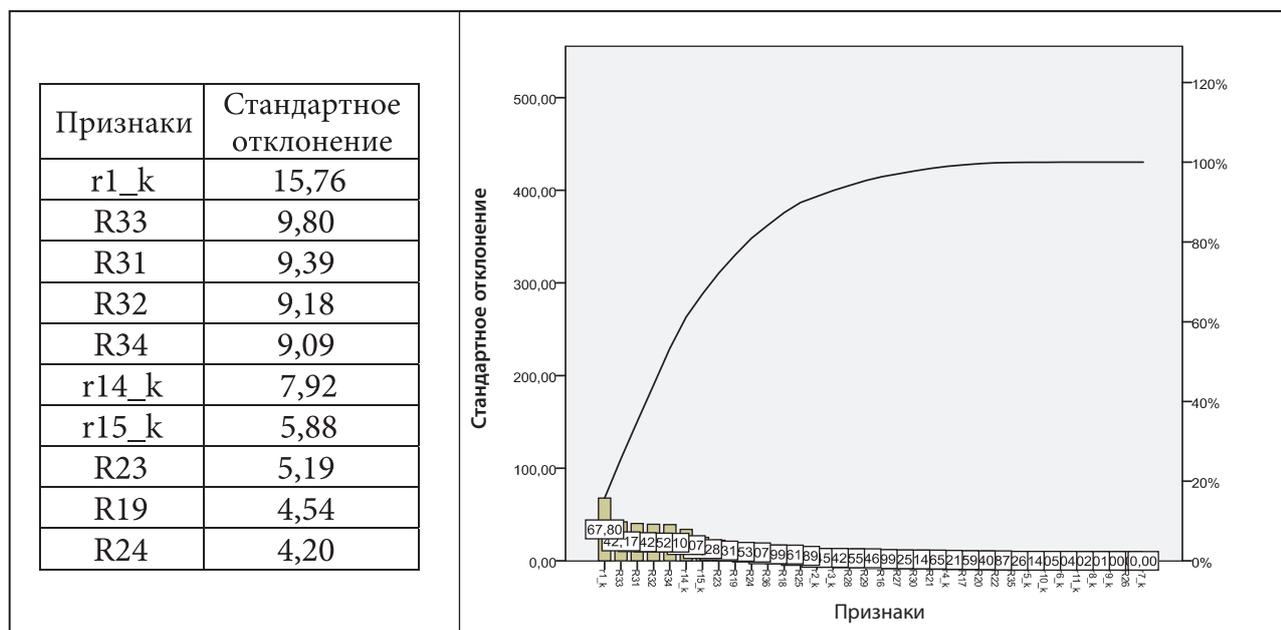


Рис. 1

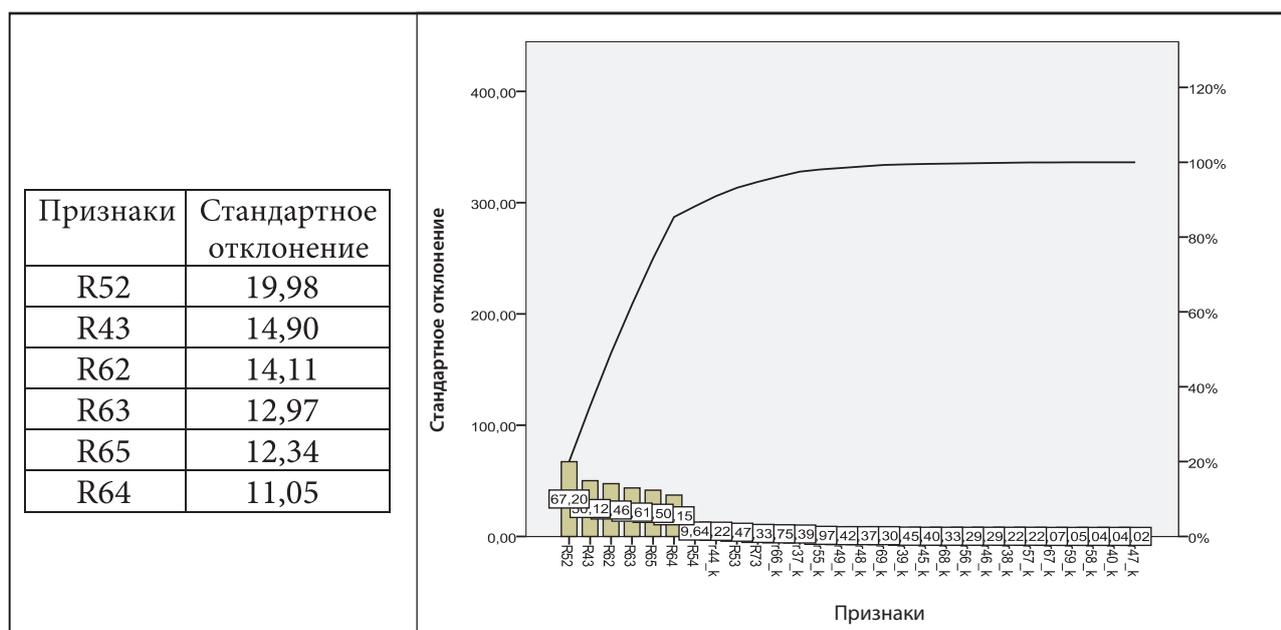


Рис. 2

уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ (МВД России)» и R43 – «доля уголовных дел, возбужденных по материалам, которые были направлены прокурором для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ (представительные органы власти)».

Отметим присутствие среди отобранных большого количества структурных относительных показателей (в цитируемой работе они были названы качественными), что говорит о приоритете использования для оценки именно качественных показателей.

Такой подход позволяет обобщить характеристики, представленные в матрице «объект-признак», выделить среди них основополагающие, оценить их и получить данные о показателях оценки эффективности деятельности прокуратур в различных территориальных образованиях и тенденциях их изменения. В основу объективной оценки был положен статистический метод определения значений показателей, характеризующих эффективность деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации.

По результатам анализа представляется важным вывод о том, что компоненты матрицы «объект-признак» имеют неодинаковую количественную определенность и для формирования общего индекса необходимо привести их к некоторому более сопоставимому виду. С этой целью можно использовать метод линейного масштабирования.

Его суть состоит в том, чтобы отобразить значения каждого показателя в интервале от 0 до 1, фиксируя все пропорции между отдельными значениями. Это позволяет не исказить значение, поскольку сохраняются все структурные характеристики исходного показателя.

В применяемом подходе масштабированное значение может быть вычислено в результате деления разности наблюдаемого и минимального значения переменной на разность между максимальным и минимальным значениями переменной.

В дальнейшем от полученных таким образом оценок можно переходить к рейтинговым оценкам, когда в качестве значений

берется номер в упорядоченном по конкретному показателю списке прокуратур субъектов Российской Федерации, причем значение 1 присваивается региону с наиболее высоким показателем.

Рейтинговый метод, иначе метод порядкового шкалирования, – самый простой и широко применяемый. Его недостатки, влияющие на итоговую оценку, связаны с искажениями, получаемыми в частных рейтингах: чрезмерная дифференциация регионов срединной группы со схожими значениями показателя и недооценка поляризации крайних значений. В нашем исследовании мы минимизировали данный недостаток, так как Парето-анализ в первую очередь исключает из списка переменных те, которые имеют небольшую изменчивость.

Примером может служить диаграмма распределения признака r58_k («количество направленных прокурором материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ»). Из диаграммы (рис. 3) можно усмотреть малую изменчивость данного признака, так как значение стандартного отклонения равно 0,042.

Но у этого метода есть еще и содержательная проблема – он не позволяет оценить реальное изменение качественной оценки показателя в регионе, так как показывает только перемещение регионов относительно друг друга.

Располагая формализованной методологией измерения показателей качества деятельности прокурора, построенной на базе соответствующих относительных статистических показателей и более частных свойств этой категории, мы получаем возможность соотносить эту деятельность с целями, определенными в ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»; проводить сравнение по данному показателю во времени и в пространстве; конструировать обобщенные целевые критерии состояния, необходимые для оценки работы как всей системы прокуратуры в обеспечении законности и правопорядка, так и на конкретных ее направлениях.

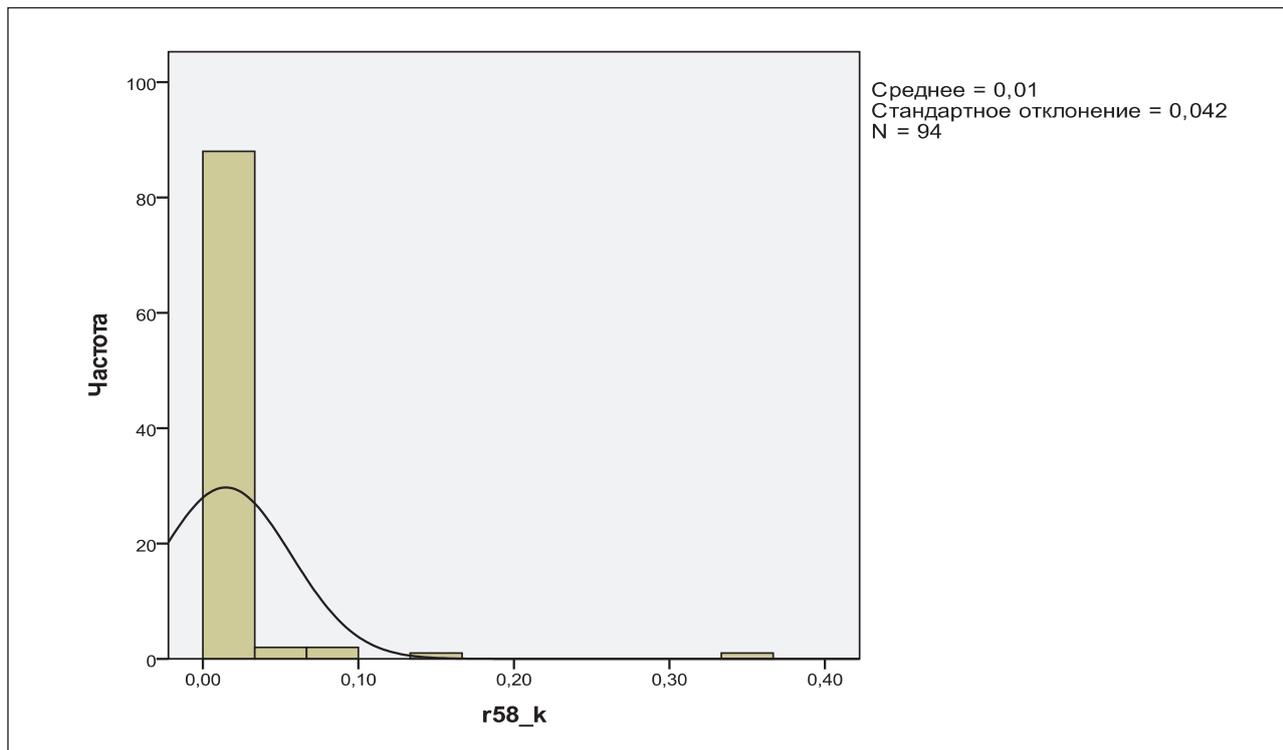


Рис. 3

В дополнение к сказанному полагаем возможным предложить теоретический подход к вычислению интегральных характеристик и как итог – использование кластерного ранжирования для упорядочения прокуратур субъектов Российской Федерации с использованием этих интегральных характеристик. Понятно, что практическое использование возможно только после статистической проверки подобной методологии и содержательного анализа результатов.

В Российской Федерации имеется достаточно много методик и критериев определения качества жизни, разработанных в соответствии с рекомендациями ООН. В этих методиках большинство систем индикаторов нацелено на количественное измерение социальных явлений и базируется в основном на статистической информации².

Концептуальные положения, методология и описание информационного обе-

² Программа Европейского союза europeaid 113768/d/sv/ru. Административная реформа в Российской Федерации. Оценка эффективности деятельности государственных служащих; Governance Matters V. World Bank Policy Research, June, 2009. URL: <http://www.sov.cap.ru> (дата обращения: 19.09.2012).

спечения для построения интегральных индикаторов качества жизни населения представлены С. Айвазяном³.

На примере системы формализованных показателей, полученных в нашем исследовании, поясним, ориентируясь на новейший опыт в индексном измерении различных явлений, методику получения интегральных оценок. Обычно сводный индикатор рассчитывается как сумма частных показателей, умноженных на соответствующие весовые коэффициенты. Для определения значений весов можно пользоваться методом экспертных оценок. В нашем случае представляется сложным придать таким оценкам объективный характер.

Для определения веса, отвечающего свойствам показателя или индекса, предложено использовать один из методов

³ Айвазян С.А. Интегральные индикаторы качества жизни населения: их построение и использование в социально-экономическом управлении и межрегиональных сопоставлениях. М.: ЦЭМИ РАН, 2000; *Его же*. К проблеме измерения качества жизни (концепция, методология, информационно-статистическое обеспечение) // Computer Data Analysis and Modelling / Proceedings of the Fifth International Conference (June 8 – 12, 1998, Minsk), vol. 2. Minsk, 1998. P. 179 – 201.

факторного анализа – метод главных компонент, позволяющий избежать субъективизма, заложенного в экспертных оценках весов, и затрат на получение таких оценок.

Построение сводного индикатора на основе метода главных компонент по сути представляет собой построение первой главной компоненты факторного анализа⁴. Метод считается эффективным, если отношение максимального собственного числа (эти величины вычисляются в процедуре факторного анализа статистического пакета PASW v.18, о нем мы писали в нашей предыдущей публикации) корреляционной матрицы признаков к сумме всех ее собственных чисел составляет более 0,55⁵. В противном случае число рассматриваемых главных компонент нужно увеличивать.

Здесь же следует упомянуть о новых подходах в оценке работы органов власти, предложенных Правительством Российской Федерации. Вместо нынешней неэффективной системы оценки работы из нескольких сотен показателей предлагается ввести новую систему из двенадцати макропоказателей. Безусловно, что предложенная Правительством методика должна быть по возможности учтена в нашем исследовании.

Продолжая исследование проблемы эффективной оценки, предлагаем использовать для этих целей подход, основанный на алгоритмах кластерного анализа⁶. Этот метод для группировки прокуратур субъектов Российской Федерации по коэффициенту преступности, другим количественным характеристикам неоднократно использовался нами при подготовке аналитического документа «Анализ состояния законности и правопорядка в Российской Федерации».

⁴ Николаев И.А., Марченко Т.Е., Титова М.В. Индекс антикризисной эффективности: аналитич. доклад. ФБК. Департамент стратегического анализа. М., 2009.

⁵ Собственные числа – это величины, связанные с нашей корреляционной матрицей. Пакет статистических программ PASW вычисляет и в дальнейшем использует эти характеристики.

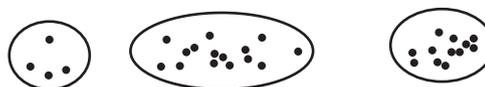
⁶ Об использовании этого метода см.: *Анализ состояния законности и правопорядка в Российской Федерации: схемы и метод. рекомендации* / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2009.

Там результаты группировки в окончательном виде размещались на карте.

Кластерный анализ – это общее название процедур, используемых для создания классификации. В результате работы с процедурами образуются «кластеры», или группы очень «похожих» объектов.

В нашем случае схема получения итоговой оценки выглядит следующим образом. Используя методику получения интегральных оценок, получаем систему обобщенных показателей. Если эти данные понимать как точки в пространстве обобщенных показателей, то задача кластерного анализа интерпретируется как выделение сгущений точек, разбиение совокупности на однородные подмножества объектов (cluster – скопление). Эти кластеры мы и будем в дальнейшем интерпретировать как результат ранжирования прокуратур субъектов Российской Федерации. Предлагая такой способ ранжирования, мы получаем более «мягкое» решение, которое позволяет учесть близость, однородность ранжируемых объектов.

Разбиение на кластеры в графическом виде выглядит следующим образом:



Задача состоит в том, чтобы выбрать кластеры оптимальным образом в зависимости от цели исследования, структуры и типа данных. В этом смысле применяемые в нашем исследовании количественные показатели-признаки позволяют использовать как меру близости расстояние между объектами.

Достоинство использования метода кластерного ранжирования состоит в том, что можно задавать заранее количество кластеров, которым в дальнейшем следует придать качественную интерпретацию.

По результатам анализа исследовательского материала можно сделать вывод, что применяемые для оценки качества работы относительные показатели не в полной мере характеризуют сущностную сторону деятельности прокуратуры. Действительно, весьма информативными являются

данные о том, к примеру, что на 96 из 100 выявленных прокурорами дефектных правовых актов принесен протест, из общего их числа 85% удовлетворены. Безусловно, это важная, но недостаточная информация, поскольку она не позволяет судить, своевременно ли вмешался прокурор в разрешение правового конфликта, помня о том, что действием незаконного нормативного правового акта причиняется вред неопределенному кругу лиц, интересам общества и государства. Для этих целей используются иные критерии. К.Ф. Скворцов называет следующие⁷: 1) своевременное и полное выявление нарушений законов; 2) своевременность, полнота и адекватность мер реагирования на выявленные нарушения законов. Нетрудно заметить, что названные критерии ориентированы на оценку содержательной стороны деятельности, выполнение задач, стоящих перед прокурором, а именно: выявление нарушения закона, установление виновного лица, принятие мер к привлечению виновного к установленной законом ответственности, восстановление нарушенного права, выявление условий, способствующих нарушениям закона в пределах предоставленных законом полномочий, принятие мер к нейтрализации или снижению их вредоносности.

Далее обратимся к п. 21 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (в ред. от 10.02.2012), в котором деятельность прокуроров по надзору за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина предлагается оценивать исходя из правомерности и своевременности вмешательства, полноты использования предоставленных полномочий, принципиальности и настойчивости в устранении нарушений закона, восстановлении нарушенных прав, привлечении виновных к ответственности.

⁷ Скворцов К.Ф. Исследование проблем эффективности прокурорского надзора // *Вопр. теории и практики прокурорского надзора*. М., 1975. С. 9.

И в первом, и во втором случаях речь идет об универсальных критериях, одинаково применимых к надзорной функции прокуратуры, в какой бы из правовых сфер она не реализовывалась⁸.

Какому из двух подходов отдать предпочтение, зависит, как представляется, от методологически верно определяемых понятий эффективности, критериев эффективности, показателей эффективности.

Анализ научной литературы, экспертных разработок показал, что единого системного подхода к толкованию вышеназванных понятий не существует. Не создана пока и приемлемая нормативная правовая база оценки эффективности.

В экономике эффективность отождествляется с результативностью и определяется отношением полученного результата к затратам факторов, ресурсов, обусловившим получение этого результата⁹. Об экономической эффективности капиталовложений говорят как об отношении объема выпускаемой продукции в денежном выражении к объему капиталовложений, обеспечивших этот выпуск. При этом сложность оценки заключается в определении времени (лага) с момента осуществленных вложений до выпуска продукции¹⁰, начавшего приносить прибыль.

Часто эффективность правовой нормы, определенного вида правоохранительной деятельности определяется как соотношение цели и полученного результата. Известно, что прокурор применяет свои полномочия и правовые средства в социальной среде, т.е. там, где мы оцениваем право в действии. Это не только нормы и принципы юриспруденции, но и реальное поведение людей в определенной правовой сфере, где признак социальной значимости выражается в том, что поведение влечет изменения в обществе, системе правовых

⁸ На эту особенность обратил внимание В.М. Михайлов, говоря о применении критериев к прокурорскому надзору в целом, к его отдельным отраслям и направлениям внутри отрасли. См.: *Проблемы эффективности прокурорского надзора*. М.: Юрид. лит., 1997. С. 25.

⁹ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. *Современный экономический словарь*. М., 1997. С. 395.

¹⁰ Там же.

отношений. Иначе говоря, объектом изучения выступает, с одной стороны, правовое поведение, а с другой – реакция на него со стороны органов прокуратуры. Нам важен не только конечный результат, но и процесс его достижения, соответствующим образом оцененный. Речь идет об укрупненном и сложном объекте изучения, в котором государство пытается управлять социальными процессами через систему органов (в том числе и прокуратуры) с тем, чтобы упорядочить общественные отношения в соответствии с нормами права.

Эффективность в этих случаях является одной из важнейших характеристик качества государственного управления, его способности достичь необходимых целей и решить определенные задачи (управление по результатам).

В таком случае итоговым показателем качества государственной деятельности должна быть система индикаторов, в которой обычно выделяют три основных типа: объективные (у нас – статистические показатели), субъективные и интегральные.

В программе исследования обоснована необходимость использования субъективных и объективных методов оценки в их неразрывном единстве для обеспечения полноты и объективности выводов исследования.

Основными из них являются: 1) контент-анализ материалов прокурорской практики, приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации, а также информационных писем Генеральной прокуратуры Российской Федерации, ее управлений по федеральным округам, аналогичных документов в избранных для исследования прокуратурах субъектов Российской Федерации; 2) опрос экспертов, в качестве которых выступают вышестоящие прокуроры на уровне субъекта Российской Федерации и управления Генеральной прокуратуры по федеральному округу.

В настоящее время осуществляется разработка субъективных критериев оценки качества. В связи с ограниченностью объема статьи обозначим лишь логику исследования, поскольку разработка методологии

и методики исследования является одним из самостоятельных научных направлений. В нашем случае оценка эффективности относится к исследованию более общей проблемы – управлению качеством в социальной сфере.

В философском определении «качество» трактуется как «существенная определенность объекта»¹¹. Аристотель определял качество как видовое отличие сущности¹². В общенаучном смысле категория «качество» – это совокупная характеристика существенных свойств предмета, явления, объекта, его внутренней и внешней определенности, относительной устойчивости его отличия от других объектов или сходства с ними.

Качество, таким образом, – это один из важнейших обобщенных показателей надзорной деятельности, позволяющий судить о ее достоинствах и недостатках¹³.

Критерий, понимаемый нами как оценка результатов прокурорской деятельности на соответствие предъявляемым требованиям (мере)¹⁴, целям, обозначенным в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» и организационных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, должен удовлетворять в исследуемой сфере отношений, по мнению К.Ф. Скворцова, следующим требованиям¹⁵: 1) стимулировать достижение целей, стоящих перед прокуратурой; 2) характеризовать количественную и качественную сторону прокурорского надзора; 3) давать возможность для объективной оценки; 4) быть универсальным, т.е. пригодным для оценки прокурорского надзора в целом и в отдельных его отраслях, участках всех звеньев прокурорской системы; 5) быть непротиворечивым; 6) быть полным, т.е. охватывать все стороны процесса.

¹¹ *Философский энциклопедический словарь*. М.: Сов. энциклопедия, 1983. С. 252.

¹² Там же. С. 253.

¹³ *Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е.* Теоретические основы эффективности прокурорского надзора за исполнением законов. М.: Моск. гуманит. ун-т, 2008. С. 34.

¹⁴ *Философский энциклопедический словарь*. М.: ИНФРА-М, 1997. С. 226.

¹⁵ *Скворцов К.Ф.* Указ. соч.

Разделяя мнение К.Ф. Скворцова в целом, следует к перечисленным требованиям добавить еще два:

доступность и простоту применения, опору на профессионализм эксперта (в том числе достаточный опыт), не требующий серьезных дополнительных исследований, сложных расчетов;

высокую степень формализации, снижающую субъективизм оценки.

Следует отбросить, как представляется, попытки создать логически увязанные и сбалансированные показатели, на выведение которых потребуются огромные трудозатраты. Мы избрали другой путь – исследовать качество работы прокурора двумя взаимосвязанными, дополняющими друг друга методами: контент-анализом документов прокурорской практики и экспертными оценками специалистов. Чтобы снизить субъективизм оценки, мы стремились максимально формализовать критерии, основываясь на реальных документах и отдавая предпочтение информационным письмам о положительном опыте, на анализе проб и ошибок.

На наш взгляд, соответствуют предъявляемым требованиям следующие критерии оценки качества работы прокурора:

1. Правомерность вмешательства и законность мер прокурорского реагирования, которые оцениваются:

по наличию законных поводов и оснований прокурорского вмешательства;

по результатам проверки вышестоящим прокурором жалоб на действия и правовые акты прокурора;

по результатам обжалования в суд действий и правовых актов прокурора;

по наличию отмененных и измененных по собственной инициативе вышестоящего прокурора решений, правовых актов в ходе проверки или в результате анализа поступивших в прокуратуру копий актов прокурорского реагирования.

Законность мер прокурорского реагирования предполагает установление соответствия фактических обстоятельств правонарушения принятым актам прокурорского реагирования: правильная юридическая

квалификация, применение равноположенных характеру допущенных нарушений мер (не допускается, например, подмена протеста представлением).

2. Своевременность выявления нарушения закона и принятия мер прокурорского реагирования, а также соблюдение контрольных сроков представления в Генеральную прокуратуру Российской Федерации предусмотренных организационно-распорядительными документами докладных записок, выполнения плановых и внеплановых заданий вышестоящей прокуратуры, рассмотрения жалоб, сообщений и т.п. Определяющим является выполнение надзорных мероприятий. Однако часто без надлежащего организационного обеспечения трудно добиться ожидаемого результата надзорной деятельности, поэтому соблюдение сроков – неотъемлемое свойство доброкачественной работы.

К примеру, п. 4.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 (в ред. от 10.02.2012 № 46) предписывается «безотлагательно принести протест на незаконный правовой акт, в случае его отклонения – в установленном порядке обратиться с заявлением в суд». Организационные предпосылки можно усмотреть из п. 3 названного приказа, где установлено, что надзор за законностью правовых актов должен осуществляться независимо от поступления информации о нарушениях законности, а п. 2.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 (в ред. от 23.12.2009 № 395) требует организовать изучение нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в течение 30 дней со дня их принятия или внесения изменений в действующие нормативные правовые акты.

Современные технические возможности позволяют создать унифицированную компьютерную версию контроля соблюдения сроков выполнения работ на основе «календаря прокурора». Такая программа, например, имеется в прокуратуре Вологод-

ской области и, как представляется, оказывает положительное влияние на результативность деятельности прокурора.

3. Полнота прокурорской проверки и мер прокурорского реагирования оценивается положительно в случае, когда:

проверены и юридически оценены все факты нарушения закона в поступившей в органы прокуратуры информации;

выявлены другие нарушения закона, причинно обусловившие нарушения, послужившие поводом и основанием к прокурорской проверке;

выявлены нарушения закона, не относящиеся к предмету проверки, дано разъяснение о порядке защиты нарушенного права или ставится вопрос о дополнительной прокурорской проверке;

установлены виновные в допущенном нарушении лица;

приняты установленные законом меры к восстановлению нарушенного права;

приняты предусмотренные законом меры к привлечению виновных к ответственности;

приняты меры к возмещению причиненного ущерба;

приняты меры к устранению или нейтрализации обстоятельств, способствующих нарушению закона;

приняты исчерпывающие меры прокурорского реагирования, направленные на пресечение нарушения закона (протест, иск, заявление в суд, постановление), а также на предупреждение правонарушений (представление, предостережение).

На наш взгляд, без оценки качества организации работы, т.е. создания необходимых условий (приемов, методов), нельзя добиться высокого результата.

В литературе по прокурорскому надзору организационный фактор не выделяется в качестве самостоятельного критерия. В то же время в разработанных в некоторых прокуратурах «рейтингах», ориентированных на оценку работы прокуратур, всегда обращается внимание на уровень организации работы.

При оценке качества работы необходимо путем изучения материалов прокурорской

практики выделить ключевые моменты организации работы на конкретном направлении, которые являются несущими конструкциями организационной модели. Заметим, что опытным путем они уже выработаны. Задача исследователей – конкретизировать их применительно к надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание, к участию прокурора в гражданском, арбитражном судопроизводстве и т.п.

4. Применение рекомендованных Генеральной прокуратурой Российской Федерации методов организации работы, разработка собственных методов организации надзора и другой функциональной деятельности, получивших положительную оценку и рекомендованных к распространению.

Поясним сказанное на примере. На первую из выделенных целей прокурорской деятельности – «обеспечение верховенства закона» – работают два учитываемых на статистическом уровне направления: 1) собственно надзор за соответствием закону правовых актов и 2) участие органов прокуратуры в законодательной (нормопроектной) работе органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Наряду с общими методами организации работы (планирование, контроль исполнения, предметная специализация, повышение профессионального уровня и др.) первостепенного внимания заслуживают как раз специальные методы, позволяющие упорядочить работу: держать ситуацию под контролем, вовремя перестроиться, выявить негативные тенденции и принять меры коррекции.

Этому служат следующие организационные правила: а) обязательность проверки на соответствие закону как вновь принятых нормативных правовых актов, так и проектов; б) ежемесячная сверка вновь принятых федеральных законов с региональными нормативными правовыми актами на предмет коррекции последних; в) выявление потребности в нормативном урегулировании нуждающихся в этом общественных

отношений, когда этого требуют внесенные в федеральный закон изменения, осуществление надлежащего взаимодействия с территориальными органами Минюста России в целях обеспечения законности при формировании регистра нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, осуществление надзора за исполнением требований законодательства о порядке ведения государственного регистра нормативных правовых актов, выявление негативных последствий бездействия региональных органов власти в сфере реализации полномочий, переданных им федеральным законодательством; г) представление дважды в год в Генеральную прокуратуру Российской Федерации докладных записок с анализом проделанной работы по поддержанию законности в правотворческой деятельности, изучение причин отклонения требований прокурора, разработка предложений по совершенствованию работы.

В заключение заметим, что оценка качества работы прокуроров – не самоцель деятельности вышестоящего прокурора, а исходный материал для принятия соответствующих управленческих решений. Не следует пренебрегать также возможностью усиления мотивации к высокорезультативной, более квалифицированной работе. Чтобы придать организационный импульс всем прокурорам, работающим на данном направлении, необходимо изменить подход как к обобщению материалов прокурорской практики, так и к оформлению его результатов. Упорядочению, в значительной степени упрощению на этапе подготовки итоговых аналитических документов могло бы способствовать внедрение в практику контрольных карточек (конечно, в компьютеризированном варианте), объективно отражающих существенные моменты качества работы. В основу рейтинговых оценок следует положить показатели, которые не поддаются двойным стандартам, отвечают принципам справедливости, не подвержены конъюнктурным соображениям. Такие показатели можно сформировать только сообща и обязательно при заинтересованности практических работников.

В соответствии с программой исследования на втором этапе был проведен выборочный социологический опрос общественного мнения населения о деятельности органов прокуратуры в пяти федеральных округах, его объем составил более 1200 единиц.

В результате обработки эмпирического массива предполагается получить показатели описательной статистики, чтобы на базе этих характеристик перейти к вычислению обобщенных индексов.

Итогом обработки массива анкетного опроса должна стать система индикаторов общественного мнения. При этом предполагается использовать предложенные ранее апробированные подходы к формированию интегрального показателя.

Библиографический список

1 Айвазян С.А. Интегральные индикаторы качества жизни населения: их построение и использование в социально-экономическом управлении и межрегиональных сопоставлениях. – М.: ЦЭМИ РАН, 2000.

2 Айвазян С.А. К проблеме измерения качества жизни (концепция, методология, информационно-статистическое обеспечение) // *Computer Data Analysis and Modelling / Proceedings of the Fifth International Conference (June 8 – 12, 1998, Minsk), vol. 2.* – Minsk, 1998. – P. 179 – 201.

3 Амирбеков К.И. Критерии эффективности деятельности прокурора в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход) // *Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации.* – 2012. – № 2 (28). – С. 20–26.

4 Амирбеков К.И. Методика оценки эффективности прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход) // *Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации.* – 2012. – № 3 (29). – С. 27–33.

5 Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Теоретические основы эффективности прокурорского надзора за исполнением законов. – М.: Моск. гуманит. ун-т, 2008.

6 Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х. К вопросу о методологии и методике

оценки эффективности прокурорского надзора // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – 2012. – № 1 (27). – С. 21–28.

7 *Критерии* и показатели оценки работы прокуратуры субъекта Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка (концептуальный подход) / [О.С. Капинус, Б.В. Андреев, А.Х. Казарина, Н.В. Колесникова, И.В. Максименко] / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2011. – 95 с.

8 *Николаев И.А., Марченко Т.Е., Титова М.В.* Индекс антикризисной эффективности: аналитич. доклад. ФБК. Департамент стратегического анализа. – М., 2009.

9 *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. – М., 1997.

10 *Скворцов К.Ф.* Исследование проблем эффективности прокурорского надзора // Вопр. теории и практики прокурорского надзора. – М., 1975.



**Александр Владимирович
БРИЛЛИАНТОВ**

доктор юридических наук, профессор

УДК 343.241

**Понятие «злостное уклонение»
в уголовном законе**

Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 5 (31) 2012

Уголовный закон довольно широко использует понятие злостного уклонения. В Уголовном кодексе Российской Федерации это понятие реализовано в двух направлениях регулирования уголовно-правовых отношений.

Первое направление представляет собой урегулирование вопросов, связанных с уголовным наказанием. Закон указывает на правовые последствия злостного уклонения от отбывания целого ряда наказаний. Так, в ст. 46 УК РФ содержится положение, согласно которому осужденному в случае его злостного уклонения от уплаты штрафа, назначенного в качестве основного наказания, штраф заменяется иным наказанием, за исключением лишения свободы. Аналогичные положения имеются и в нор-

мах, регулирующих вопросы обязательных работ, исправительных работ, ограничения свободы. Понятие злостного уклонения использовано законодателем и в ст. 79 УК РФ, регулирующей правовые отношения в сфере условно-досрочного освобождения от отбывания наказания.

Второе направление использования понятия злостного уклонения заключается во включении его в диспозиции норм Особенной части УК РФ в качестве составообразующего признака. Этот прием реализован в таких составах преступлений, как злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей (ст. 157 УК РФ), злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности (ст. 177 УК РФ), злостное уклонение от раскрытия

или предоставления информации, определенной законодательством Российской Федерации о ценных бумагах (ст. 185¹ УК РФ), уклонение от отбывания ограничения свободы, лишения свободы, а также от применения принудительных мер медицинского характера (ст. 314 УК РФ). На злостное уклонение указывается и в диспозиции ст. 315 УК РФ, устанавливающей ответственность за неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта.

Как известно, уголовный закон содержит достаточно большое число оценочных понятий, т.е. понятий, содержание которых в законе не раскрывается, а определяется правоприменителем в каждом конкретном случае, например, «существенный вред», «тяжкие последствия».

В отличие от них понятие «злостное уклонение» является одновременно и оценочным, и императивно определенным. В последнем варианте рассматриваемая дефиниция предстает в тех случаях, когда она используется применительно к регулированию вопросов наказания, хотя и трансформируется в несколько иное понятие – «злостно уклоняющийся». Именно это понятие используется правоприменителями при решении вопроса о наличии злостного уклонения от отбывания наказания.

Для каждого вида наказания понятие «злостно уклоняющийся» имеет собственное содержание.

Так, злостно уклоняющимся от отбывания обязательных работ признается осужденный:

а) более двух раз в течение месяца не вышедший на обязательные работы без уважительных причин;

б) более двух раз в течение месяца нарушивший трудовую дисциплину;

в) скрывшийся в целях уклонения от отбывания наказания (ст. 30 УИК РФ).

Злостно уклоняющимся от уплаты штрафа признается осужденный, не уплативший штраф либо часть штрафа в установленный ч. 1 и 3 ст. 31 УИК РФ срок.

Наличие злостно уклоняющегося от отбывания исправительных работ связывается законодателем с повторным нарушением

порядка и условий отбывания наказания после объявления осужденному предупреждения в письменной форме за любое из указанных в ч. 1 ст. 46 УИК РФ нарушений, а также с тем, что осужденный скрылся с места жительства и его местонахождение неизвестно (ст. 46 УИК РФ).

Злостно уклоняющимся от отбывания наказания в виде ограничения свободы осужденный признается тогда, когда он:

а) допустил нарушение порядка и условий отбывания наказания в течение одного года после применения к нему взыскания в виде официального предупреждения о недопустимости нарушения установленных судом ограничений;

б) отказался от использования в отношении него технических средств надзора и контроля;

в) скрылся с места жительства и место нахождения его не установлено в течение более 30 дней;

г) не прибыл в уголовно-исполнительную инспекцию по месту жительства в соответствии с предписанием, указанным в ч. 3 ст. 47¹ УИК РФ (ст. 58 УИК РФ).

Анализ приведенных положений, на основании которых законом определен злостно уклоняющийся от отбывания наказания осужденный, позволяет выявить некоторые общие позиции, свойственные категориям «злостно уклоняющийся», вне зависимости от вида назначенного осужденному наказания. Для этих категорий характерными являются следующие признаки:

повторность совершения нарушения; в ряде случаев повторность приобретает правовое значение только при наличии письменного предупреждения осужденного за первое нарушение (например, при нарушении порядка и условий отбывания исправительных работ);

сокрытие своего места нахождения или неприбытие к месту отбывания наказания.

Выражением злостности при уклонении от уплаты штрафа, как указывалось выше, является сама его неуплата.

В отличие от приведенных выше законодательных определений злостного уклонения применительно к злостному уклонению

от выполнения обязанностей, возложенных судом на осужденного при условно-досрочном освобождении от отбывания наказания, разъяснение содержания злостности дано на уровне постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации. В п. 23 постановления Пленума от 21.04.2009 № 8 (в ред. от 09.02.2012) «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания» под злостным уклонением предлагается понимать повторное невыполнение обязанностей после вынесения органом, контролирующим поведение осужденного, письменного предупреждения о возможности отмены условно-досрочного освобождения¹. Но эта дефиниция уже не является императивной, поскольку Пленум Верховного Суда Российской Федерации указывает, что, ориентируясь на предложенные показатели злостности, вместе с тем при решении вопроса о том, является ли уклонение от выполнения возложенных судом на осужденного обязанностей злостным, следует в каждом конкретном случае учитывать продолжительность и причины уклонения, а также другие обстоятельства дела.

Тем не менее общими, наиболее характерными признаками злостного уклонения при использовании дефиниции «злостное уклонение» для регулирования вопросов наказания являются повторность нарушения условий и порядка отбывания наказания и сокрытие своего места нахождения. В первом случае злостность проявляется в факте нового негативного поведения, как правило, после применения мер воздействия за первое нарушение. Во втором случае с позиции законодателя сам факт того, что осужденный скрылся или не прибыл к месту отбывания наказания (конечно, при отсутствии уважительных причин), свидетельствует об упорном антисоциальном поведении и, следовательно, о злостности.

Однако если применительно к регулированию вопросов наказания злостное уклонение в большинстве случаев (исключение составляет ст. 79 УК РФ, регламен-

тирующая вопросы условно-досрочного освобождения от отбывания наказания) определяется законодателем достаточно четко, то использование этой дефиниции в качестве составообразующего признака вызывает некоторые затруднения в практике правоприменения, да и в теории в связи с неопределенностью содержания понятия и различным его толкованием. Но, как и в прежнем случае, мы попытаемся выделить общие признаки, свойственные злостному уклонению, независимо от характера преступления.

Рассмотрение вопроса начнем с уяснения содержания злостного уклонения от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей (ст. 157 УК РФ).

Под уклонением родителей от уплаты по решению суда средств на содержание детей в теории уголовного права и на практике традиционно понимается не только прямой отказ от уплаты присужденных судом алиментов на детей, но и сокрытие лицом своего действительного заработка, смена работы или места жительства с целью избежать удержания по исполнительному листу, уклонение с той же целью от трудовой деятельности и иные действия, свидетельствующие об уклонении от уплаты по решению суда средств на содержание детей. Иными словами, уклонение в обязательном порядке выражается в активных действиях, конечной целью которых является неисполнение обязанности (в данном случае уплаты алиментов), определенной приговором суда.

Именно этот подход к определению содержания уклонения нашел, в частности, отражение в определении Верховного Суда Российской Федерации от 18.01.2007 по делу № 39-Д06-57.

Вопрос же о том, является ли уклонение от уплаты по решению суда алиментов на детей злостным, решается судом в каждом конкретном случае с учетом продолжительности и причин неуплаты лицом алиментов и всех других обстоятельств дела. О злостном уклонении от уплаты по решению суда алиментов могут свидетельствовать, например, повторность совершения

¹ Бюл. Верх. Суда Рос. Федерации. 2009. № 7.

аналогичного преступления, уклонение от уплаты по решению суда алиментов, несмотря на соответствующие предупреждения судебного пристава-исполнителя, розыск лица, обязанного выплачивать алименты, ввиду сокрытия им своего места нахождения (см. указанное определение Верховного Суда Российской Федерации).

Таким образом, можно сказать, что злостное уклонение будет отличаться от уклонения активностью поведения (сокрытие места нахождения) и (или) его упорством (повторность, продолжение негативного поведения, несмотря на предупреждения). Эти факторы могут иметь место в совокупности, но возможно и наличие хотя бы одного из них для признания в поведении качества злостности. В то же время отсутствие таких признаков будет означать и отсутствие злостного уклонения.

Так, по делу Шубина было установлено, что он не выплачивал алименты с февраля по май 2001 г., принимал меры к трудоустройству и 4 июня 2001 г., поступив на работу, начал выплачивать алименты. Таким образом, ни одного элемента злостности в его действиях установлено не было. Поэтому, на наш взгляд, обвинительный приговор справедливо был отменен, а дело прекращено на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ².

При этом, как видно из приведенных выше решений, временной фактор негативного поведения практика не относит к непосредственным критериям злостности, но учитывает его в качестве факультативного признака.

К примеру, согласно приговору Николаев, несмотря на неоднократные предупреждения (26 мая и 6 сентября 2004 г.) судебного пристава-исполнителя об уголовной ответственности за неуплату алиментов, являясь трудоспособным, на работу не устроился, алименты по исполнительному листу не платил, задолженность по алиментам не погашал, тем самым злостно уклонился от уплаты по решению суда средств на содержание

² Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 18.04.2005 № 46-Д05-11.

несовершеннолетнего ребенка³. Таким образом, хотя суд и учел временной промежуток уклонения между двумя предупреждениями, но определение злостности все же было основано, прежде всего, на поведенческих факторах (не платил, не устроился).

Тем не менее практика определения злостности уклонения от уплаты алиментов не всегда одинакова и зависит от понимания злостности правоприменителем.

В связи с этим Р.В. Калегов совершенно справедливо отмечает, что в одних регионах «для привлечения должника к уголовной ответственности требуют наличия не менее двух предупреждений должника и не менее 4 месяцев уклонения его от уплаты задолженности, в других – наличия трех предупреждений и уклонения от уплаты задолженности в течение 3 – 12 месяцев. Единообразного понимания нормы закона иногда нет даже в органах прокуратуры разных районов»⁴. Добавим, что такого понимания нет и в судах.

Это обусловлено тем, что, как отмечалось, «злостность» – категория оценочная. При этой оценке правоприменитель учитывает факторы и объективного, и субъективного плана. Так, если, например, длительность неуплаты алиментов вызвана невозможностью устроиться на работу, но субъект принимает к этому меры (дал объявления в газете, встал на учет в бюро по трудоустройству и т.п.), то злостность уклонения будет отсутствовать, поскольку лицо субъективно не стремилось уклониться от положенной уплаты алиментов и объективно не совершало действий, которые могли бы свидетельствовать и об уклонении, и о его злостности. Таким образом, наличие злостности может иметь место только при отсутствии уважительных причин неис-

³ Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 15.08.2005 № 31-Дп05-43. См. также Обзор практики разрешения судами споров, связанных с воспитанием детей (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.07.2011), где указывается на то, что задолженность по алиментам образовалась «недавно».

⁴ Калегов Р.В. Проблемы применения в исполнительном производстве статьи 157 «Злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей» УК РФ // Практика исполнительного производства. 2009. № 1.

полнения определенного обязательства. На этой позиции стоит и судебная практика. В частности, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 20 постановления от 29.05.2012 № 9 «О судебной практике по делам о наследовании» указал, что «злостный характер уклонения в каждом случае должен определяться с учетом продолжительности и причин неуплаты соответствующих средств». Такой подход применяется при рассмотрении и гражданских, и уголовных дел.

Что касается других статей Особенной части УК РФ, в которых злостное уклонение от выполнения какой-либо обязанности определено в качестве объективной стороны состава преступления, то можно сказать, что и в теории, и на практике принципиальные подходы к определению содержания злостности идентичны изложенным выше.

К примеру, Б.Д. Завидов и И.А. Попов, говоря о содержании понятия злостного уклонения от погашения кредиторской задолженности, отмечают, что оно носит оценочный характер, а при определении фактора злостности должны приниматься во внимание причины и продолжительность неисполнения должником возложенной на него обязанности, создание им препятствий при взыскании задолженности, факты незаконного воздействия на кредитора и т.п. И далее: «Это могут быть неоднократное игнорирование требований судебного исполнителя, описавшего имущество, попытки скрыть местонахождение имущества либо передать его другому лицу, непринятие мер к взысканию дебиторской задолженности для возвращения своего долга и т.п.»⁵.

Таким образом, объективная сторона в рассмотренных составах преступлений практически одинакова. Исключение составляет лишь состав, содержащийся в ст. 314 УК РФ, где, как указывалось выше, установлена ответственность за уклонение от отбывания ограничения свободы, лишения свободы, а

⁵ Завидов Б.Д., Попов И.А. Злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности (статья 177 УК РФ): уголовно-правовой анализ // Право и экономика. 2000. № 12. См. также: Горднова О.Н. Злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности // Юрист. 2012. № 2.

также от применения принудительных мер медицинского характера. Применительно к этому составу злостность должна устанавливаться на основании тех же параметров, что и при установлении злостности уклонения от выполнения обязанностей, предусмотренных нормами Общей части УК РФ.

Здесь следует отметить, что, по мнению некоторых авторов, категория злостности является категорией субъективного характера. Так, Р.В. Калегов со ссылкой на Толковый словарь русского языка Д.Н. Ушакова (М., 1940) пишет, что «слово «злостный» означает: 1) исполненный зла, злых умыслов; 2) сознательно недобросовестный; 3) закоренелый во зле, в чем-нибудь дурном», и далее делает вывод о том, что рассматриваемое понятие относится к субъективной сфере, т.е. характеризует психическое отношение субъекта к своим действиям⁶.

Соглашаясь в целом с этой позицией, все же необходимо отметить, что злостность может находить свое проявление не только на субъективном, но и на объективном уровне. Именно этот прием объективизации злостности и используется в ряде случаев законодателем при определении содержания понятий «злостное уклонение» и «злостно уклоняющийся».

Содержание понятия злостного уклонения составляют объективные факторы, установленные законодателем. Понятие «злостно уклоняющийся» образуется в результате объединения объективных и субъективных факторов – лицо, совершившее определенные поступки и осознающее сущность этих поступков. Поэтому для целей уголовного и уголовно-исполнительного законодательства категорию злостности следует, на наш взгляд, соотносить прежде всего с объективными признаками.

Суммируя изложенное, можно прийти к следующему выводу.

Под злостным уклонением следует понимать умышленные действия (бездействие) лица, прямо предусмотренные законом, а также иные действия (бездействие), направленные на неисполнение обязанностей, исполнение которых является обя-

⁶ Калегов Р.В. Указ. соч.

зательным в силу требований закона или решения суда, совершенные повторно после предупреждения соответствующими уполномоченными органами, при отсутствии уважительных причин неисполнения таких обязанностей.

При этом необходимый фактор длительности неисполнения обязанностей включается в указание на повторность деяния.

Представляется, что такой подход к определению содержания злостного уклонения дает необходимые критерии рассматриваемой дефиниции и может способствовать установлению единообразной практики применения указанного понятия.

Библиографический список

1 *Городнова О.Н.* Злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности // Юрист. – 2012. – № 2.

2 *Завидов Б.Д., Попов И.А.* Злостное уклонение от погашения кредиторской задолженности (статья 177 УК РФ): уголовно-правовой анализ // Право и экономика. – 2000. – № 12.

3 *Калегов Р.В.* Проблемы применения в исполнительном производстве статьи 157 «Злостное уклонение от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей» УК РФ // Практика исполнительного производства. – 2009. – № 1.



Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации подготовлена и издана книга:

Прокурорский надзор в сфере трудовой миграции в Российской Федерации и Республике Казахстан: пособие / [В.Г. Бессарабов и др.]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации; Генеральная прокуратура Республики Казахстан; Ин-т повышения квалификации кадров органов прокуратуры, изучения проблем законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан им. С. Ескараева. – М., 2012. – 124 с.

В пособии освещаются современные проблемы организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере трудовой миграции в Российской Федерации и Республике Казахстан, анализируется состояние законности и типичные нарушения, а также рассматриваются проблемные моменты международно-правового сотрудничества прокуратур этих стран по вопросам противодействия правонарушениям в рассматриваемой сфере, формы и методы ведения этой работы.

Для работников органов прокуратуры, других правоохранительных и контролирующих органов, а также научных работников, докторантов, аспирантов и соискателей.



Владимир Григорьевич
БЕССАРАБОВ

УДК 342.734

доктор юридических наук, профессор

Предмет, объект и пределы прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина

Определив права и свободы, которыми наделены граждане Российской Федерации и иные лица, пребывающие на ее территории, Конституция Российской Федерации установила, что «права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» (ст. 18). То есть установленные Конституцией Российской Федерации и международными правовыми нормами права и свободы должны соблюдаться всеми органами государственной власти, местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями.

Обеспечивая судебную защиту, государство возложило надзор за реализацией прав и свобод на специальный орган, основной функцией которого является надзор от имени Российской Федерации за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на ее территории. Этим органом является прокуратура.

Однако только в 1995 г., когда в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» была включена глава «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина», этот вид надзорной деятельности получил законодательное оформление. В современный период в соответствии с Законом о прокуратуре защита прав и свобод челове-

ка и гражданина наряду с защитой охраняемых законом интересов общества и государства – одна из основных целей деятельности прокуратуры России, выполняя которую она не подменяет иные государственные органы. При этом органы прокуратуры играют решающую роль в обеспечении защиты прав социально уязвимых групп населения, особенно детей и подростков, престарелых граждан, ветеранов, пенсионеров, инвалидов, социально-экономических прав населения в целом, а также защиты окружающей среды, прав потребителей, здоровья населения и других прав и свобод.

Сегодня государство может и должно больше внимания уделять не только реформам основ общественного устройства, системе государственного управления, макроэкономической политике, но и вопросам социальной сферы. Пришло время обратиться к проблемам человека, отдельной семьи и уделить внимание модернизации социальной сферы с учетом успехов и ошибок прошлых лет и международного опыта. Но с сожалением приходится констатировать, что пока законодательство, регулирующее отношения в социальной сфере, не в должной мере отражает проблемы российского общества и далеко не во всем соответствует международным принципам.

В общем виде цели социальной политики нашего государства определены в ст. 7 Конституции Российской Федерации как создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Од-

нако, как справедливо отмечает Н.В. Путило, с сутью социального государства более согласуется выделение в качестве цели всестороннего развития личности. Принцип свободного развития личности полнее отвечает задачам демократического типа государства; он нацелен на использование личных возможностей, приложение личных усилий. Принцип всестороннего развития личности содержит требования не столько к путям этого развития, сколько к его качественным характеристикам. Связь всестороннего развития личности с задачами государства налагает на государство определенные обязанности¹.

Особенность конституционной модели социального государства в современной России – восприятие и закрепление социальных прав человека как равных с иными правами и обеспеченных теми же гарантиями. В связи с этим представляется, что социальные права следует рассматривать как потребности широких масс населения, обусловленные реалиями действительности, уважением к человеческой жизни и присущим любой личности достоинством. Решение такой сложной, но неизбежной задачи, как видится, связано не только с расширением рамок и повышением качества ее нормативного регулирования, но и налаживанием механизма реализации социальных прав, что должно сопровождаться изменением общественных приоритетов и поиском новых средств их обеспечения.

В теории конституционного права принято различать три группы прав и свобод человека и гражданина². К первой группе относятся личные права и свободы. Их соблюдение имеет важное значение для утверждения цивилизованных условий существования гражданского общества, обеспечения гарантий государственно-правовой защищенности личности.

Вторую группу образуют политические права и свободы граждан. С их помощью

¹ См.: Путило Н.В. Социальные права граждан: история и современность. М., 2007. С. 266.

² См.: Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2012. С. 439 – 440.

обеспечивается участие граждан в политической жизни общества, влияние на формирование важнейших государственно-правовых институтов страны.

Третью группу составляют социально-экономические права и свободы человека и гражданина. С помощью этих прав и свобод обеспечивается социальная защищенность человека, достигается цель экономического самовыражения граждан, их активного включения в процесс общественного производства. К числу социально-экономических прав относятся права, предусмотренные ст. 34–44 Конституции Российской Федерации.

Как видим, отечественные теоретики не разграничили социальные и экономические права человека и гражданина, хотя движение России к демократическому правовому социальному государству в соответствии с целями, провозглашенными в Конституции Российской Федерации, требует разработки продуманной и эффективной социальной политики.

В связи с этим полагаем, что для дальнейшего повышения эффективности осуществления надзора прокуратуры за соблюдением социальных прав человека и гражданина следует, прежде всего, определить предмет и объект надзора в этой сфере правовых отношений. Но с сожалением отметим, что теоретики – специалисты в области прокурорского надзора до сих пор не выработали их единообразного понимания при осуществлении надзора за исполнением законов, а также соблюдением прав и свобод человека и гражданина в общем и прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина в частности. Данные правовые категории являются важными элементами правового аппарата теории прокурорского надзора.

Полагаем, что предметом прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина является соблюдение норм и положений Конституции Российской Федерации, законов, регулирующих права человека и гражданина в социальной сфере, федеральными министерствами, службами, агентствами и иными

федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

Совершенно очевидно, что это определение сформулировано нами с учетом положений ст. 26 Закона о прокуратуре, закрепившей предмет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В названной статье, так же как и в ст. 21 «Предмет надзора» главы 1 «Надзор за исполнением законов» Закона о прокуратуре, имеются в виду действующие на территории Российской Федерации законы: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законы субъектов Федерации, не противоречащие федеральному законодательству.

При осуществлении надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина прокуроры должны знать подзаконные акты федерального уровня, принятые во исполнение действующего законодательства, и уметь руководствоваться ими.

При определении видов (участков) надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина прокурорам следует руководствоваться формой ОН раздела 1 «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» отчета о работе прокурора (за полугодие, за год), а также сложившейся практикой осуществления надзора за соблюдением трудовых прав человека, включая надзор за соблюдением прав граждан на оплату труда

и надзор за исполнением законов в сфере охраны труда; за соблюдением прав человека на медицинскую помощь и исполнением законодательства при реализации приоритетного национального проекта «Здоровье»; за соблюдением прав граждан в сфере лекарственного обеспечения; за соблюдением жилищных прав граждан и исполнением законов при реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»; за соблюдением прав граждан в сфере потребления услуг; за исполнением законодательства об охране и защите прав несовершеннолетних и молодежи на образование; за соблюдением прав пенсионеров, инвалидов и ветеранов войны и труда; за соблюдением прав несовершеннолетних; за исполнением законодательства в сфере миграции; за соблюдением прав потребителей и др.

На протяжении всей своей истории деятельность российской прокуратуры всегда имела особое социальное значение. И в современных условиях прокуратура как один из важнейших институтов государства и общества стремится к тому, чтобы быть органом, соответствующим постоянно развивающимся общественным отношениям, своевременно и оперативно реагирующим на новые вызовы и угрозы. Проводимая ею в последние годы работа наглядно показала правильность этого курса. Именно органы прокуратуры были максимально востребованы в обеспечении законности в социально-экономической сфере, отягченной последствиями мирового финансового кризиса, вызвавшими обострение социальных проблем.

В первую очередь в условиях преодоления экономического кризиса особую актуальность имела работа прокуроров по соблюдению прав граждан на оплату труда, жилье, социальное обеспечение. Другими значимыми направлениями прокурорской работы оставались надзор за исполнением законодательства об оказании бесплатной медицинской помощи гражданам, обеспечении их льготными лекарствами; осуществление мониторинга исполнения региональными органами государственной

власти законодательства, направленного на обеспечение безопасности людей в местах массового пребывания, особенно граждан пожилого возраста и детей, проживающих в специализированных социальных учреждениях, и др.

В 2011 г. в социальной сфере прокурорами было выявлено почти 3 млн нарушений законов, в связи с чем по актам прокурорского реагирования только к дисциплинарной и административной ответственности привлечено около 420 тыс. лиц, в суды направлено свыше 770 тыс. исков, были удовлетворены требования прокуратуры на сумму 900 млн руб.

Вообще же анализ и обобщение материалов прокурорской деятельности, статистических данных правоохранительных и контролирующих органов свидетельствуют о том, что в целом состояние законности и правопорядка в сфере соблюдения социальных прав человека и гражданина на протяжении последних нескольких лет продолжает оставаться весьма сложным, нарушения отмеченных прав все еще носят довольно распространенный и устойчивый характер, что требует от прокуроров выработки дополнительных эффективных мер по их защите.

Исследования, проведенные в 2009 – 2012 гг. в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, показали, что эти правонарушения в значительной мере обусловлены отсутствием эффективной системы контроля со стороны уполномоченных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления за надлежащим исполнением законодательства о защите социальных прав граждан. Поэтому надзор за исполнением законов государственными и муниципальными органами контроля и надзора всех уровней должен стать постоянным приоритетом прокуратуры.

Задачи прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина заключаются в достижении такого положения, когда они реально соблюдаются всеми органами и должностными лицами, а граждане уверены, что их интересы надежно защищены и что они в

случае нарушения своих прав могут рассчитывать на помощь соответствующих государственных органов, в том числе и прокуратуры. Основные наиболее актуальные задачи прокурорского надзора за соблюдением названных прав человека и гражданина определяются в приказах и указаниях Генерального прокурора Российской Федерации, прежде всего в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (п. 7), и в приказах прокуроров субъектов Российской Федерации.

Как видим, предмет прокурорского надзора представляет собой самостоятельную правовую категорию. В нем содержится и выделяется как важная составляющая определенное свойство объекта. Предмет соотносится с последним как часть с целым, причем границами, очерчивающими предмет по отношению к объекту, являются пределы прокурорского надзора. То есть определение пределов прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина тесно связано с содержанием предмета надзора.

Согласно ч. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре «органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций». Пределы исследуемого нами предмета надзора выражаются также в исчерпывающем круге названных законодателем в ч. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре органов и должностных лиц – поднадзорных субъектов, в число которых не входят граждане. Исполнение законов этими субъектами гражданского общества обеспечивается разветвленной системой органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, органами контроля (надзора) и их должностными лицами.

Характер прокурорского надзора как особого самостоятельного вида государ-

ственной деятельности указывает и на такой ограничитель, как отсутствие у прокурора административных полномочий. То есть специфика прокурорского надзора заключается в собственном предмете ведения и в содержащемся в Законе о прокуратуре запрете подменять органы государственного контроля и надзора – специализированные контрольные структуры в социальной сфере. Но контрольно-надзорные органы сами относятся к кругу объектов прокурорского надзора, поэтому одним из приоритетных направлений реализации прокурорами надзорной функции является периодическое проведение проверок исполнения законов именно этими органами.

В связи с этим надзорные мероприятия должны системно проводиться в отношении контролируемых органов, которые обладают довольно обширным правозащитным потенциалом, позволяющим непосредственно обеспечивать права и свободы заинтересованных лиц.

Надзорные проверки, кроме того, в первоочередном порядке должны проводиться в тех органах государственной власти и местного самоуправления, на которые возложено осуществление многогранной деятельности по соблюдению и исполнению социальных прав человека и гражданина. Прокуратура методами прокурорского реагирования добивается устранения нарушений этих прав человека и гражданина; воздействует на органы власти, государственного и муниципального контроля, имеющие специальные полномочия для их охраны и защиты, с целью активизации их деятельности.

Исходя из общетеоретических положений, а также анализа практики надзорной деятельности органов прокуратуры, полагаем, что пределы прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина должны определяться следующими основными критериями: 1) нормативными положениями федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, регламентирующих деятельность в этой сфере правовых отношений; 2) перечнем конкретных объектов, поднадзорных прокурорам соответствующего

уровня, и характером полномочий органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, действующих в рассматриваемой сфере в соответствующих административно-территориальных границах; 3) кругом правовых актов, за исполнением которых осуществляется прокурорский надзор; 4) кругом органов, принимающих и издающих правовые акты, надзор за законностью которых осуществляет прокуратура; 5) правовыми предписаниями законов о правах человека, за исполнением которых осуществляется прокурорский надзор; 6) законодательно определенными полномочиями прокуроров по осуществлению мер прокурорского реагирования в процессе выявления нарушений закона, их причин и способствующих им условий; полномочиями по устранению и предупреждению нарушения законов, в том числе характеру мер, рекомендуемых прокурорами в целях устранения нарушений законов и способствующих им обстоятельств; 7) и, что очень важно, недопущением ухудшения по итогам прокурорских проверок законных прав физических и юридических лиц, исключением формального подхода к внесению актов прокурорского реагирования и попыток необоснованного завышения показателей работы.

Приведенные выше аргументы позволяют сделать вывод, что пределы надзора за соблюдением рассматриваемых прав человека и гражданина охватывают весь комплекс социальных прав человека и гражданина, установленных Конституцией Российской Федерации.

Прокурорский надзор в рассматриваемой сфере имеет свою специфику, в значительной степени определяющую его пределы. Так, в последние годы при осуществлении правозащитной деятельности прокуратура (прокуроры) активно сотрудничает с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в субъектах Федерации; уполномоченными по правам ребенка на федеральном уровне и региональными уполномоченными;

Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей; Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Федерации, полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах и их аппаратом. При принятии решений по защите социальных прав населения прокуроры все чаще используют решения Европейского Суда по правам человека, принятым, прежде всего, по заявлениям россиян. Такие подходы требуют дальнейшего изучения, осмысления и распространения. Здесь свою роль должны сыграть ученые НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – при подготовке пособий по этим вопросам для практических работников и преподаватели Академии – при повышении квалификации прокурорских кадров.

Именно при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением социальных прав граждан наиболее широко применяется такая мера прокурорского реагирования, как направление заявления в суд в интересах лиц, не имеющих возможности защищать свои права и свободы самостоятельно по состоянию здоровья, возрасту или иным уважительным причинам. Так, в 2008 г. в порядке гражданского и уголовного судопроизводства прокурорами в суды общей юрисдикции в интересах граждан и неопределенного круга лиц было предъявлено в общей сложности 503 352 иска (заявления), в 2009 г. – 856 597, в 2010 г. – 848 660, в 2011 г. – 870 242. Из рассмотренных исков (заявлений) подавляющее большинство (98,7%) удовлетворено судом или добровольно ответчиком.

Реализуя свой правозащитный потенциал, органы прокуратуры осуществляют мониторинг действующего законодательства о соответствии его Конституции Российской Федерации и информируют органы государственной власти и местного самоуправления о возникающих пробелах и коллизиях в законах и иных нормативных правовых актах в социальной сфере. Правозащитная составляющая в рабо-

те прокуратуры проявляется также при участии в правотворческой деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, взаимодействии с институтами гражданского общества, реализации правового просвещения. Лишь в 2011 г. прокурорами изучено свыше 44 тыс. проектов нормативных правовых актов, по которым дано свыше 7,8 тыс. отрицательных заключений.

Очень важной особенностью прокурорского надзора за соблюдением социальных прав является гласность этой деятельности. Прокуратуры большинства регионов страны регулярно, а не эпизодически сообщают в средствах массовой информации о результатах проведенных проверок, практикуются выступления перед трудовыми и учебными коллективами с разъяснением норм действующего законодательства о труде, об образовании, о пенсионном обеспечении, здравоохранении, медицинском обслуживании.

Представляется также, что необходимо создавать условия для реального гражданского контроля в социальной сфере, осуществляемого общественными объединениями и отдельными гражданами. Прокурорский надзор в этой сфере правовых отношений следует осуществлять гласно, регулярно информировать об этом органы законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, а при обнаружении пробелов и противоречий в действующем законодательстве вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Таким образом, объектом прокурорского надзора в рассматриваемой сфере правовых отношений выступает, по сути, весь многообразный перечень социальных прав человека и гражданина, реализация которых затрагивает отмеченные нами стороны общественной жизни, совокупность урегулированных правом общественных отношений, связанных с соблюдением закрепленных Конституцией Российской Федерации,

конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, действующими на территории Российской Федерации законами социальных прав человека и гражданина.

И еще один вывод. Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав человека и гражданина, являясь составной частью надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, становится все более самостоятельным и, безусловно, приоритетным, востребованным отдельными индивидами, обществом и государством направлением всей правозащитной деятельности органов и учреждений отечественной прокуратуры.

Библиографический список

1 *Ергашев Е.Р.* К вопросу о понятии и принципах предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // *Законы России.* – 2011. – № 11. – С. 16 – 20.

2 *Настольная книга прокурора* / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: Юрайт, 2012. – 1159 с.

3 *Путило Н.В.* Социальные права граждан: история и современность. – М.: Юриспруденция, 2007. – 320 с.



**Николай Николаевич
КАРПОВ**

УДК 342.515

кандидат юридических наук, доцент

Прокурорский надзор за исполнением имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации

На современном этапе развития российского общества, когда возрастает роль главы государства в решении вопросов общественной и государственной жизни, в том числе в разработке и принятии законодательных актов, имеющих непосредственное отношение к признанию, соблюдению и защите прав и свобод граждан (достаточно указать инициативы Президента Российской Федерации В.В. Путина по принятию приоритетных национальных проектов, совершенствованию демографической политики в стране), необходимо четко определить роль прокуратуры в обе-

спечении реализации изданных в порядке опережающего нормотворчества указов Президента Российской Федерации по данным вопросам.

В связи с этим рассмотрим вопрос о возможности некоторого расширения пределов (границ предмета) прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

Так, В.П. Рябцев совершенно справедливо полагает, что выдвижение Президентом Российской Федерации в 2005 г. для реализации страной четырех национальных проектов социально-экономического раз-

вития делает необходимым их приоритетное сопровождение прокуратурой в плане обеспечения законности в соответствующих сферах (здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное обеспечение, сельское хозяйство)¹.

По мнению А.Х. Казариной, к нормативным правовым актам, надзор за исполнением которых призван осуществлять прокурор, должны быть отнесены закон в истинном значении этого слова и нормативные правовые акты «квазизаконодательного характера», занимающие правовую нишу закона. К последним кроме обозначенных выше относятся также международно-правовые договоры и государственно-правовые договоры о разграничении предметов ведения по совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов².

Как указывает А.Х. Казарина, при определении круга нормативных правовых актов, надзор за исполнением которых должен осуществлять прокурор, высказываются различные точки зрения. Суть разногласий сводится к тому, что одни специалисты исключают из круга актов законоисполнительные, т.е. подзаконные нормативные правовые акты; другие обосновывают необходимость в переходный период, характеризующийся интенсивным законотворчеством, включения в предмет надзора так называемых квазизаконов (Ю.А. Тихомиров). Имеются в виду указы Президента Российской Федерации, носящие нормативный характер, право на издание которых делегировано ему постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 01.11.1991 № 1831-1 «О правовом обеспечении экономической реформы»³.

Отдельные работники прокуратуры в предмет своей надзорной деятельности наряду с осуществлением надзора за исполнением законов включали проверки исполнения на поднадзорных объектах также

¹ Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций. М.: НОР-МА, 2006. С. 87–88.

² Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2009. С. 37.

³ Там же. С. 36–37.

положений указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации. При этом соответствующие законодательные акты не содержали отсылочных норм, на основании которых прокурорские проверки были бы обоснованными. Положения нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, на которые законодательный акт не содержит ссылки, не являются предметом надзорной деятельности прокурора.

Ю.Е. Винокуров приходит к аналогичному выводу, указывая вместе с тем, что в Законе о прокуратуре не упоминаются нормативные акты, издаваемые Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. В соответствии с Конституцией Российской Федерации Президент Российской Федерации, являясь главой государства, а Правительство Российской Федерации – высшей исполнительной властью (ст. 80, 110), реализуя возложенные на них полномочия, издают нормативные указы и постановления, регулирующие общественные отношения, касающиеся различных сфер жизни и деятельности общества и обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации. Нередко акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации выполняют роль первичного или единственного источника правового регулирования, поскольку те или иные общественные отношения законодательно не урегулированы. В связи с этим нормативные указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации не могут быть исключены из сферы прокурорского надзора – прокуроры осуществляют надзор за их исполнением⁴.

На наш взгляд, с указанной позицией следует в полной мере согласиться, однако с некоторыми оговорками.

Прежде всего, отметим, что, бесспорно, пока соответствующая норма не включена в закон, прокурор не вправе осуществлять надзор также за исполнением подзаконных актов.

⁴ Прокурорский надзор: курс лекций и практикум/под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Экзамен, 2004. С. 123.

Несмотря на то что законодательство о прокуратуре, как считает А.Я. Сухарев, вполне определено и однозначно исходит из положений о связи надзорной функции только со сферой исполнения законов, специалистами в области прокурорского надзора периодически высказываются суждения об относимости к предмету надзора за исполнением не только законов, но и подзаконных актов. Правда, в последние годы такого рода суждения стали формироваться более взвешенно. Сейчас признание относимости подзаконных актов к предмету прокурорского надзора оговаривается достаточно жесткими условиями, суть которых сводится к тому, чтобы они имели нормативный характер, чтобы ранг подзаконных актов соответствовал уровню высших органов государственной власти и на издание такого рода подзаконных актов указанные органы имели бы специальные полномочия⁵.

Таким образом, в теории прокурорского надзора отсутствует единая точка зрения по поводу осуществления надзора за исполнением, в частности, изданных в порядке опережающего нормотворчества нормативных указов Президента Российской Федерации.

В определенной степени такое положение объясняется не в полной мере четко сформулированными самой теорией государства и права понятиями «закон», «законодательство» и их статусным положением в иерархии нормативных правовых актов.

Так, А.Б. Венгеров считает, что вопрос о соотношении закона и указа как видов нормативных правовых актов возникал и в монархических формах правления – при конституционной монархии, например, как соотношение указа императора и актов парламента, был актуален в Советском государстве, не менее значим в президентской республике. Его решение неоднозначно. Указ – это акт главы государства и должен реализовывать полномочия главы государства, но подменять или даже временно замещать закон указ не может, не должен. Иначе нарушается принцип «верховенства закона» и рушится вся иерархия правовой

системы, что, разумеется, имеет не только формальные последствия. Кроме этого формального момента происходят большие потрясения и в социальной жизни⁶.

Рассматривая роль закона в сфере государственно-правовой жизни, В.В. Лазарев делает особый акцент на границах правового регулирования, подчеркивая, что пока имеются противоречия социального развития, пока остается государство, законодательству будет принадлежать огромная роль в установлении порядка, обеспечении стабильности и согласованного развития общественных отношений⁷. Иную, близкую к противоположной, точку зрения отстаивают, например, Л.А. Морозова, В.С. Нерсесянц и Е.Г. Лукьянова.

Л.А. Морозова, подчеркивая, что закон является несущей конструкцией и системообразующим фактором всей системы законодательства государства, пишет о делегированном законодательстве, которое предусмотрено в региональном российском законодательстве. Суть делегированных законов состоит в том, что законодательные (представительные) органы государства делегируют исполнительным органам право принимать акты в форме законов. Это делается в целях оперативного решения некоторых важных проблем, например защиты прав и свобод человека и гражданина, поскольку, как известно, прохождение законов в представительных органах является довольно длительным процессом и нет никакой гарантии, что данный закон будет принят. К подзаконным Л.А. Морозова относит нормативные акты, принимаемые органами исполнительной власти. По словам автора, это указы Президента Российской Федерации, акты Правительства Российской Федерации и т.д.⁸

В.С. Нерсесянц считает, что понятие «нормативные правовые акты» включает

⁶ Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник. М.: Омега-Л, 2008. С. 401–402.

⁷ Лазарев В.В. Пределы правового регулирования отношений в сфере образования // Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства. М., 2007. С. 70.

⁸ Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. М.: Эксмо, 2007. С. 249, 251–252.

⁵ Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. А.Я. Сухарева. М., 2003. С. 205–206.

широкий комплекс актов правотворчества, издаваемых органами законодательной, исполнительной, а нередко и судебной власти. По мнению указанного автора, данное понятие является синонимом понятия «законодательство» в широком смысле. Это основной источник права в странах романо-германской правовой семьи. Столь важное значение нормативных правовых актов в правовом регулировании объясняется такими, в частности, их существенными преимуществами в сравнении с другими источниками права, как общий характер содержащихся в них предписаний, рассчитанных на многократное применение, возможность охвата широких сфер общественной жизни, относительная быстрота процедуры их принятия, изменения или отмены, высокая техника систематизации и кодификации нормативных правовых актов.

В странах романо-германского права различают понятия «закон в материальном смысле», т.е. всякую норму, исходящую от государства, независимо от форм ее изложения, и «закон в формальном смысле». В последнем случае речь идет о принятом в особом порядке акте высшего представительного органа государственной власти, обладающем высшей юридической силой.

Среди нормативных актов подзаконного характера на первом месте стоят имеющие нормативный характер указы Президента Российской Федерации. Они обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации и не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ст. 90 Конституции Российской Федерации)⁹.

Е.Г. Лукьянова считает, что законодательствование можно рассматривать в двух аспектах: в узком смысле как оформленную деятельность государственных органов по принятию юридических норм (правил, регулирующих общественные отношения через установление взаимных прав и обязанностей) и, соответственно, закона как акта органа государственной власти, содержащего юридические нормы, и в широ-

⁹ См.: *Нерсесянц В.С.* Проблемы общей теории права и государства: учебник. М.: НОРМА, 2006. С. 272, 274 – 275.

ком – как любую оформленную властную деятельность государственных органов по изданию актов и закона как акта органа государственной власти, содержащего государственно-властное распоряжение (повеление)¹⁰.

Изучение правотворческой и правоприменительной практики позволяет констатировать, что особенностью правового регулирования реализации приоритетных национальных проектов «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Здравоохранение» и «Образование» следует считать регламентацию их осуществления в основном подзаконными нормативными правовыми актами – указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Такое положение существенно ограничивает возможности прокуратуры по надзору за исполнением исключительно важных для граждан Российской Федерации, всего общества имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации в социальной сфере.

Основные нормативные правовые акты, регулирующие порядок прохождения военной службы, – уставы Вооруженных Сил Российской Федерации (дисциплинарный, внутренней, а также гарнизонной и караульной служб) также утверждены Указом Президента Российской Федерации. С формально-юридической точки зрения военный прокурор не должен осуществлять надзор за исполнением названных уставов Вооруженных Сил Российской Федерации. Фактически военные прокуроры, установив нарушения уставных норм, в представлениях об их устранении вынуждены ссылаться на нормы Конституции Российской Федерации либо федеральных законов (например, Федерального закона от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»), соотнося эти нормы с уставными, что ни с правовой, ни с организационно-методической точек зрения нельзя признать обоснованным.

¹⁰ *Лукьянова Е.Г.* Пределы правового регулирования отношений в сфере образования // Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства. М., 2007. С. 56.

В такой ситуации, действуя в интересах общества и граждан, прокуроры вынуждены проявлять определенную гибкость, фактически осуществляя надзор за исполнением имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации, юридически же не имея для этого соответствующих полномочий.

Отметим также, что слушатели Института повышения квалификации руководящих кадров Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации как на лекциях, так и на семинарских занятиях часто задают вопросы о том, как действовать прокурорским работникам в данной ситуации.

Позиция, излагаемая Т.А. Ашурбековым, в полной мере созвучна следующей позиции Генерального прокурора Российской Федерации: «сопровождение реализации приоритетных национальных проектов является важнейшей государственной задачей. Органы прокуратуры должны задействовать весь спектр предусмотренных законом полномочий, чтобы помочь в достижении поставленных Президентом целей»¹¹.

Таким образом, с одной стороны, ни теория государства и права, ни теория прокурорского надзора, ни правоприменительная практика в настоящее время не дают четкого ответа на вопрос, можно ли считать имеющие нормативный характер указы Президента Российской Федерации как главы Российского государства, изданные в порядке опережающего нормотворчества, актами законодательства, а с другой – правоприменительная практика требует принятия адекватных социальным потребностям общества и граждан решений.

По нашему мнению, Президент Российской Федерации, имеющий в соответствии с положениями гл. 4 Конституции Российской Федерации право определять основные направления внутренней и внешней политики государства, безусловно, вправе издавать имеющие нормативный характер указы, в том числе в порядке опережаю-

щего нормотворчества, и уже дело законодателей облечь высказанные Президентом Российской Федерации идеи и указания для органов государственной власти, а также изданные им нормативные правовые акты в законодательную форму.

Как представляется, для правового разрешения возникшей проблемы основные положения изданных в порядке опережающего нормотворчества указов Президента Российской Федерации и принятых на их основе постановлений Правительства Российской Федерации должны быть включены в нормы соответствующего федерального закона, который должен быть разработан в кратчайшие сроки.

Следует согласиться при этом с мнением директора Правового департамента Аппарата Правительства Российской Федерации Г.В. Минха о том, что на практике отсутствие достаточной правовой базы, недостатки федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации тормозят важнейшие государственные меры по реализации национальных проектов¹².

Учитывая особую общественную важность издаваемых главой государства указов по социально значимым вопросам, представляется вполне обоснованным сформулировать собственную интерпретацию предложения о включении в содержание предмета деятельности прокурора по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов также положения об осуществлении прокурором надзора за исполнением принятых в порядке опережающего нормотворчества имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации.

По нашему мнению, в п. 1 ст. 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» необходимо включить соответствующее положение, изложив его в следующей редакции:

«1. Предметом надзора являются:

¹¹ См.: Ашурбеков Т.А. Национальные проекты как приоритеты деятельности прокуратуры: функциональные, организационно-управленческие и методические аспекты. М., 2006. С. 13.

¹² Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства. М., 2007. С. 11.

соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, а также имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

соответствие законам и имеющим нормативный характер указам Президента Российской Федерации правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте.».

Библиографический список

- 1 Ашурбеков Т.А. Национальные проекты как приоритеты деятельности прокуратуры: функциональные, организационно-управленческие и методические аспекты. – М., 2006. – 34 с.
- 2 Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник. – М.: Омега-Л, 2008. – 605 с.
- 3 Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2009.
- 4 Лазарев В.В. Пределы правового регулирования отношений в сфере образования // Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства. – М., 2007.
- 5 Лукьянова Е.Г. Пределы правового регулирования отношений в сфере образования // Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства. – М., 2007.
- 6 Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. – М.: Эксмо, 2007. – 447 с.
- 7 Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства: учебник. – М.: НОРМА, 2006. – 814 с.
- 8 Приоритетные национальные проекты и задачи совершенствования российского законодательства. – М., 2007.
- 9 Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – М.: Экзамен, 2004.
- 10 Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под общ. ред. А.Я. Сухарева. – М.: Норма, 2003. – 480 с.
- 11 Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций. – М.: НОРМА, 2006. – 287 с.



Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации подготовлена и издана книга:

Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации: пособие / под общ. ред. доктора юридических наук, профессора О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2012. – 470 с.

Пособие посвящено методике анализа и оценки состояния законности на региональном уровне во взаимосвязи с деятельностью органов прокуратуры по утверждению правовых начал в жизни общества и государства.

Адресовано работникам прокуратур субъектов Российской Федерации для организации и проведения информационно-аналитической работы.



Иван Николаевич

КОНДРАТ

кандидат юридических наук

УДК 343.102

Пути совершенствования мер безопасности, принимаемых в отношении участников уголовного судопроизводства на этапе возбуждения уголовного дела

Достижение целей уголовного судопроизводства невозможно без надлежащих гарантий реализации прав его участников. Привлечение обвиняемых лиц к уголовной ответственности зачастую сопровождается оказываемым на судей, сотрудников следственных и правоохранительных органов, потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, а также на членов их семей давлением со стороны правонарушителя. Это давление нередко заключается в применении спланированных и умело реализуемых приемов физического и психологического воздействия. Показания свидетелей и потерпевших, являясь самым важным источником получения доказательств, в значительной степени зависят от памяти, наблюдательности и психического состояния субъекта. Эти человеческие качества весьма уязвимы для противоправного воздействия. В результате отмечаются многочисленные случаи отказа и уклонения потерпевших и свидетелей от участия в уголовном судопроизводстве.

В нашей стране ежегодно только в ходе расследования и рассмотрения уголовных дел по особо тяжким преступлениям около 10 млн человек выступают в качестве потерпевших и свидетелей. Из них каждый пятый получает угрозы с целью изменения даваемых показаний либо отказа от них. Значительное число граждан, ставших жертвами или свидетелями преступлений, не обращаются в правоохранительные органы, опасаясь мести со сто-

роны преступников. В большинстве случаев государственная защита требуется свидетелям (63,2%) и потерпевшим (23%)¹.

Необходимо также обеспечивать безопасность экспертов, специалистов, понятых и других участников процесса.

По мнению И.В. Смольковой, прогноз развития посткриминального воздействия на потерпевших и свидетелей крайне неблагоприятен: противодействие преступников расследованию будет применяться чаще, а методы воздействия будут отличаться все большей жестокостью. Даже объективно самая защищенная группа участников процесса – сотрудники органов судебной и исполнительной властей – могут подвергаться противоправному воздействию в целях изменения хода и результатов уголовного судопроизводства².

Сегодня меры безопасности, применяемые к свидетелям, имеют разовый характер, а не являются систематическими. Законодательные пробелы существенно осложняют применение мер безопасности. Согласно практике применения Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 02.10.2009 № 792 «Об утверждении Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2009 – 2013 годы».

² Смолькова И.В. Псевдоним свидетеля в уголовном судопроизводстве (с учетом практики Европейского Суда по правам человека) // Криминологич. журн. Байкальск. гос. ун-та экономики и права (БГУЭП). 2012. № 2. С. 82 – 88.

на 2006 – 2008 годы»³, за этот период только 3296 участников уголовного судопроизводства, или 5,5% прогнозируемого уровня, были охвачены программными мероприятиями. Пока подразделения МВД России отработали не регламентированные законом некоторые мероприятия, что экономически, может быть, и выгодно, но к проблеме безопасности отношения не имеет.

Прежде чем проанализировать меры безопасности в отношении участников уголовного судопроизводства, необходимо внести ясность в само понятие «безопасность лица в уголовном процессе». В последнее время отечественные ученые уделяют много внимания понятию «безопасность», формулируя его применительно к различным социальным или физическим объектам (безопасность государственная, общественная, экономическая, экологическая, безопасность инженерных объектов и т.п.)⁴. Однако ни УПК РФ, ни федеральные законы от 20.04.1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» и от 20.08.2004 № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» не раскрывают понятия безопасности или защиты в рассматриваемом контексте.

Л.В. Брусницын в своей монографии определяет меры безопасности лиц, осуществляющих уголовное правосудие и содействующих ему, как «превентивные разноотраслевые правовые средства, обеспечивающие в ходе уголовного судопроизводства и вне его защиту указанных лиц и их близких от запрещенных уголовным законом и иных форм посткриминального воздействия и различающиеся по своему содержанию (способу обеспечения безопасности), по кругу лиц, к которым они могут применяться, и иным критериям»⁵. В этом опре-

³ См.: Постановление Правительства РФ от 10.04.2006 г. № 200 «Об утверждении Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2006 – 2008 годы».

⁴ См., напр.: *Агалабаев М.И.* Гносеологическая интерпретация понятия безопасности как общенаучной категории // *Рос. следователь.* 2009. № 4. С. 29 – 32.

⁵ *Брусницын Л.В.* Правовое обеспечение безопасности лиц,

делении автор отмечает преимущественно правовой характер мер безопасности.

А.Ю. Епихин в своих работах делает акцент на важности упреждающего характера правового воздействия с целью обеспечить установление истины по уголовному делу⁶. Автор показывает необходимость обеспечения безопасности не только средствами уголовного судопроизводства, но и иными правовыми способами в ходе производства по делу и вне рамок действия уголовно-процессуальных отношений.

Безопасность личности в уголовном судопроизводстве возможна при наличии системы условий, обеспечивающих состояние защищенности лица (объекта охраны) от угрозы либо фактического противоправного воздействия на него со стороны кого бы то ни было. Безопасность личности предполагает возможность предотвращения причинения реального или потенциального вреда. Процессуальное толкование безопасности личности следует непосредственно коррелировать с ее законными интересами, процессуальными функциями и полномочиями. Законные интересы личности могут как согласовываться с интересами других субъектов уголовного процесса, граждан и в целом общества и государства, так и противоречить им. В качестве основания для применения мер безопасности должен приниматься факт наличия у правоохранительных органов информации о приготовлении преступления или покушении в отношении участника уголовного процесса. Только обеспечив гарантии безопасности участников уголовного процесса, мы можем от них получать объективную информацию о произошедшем, на основе которой принимать процессуальные решения по делу.

Положения Конституции Российской Федерации, касающиеся государственной защиты прав и законных интересов участников уголовного процесса, основаны на общепризнанных стандартах, содержащихся в нормах международного права. Боль-

содействующих уголовному правосудию. М., 1999. С. 79, 104.

⁶ См.: *Епихин А.Ю.* Обеспечение безопасности личности в уголовном судопроизводстве. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. С. 54 – 55.

шое внимание в них уделяется разработке и закреплению в соответствующих актах основных правовых гарантий «справедливого правосудия», обязательной составляющей которого является защита участников уголовного процесса от насилия, угроз и иных неправомерных воздействий⁷.

Существует ряд международных документов, направленных на улучшение правового положения субъектов уголовно-процессуальных отношений, содержащих стандарты защиты их прав и свобод в ходе осуществления уголовного преследования⁸. Особое место в системе подобных документов занимает Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, ст. 24 которой предписывает каждому государству-участнику принимать «надлежащие меры, направленные на обеспечение эффективной защиты от вероятной мести или запугивания в отношении участвующих в уголовном судопроизводстве свидетелей, которые дают показания в связи с преступлениями ... и в надлежащих случаях в отношении их родственников и других близких им лиц»⁹.

Основой правоприменительной деятельности в сфере охраны прав и свобод человека и гражданина в отечественном уголовном судопроизводстве являются нормы гл. 31 УК РФ («Преступления против правосудия») и нормы ч. 3 ст. 11 УПК РФ, содержащие перечень мер безопасности, применяемых в отношении определенных участников уголовного судопроизводства: потерпевшего, свидетеля или иных участников уголовного судопроизводства, а также их близких

⁷ См.: Ибрагимов И.М. Зарубежные концепции защиты прав потерпевшего как жертвы преступления // Рос. юстиция. 2008. № 7. С. 50.

⁸ См.: Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 4 ноября 1950 г.); Декларация основных принципов правосудия для жертв преступления и злоупотребления властью (утв. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 40/34 от 29 ноября 1985 г.); Римский статут Международного уголовного суда (принят в г. Риме 17 июля 1998 г. Дипломатической конференцией полномочных представителей под эгидой ООН по учреждению Международного уголовного суда).

⁹ См.: Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15 ноября 2000 г. резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

родственников. Сами меры безопасности названы в ч. 9 ст. 166, ч. 2 ст. 186, ч. 8 ст. 193, п. 4 ч. 2 ст. 241, ч. 5 ст. 278 УПК РФ, а в названных выше законах также дана бланкетная норма, что «... могут применяться иные меры безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации».

Установленные УПК РФ меры безопасности, по нашему мнению, следует охарактеризовать следующим образом:

- а) средство достижения цели и задач уголовного судопроизводства;
- б) гарантии защиты законных интересов личности в уголовном судопроизводстве;
- в) эффективная мера обеспечения борьбы с наиболее опасными видами преступности (организованной, этнической);
- г) практическая имплементация норм международного права в отечественное уголовно-процессуальное законодательство.

Важным элементом правового регулирования мер безопасности в уголовном процессе стал принятый в 1995 г. Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», ст. 5 которого впервые определила восемь видов мер безопасности, применяемых в отношении названной категории лиц для обеспечения защиты их жизни, здоровья и сохранности их имущества. А в 2004 г. был принят Федеральный закон «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», который установил систему мер государственной защиты названной категории лиц, включающую применяемые к ним меры безопасности и меры социальной поддержки, определил основания и порядок их применения¹⁰.

¹⁰ Дальнейшее правовое регламентирование принятия мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства было реализовано в постановлении Правительства РФ от 27.10.2006 № 630 «Об утверждении Правил применения отдельных мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» и приказе МВД России от 21.03.2007 № 281 «Об утверждении административного регламента МВД России по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких».

В ч. 3 ст. 11 УПК РФ формулировка «...угроза... убийством, применением насилия, уничтожением или повреждением имущества ...» дополнена предполагающим «открытый» перечень словосочетанием «...либо иными опасными противоправными деяниями...», дает возможность правоприменителю рассматривать неопределенно широкий перечень видов посягательств, что недопустимо, поскольку неизбежно приводит к нарушению общих принципов права, таких как справедливость, равенство и соразмерность.

По нашему мнению, формулировку в ст. 11 УПК РФ «иных опасных противоправных деяний» следует рассматривать как оценочную, означающую преступные деяния, не включенные в гл. 31 УК РФ, но описанные в Особой части УК РФ.

Еще более усложняют ситуацию противоречия отдельных норм Федерального закона «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» и Правил применения отдельных мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства. Так, в п. 4 Правил в качестве основания для личной охраны защищаемого лица указана угроза его убийства или насилия над ним. Однако в законе основания применения мер безопасности установлены не только в ч. 1 ст. 16, но и в ч. 2 ст. 18, где наряду с угрозой убийства и насилия в качестве оснований указаны «иные опасные противоправные деяния». Таким образом, при принятии решения о мерах безопасности по данному основанию исполнители, если будут руководствоваться Правилами, а не законом непосредственно, будут лишены возможности использовать одну из важных мер безопасности – охрану защищаемого лица.

Необходимо определиться: посягательства должны образовывать составы преступлений, предусмотренные гл. 31 УК РФ, или достаточно состава административных правонарушений? Неясно, к примеру, как следует рассматривать многообразные неправомерные формы физического и психи-

ческого воздействия на свидетеля и членов его семьи. Проведенный И.В. Харитоновым анализ судебно-следственной практики показал, что в отношении потерпевших противоправное воздействие осуществляется не только по делам, связанным с тяжкими и особо тяжкими преступлениями, а распространилось практически на все категории уголовных дел. Как правило, оно носит открытый характер и реализуется посредством использования приемов как физического, так и психологического давления. Свыше 80% опрошенных потерпевших показали, что противоправное воздействие оказывалось на них не в анонимной, а в открытой форме¹¹.

Обеспечение личной безопасности субъекта предполагает тщательное рассмотрение правоохранительными органами сообщения о потенциальной или реальной угрозе. Для правильной оценки степени опасности и выбора мер безопасности особенно важно учесть субъективную оценку имеющихся фактов и обстановки самим лицом. В частности, следователь должен обратить внимание на личностные качества потерпевшего (свидетеля и др.), состояние его здоровья, психические и психологические особенности, принадлежность к определенной социальной среде и т.д. При выборе мер безопасности необходимо также учитывать важность показаний потерпевшего или свидетеля для обвинения подсудимого.

С другой стороны, следователь также должен учитывать личностные качества тех лиц, от которых может исходить угроза, их поведение на предварительном и судебном следствии, степень вероятности применения насилия, принадлежность к определенной социальной среде и т.д.

В целях повышения эффективности мер, направленных на защиту жизни и здоровья потерпевших и свидетелей в связи с их участием в уголовном судопроизводстве на этапе возбуждения уголовного дела, мы предлагаем следующие концептуальные предложения об изменении норм УПК РФ:

¹¹ См.: Харитонов И.В. Уголовно-процессуальные меры безопасности, принимаемые в отношении потерпевшего на досудебных стадиях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10.

1. На основании принципиального признания приоритета прав и свобод человека и взаимной ответственности публичной власти и гражданина в правовом государстве необходимо предусмотреть в ст. 42 УПК РФ право потерпевшего или свидетеля преступления отказаться от дачи соответствующих показаний, если представители правоохранительных органов не принимают необходимых мер безопасности в его отношении¹². В случае принятия решения об осуществлении мер безопасности орган, который их осуществляет, заключает письменное соглашение с защищаемым лицом о взаимных правах и обязанностях. Такое соглашение должно быть заключено вне зависимости от избранной меры безопасности¹³.

Совершенно очевидно, что включение индивида в уголовное судопроизводство не должно влечь снижение его безопасности. Государство, возлагая на него исполнение уголовно-процессуальных обязанностей, сопряженных с возникновением для него опасности, обязано гарантировать правовые средства обеспечения его безопасности. «Если же государство не в состоянии это сделать, то отказ человека от участия в уголовном судопроизводстве (например, в качестве свидетеля) представляется правомерным. В этом случае требование государства к индивиду выполнять уголовно-процессуальные обязанности (давать показания) становится неправомочным и безнравственным»¹⁴.

2. В нормах гл. 19 УПК РФ необходимо установить, что при рассмотрении заявлений о противоправном посягательстве на интересы потерпевшего или свидетеля уголовные дела должны возбуждаться при минимальных сроках проверки (не более суток)¹⁵. После установления реальности

угрозы для личности потерпевшего правоохранительные органы обязаны начать уголовное преследование лиц, указанных в заявлении, и провести необходимые следственные действия в режиме реального обеспечения личной безопасности потерпевших.

Для принятия действенных мер безопасности и защиты потерпевших необходима максимальная оперативность в проверке сообщений о вероятных противоправных посягательствах на потерпевшего или свидетеля преступления. Предусмотренный законодателем в ч. 2 ст. 18 Федерального закона «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» трехдневный срок рассмотрения сообщения считаем непозволительно долгим, учитывая, что речь нередко идет о жизни потерпевшего или свидетеля.

3. Для принятия мер безопасности пострадавший от преступления гражданин должен быть признан потерпевшим в уголовно-процессуальном смысле. Поскольку обеспечение гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве, включая право на судебную защиту, обусловлено не формальным признанием лица тем или иным участником производства по уголовному делу, а наличием определенных существенных признаков, характеризующих фактическое положение этого лица как нуждающегося в обеспечении соответствующего права¹⁶, решение о признании лица потерпевшим следует принимать одновременно с возбуждением уголовного дела в едином процессуальном акте (ст. 42 УПК РФ).

Предложенные нами изменения процессуальных норм считаем обоснованными,

ных лиц органа следствия принимать решение о применении мер безопасности в течение суток со дня поступления соответствующей информации.

¹⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 28.06.2007 № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона «О погребении и похоронном деле» и Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенного ими террористического акта, в связи с жалобой граждан К.И. Гузиева и Е.Х. Кармовой» // Вестн. Конституц. Суда РФ. 2007. № 4.

¹² Соответствующая поправка должна быть внесена и в ст. 308 УК РФ.

¹³ В Правилах применения отдельных мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства (постановление Правительства РФ от 27.10.2006 № 630) говорится о договоре лишь применительно к замене документов, изменению внешности и охране имущества.

¹⁴ Смолькова И.В. Указ. соч. С. 82 – 88.

¹⁵ Ст. 73 УПК Республики Беларусь обязывает должност-

поскольку право лица быть признанным потерпевшим с момента возбуждения уголовного дела является необходимой гарантией обеспечения прав и законных интересов пострадавшего на начальной стадии уголовного процесса¹⁷. Иначе, лицо, пострадавшее от преступления, но не обладающее правовым статусом потерпевшего, лишено возможности пользоваться правами, которые закреплены в законодательстве¹⁸.

4. Неопределенные формулировки ч. 9 ст. 166 УПК РФ о том, что «при необходимости обеспечить безопасность свидетеля следователь вправе...» недопустимы в ситуациях, где решается вопрос о жизни и смерти. Государственная защита, обеспечение безопасности свидетеля – не право, а обязанность должностного лица, неисполнение которой должно повлечь ответственность. Как следствие, необходимо заменить термин «вправе» на термин «обязан» в ч. 9 ст. 166 УПК РФ.

В целях обеспечения комплексности предлагаемых изменений норму ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного процесса» о возможности принятия мер безопасности до возбуждения уголовного дела в отношении заявителя, очевидца или жертвы преступления либо иных лиц, способствующих предупреждению или раскрытию преступления, целесообразно заменить соответствующей обязанностью должностных лиц.

В заключение необходимо отметить, что в условиях рыночной экономики гражданские и арбитражные споры нередко связаны с разделом огромных материальных средств, решением вопросов собственности

¹⁷ По результатам проведенного Д.Т. Арабули исследования установлено, что лица были признаны потерпевшими в день возбуждения уголовного дела в 26,3% случаев, в течение двух недель после возбуждения уголовного дела – в 20%, в более поздние сроки – в 53,6%. См.: *Арабули Д.Т.* Институт защиты прав и интересов лиц в уголовном судопроизводстве России: дис. ... д-ра юрид. наук. Челябинск, 2010. С. 261.

¹⁸ Данное положение имеется в УПК Республики Беларусь (ч. 2 ст. 49): постановление о признании потерпевшим выносится одновременно с вынесением постановления о возбуждении уголовного дела за исключением случаев, когда основания для этого отсутствуют.

региональных монополий, банкротства градообразующих предприятий. Рассмотрение таких дел часто связано с подкупом свидетелей, экспертов, аудиторов, управляющих и т.д. или физическим воздействием на них вплоть до убийств. Рейдерские захваты в основе своей имеют гражданско-правовой спор. Но возможность государственной защиты свидетеля по гражданским и арбитражным спорам не регламентирована Федеральным законом «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства». Поэтому обеспечение безопасности участников судопроизводства является проблемой не только уголовного процесса и требует быстрее системного исследования и внедрения в практику.

Библиографический список

1 *Агалабаев М.И.* Гносеологическая интерпретация понятия безопасности как общенаучной категории // *Рос. следовател.* – 2009. – № 4. – С. 29 – 32.

2 *Арабули Д.Т.* Институт защиты прав и интересов лиц в уголовном судопроизводстве России: дис. ... д-ра юрид. наук. – Челябинск, 2010.

3 *Брусницын Л.В.* Правовое обеспечение безопасности лиц, содействующих уголовному правосудию. – М., 1999. – 108 с.

4 *Епихин А.Ю.* Обеспечение безопасности личности в уголовном судопроизводстве. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – С. 54 – 55.

5 *Ибрагимов И.М.* Зарубежные концепции защиты прав потерпевшего как жертвы преступления // *Рос. юстиция.* – 2008. – № 7. – С. 50.

6 *Смолькова И.В.* Псевдоним свидетеля в уголовном судопроизводстве (с учетом практики Европейского Суда по правам человека) // *Криминологич. журн.* Байкальск. гос. ун-та экономики и права (БГУЭП). – 2012. – № 2. – С. 82 – 88.

7 *Харитонов И.В.* Уголовно-процессуальные меры безопасности, принимаемые в отношении потерпевшего на досудебных стадиях: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010.



**Татьяна
Александровна
ДИКАНОВА**
доктор
юридических наук



**Владимир
Иванович
ОСТАПЕНКО**

УДК 343.359

Некоторые вопросы уголовно-правовой квалификации незаконного перемещения через таможенную границу сильнодействующих веществ

Федеральный закон от 07.12.2011 № 420-ФЗ внес в УК РФ изменения: упразднил ч. 2 ст. 188 УК РФ, предусматривающую уголовную ответственность за контрабанду наркотических средств и психотропных веществ, их прекурсоров, сильнодействующих, ядовитых, отравляющих веществ, огнестрельного оружия, боеприпасов, культурных ценностей (далее – специальные предметы); перенес эти деяния в ст. 226¹ и 229¹ УК РФ, определив их как контрабанду, а именно незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС либо Государственную границу Российской Федерации с государствами – членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС поименованных в этих статьях предметов, среди которых – сильнодействующие вещества.

Для квалификации содеянного по ч. 2 ст. 188 УК РФ требовалось, чтобы в отношении специальных предметов действовали специальные правила перемещения через таможенную границу. Для квалификации по ст. 226¹ и 229¹ УК РФ такое условие уже не требуется. При этом следует отметить, что под действие названных статей не подпадает незаконное перемещение специальных предметов через Государственную границу

Российской Федерации с государствами, не являющимися членами Таможенного союза (далее – ТС).

Редакция ст. 226¹ и 229¹ УК РФ, в отличие от упраздненной ст. 188 УК РФ, не содержит таких признаков, как перемещение предметов через таможенную границу помимо или с сокрытием от таможенного контроля либо с обманным использованием документов или средств таможенной идентификации либо когда такое перемещение сопряжено с недекларированием или недостоверным декларированием. Как следствие, в правоприменительной практике возникли вопросы, касающиеся конкуренции ст. 226¹, 229¹ и ст. 218, 220, 222, 228, 228¹, 228², 228³, 228⁴, 234 УК РФ, предусматривающих уголовную ответственность, в частности, за перевозку, пересылку сильнодействующих веществ.

Статьи 226¹ и 229¹ УК РФ, являясь бланкетными, адресуют правоприменителей к нормам иных отраслей законодательства, в которых содержится понятие незаконного перемещения через таможенную границу ТС или Государственную границу Российской Федерации. Частично это понятие раскрыто в п. 19 ч. 1 ст. 4 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее – ТК ТС). Под незаконным перемещением товаров

через таможенную границу ТС признается перемещение товаров вне установленных мест или в неустановленное время работы таможенных органов в этих местах, либо с сокрытием от таможенного контроля, либо с недостоверным декларированием или недекларированием товаров, либо с использованием документов, содержащих недостоверные сведения о товарах, и (или) с использованием поддельных либо относящихся к другим товарам средств идентификации, равно как и покушение на такое перемещение.

Кроме того, понятие незаконного перемещения приведено в п. 4 ст. 3 Соглашения о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу Таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском, подписанного в г. Санкт-Петербурге 18 июня 2010 г. В Соглашении, в частности, указано: если под видом товаров для личного пользования заявлены и выпущены товары, ввезенные с целью их использования в предпринимательской деятельности, то такие товары считаются незаконно перемещенными через таможенную границу. Такой способ незаконного перемещения представляет собой разновидность недостоверного декларирования. Однако содержащиеся в ТК ТС, вышеуказанном Соглашении, а также в гл. 16 КоАП России определения, раскрывающие понятие и содержание незаконного перемещения товаров, имеют в виду перемещение лишь через таможенную границу ТС, а не Государственную границу Российской Федерации, и связывают противоправный характер деяний только со случаями, когда обманные действия касаются таможенного контроля, а не иных видов государственного контроля, осуществляемого на Государственной границе Российской Федерации.

Вместе с тем с 1 июля 2011 г. таможенные органы не осуществляют таможенный контроль на бывшей таможенной границе Российской Федерации, сопредельной с Республикой Беларусь и Республикой Казахстан, а вопросы обеспечения порядка перемещения товаров (предметов) и безо-

пасности Российской Федерации отнесены к ведению органов пограничного контроля (ст. 11 Закона РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»). Постановлением Правительства РФ от 04.06.2012 № 546 утверждено Положение о содержании пограничного контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации, согласно которому под пограничным контролем в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, понимается, в частности, контроль по обнаружению и задержанию грузов, товаров и животных, запрещенных законодательством Российской Федерации к ввозу в Российскую Федерацию и вывозу из Российской Федерации. По нашему мнению, под незаконным перемещением специальных предметов через государственную границу Российской Федерации с государствами – членами ТС следует понимать перемещение таких предметов вне установленных мест или в неустановленное время работы пограничных органов в этих местах, либо с сокрытием от пограничного контроля, либо с использованием документов, содержащих недостоверные сведения о перемещаемых объектах (предметах), и (или) с использованием поддельных либо относящихся к другим объектам (предметам) средств идентификации. Содеянное в этом случае следует квалифицировать и как контрабанду (ст. 226¹ или 229¹ УК РФ), и как преступление, связанное с незаконной перевозкой, пересылкой специальных объектов (предметов). Отсутствие указанных признаков означает, что содеянное может квалифицироваться лишь по ст. 218, 220, 222, 228, 228¹, 228², 228³, 228⁴, 234 УК РФ. Из числа признаков незаконного перемещения через Государственную границу Российской Федерации с государствами – членами ТС исключению подлежат такие признаки, как недекларирование или недостоверное декларирование в связи с отменой таможенного оформления и декларирования при таком перемещении. Обоснованность этих выводов кос-

венно подтверждается и самими ст. 226¹ и 229¹ УК РФ, в которых в качестве одного из квалифицирующих признаков контрабанды указано незаконное перемещение специальных предметов через Государственную границу Российской Федерации со странами – членами ТС «с применением насилия к лицу, осуществляющему... пограничный контроль». Следовательно, понятие контрабанды обусловлено наличием пограничного контроля на Государственной границе Российской Федерации с этими странами и совершением незаконных действий путем его преодоления.

Незаконное перемещение специальных предметов через Государственную границу Российской Федерации в настоящее время может быть квалифицировано как контрабанда лишь в случаях противоправного перемещения их через Государственную границу Российской Федерации с Республикой Казахстан, так как на Государственной границе Российской Федерации с Республикой Беларусь таможенный и пограничный контроль отменен.

Среди специальных предметов контрабанды, предусмотренных ст. 226¹ УК РФ, указаны сильнодействующие вещества, размер которых для квалификации деяний значения не имеет. В примечании к ст. 234 УК РФ «Незаконный оборот сильнодействующих и ядовитых веществ в целях сбыта» указывается, что список сильнодействующих веществ для целей применения этой и других статей Уголовного кодекса утверждается постановлением Правительства Российской Федерации.

Нужно отметить, что ни российское, ни международное законодательство не содержит понятия сильнодействующих веществ. В ст. 234 УК РФ говорится лишь, что они не являются наркотическими или психотропными веществами. В юридической литературе даны различные, хотя и не противоречащие друг другу разъяснения по этому вопросу. Например, говорится, что «к сильнодействующим веществам в основном относятся обезболивающие и снотворные препараты, которые потребляются без медицинских показаний (например, клофе-

лин, солутан, эфир для наркоза и др.)»¹. Или: «сильнодействующие – это вещества, не являющиеся наркотическими, оказывающие одурманивающее воздействие на человека и способные причинить смерть или вред здоровью»². Еще одно разъяснение: «под сильнодействующими веществами понимаются такие вещества, которые, будучи приняты не по назначению врача, даже в незначительных дозах вызывают осложнения здоровья»³.

Постановлением Правительства РФ от 16.03.1996 № 278 (в ред. от 16.04.2012) (далее – постановление № 278) утверждено Положение о порядке ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации сильнодействующих и ядовитых веществ, не являющихся прекурсорами наркотических средств и психотропных веществ. Согласно Положению ввоз и вывоз осуществляются по лицензиям, выдаваемым Министерством промышленности и торговли Российской Федерации, по номенклатуре, устанавливаемой Правительством Российской Федерации. Основанием для выдачи лицензии являются соответствующие разрешения Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

Постановлением Правительства РФ от 03.08.1996 (в ред. от 05.12.2011) № 930 (далее – постановление № 930) утверждена номенклатура сильнодействующих и ядовитых веществ, не являющихся прекурсорами наркотических средств и психотропных веществ, на которые распространяется порядок ввоза и вывоза, установленный постановлением № 278. При этом имеется постановление Правительства РФ от 29.12.2007 № 964 «Об утверждении списков сильнодействующих и ядовитых веществ для целей статьи 234 и других статей Уголовного кодекса Российской Федерации, а также крупного размера сильнодействую-

¹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В.М. Лебедева. 5-е изд. М.: НОРМА, 2007. С. 664.

² Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. А.И. Рарога. М.: Проспект, 2006. С. 434.

³ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В.М. Лебедева. 6-е изд. М.: Юрайт, 2006. С. 604.

щих веществ для целей статьи 234 Уголовного кодекса Российской Федерации» (далее – постановление № 964).

Наименования сильнодействующих веществ, указанных в номенклатуре, утвержденной постановлением № 930, и в списке, утвержденном постановлением № 964, частично совпадают, а частично списки дополняют друг друга. В практике расследования уголовных дел подлежат применению оба списка, поскольку издание одного не отменило действие другого.

Имеется также постановление Правительства РФ от 30.06.1998 № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации» (далее – постановление № 681). В этот перечень были включены большинство сильнодействующих веществ из номенклатуры, утвержденной постановлением № 930 (далее – Перечень).

Решением Комиссии Таможенного союза (далее – КТС) от 27.11.2009 № 132 «О едином нетарифном регулировании Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» (далее – Решение КТС № 132) утвержден Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами – членами Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества в торговле с третьими странами (далее – Единый перечень). В его разделе 2.12 – наименования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, ввоз и вывоз которых на таможенную территорию ТС допускается на основании лицензии.

Постановлением Правительства РФ от 21.03.2011 № 181 «О порядке ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» (далее – постановление № 181) утверждены Положение о ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров при осуществлении внешнеторговой деятельности с государствами

– членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС и Положение о ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров при осуществлении внешнеторговой деятельности с государствами, не являющимися участниками Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС. Первое из этих положений касается тех веществ и их прекурсоров, которые подлежат контролю в Российской Федерации в соответствии с постановлением № 681, а второе – тех веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации не только в соответствии с названным постановлением, но и в связи с включением их в раздел 2.12 Единого перечня. Однако в этих нормативных правовых актах, как и в вышеуказанном Соглашении о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу Таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском, понятие сильнодействующих веществ отсутствует.

Вместе с тем сопоставление номенклатуры и списка сильнодействующих веществ, утвержденных постановлениями № 930 и 964, с наименованиями отраженных в разделе 2.12 Единого перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, ввоз и вывоз которых на таможенную территорию ТС допускается на основании лицензии, указывает на их практически полное совпадение. Из этого следует, что названные вещества должны рассматриваться в качестве предметов преступления, предусмотренного ст. 229¹ УК РФ (контрабанда наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и др.). Дополнительной квалификации по ст. 226¹ УК РФ не требуется. Согласно ч. 2 ст. 17 УК РФ и п. 31 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2006 № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» возможна дополнительная квалификация указанных незаконных деяний по ст. 228

УК РФ «Незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов...» и 228¹ УК РФ «Незаконные производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов...».

В связи с вышеизложенным возникает вопрос, в каких случаях незаконное перемещение через таможенную границу ТС или Государственную границу Российской Федерации с государствами – членами ТС сильнодействующих веществ подлежит квалификации по ст. 226¹ УК РФ. Для ответа на этот вопрос необходимо обратиться к разделу 2.12 Единого перечня и ранее указанному перечню, номенклатуре и спискам, утвержденным постановлениями № 681, 930 и 964.

В разделе 2.12 Единого перечня отсутствуют некоторые вещества, предусмотренные в номенклатуре сильнодействующих веществ, утвержденной постановлением № 930: бенактизин (амизил), левомепромозин, сиднофен, спорынья (рожки спорыньи эрготаминового штамма, рожки спорыньи эрготоксинового штамма), хлороформ, хлорэтил, цефедрин, циклодол, эрготал. В разделе 2.12 Единого перечня и в Перечне, утвержденном постановлением № 681, отсутствуют некоторые вещества, указанные в списке сильнодействующих веществ, утвержденном постановлением № 964, например сибутрамин.

По мнению авторов статьи, квалификация содеянного по ст. 226¹ УК РФ возможна лишь в тех немногих случаях, когда наименование незаконно перемещенных через Государственную границу Российской Федерации с Республикой Казахстан сильнодействующих веществ отсутствует в Перечне, утвержденном постановлением № 681, однако имеется в номенклатуре и списках, утвержденных постановлениями № 930 и 964.

Так, в соответствии с Договором о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза, подписанным в г. Душанбе 6 октября 2007 г. ничто не препятствует сторонам применять во взаимной торговле специальные меры, необхо-

димые для защиты общественной морали, жизни или здоровья человека, животных и растений, охраны окружающей природной среды и защиты культурных ценностей. В ч. 5 ст. 2 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» указывается, что действия, которые должны совершаться лицами для соблюдения запретов и ограничений, установленных Российской Федерацией в одностороннем порядке, могут определяться нормативными правовыми актами Российской Федерации, устанавливающими такие запреты и ограничения. Таким образом, установленные этими актами запреты и ограничения при перемещении сильнодействующих веществ через Государственную границу Российской Федерации с государствами – членами ТС как при взаимной торговле, так и при перемещении товаров физическими лицами через эту границу для личных нужд действуют и в настоящее время. При этом для квалификации деяний по ст. 226¹ УК РФ требуется, чтобы незаконное перемещение сильнодействующих веществ имело место через Государственную границу Российской Федерации с Республикой Казахстан, а в случае восстановления пограничного контроля на Государственной границе Российской Федерации с Республикой Беларусь и через эту границу.

Вопросы квалификации незаконного перемещения через таможенную границу ТС, не вошедшие в раздел 2.12 Единого перечня сильнодействующих веществ, являются наиболее спорными в правоприменительной практике. По мнению одних правоприменителей, содеянное следует квалифицировать по ст. 226¹ и, возможно, дополнительно по ст. 234 УК РФ, по мнению других – только по ст. 234.

Авторы статьи придерживаются последнего мнения. Необходимо определить, подлежат ли в соответствии с действующим законодательством ТС эти вещества обязательному письменному декларированию. Если не подлежат, то не возникает обязанность их декларирования. В связи с этим ввоз или вывоз таких веществ через

таможенную границу ТС даже с применением способов, признаваемых п. 19 ч. 1 ст. 4 ТК ТС незаконными, сами по себе не могут квалифицироваться по ст. 226¹ УК РФ.

Анализ таможенного законодательства ТС показывает, что нормы национального законодательства государств ТС о порядке перемещения товаров через таможенную границу ТС могут применяться лишь в случаях, предусмотренных законодательством ТС, или когда указанный порядок не урегулирован законодательством ТС (ч. 2 ст. 1, ч. 1, 2 ст. 3 ТК ТС, ч. 2 ст. 2, ч. 1 ст. 4 Федерального закона № 311-ФЗ, общие положения Соглашения о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу Таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском).

Согласно разъяснению Главного управления организации таможенного оформления и таможенного контроля ФТС России (письмо от 21.12.2010 № 04-09/6141) с 1 июля 2010 г. порядок перемещения через таможенную границу ТС физическими лицами товаров для личного пользования установлен главой 49 ТК ТС, вышеуказанным Соглашением, а также Инструкцией о порядке совершения таможенных операций в отношении товаров для личного пользования, перемещаемых физическими лицами через таможенную границу, и отражении факта признания таких товаров не находящимися под таможенным контролем, утвержденной решением КТС от 18.06.2010 № 311. Перечень товаров, подлежащих таможенному декларированию, приведен в ст. 355 ТК ТС, а также в п. 2 ст. 8 Соглашения. Таможенному декларированию подлежат и товары для личного пользования, перемещаемые любым способом, в отношении которых применяются запреты и ограничения, кроме мер нетарифного и технического регулирования. Перечень этих товаров приведен в приложении 2 к Соглашению (формирование указанного перечня товаров осуществлялось на основании Единого перечня).

Комментируя это разъяснение, следует отметить, что в ч. 2 ст. 355 ТК ТС конкретные товары для личного пользова-

ния, в отношении которых применяются запреты и ограничения, не указываются. Для этого необходимо руководствоваться пп. 1.6 и 4.10 приложения 2 к Соглашению, в которых приведены только наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, а не сильнодействующие вещества как таковые.

Согласно п. 19 Порядка заполнения пассажирской таможенной декларации, утвержденного решением КТС от 18.06.2010 № 287, в подп. 3.4 п. 3 декларации декларант указывает наличие у него товаров, в отношении которых применяются запреты или ограничения, установленные законодательством ТС.

Из анализа нормативных актов и разъяснений следует, что при перемещении физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу ТС и совершении таможенных операций, связанных с их выпуском, обязательному письменному декларированию и таможенному контролю подлежат только те сильнодействующие вещества, которые отнесены разделом 2.12 Единого перечня и приложением 2 Соглашения к наркотическим средствам, психотропным веществам и их прекурсорам.

Аналогичный вывод следует также из разъяснений Управления торговых ограничений, валютного и экспортного контроля ФТС России (письмо от 20.12.2010 № 14-53/323), в которых указано, что до 1 января 2010 г. таможенные органы руководствовались номенклатурой, утвержденной постановлением № 930. На нее распространяется порядок ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из Российской Федерации, утвержденный постановлением № 278. Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС от 27.11.2009 № 132 определено, что правительства Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации с 1 января 2012 г. применяют в торговле с третьими странами запреты и ограничения к товарам, включенным в Единый перечень, в соответствии с Положениями о применении ограничений. В Едином перечне товаров перечень сильнодейству-

ющих веществ отсутствует, а некоторые включенные в постановление № 930 сильнодействующие вещества вошли в раздел 2.12 Единого перечня как наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, ввоз и вывоз которых на таможенную территорию ТС допускаются на основании лицензии и которые подлежат контролю в соответствии с Конвенцией о психотропных веществах 1971 г. Россия ратифицировала данные международные соглашения, и на основании ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации и ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» с 1 января 2010 г. положения этих соглашений имеют приоритет над соответствующими нормами российского законодательства.

Комментируя вышеуказанное разъяснение, отметим, что подразделения таможенных органов, осуществляющие таможенный контроль и таможенное оформление, в своей деятельности руководствуются положениями таможенного законодательства ТС, которые соответствуют вышеуказанным разъяснениям. Раздел 2.12 Единого перечня включает в себя и сильнодействующие вещества, которые в соответствии с терминологией, принятой в международных конвенциях и договорах, отнесены к наркотическим средствам и психотропным веществам.

Из этого следует, что вопросы, касающиеся определения конкретных наименований сильнодействующих веществ, подпадающих под действие решения КТС № 132 и Соглашения о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу Таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском, полностью урегулированы законодательством ТС и оснований для применения национальных норм не имеется.

Таким образом, перемещение через таможенную границу Таможенного союза сильнодействующих веществ и их прекурсоров, не вошедших в Единый перечень, не может квалифицироваться как контрабанда, предусмотренная ст. 226¹ УК РФ (не требуется их декларирование). Эти деяния квалифицируются только по ст. 234 УК РФ.

Библиографический список

- 1 *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации* / под ред. В.М. Лебедева. 5-е изд. – М.: НОРМА, 2007. – 975 с.
- 2 *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации* / под ред. А.И. Рагога. – М.: Проспект, 2006. – 661 с.
- 3 *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации* / под ред. В.М. Лебедева. 6-е изд. – М.: Юрайт, 2006. – 944 с.



Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации подготовлена и издана книга:

Этика прокурора: пособие / [Г.Л. Куликова и др.; отв. ред. Г.Л. Куликова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2012. – 100 с.

В пособии рассматриваются основные международные и российские стандарты этики прокурорского работника. Авторы высказывают ряд практических рекомендаций, касающихся морально-этических аспектов управленческой деятельности: этики прокурора-руководителя, стратегии разрешения конфликта в коллективе. Рассматриваются некоторые этические аспекты публичной деятельности прокурорского работника: при поддержании государственного обвинения, а также при осуществлении научной и педагогической деятельности. В пособии изложены практические рекомендации относительно этики речевого общения прокурорского работника.



**Андрей Петрович
ФИЛЬЧЕНКО**

УДК 343.21

кандидат юридических наук, доцент

«Двойная» ответственность за преступление в российском праве и пути ее преодоления

Известно, что научное рассмотрение любой правовой проблемы начинается с определения соответствующих основных понятий. Содержательные границы используемых категорий нередко влияют на установление пределов объекта и предмета изучения, а иногда даже определяют его новизну.

Понятие «двойной» ответственности не имеет широкого распространения в юридической литературе – внимание ученых к этой проблеме привлечено еще недостаточно. Под «двойной» ответственностью за преступление мы полагали бы возможным понимать одновременное или последовательное применение к лицу за совершение им одного и того же деяния мер ответственности, регулируемых теми отраслями права, основной метод правового регулирования которых может быть определен как императивный. Речь идет о сочетании (дублировании) мер уголовной, административной и дисциплинарной ответственности за одно и то же совершенное лицом правонарушение. Именно в таком значении понятие «двойной» ответственности будет использовано в настоящей статье.

Как известно, среди оснований прекращения уголовного преследования УПК РФ в п. 4 ч. 1 ст. 27 предусматривает наличие в отношении подозреваемого или обвиняемого вступившего в законную силу приговора по тому же обвинению. Данное процессуальное основание имеет свои материальные нормы-предпосылки и обеспечивает выполнение международно признаваемого

принципа *non bis in idem* (от лат. – «не два за одно»).

Названный принцип закреплен в ч.1 ст. 50 Конституции Российской Федерации и в ч. 2 ст. 6 УК РФ. Поверхностное сопоставление указанных норм позволяет заключить, что они не точно соответствуют друг другу: если Основной закон делает правовой акцент на повторном осуждении, то уголовный закон – на повторном привлечении к уголовной ответственности. Однако даже глубокий сравнительный анализ нормативных формулировок в данном случае весьма уязвим, поскольку по сути речь идет о едином правовом механизме: Конституция Российской Федерации закрепляет возможность привлечения к ответственности, а Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает механизм реализации конституционного положения. И все же нельзя не признать, что остается открытым вопрос об отсутствии конституционного запрета на «двойную» и даже «тройную» (в сочетании административной, дисциплинарной и уголовной) ответственность лица за совершение одного и того же правонарушения.

«Двойная» ответственность в нашей стране не является чем-то экстраординарным. К сожалению, это широко распространенное, если не сказать обычное, явление. Приходится констатировать отсутствие сколько-нибудь значимого внимания законодателя, направленного на разрешение сложившейся неоднозначной ситуации.

Привлечение внимания исследователей к данной проблеме необходимо для раз-

вития уголовно-правовой теории и законодательства, в том числе и в связи с признанием приоритета норм международного права в национальной правовой системе. Уже сегодня ясно, что выбранный путь не будет столь простым, о чем свидетельствует практика Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ, Суд). Существование проблемной области, отражающей сложившееся противоречие российского права и некоторых норм права международного, со всей очевидностью проявило себя именно в контексте возможности двойного привлечения граждан России к разным видам ответственности репрессивного характера. Так, исходя из правовой классификации преступления в российском законодательстве, ЕСПЧ признал, что область, определенная в нем как «административная», включает некоторые правонарушения, являющиеся по своей природе преступными, но слишком малозначительными, чтобы рассматриваться в рамках уголовного судопроизводства. Подобный подход был положен в основу удовлетворения иска С. Золотухина против России, оспаривавшего законность привлечения его к уголовной ответственности с вынесением оправдательного приговора (ввиду недоказанности вины) по факту хулиганства, последовавшего вслед за применением к нему мер административной ответственности за то же деяние как за мелкое хулиганство. Назначенный арест за мелкое хулиганство, в совершении которого истец был признан виновным, ЕСПЧ посчитал «мерой уголовно-правового характера» и указал, что осуждение имело «уголовную» основу по смыслу ст. 4 Протокола 7¹. Соблюдение международных стандартов и выполнение решений международных организаций не может и не должно быть «слепым», в противном случае мы можем отказать правовой системе России в праве на обладание особенными отличительными национальными чертами, что вряд ли приемлемо даже в условиях процесса глобализации. С другой стороны, указанный выше

прецедент создал правовую коллизию, поскольку оценка последствий его принятия может быть неоднозначной.

С одной стороны, он действительно заставляет задуматься о статусе административных правонарушений, которые по сути находятся в зоне «penal» и могут быть рассматриваемы как уголовные проступки по аналогии с правовой классификацией преступлений, принятой в ряде западных стран. Ведь фактически в результате решения Суда произошло своего рода «зачтение» административной ответственности в счет ответственности уголовной, что в известной степени уравнило их правовое значение. В результате в рамках отечественной правовой системы была поставлена под сомнение возможность привлечения к уголовной ответственности в том случае, если лицо уже привлечено к административной ответственности. Иначе – неотменное постановление о назначении административного наказания в соответствии с логикой решения Суда должно являться препятствием для начала уголовного преследования.

Однако дело в том, что системой российского законодательства административное производство вынесено за рамки уголовного и юридически то же самое «зачтение» административной ответственности в счет уголовной никакого уголовно-правового обременения повлечь за собой не может: виновный не признается преступником, не считается судимым, не претерпевает последствий применения мер уголовно-правового характера и т.д. Часть 2 ст. 6 УК РФ предусматривает запрет на повторное привлечение только к уголовной ответственности, не делая при этом никаких исключений для ответственности иных видов. Из этого следует: Уголовный кодекс прямо не отвергает возможности двойного привлечения лица к разным, но сопоставимым видам ответственности. И в этом можно увидеть некоторое рассогласование с обозначенной выше позицией ЕСПЧ.

Точно так же и, по нашему мнению, верно регулирует данный вопрос УПК РФ, п. 4 ч. 1 ст. 27 которого прямо не запрещает возбуждать по факту совершения престу-

● ¹ Сергей Золотухин против России: постановление Большой Палаты от 10 февраля 2009 г. // Бюл. Европейского Суда по правам человека. 2009. № 6. С. 64 – 65.

пления сразу несколько процессуальных производств. По крайней мере, сначала административного или дисциплинарного, а затем – уголовного. Частично обратная ситуация регулируется в административном праве: согласно п. 7 ст. 24.5 КоАП РФ наличие постановления о возбуждении уголовного дела в отношении лица по тому же факту совершения противоправных действий (бездействия) является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении. То есть КоАП РФ запрещает возбуждать административное производство вслед за уголовным. Но даже с учетом этого положения полагаем возможным утверждать, что п. 4 ч. 1 ст. 27 УПК РФ не является «пробельным», а критика этого положения входила бы в определенное противоречие с международно признаваемыми принципами всестороннего, полного и объективного рассмотрения (исследования) фактов правонарушений. Поэтому допущение УПК РФ возможности последовательного возбуждения административного и уголовного процессуальных производств является целесообразным, но легитимность двойного привлечения лица к сопоставимым видам ответственности за одно и то же правонарушение сомнительна. Для того чтобы более убедительно обосновать свою позицию и доказать ее непротиворечивость, обратимся к анализу российского законодательства, регулирующего дисциплинарную ответственность.

Как показало исследование, существующая в национальном праве специфика – допущение разноотраслевых процессуальных производств по одному правонарушению – в полном объеме проявляет себя, и в этом случае проблемная область дублирования уголовной ответственности с дисциплинарной ничуть не меньше, чем ее же с административной.

Известно, что особенности привлечения субъекта к дисциплинарной ответственности всегда связаны с его правовым или организационно-управленческим статусом. В связи с этим применительно к отдельным категориям субъектов дисциплинарная и

уголовная ответственность имеют гораздо больше общего, чем может показаться на первый взгляд.

Так, дисциплинарное производство в отношении сотрудников органов внутренних дел осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 342-ФЗ). В отличие от ст. 34 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» Закон № 342-ФЗ в ч. 1 ст. 49 иначе трактует нарушение служебной дисциплины, не включая в его дефиницию условие отграничения от административного правонарушения или уголовного преступления. Более того, ч. 2 ст. 15 этого Закона устанавливает общее правило (за рядом исключений), согласно которому сотрудник органов внутренних дел за совершение административного правонарушения несет дисциплинарную ответственность, что в известной степени уравнивает эти виды ответственности, а значит, и принудительную силу их мер.

Еще более интересное обстоятельство выясняется, если проследить связь между дисциплинарной ответственностью сотрудников правоохранительных органов и характером нарушений, за которые она применяется. Наше исследование показало, что сотрудники органов внутренних дел, других служб привлекаются к этому виду ответственности за два вида нарушений: нарушения служебной дисциплины, которые представляют собой дисциплинарные проступки, посягающие на отношения организационно-управленческой деятельности органа или учреждения (ч. 1 ст. 49 Закона № 342-ФЗ и абз. первый ст. 34 Положения о службе в органах внутренних дел, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23.12.1992 № 4202-1), и грубые нарушения служебной дисциплины (соответственно ч. 2 ст. 49 Закона № 342-ФЗ и абз. второй ст. 34 Положения о службе в органах внутренних дел) – деяния, содержащие признаки пре-

ступления, нарушающие правовые властотношения, но в силу малозначительности не являющиеся общественно опасными. Применительно к сотрудникам полиции речь идет о таких из них, которые связаны с нарушениями прав и свобод человека и гражданина, причинением вреда общественным отношениям (п. 4 – 6 и 9 – 10 ч. 2 ст. 49 Закона № 342-ФЗ). А вот официальная отчетность ФСИН России называет их нарушениями законности и учитывает в их числе запрещенные связи со спецконтингентом, незаконное лишение или предоставление прав осужденным, изменение условий содержания осужденных, водворение в ШИЗО и т.д. Грубые нарушения служебной дисциплины сами по себе очень тесно связаны с преступлениями. В правоприменительной практике нередко одни и те же нарушения могут расцениваться и как дисциплинарные проступки, и как преступления. Иногда наличие общественной опасности в таких деяниях суд усматривает, учитывая количество эпизодов правонарушающей деятельности.

Тесная связь между дисциплинарной и административной ответственностью сотрудников правоохранительных органов, а равно их дисциплинарными проступками и преступлениями определяет и соответствующее отношение к дисциплинарным мерам взыскания. Дисциплинарная (а по сути – административная) ответственность рассматриваемой категории лиц вполне, таким образом, может быть соотнесена с уголовной в контексте рассмотренного выше судебного прецедента ЕСПЧ.

Развитие в отечественной законодательной практике представлений о «двойной» ответственности сотрудников правоохранительных органов весьма показательны. В Дисциплинарном уставе органов внутренних дел, утвержденном в свое время Указом Президиума Верховного Совета СССР от 03.05.1984 № 128-ХІ², было закреплено, что «лица рядового и начальствующего состава, подвергнутые дисциплинарному взысканию, не освобождаются от привлечения к уголовной ответственности, если

в их действиях содержатся признаки состава преступления». Такое положение существовало несмотря на то, что данный нормативный документ запрещал привлечение сотрудника два раза к дисциплинарной ответственности за один проступок. Иначе говоря, принцип запрета «двойной» ответственности рассматривался как моноотраслевой и понимался как исключение параллельного или повторного производства лишь по привлечению к одному и тому же виду ответственности.

Сочетание мер дисциплинарной и уголовной ответственности, применяемых к сотрудникам органов внутренних дел, допускается и современным законодательством. Положение о службе в органах внутренних дел (ст. 34) исключает возможность возбуждения параллельных разноотраслевых производств только на начальном этапе разбирательства. Вместе с тем законодательство не предоставляет ответа на вопрос, что делать с дисциплинарной и уголовной ответственностью в случае обнаружения в деянии сотрудника признаков преступления после наложения дисциплинарного взыскания. Это дает все основания к распространению на указанные случаи известного принципа «разрешено все, что не запрещено законом».

В рассматриваемом контексте интересна и ст. 51 Закона № 342-ФЗ, прямо допускающая возможность применения к сотруднику ОВД дисциплинарной ответственности наряду с уголовной, – в ч. 6 указанной статьи закреплено право наложения дисциплинарного взыскания в течение месяца со дня вынесения окончательного решения по уголовному делу (при этом не уточняется ни характер такого решения, ни его основания). Итак, получается, что Закон о полиции предлагает определиться с видом производства (дисциплинарное или уголовное) лишь на начальном этапе, а применительно к ситуациям, когда сделать этого не удалось, Закон № 342-ФЗ в ст. 51 допускает возможность дублирования дисциплинарной ответственности и уголовной.

Сложившуюся правовую ситуацию можно было бы оправдать особенностями ме-

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1984. № 19. Ст. 342.

ханизма привлечения к ответственности сотрудников правоохранительных органов, так как виды дисциплинарных взысканий, применяемых к сотрудникам органов внутренних дел, по своему содержанию сопоставимы с видами уголовного наказания (ст. 44 УК РФ), а сопоставимые виды либо не применяются вовсе (как, например, административный арест, назначение которого исключается ст. 2.4 КоАП РФ), либо применяются в общем административном, а не дисциплинарном порядке (прежде всего, имеется в виду наказание в виде штрафа). Однако всякие оправдательные аргументы становятся неубедительными, если принимать во внимание уже обозначенную выше тесную связь между дисциплинарной и уголовной ответственностью данной категории лиц.

Результатом сложившегося в законодательной и правоприменительной практике положения стало формирование такого механизма привлечения сотрудников правоохранительных органов к уголовной ответственности, при котором не происходит аннулирования дисциплинарных взысканий, наложенных за те же правонарушения ранее, отсутствует их учет при назначении уголовного наказания. Также и нормативные правовые акты, регулирующие вопросы привлечения сотрудников правоохранительных органов к дисциплинарной ответственности, отдельно не предусматривают обстоятельства, исключающие дисциплинарное производство. Одним из таких обстоятельств мы предлагаем считать вынесение обвинительного приговора судом. Отметим, что в законодательном регулировании и правоприменительной практике привлечения к дисциплинарной (административной) ответственности и осужденных, и военнослужащих существуют точно такие же проблемы.

Возвращаясь к вопросу рассогласования практики ЕСПЧ и действующего российского законодательства в части возможности возбуждения уголовного дела (преследования) по факту, уже нашедшему свое разрешение в рамках административного или дисциплинарного производства,

отметим, что есть два основных пути его решения.

Первый – наложение запрета на уголовное преследование лица после привлечения его к административной или дисциплинарной ответственности вплоть до отмены соответствующего постановления в установленном законом порядке. Следование по данному пути означало бы принятие широкого толкования принципа запрета «двойной» ответственности и потребовало бы принятия следующих мер: а) замены слова «преступление» в норме ч. 1 ст. 50 Конституции Российской Федерации на слово «правонарушение»; б) исключения из нормы ч. 2 ст. 6 УК РФ слова «уголовная»; в) дополнения п. 4 ч. 1 ст. 27 УПК РФ после слов «...вступившего в законную силу приговора» словами «неотмененного постановления о привлечении лица к административной или дисциплинарной ответственности...». Такое решение привело бы российское законодательство в соответствие с практикой ЕСПЧ и, на первый взгляд, сняло бы существующее противоречие. Однако правоприменительная практика в связи с таким подходом может приобрести немало проблем.

Невозможность начать уголовное преследование при неотмененном постановлении о привлечении лица к административной ответственности будет препятствовать адекватному правовому реагированию на совершенное деяние, которое вполне может оказаться общественно опасным. Подобный дополнительный барьер в силу коррупционной составляющей, халатности или же некомпетентности сотрудников правоохранительных органов запустит процесс латентизации преступлений. Время, которое уйдет на отмену постановления, позволит преступнику скрыть следы преступления, повлиять на свидетелей, уничтожить доказательства, наконец, просто скрыться от правосудия. И совсем нелепой окажется необходимость возмещения виновному лицу теперь уже ущерба, причиненного применением того или иного административного наказания в условиях, когда есть все основания для возбуждения уголовного дела.

Все это может выглядеть довольно внушительно, существенно осложнять уголовное производство и причинять значительный вред общественным отношениям.

В связи с этим более практичным представляется иное решение рассматриваемой проблемы, а именно – допущение законом возможности возбуждения уголовного дела, начала уголовного преследования лица даже в том случае, если оно уже наказано в административном или дисциплинарном порядке. Такому варианту отдали предпочтение и большинство опрошенных нами сотрудников правоохранительных органов. При этом подходе правоохранительный механизм будет освобожден от излишних процессуальных процедур.

Так, в случае вынесения судом обвинительного приговора виновное лицо будет привлечено к уголовной ответственности, меры которой должны будут поглотить назначенное ранее административное наказание или дисциплинарное взыскание: срочные и имущественные их виды зачтутся, иные, не соотносящиеся с видами уголовного наказания, будут отменены судом, пусть даже и с возможным возмещением лицу причиненного от них ущерба.

Вынесение же судом оправдательного приговора не всегда будет означать неизбежность решения об отмене административного наказания и ликвидации иных наступивших в результате его применения последствий. В связи с вынесением такого приговора административная ответственность будет подлежать аннулированию, если только будет доказана невиновность, непричастность или отсутствие самого события правонарушения, о чем уже говорилось ранее и что, кстати, точно так же может быть подтверждено в рамках начала самостоятельного административного производства. Наличие же таких реабилитирующих оснований, как отсутствие состава преступления, обстоятельств, исключающих преступность и наказуемость деяния, отсутствие заявления потерпевшего по делам частного и частно-публичного обвинения не подрывает легитимность постановления о наложении на лицо адми-

нистративного наказания, если оно было вынесено в установленном законом порядке. Другими словами, прекращенное по этим основаниям уголовное дело (уголовное преследование) не будет означать, что административное производство должно быть аннулировано.

Подводя итоги изложенному выше, в качестве основных выводов полагаем возможным предложить следующие:

1. Российское законодательство в силу сложившейся исторической традиции и системы права склонно регулировать презумпцию запрета на двойное привлечение к репрессивным видам ответственности в моноотраслевом значении (в рамках одной и той же отрасли законодательства). Это не всегда соответствует международной правовой традиции.

2. Нормативные правовые акты, регулирующие уголовную, административную и дисциплинарную ответственность граждан России, должны быть приведены в соответствие с гетероотраслевым значением международно признаваемого принципа *non bis in idem* с соблюдением того условия, что возникшее в связи с совершением лицом преступления отношение уголовной ответственности не может и не должно прекращаться при применении не адекватных содеянному административного наказания или дисциплинарного взыскания. Это значит, что наложение административного наказания или дисциплинарного взыскания не может служить обстоятельством, исключающим уголовное преследование лица за совершение того же деяния.

3. Российское законодательство прямо не запрещает (и не должно запрещать) возбуждение уголовного дела и начало уголовного преследования лица в случае, если после наложения административного наказания или дисциплинарного взыскания выяснится, что совершенное лицом деяние содержит признаки состава преступления. Отсутствие такого запрета является криминологически обоснованным и не противоречит принципу, закрепленному ч. 2 ст. 6 УК РФ. И в этом смысле возбуждение нового, более сурового по своему значению про-

цессуального производства будет служить цели определения характера и вида возникшего отношения ответственности.

4. Нормативные правовые акты, регулирующие привлечение граждан России к административной и дисциплинарной ответственности, заставляют правоприменителя определяться с видом процессуального производства только на начальном этапе разбирательства. Вопросы же зачета наложенных ранее административных наказаний и дисциплинарных взысканий при определении уголовной ответственности за тот же акт правонарушающего поведения или их аннулирования никак не регулируются. Правоприменительная практика данный вопрос также игнорирует, поскольку законность, например, ранее примененного дисциплинарного взыскания не ставится под сомнение. В результате лицо оказывается привлеченным к двум видам ответственности за одно преступление. Подобная непоследовательность законодателя создает правовое неравенство, которое необходимо устранить.

5. Соблюдать запрет на двойное привлечение к ответственности в российском праве поможет принятие следующих, в том числе законодательных, мер:

дополнение п. 7 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ указанием на вступивший в законную силу

обвинительный приговор суда как на обстоятельство, исключающее производство по делу об административном правонарушении. По аналогии с КоАП РФ с учетом предлагаемого дополнения предусмотреть в УИК РФ, а также в соответствующих дисциплинарных уставах отдельные статьи, закрепляющие обстоятельства, исключающие дисциплинарное производство;

создание в уголовном законодательстве правового механизма, позволяющего при вынесении обвинительного приговора судом зачитывать ранее наложенное административное наказание или дисциплинарное взыскание в счет избираемого вида уголовного наказания при их сопоставимости. Несопоставимые уголовному наказанию меры административной или дисциплинарной ответственности должны быть аннулированы, а причиненный гражданину в результате их применения ущерб – возмещен в полном объеме.

Предлагаемый правовой механизм преодоления «двойной» ответственности окажется, таким образом, саморегулирующимся и будет функционировать при соблюдении условия «двойное процессуальное производство не значит двойная ответственность» в пределах принципа *non bis in idem*.



***Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации
подготовлена и издана книга:***

Выявление нарушений законодательства о противодействии коррупции средствами прокурорского надзора: методич. рекомендации / [Т.Л. Козлов и др.]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2012. – 108 с.

В методических рекомендациях рассмотрены предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, типичные выявляемые и латентные нарушения законов в сфере противодействия коррупции, вопросы организации и методики проверок, проводимых в рамках прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

Работа подготовлена в целях повышения эффективности деятельности прокуроров при осуществлении проверок соблюдения требований законодательства о противодействии коррупции.



Игорь Вадимович
ГЛАДКОВ

УДК 343.16

кандидат филологических наук

О деятельности органов прокуратуры в ФРГ (опыт стажировки в Баварском государственном министерстве юстиции и защиты прав потребителей)

Основными функциями органов прокуратуры в Федеративной Республике Германии являются: 1) производство следствия по уголовным делам, 2) поддержание обвинения в суде и 3) надзор за приведением приговоров в исполнение¹. В ФРГ нет отдельного закона о прокуратуре, правовой основой ее деятельности являются, в первую очередь, Уголовно-процессуальный кодекс ФРГ (далее – УПК ФРГ) и Закон о судоустройстве, которые наделяют органы прокуратуры обширными и важными полномочиями. Размещаются прокуратуры, как правило, при окружных судах², земельных верховных судах (генеральные прокуратуры в федеральных землях); федеральная прокуратура находится в непосредственной близости от Верховного суда ФРГ в г. Карлсруэ.

Органы прокуратуры в Германии относятся к исполнительной ветви власти и входят в состав министерств юстиции земель. Генеральные прокуратуры федеральных земель подчинены земельным министерствам юстиции, которые осуществляют надзор за их деятельностью. Министр юстиции зем-

ли вправе давать указания, в том числе устные, генеральному прокурору в отношении любого расследуемого дела.

После получения информации о подозрении в совершении преступления прокуратура в соответствии со ст. 160 УПК ФРГ «Предварительное расследование» обязана провести расследование и принять решение о выдвигании публичного обвинения в суд. При этом прокуратура обязана установить все фактические обстоятельства дела, как изобличающие, так и оправдывающие подозреваемое лицо (ч. 2 ст. 160 УПК ФРГ)³. Именно поэтому в юридическом сообществе получило широкое распространение выражение из доклада известного немецкого юриста Франца фон Листа, сделанного им на заседании Берлинского юридического общества в 1901 г., в котором прокуратура была названа «самой объективной в мире инстанцией»⁴.

Для осуществления первой и основной своей функции – *производства следствия по уголовным делам* – прокуратура имеет право требовать предоставления информации от всех учреждений (ч. 1 ст. 163 УПК ФРГ), а также проводить любые следственные действия самостоятельно либо уполномочивать на это органы полиции (ч. 1 ст. 161 УПК ФРГ). Некоторые стандартные

¹ Исключение составляют приговоры по делам несовершеннолетних (в сфере ювенального права); в этих случаях ответственность за приведение приговора в исполнение лежит на судах первой инстанции.

² В соответствии со ст. 141 Закона о судоустройстве при каждом суде должна находиться прокуратура. Однако почти всегда прокуратуры находятся при земельных судах. Исключение составляют Берлин и Франкфурт-на-Майне, где при участковых судах созданы особые участковые прокуратуры.

³ Meyer-Gossner Lutz. Strafprozessordnung. Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergaenzende Bestimmungen. München: Verlag C.H.Beck, 2010. S. 764.

⁴ List Franz von. Vortrag im Berliner Anwaltsverein am 23. März 1901. DJZ 1901. S. 180.

полномочия прокуратуры по вопросам ведения следствия получили в УПК ФРГ особую детализацию. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 110b УПК ФРГ, регламентирующей применение скрытых дознавателей (скрытых агентов), привлечение такого агента к оперативно-розыскным мероприятиям разрешается только после вынесения соответствующего постановления прокуратуры. В исключительных случаях, когда решение прокуратуры не может быть получено своевременно, мероприятие с участием скрытого агента можно проводить безотлагательно; проведение мероприятия должно быть завершено, если прокуратура в течение трех рабочих дней не вынесла постановление. Однако многие следственные действия осуществляются только при условии удовлетворения ходатайства прокурора судом, что, например, предусмотрено ч. 2 ст. 110b в случаях: 1) если мероприятия с использованием скрытых агентов проводятся в отношении конкретного лица; 2) при проникновении скрытого агента в закрытое жилище⁵. Статус и полномочия специального следственного судьи, в компетенции которого, как правило, находится удовлетворение таких ходатайств, установлены нормами ст. 162 и 169 УПК ФРГ. Следственные судьи в соответствии с УПК ФРГ – это судьи, которые вправе принимать решения по вопросам, регламентирующим вмешательство в основные конституционные права подозреваемых, например проведение обыска, прослушивание средств связи, арест. Такие судьи, как правило, являются судьями по уголовным делам соответствующего суда.

Прокуроры выезжают на место преступления только в некоторых случаях, например при проведении масштабных обысков или если совершено особо тяжкое преступление. В подавляющем большинстве дел следственные действия выполняются другими органами, осуществляющими уголовное преследование, прежде всего полицией по поручению прокурора (ст. 152 Закона о судеустройстве) либо с условием обязательного уведомления органов прокуратуры

⁵ Meyer-Gossner Lutz. Op. cit. S. 451–452.

(например, при задержании подозреваемого в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 163b)⁶. Так как органы прокуратуры фактически не располагают кадрами для производства оперативно-розыскных мероприятий, прокуратуру в Германии часто называют «голова без рук».

По преступлениям небольшой и средней тяжести полиция ведет расследование, как правило, около 10 недель, а затем передает дело в прокуратуру. Прокурор принимает решение, проводить ли дополнительные следственные действия либо считать следствие законченным и в этом случае прекращать дело или выдвигать государственное обвинение в суд. Именно поэтому прокуратуру считают в Германии «госпожой следствия».

В прокуратурах Германии установлено дежурство прокуроров, осуществляемое семь дней в неделю круглосуточно с применением мобильной связи. Задачами дежурных прокуроров является немедленное реагирование на все неотложные ситуации, оперативное руководство действиями полиции, в том числе в нерабочее время (когда дежурный прокурор находится вне рабочего места), прежде всего, в случаях, когда необходимо применение ареста (ст. 112 УПК ФРГ), обыска (ст. 102, 103, 105 УПК ФРГ), снятие информации с каналов связи (ст. 108 УПК ФРГ), обеспечение доказательств по делу (забор крови для анализа, произведение вскрытия). Служащие полиции также имеют право обратиться к дежурному прокурору с любым вопросом по каждому неотложному делу. Обучение прокуроров методам осуществления этой специфической деятельности является одним из важнейших направлений в учебно-методических комплексах повышения квалификации прокуроров, которые ежегодно реализуются земельными министерствами юстиции.

Прокуратура наделена значительными полномочиями при осуществлении надзора за проведением скрытых оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ). Например, при необходимости снятия информации с каналов связи (ст. 100a УПК

⁶ Meyer-Gossner Lutz. Op. cit. S. 808 – 809.

ФРГ)⁷ только прокуратура может внести представление в суд для вынесения судебного решения, а в исключительных случаях выносит соответствующее постановление сама, однако это постановление в течение трех дней должно быть подтверждено судебным решением (ч. 1 ст. 100b УПК ФРГ). В дальнейшем информация, полученная таким способом и не представляющая интереса для следствия, должна быть уничтожена под контролем прокурора (в соответствии с ч. 1 ст. 160 и ч. 8 ст. 101 УПК ФРГ). Прокурор также контролирует выполнение п. 12 ч. 4 ст. 101 УПК ФРГ по уведомлению лиц, в отношении которых были проведены скрытые оперативно-розыскные мероприятия, а также иных лиц и организаций, с которыми были зафиксированы переговоры⁸. При этом прокурору важно помнить, какие лица либо организации могут *не* быть уведомлены о проведении ОРМ (это публичные лица, иные лица в случае незначительного ущерба их частной жизни, call-центры компаний, предоставляющих массовые услуги, и др.).

Законом о снятии информации с каналов связи от 21 декабря 2007 г. внесен ряд изменений в УПК, УК, Закон о судоустройстве и иные законодательные акты ФРГ⁹, расширен перечень преступлений, при расследовании которых допустимо снятие информации с каналов связи, а также учтены процессуальные нормы прослушивания переговоров при помощи таких нестандартных электронных приборов, как IMSI-Catcher (симулятор ячейки сотовой связи, ст. 100i УПК ФРГ), электронная фоторамка. В среде немецких процессуалистов идут дискуссии об уточнении норм, закрепляющих возможность контроля переговоров на различных ресурсах сети Интернет, в частности переговоров с помощью системы SKYPE.

⁷ В ч. 2 ст. 100a перечислены составы преступлений (в соответствии с УК ФРГ и иными законами), при расследовании которых разрешено применение прослушивания каналов связи. Важно, что основанием для применения такого оперативно-розыскного мероприятия является наличие только подозрения в совершении преступления.

⁸ Списки таких лиц и организаций представляются прокурору органами полиции.

⁹ URL: <http://www.buzer.de> (дата обращения: 17.05.2012).

Другим актуальным вопросом оперативно-розыскной деятельности является возможность осуществления контроля со стороны правоохранительных органов за местоположением транспортного средства с помощью специальных sim-карт, встроенных в электронное оборудование автомобиля автопроизводителем¹⁰. Министерство юстиции и защиты прав потребителей Баварии заключило с концерном BMW соглашение о сотрудничестве в данной сфере незамедлительно после того, как такие sim-карты появились на автомобилях этой баварской марки.

Контроль каналов связи представляет собой серьезное вмешательство в конституционные права граждан и поэтому находится под особым контролем прокуратуры. Часто при проведении ОРМ в этой сфере возникает много вопросов. В Баварии при земельном управлении криминальной полиции с целью оказания помощи сотрудникам правоохранительных органов по правильному применению законов был открыт специализированный справочно-информационный центр.

Создание в Европе Шенгенской зоны и развитие общеевропейской транспортной системы в сферу особого внимания прокуратуры включило правонарушения и преступления на транспорте. В каждой прокуратуре функционирует специализированный отдел по работе с правонарушениями и преступлениями на транспорте. Очень часто лица, совершающие такие правонарушения и преступления, находятся в состоянии алкогольного опьянения либо под воздействием наркотических средств. Статистика правоохранительных органов ФРГ по правонарушениям на транспорте, совершенным мужчинами в возрасте в среднем 21 – 24 года и женщинами в возрасте 40 лет в состоянии алкогольного опьянения (алкоголь в крови в среднем 1,61 – 1,62 промилле), показывает серьезные достижения в снижении по-

¹⁰ Такими sim-картами оснащаются, например, подушки безопасности автомобилей – в случае срабатывания автоматически оповещается авторизованный центр поддержки клиентов.

казателей преступности в этом секторе за 1999 – 2009 гг. (см. таблицу). Число преступлений, повлекших смертельный исход, снизилось на 57%.

Показатели	1999 г.	2009 г.
Число правонарушений и преступлений	27 375	17 434
Число преступлений, повлекших смертельный исход	1022	440

При расследовании этих правонарушений и преступлений ключевыми моментами, на которые должен обращать внимание прокурор, являются: выполнение процессуальной нормы, состоящей в разъяснении лицу его прав (ст. 114b УПК ФРГ), обеспечение доказательств (опрос свидетелей, забор крови для анализа, документальное оформление телесных повреждений и ущерба транспортным средствам), взаимодействие со страховыми компаниями, работа с подозреваемыми, не владеющими немецким языком, проверка иностранных водительских удостоверений. Нередки случаи, когда лица, в Германии лишённые водительского удостоверения на определённый срок, получают новые водительские удостоверения в других странах Евросоюза. В Германии и других странах Евросоюза создано около 30 совместных центров по сотрудничеству органов полиции, пограничной и таможенной служб. Основными задачами таких центров являются ускорение обмена оперативной информацией между полицейскими, пограничными и таможенными органами, в том числе по определению легитимности иностранных документов в Германии, при осуществлении уголовного преследования и проведении оперативно-профилактических мероприятий, а также укрепление персональных контактов между сотрудниками всех приграничных правоохранительных служб. Центры располагаются, как правило, на бывших пограничных КПП на границах стран Евросоюза (германо-французский

центр в г. Кель, создан в 1999 г.; германопольский центр в г. Свиго, создан в 2008 г.; германо-чешский центр в г. Петровице, создан в 2007 г.). Органы прокуратуры всех государств Евросоюза активно взаимодействуют с названными центрами.

Наряду с производством следствия прокуратура в соответствии со ст. 152 УПК ФРГ¹¹ обладает функцией *поддержания обвинения* по всем уголовно наказуемым делам при наличии достаточных на то оснований.

В связи с нарастанием экстремистской угрозы в Российской Федерации представляют интерес действия органов прокуратуры ФРГ по уголовным делам экстремистской направленности, которые были изучены в Научно-исследовательском институте Макса Планка (г. Фрайбург, земля Баден-Вюртемберг) в 2010 – 2011 гг.¹² Прокуратурой было выдвинуто обвинение в суд в 59% случаев (71 из 120 изученных дел, по которым полицией было проведено следствие). По 35 делам (29%) производство было прекращено.

В 14 (12%) случаях прокуратура вынесла постановление о наказании. Такое постановление выносится при условии признания обвиняемым своей вины и с его согласия, без выдвижения обвинения в суд (на основании ст. 407 УПК ФРГ¹³), и требует согласия суда. В этих случаях на основании изучения фактических обстоятельств рассмотрение дела судом было признано нецелесообразным, и вместо этого вынесено постановление о наказании (денежный штраф, изъятие, уничтожение либо приведение в негодность имущества, выплата денежной компенсации в пользу юридического лица, лишение права на управление транспортным средством и др.). По остальным 35 (29%) делам соответствующими прокуратурами производство было прекращено.

Решения по прекращению производства по делам органами прокуратуры были вынесены по различным основаниям: не было подтверждено обвинение в совершении

¹¹ Meyer-Gossner Lutz. Op. cit. S. 701.

¹² Glet A. Sozialkonstruktion und strafrechtliche Verfolgung von Hasskriminalität in Deutschland. Berlin, 2011. S. 309.

¹³ Meyer-Gossner Lutz. Op. cit. S. 1511.

преступления – из-за недостаточности собранных доказательств. Вторая причина – малая общественная опасность деяния.

Примером являются, в частности, конкретные уголовные дела¹⁴, по которым было прекращено производство. Обстоятельства первого дела таковы: в момент совершения преступления обвиняемый находился на дискотеке. Во время завязавшейся словесной перепалки он стал наносить оскорбления националистического характера охраннику – этническому турку. Последовала драка. Затем обвиняемый поднял правую руку для нацистского приветствия и прокричал «зиг хайль». Производство по делу было прекращено на основании ч. 1 ст. 153 УПК ФРГ¹⁵. Приведем некоторые ключевые формулировки из постановления прокуратуры о прекращении производства по этому уголовному делу: «Общественный интерес к уголовному преследованию по этому делу отсутствует. Вину можно охарактеризовать как небольшую... На основании данных об обвиняемом (он к уголовной ответственности ранее не привлекался) можно сделать вывод, что ведение в отношении него следствия уже будет достаточной мерой для предупреждения совершения им новых преступлений... Кроме того, в момент совершения преступления обвиняемый находился в состоянии алкогольного опьянения, есть неопровержимые основания полагать, что он был спровоцирован, последствия «нацистского приветствия» были незначительны».

В другом случае группа обвиняемых в момент совершения преступления в пивной отмечала юбилейную дату. По причине того, что эти лица находились в состоянии сильного алкогольного опьянения, хозяин заведения – албанец по происхождению – отказался подавать им спиртное. Обвиняемые стали оскорблять хозяина. Один из обвиняемых продолжал провоцировать потерпевших, подняв руку для нацистского приветствия, и дважды прокричал «зиг хайль». Эта провокация привела к потасовке между обвиняемыми и потерпевшими. Производство

по делу было квалифицировано прокуратурой как «ссора в месте общественного питания» и на основании ч. 1 ст. 153 УПК ФРГ прекращено. Ниже приводим выдержки из соответствующего постановления прокуратуры: «Выдвижение обвинения в отношении любого из обвиняемых нецелесообразно, так как не установлено, что кто-либо из участников драки наносил другим лицам опасные телесные повреждения. Относительно состава преступления, предусмотренного ст. 86а УК ФРГ¹⁶, прокурором установлено, что обвиняемый действовал «по причине спонтанного гнева и находился в состоянии алкогольного опьянения».

Интересно, что при расследовании таких дел важным фактором являлось, находились ли обвиняемые во время совершения преступления в состоянии алкогольного опьянения и, следовательно, могли ли они в полной мере осознавать свои действия. В 25 делах (32%) состояние алкогольного опьянения было признано смягчающим обстоятельством согласно ст. 21 Уголовного кодекса ФРГ (далее – УК ФРГ) «Обстоятельства, смягчающие вину»¹⁷.

Однако состояние алкогольного опьянения не во всех случаях признавалось смягчающим вину обстоятельством. В судебном решении по одному из дел речь шла даже о *преднамеренном* полном опьянении, что было учтено при назначении судом наказания (ст. 323а УК ФРГ «Полное опьянение»)¹⁸. В 21 деле (27%) судом установлено, что обвиняемые находились в состоянии алкогольного опьянения, однако суд не посчитал возможным признать это обстоятельство смягчающим.

Важно подчеркнуть, что, вопреки распространенному мнению, прокуратура не обязана всеми силами стремиться к осуждению обвиняемого. Напротив, прокуратура обязана не допустить обвинительный уклон уголовного преследования.

Прокуратура в Германии является в со-

¹⁶ Статья 86а УК ФРГ «Использование символики антиконституционных организаций».

¹⁷ Fischer T. Strafgesetzbuch und Nebengesetze. München: Verlag C.H.Beck, 2010. S. 175.

¹⁸ Ibid. S. 2245.

¹⁴ Glet A. Op. cit. S. 214.

¹⁵ Meyer-Gossner Lutz. Op. cit. S. 706.

ответствии со ст. 451 УПК ФРГ и ст. 4 Положения об исполнении наказаний органом по надзору за исполнением наказаний¹⁹ и постепенитенциарному надзору. Эта функция включает в себя надзор за исполнением вступивших в законную силу судебных решений (ст. 449 УПК ФРГ), в том числе по уплате денежных штрафов и иным платежным обязательствам²⁰, проверку сроков вступления самих судебных решений в законную силу, отбытия сроков, назначенных по совокупности либо добавочно, амнистий и решений о помиловании, замены лишения свободы на принудительное лечение. В соответствии со ст. 27 Положения об исполнении наказаний прокуратура также отвечает за явку лиц, в отношении которых судом назначено наказание в виде лишения свободы, но еще находящихся на свободе, в тюрьмы для отбытия наказания; она контролирует вид и длительность отбытия наказания на предмет соответствия приговору, а также вопросы изъятия, использования либо уничтожения орудий преступления, краденого имущества и т.п.

В соответствии с ч. 1 ст. 68 УК ФРГ наряду с наказанием в виде лишения свободы (на срок не менее 6 месяцев) и при наличии опасности совершения осужденным новых преступлений судом может быть назначен надзор за таким лицом. Целью надзора является помощь осужденному и наблюдение за ним после отбытия им наказания.

Для координации усилий органов юстиции, судов и полиции в области надзора за лицами, отбывшими наказание за тяжкие сексуальные преступления, в октябре 2006 г. в Управлении полиции Мюнхена была создана специальная база данных HEADS. В этом электронном ресурсе сосредоточены данные о таких лицах, обладающих: 1) исключительной степенью опасности; 2) очень высокой степенью опасности; 3) средней степенью опасности. Прокуратура информирует об освобождении та-

¹⁹ URL : [http : www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund](http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund).

²⁰ В соответствии со ст. 459с УПК ФРГ в случае неуплаты назначенного судебным решением штрафа лицу назначается наказание в виде лишения свободы на определенный срок.

ких заключенных из тюрем центральное бюро HEADS и передает в базу данных всю необходимую для дальнейшей работы полиции документацию. Затем информация направляется в уполномоченные отделы полиции, которые определяют необходимые полицейские меры контроля, осуществляемые в координации с назначенным судом режимом надзора, мерами помощи условно осужденным, а также условия взаимодействия с районными администрациями и органами попечения о несовершеннолетних.

Вне области уголовного права прокуратура в Германии обладает властными полномочиями лишь в нескольких случаях. Например, по административным делам, предусмотренным ст. 115 (противоправная связь с осужденным) Закона о нарушениях общественного порядка и ст. 20 (уплата пени) Закона о предоставлении правовых услуг, прокуратура согласно ст. 36 Закона о нарушениях общественного порядка является полномочной инстанцией.

В гражданском праве прокуратура задействована в производстве по делам о признании лица умершим в соответствии с ч. 2 ст. 16, ст. 22, ч. 1 ст. 30 Закона о безвестном отсутствии. Кроме того, федеральная прокуратура и генеральные прокуратуры земель представляют Федерацию и федеральные земли в гражданских процессах по искам к государственной судебной казне. В 1998 г. было отменено участие органов прокуратуры в бракоразводных процессах.

Библиографический список

1 *Fischer T.* Strafgesetzbuch und Nebengesetze. – München : Verlag C.H.Beck, 2010. – 2544 s.

2 *List Franz von.* Vortrag im Berliner Anwaltsverein am 23. – März 1901. – DJZ 1901.

3 *Glet A.* Sozialkonstruktion und strafrechtliche Verfolgung von Hasskriminalität in Deutschland. – Berlin, 2011. – 345 s.

4 *Meyer-Gossner Lutz.* Strafprozessordnung, Gerichtsverfassungsgesetz, Nebengesetze und ergaenzende Bestimmungen. – München : Verlag C.H.Beck, 2010. – 2328 s.



Надежда Владимировна
ПАВЛОВСКАЯ

УДК 343.57
+343.976

Криминологические и уголовно-правовые аспекты коррупции, связанной с незаконным оборотом наркотиков, в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы

Анализ состояния и проблем квалификации связанных с незаконным оборотом наркотиков коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, актуален в связи с необходимостью активизации борьбы с коррупцией и незаконным оборотом наркотиков в стране.

В местах лишения свободы содержится значительное число потребителей наркотиков: ежегодно за преступления, предусмотренные ст. 228 – 234 УК РФ, осуждаются к лишению свободы более 50 тыс. человек¹. Немедицинское потребление наркотиков распространяется и внутри исправительных учреждений. Уголовно-исполнительная система Российской Федерации превратилась из средства предупреждения наркомании в источник ее распространения².

На 1 января 2010 г. в России на диспансерном учете по поводу заболевания наркоманией состояли 62,04 тыс. осужденных и лиц, содержащихся в следственных изоляторах, тогда как лечебно-исправительных учреждений для больных наркоманией в настоящее время в стране всего девять³.

¹ По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации (форма 10.1).

² Иванов С.А. Наркотическая преступность в России: уголовно-правовые, криминологические и уголовно-исполнительные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 5–6.

³ См.: Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утв. распоряже-

Очевидно, что современная уголовно-исполнительная система (далее – УИС) не может обеспечить надлежащее лечение всем содержащимся в местах лишения свободы лицам, страдающим наркотической зависимостью.

Анализ практики назначения уголовного наказания за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, показывает, что лишение свободы потребителям наркотиков, как правило, назначается судом в случаях сформировавшейся серьезной зависимости (как правило, это потребители таких «тяжелых» наркотиков, как героин или дезоморфин).

О широком распространении немедицинского потребления наркотиков в исправительных учреждениях свидетельствует то, что ежегодно осужденные в период отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы совершают новые преступления, связанные с наркотиками. Эти лица занимают одно из первых мест наряду с лицами, совершившими преступления, предусмотренные ст. 313 и ст. 321 УК РФ. Причем если в 2008 г. лица, осужденные во время отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы за совершение преступлений, предусмотренных ст. 228 – 234 УК РФ, занимали третье место после осужденных по ст. 313 и ст. 321 УК РФ (17,7%), а в 2009 г. – второе (21,8%), то в 2010–2011 гг. – первое (28,5% и 23,3%). Кроме того, следу-

нием Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-п // СЗ РФ. 2010. № 43. Ст. 5544.

ет отметить, что их число на протяжении указанных лет возрастало, тогда как общее количество осужденных в этот же период снижалось (табл. 1).

Аналогичные негативные тенденции проявляются и в изменениях обстановки в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов (далее – ПФРСИ), где при резком снижении в 2008 – 2010 гг. общего числа осужденных за совершение преступлений в период содержания под стражей наблюдается значительный рост удельного веса числа лиц, осужденных за совершение преступлений, связанных с наркотиками (табл. 2).

Наличие постоянного спроса на наркотики является одним из факторов, обуславливающих широкую распространенность связанных с незаконным оборотом наркотиков коррупционных преступлений, совершаемых сотрудниками УИС.

При этом необходимо выделить следующие виды таких преступлений: 1) сбыт наркотиков осужденным, совершенный должностным лицом УИС с использованием своего служебного положения (п. «б» ч. 3 ст. 228¹ УК РФ); 2) иные действия с наркотиками, например посредничество в приобретении осужденными наркотических средств за взятку (ч. 5 ст. 33, ст. 228, ст. 290 УК РФ).

Таблица 1

Динамика числа лиц, осужденных за совершение преступлений во время отбывания уголовного наказания в виде лишения свободы в исправительных учреждениях⁴

Год	Всего осуждено лиц	Осуждено по ст. 228–234 УК РФ		Осуждено по ст. 313 УК РФ		Осуждено по ст. 321 УК РФ	
		Общее число	Удельный вес, %	Общее число	Удельный вес, %	Общее число	Удельный вес, %
2008	1017	181	17,7	242	23,7	260	25,5
2009	765	167	21,8	154	20,1	253	33
2010	763	218	28,5	144	18,8	122	15,9
2011	626	146	23,3	132	21	123	19,6

Таблица 2

Динамика числа лиц, осужденных за совершение преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, во время содержания под стражей в следственных изоляторах и ПФРСИ

Годы	Всего осуждено лиц	Осуждено по ст. 228–234 УК РФ	
		Общее число	Удельный вес, %
2008	93	19	9,6
2009	56	11	19,6
2010	58	21	36,2
2011	46	9	19,5

⁴ Данные статистической формы Генеральной прокуратуры Российской Федерации 555 «П» за 2008–2010 гг., 516 «УИС» за 2011 г.

Несмотря на то что масштабы наркопотребления в местах лишения свободы весьма значительны, выявление и уголовное преследование коррумпированных должностных лиц УИС осуществляются не на должном уровне.

Оценить степень распространенности коррупции в рассматриваемой сфере в настоящее время затруднительно, так как полные статистические данные по этому вопросу отсутствуют. Так, при анализе данных формы 590 ГИАЦ МВД России нельзя установить, сколько сотрудников органов и учреждений уголовно-исполнительной системы получили взятки в связи с совершением незаконных действий с наркотиками. Имеющиеся формы статистической отчетности о преступлениях в сфере незаконного оборота наркотиков не содержат также данных о том, сколько сотрудников уголовно-исполнительной системы и сотрудников других правоохранительных органов совершили незаконные действия с наркотиками без цели сбыта (ст. 228 УК РФ).

В настоящее время имеются данные⁵ лишь по первому указанному виду коррупции в рассматриваемой сфере – о числе сотрудников правоохранительных органов, в том числе УИС, совершивших преступления, предусмотренные п. «б» ч. 3 ст. 228¹ УК РФ. Так, в 2008 – 2011 гг. к уголовной ответственности за совершение таких коррупционных преступлений были привлечены 57 сотрудников УИС. При этом в 2008 – 2009 гг. они занимали второе место после сотрудников органов внутренних дел, а в 2010 – 2011 гг. – первое.

Ежегодно в 2008 – 2011 гг. сотрудники УИС, принимавшие участие в незаконном сбыте наркотиков, выявлялись всего в двух субъектах Федерации – в Республике Татарстан и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. При этом здесь было осуждено незначительное число лиц, совершивших во время отбывания лишения свободы преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков. В то же время велико количество субъектов Федерации (Республика Бурятия, Вологодская, Кемеровская,

Новосибирская области, Приморский, Забайкальский край)⁶, где указанные сотрудники УИС выявлялись не так регулярно. При этом в Новосибирской области в 2009 – 2011 гг. ежегодно отмечались наиболее высокие по стране показатели числа осужденных, совершивших во время отбывания наказания в виде лишения свободы преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков.

Статистическая форма 590 ГИАЦ МВД России, содержащая сведения о числе сотрудников правоохранительных органов, в отношении которых осуществлялось уголовное преследование за совершение преступлений, предусмотренных п. «б» ч. 3 ст. 228¹ УК РФ, была введена в действие с 2008 г. Однако нельзя утверждать, что ранее такого явления в стране не существовало. На распространенность совершения этого вида коррупционных преступлений среди сотрудников УИС давно обращалось внимание в научной литературе. Так, по данным исследования, проведенного более 10 лет назад А.А. Майоровым, сотрудники исправительных колоний являлись одними из основных поставщиков наркотиков осужденным, содержащимся в местах лишения свободы (так ответили 68,8% сотрудников исправительных колоний), находясь на втором месте после знакомых осужденных (93,7%). Среди путей поступления наркотиков в исправительные колонии респонденты в первую очередь назвали переброс через ограждение (69,2%), а затем пронос через КПП для прохода личного состава (60,5%)⁷. Автор делает вывод об «уже устоявшейся широкой коррупции в среде работников ИК, активно входящих в коммерческие контакты с родственниками или

⁶ См. данные формы 590 ГИАЦ МВД России. Единичные случаи выявления сотрудников УИС, совершивших преступления, предусмотренные п. «б» ч. 3 ст. 228¹ УК РФ, отмечались в Белгородской, Челябинской, Тамбовской, Сахалинской, Ивановской, Томской, Ярославской областях, Республике Коми, Москве. В иных регионах Российской Федерации в указанный период не было выявлено ни одного сотрудника УИС, совершившего названные преступления.

⁷ См.: Майоров А.А. Наркотизм в исправительных учреждениях: монография. СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2001. С. 62–63.

⁵ См. данные формы 590 ГИАЦ МВД России.

друзьями осужденных, с одной стороны, и наркодельцами – с другой»⁸.

Особую тревогу вызывают данные исследований, проведенных в последние годы. Так, по мнению Д.А. Стальмаховича, некоторые представители администрации исправительных учреждений принимают участие в формировании устойчивых преступных групп, создаваемых для совершения преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков: они используют свое служебное положение, превышают должностные полномочия и злоупотребляют ими, создавая каналы проникновения в учреждения запрещенных предметов, а для обеспечения собственной безопасности ими поддерживаются внеслужебные отношения с представителями других, в том числе надзирающих, органов⁹.

Проведенный нами анализ судебной практики¹⁰ свидетельствует, что в настоящее время широкое распространение получило такое коррупционное преступление, как пособничество в приобретении осужденными наркотиков, которое совершается коррумпированными должностными лицами исправительных учреждений за материальное вознаграждение. При этом вознаграждение, получаемое ими за пронос наркотиков осужденным, как правило, составляет 1 – 2 тыс. руб. Максимальный размер вознаграждения, по данным исследования, – 15 тыс. руб.

В основном преступления были совершены младшими инспекторами, инспекторами, начальниками отрядов. Абсолютное

⁸ Майоров А.А. Указ. соч. С. 23.

⁹ См.: Стальмахович Д.А. Феномен коррупции, влияющей на противодействие наркопреступности в учреждениях уголовно-исполнительной системы Камчатского края // Современные проблемы противодействия наркопреступности и распространению наркомании в Азиатско-Тихоокеанском регионе: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. 28–29 апреля 2010 г. Хабаровск, 2010. С. 92.

¹⁰ Нами изучались приговоры судов всех субъектов Федерации в отношении сотрудников органов и учреждений ФСИН России, опубликованные на Интернет-портале ГАС «Правосудие» в 2010 – 2011 гг., всего найдено 30 таких приговоров; сообщения Следственного комитета Российской Федерации о расследовании преступлений коррупционной направленности, опубликованные в 2008 – 2010 гг. на официальном Интернет-сайте комитета; доклады прокуроров субъектов Федерации о результатах работы за 2008 – 2010 гг.

большинство осужденных за доставку наркотиков в ИУ составляли мужчины (всего 3 женщины из 30 осужденных).

Пронос наркотиков осужденным за взятку существенно отличается от сбыта наркотиков должностным лицом УИС с использованием своего служебного положения. Так, согласно п. 13 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.06.2006 № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» под незаконным сбытом следует понимать любые способы возмездной либо безвозмездной передачи наркотиков другим лицам (продажу, дарение, обмен, уплату долга, дачу взаймы и т.д.), а также иные способы реализации. В то же время действия посредника в сбыте или приобретении наркотиков следует квалифицировать как соучастие в их сбыте или в приобретении в зависимости от того, в чьих интересах (сбытчика или приобретателя) действует посредник.

Таким образом, если инициатива передачи наркотиков исходила от самого сотрудника УИС, то он совершает сбыт, если от продавца (лица, передающего наркотики осужденному через сотрудника УИС) – то пособничество в сбыте, а если от осужденного – то пособничество в приобретении без цели сбыта.

Однако поскольку для совершения рассматриваемого преступления сотрудником исправительного учреждения используются его служебные полномочия, а в ст. 228 УК РФ в качестве самостоятельного квалифицирующего обстоятельства «использование служебного положения» не выделено, то содеянное квалифицируется по совокупности преступлений. Такая позиция соответствует научному толкованию уголовного закона, выраженному в некоторых комментариях к УК РФ. Так, А.И. Чучаев и Б.В. Волженкин отмечают, что в случаях совершения должностными лицами с использованием своих полномочий таких деяний, в составах которых (основном либо квалифицированном) не предусмотрена

возможность их совершения должностными лицами, содеянное квалифицируется по совокупности преступлений¹¹.

Обращает на себя внимание отсутствие единообразной судебной практики рассмотрения таких дел. Результаты проведенного нами исследования свидетельствуют, что суды дают различную уголовно-правовую оценку таким деяниям сотрудников исправительных учреждений, квалифицируя их сразу по двум или трем статьям УК РФ.

Так, одни суды оценивают такие действия как пособничество осужденному в приобретении наркотиков без цели сбыта и злоупотребление должностными полномочиями (ч. 5 ст. 33 и ст. 228, 285 УК РФ). Например, так квалифицировал Нижнекамский городской суд Республики Татарстан действия младшего инспектора группы надзора отдела безопасности И., который по просьбе осужденного за денежное вознаграждение в 1 тыс. руб. пытался пронести в жилую зону учреждения героин общим весом 2,560 г. Он был признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 5 ст. 33, ч. 3 ст. 30, ч. 2 ст. 228, а также ч. 1 ст. 285 УК РФ. Ему было назначено наказание в виде четырех лет лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии общего режима¹².

Другие суды оценивают подобные действия как пособничество в незаконном приобретении наркотических средств без цели сбыта, превышение должностных полномочий, получение взятки за незаконные действия (ч. 5 ст. 33, ст. 228, 286, ч. 3 ст. 290 УК РФ). Например, приговором Асиновского городского суда Томской области от 21.07.2008 младший инспектор отдела безопасности одной из исправительных колоний в Томской области З. был признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 286; ч. 3 ст. 30, ч. 5 ст. 33, ч. 1 ст. 228; ч. 3 ст. 30,

ч. 2 ст. 290 УК РФ. З. по просьбе осужденного Б. пытался пронести на режимную территорию исправительной колонии наркотическое средство героин. За свои незаконные действия он намеревался получить от осужденного вознаграждение в сумме 10 тыс. руб.¹³

При этом каждая из приведенных позиций судов имеет свои обоснования. Так, согласно п. 15 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» под использованием должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы следует понимать совершение таких деяний, которые хотя и были непосредственно связаны с осуществлением должностным лицом своих прав и обязанностей, однако не вызывались служебной необходимостью и объективно противоречили как общим задачам и требованиям, предъявляемым к государственному аппарату и аппарату органов местного самоуправления, так и тем целям и задачам, для достижения которых должностное лицо было наделено соответствующими должностными полномочиями.

Пытаясь пронести наркотики осужденному, коррумпированный сотрудник исправительного учреждения использует в корыстных целях свои должностные полномочия – он пользуется правом доступа на территорию учреждения и непосредственно к заключенному.

Однако такая позиция не является бесспорной. В соответствии с п. 19 указанного постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации превышение должностных полномочий может выражаться, например, в совершении должностным лицом при исполнении служебных обязанностей действий, которые никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершать. Некоторые суды именно так понимают пронос на территорию исправительного

¹¹ См.: *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный)* / под ред. А.И. Чучаева. М.: КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 2010.

¹² Приговор Нижнекамского городского суда Республики Татарстан от 22.06.2010 по делу № 1-539/2010 опубликован на официальном сайте суда <http://nizhnekamsky.tat.sudrf.ru/> в сети Интернет в рамках ГАС «Правосудие».

¹³ Данные из докладной записки об итогах работы органов прокуратуры Томской области в 2008 г.

учреждения предметов, средств и вещей, которые заключенным запрещено иметь при себе, получать в посылках, бандеролях и передачах (например, мобильные телефоны, sim-карты, наркотики и др.).

Действительно, полномочий предоставлять осужденным запрещенные предметы ни у одного сотрудника исправительного учреждения нет и быть не может. Более того, прав на это не имеет никто: ни родственники, ни друзья или знакомые осужденных при свиданиях с ними не могут передавать им такие предметы, не могут посылать им такие предметы по почте в посылках и т.п.

Занимая такую позицию, суды также учитывают, что в соответствии с п. 19 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2000 № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» ответственность за дачу взятки не исключает одновременного привлечения к уголовной ответственности за действия, образующие самостоятельное преступление.

Определенные трудности возникают у судов и с определением момента окончания преступлений, совершаемых коррумпируемыми сотрудниками исправительных учреждений, проносящих осужденным наркотики. Довести задуманное преступление до конца, т.е. доставить осужденному наркотики, коррумпированному сотруднику УИС могут помешать другие добросовестные сотрудники исправительных учреждений – сотрудники оперативных служб или сотрудники КПП. При этом если сотрудник УИС был задержан еще до того, как зашел на территорию ИУ, то его действия надлежит квалифицировать как приготовление к преступлению. Если же он был задержан при попытке пронести наркотики на территорию ИУ (на охраняемую территорию или даже дальше – в жилую зону), то такие действия образуют уже покушение на преступление.

Иногда действия виновного ошибочно квалифицируются как оконченное преступление, тогда как преступление не было доведено до конца по не зависящим от сотрудника УИС обстоятельствам. Например,

младший инспектор отдела режима С. при попытке пронести наркотические средства на территорию ИУ был задержан в помещении КПП. При личном досмотре у него были обнаружены и изъяты наркотики. Тем не менее суд квалифицировал его действия как оконченное преступление и назначил ему наказание в виде лишения свободы сроком три года и два месяца с отбыванием в колонии общего режима¹⁴.

Учитывая сложность вопросов квалификации коррупционных преступлений сотрудников УИС, связанных с незаконным оборотом наркотиков, а также отсутствие на протяжении уже нескольких лет единого подхода к их решению, можно сделать вывод о необходимости разработки разъяснений Верховным Судом Российской Федерации.

Анализ судебной практики свидетельствует, что абсолютному большинству осужденных сотрудников УИС было назначено наказание в виде лишения свободы, причем большей части из них – реально. Сроки лишения свободы составляли от 1,5 до 8,5 лет; наиболее часто за доставку наркотиков в исправительные учреждения назначалось наказание в виде лишения свободы на срок свыше трех лет. Только в двух случаях суд назначил наказание, не связанное с лишением свободы: в одном случае назначен штраф 120 тыс. руб., в другом – ограничение свободы на 2 года с лишением права занимать должности в УИС на 4 года. Редко в качестве дополнительного наказания к лишению свободы назначался штраф (всего в трех случаях – штраф в размере 20, 30 и 80 тыс. руб.). Часто назначалось дополнительное наказание в виде лишения права занимать определенные должности (чаще всего это должности в правоохранительных органах либо только в системе ФСИН); срок лишения такого права составлял от полутора до четырех лет (чаще всего 2 – 3 года).

Анализ ежегодных докладов прокуроров субъектов Федерации об итогах рабо-

¹⁴ Приговор Кировского районного суда г. Астрахани от 14.07.2010 опубликован на официальном сайте суда <http://kirovsky.ast.sudrf.ru/> в сети Интернет в рамках работы ГАС «Правосудие».

ты за год показывает, что прокуроры неоднократно фиксировали именно такие деяния сотрудников УИС. Например, в докладной записке прокурора Алтайского края о результатах работы за 2010 г. сообщается о возбуждении уголовного дела по признакам преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 286, ч. 2 ст. 228, ч. 3 ст. 30 и ч. 2 ст. 290 УК РФ, в отношении заместителя начальника по безопасности и оперативной работе одной из исправительных колоний Ч., который по просьбе осужденного Ш. за денежное вознаграждение пытался передать ему сотовые телефоны, зарядные устройства и наркотические средства – гашиш и марихуану¹⁵.

О высокой латентности рассматриваемых преступлений сотрудников УИС свидетельствуют данные о проникновении коррупции в те подразделения исправительных учреждений, которые призваны выявлять и пресекать нарушения законности среди персонала исправительных учреждений. Так, в 2010 г. в Астраханской области рассматривалось уголовное дело в отношении старшего оперуполномоченного оперативного отдела ФБУ ЛИУ-7 УФСИН России по Астраханской области М. Он выдвинул требование в адрес лиц, в отношении которых им проводилась проверка по факту передачи наркотиков осужденному, о передаче ему 40 тыс. руб. в виде взятки за прекращение проводимой проверки¹⁶.

Результаты проведенного исследования свидетельствуют о распространенности в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы коррупции, связанной

с незаконным оборотом наркотиков. Коррупционные преступления в данной сфере обладают высокой степенью общественной опасности, а также существенной спецификой, кроме того, значительная их часть не отражается в государственной статистике. Можно сделать вывод о необходимости активизации работы правоохранительных органов по борьбе с проявлениями коррупции в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы, а также продолжения научных исследований данной проблематики.

Библиографический список

1 *Иванов С.А.* Наркотическая преступность в России: уголовно-правовые, криминологические и уголовно-исполнительные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 22 с.

2 *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. А.И. Чучаева.* – М.: КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 2010. – 1031 с.

3 *Криминология: учеб. для вузов / под общ. ред. А.И. Долговой.* – М.: НОРМА, 2005. – 912 с.

4 *Майоров А.А.* Наркотизм в исправительных учреждениях: монография. – СПб.: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2001. – 73 с.

5 *Стальмахович Д.А.* Феномен коррупции, влияющей на противодействие наркопреступности в учреждениях уголовно-исполнительной системы Камчатского края // *Современные проблемы противодействия наркопреступности и распространению наркомании в Азиатско-Тихоокеанском регионе: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. 28–29 апреля 2010 г.* – Хабаровск, 2010. – С. 90–96.

¹⁵ См.: докладная записка об основных направлениях деятельности органов прокуратуры Алтайского края в 2010 г.

¹⁶ См.: доклад об итогах работы прокуратуры Астраханской области за 2010 г.



Конференция в Красноярске

В августе 2012 г. в г. Красноярске под председательством Первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксмана прошла научно-практическая конференция по вопросам организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере.

В конференции приняли участие представители Управления по надзору за исполнением законодательства на транспорте и в таможенной сфере Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, работники транспортных прокуратур, приравненных к прокуратурам субъектов Российской Федерации, сотрудники правоохранительных органов на транспорте и таможенных органов, представители транспортных организаций.

В своем вступительном слове А.Э. Букман подчеркнул проверенную временем значимость транспортных прокуратур.

В течение двух дней обсуждались актуальные вопросы правоприменительной практики, проходил обмен мнениями и опытом применения новейших методик осуществления надзора. С докладом «Актуальные проблемы организации и осуществления надзора в условиях действия

Таможенного кодекса Таможенного союза» выступила заведующая отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в деятельности таможенных органов и на транспорте НИИ Академии Т.А. Диканова; темой доклада старшего научного сотрудника этого отдела О.В. Морозовой стали «Проблемы правоприменительной практики в сфере борьбы с уголовными преступлениями в таможенной сфере в связи с вступлением в силу Федерального закона от 07.12.2011 № 420-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Конференция завершилась работой круглого стола, в котором активное участие приняли сотрудники Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Особый интерес участников круглого стола вызвали вопросы, связанные с уголовно-правовой квалификацией контрабанды и уклонения от уплаты таможенных платежей, предварительного расследования уголовных дел об этих преступлениях.

На конференции выработаны конкретные предложения по совершенствованию уголовного, уголовно-процессуального и таможенного законодательства Таможенного союза.



Встреча с французскими коллегами

Во исполнение поручения Генерального прокурора Российской Федерации в Академии 7 сентября 2012 г. прошла встреча представителей Академии и Национальной школы магистратуры Франции.

С российской стороны во встрече приняли участие: ректор Академии О.С. Капинус, проректоры Ф.М. Кобзарев, С.В. Скляр, директор НИИ Академии А.Г. Халиулин; прокурор отдела международного сотрудничества управления международного права Главного управления международно-правового сотрудничества Генеральной прокуратуры Российской Федерации А.Д. Клеченова. С французской

стороны во встрече участвовали директор Национальной школы магистратуры Франции Ксавье Ронсен, заместитель директора Школы Изабель Пуэнсо, атташе по межведомственному сотрудничеству посольства Франции в России Сесиль Поливка.

В ходе встречи стороны обменялись информацией о деятельности и организации работы Академии и Школы, достигли договоренности о перспективах сотрудничества в сфере организации стажировок прокуроров Франции в Академии в целях изучения системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации прокуроров в Российской Федерации.



Круглый стол на тему «Противодействие коррупции в военной организации государства правовыми средствами»

Круглый стол на тему «Противодействие коррупции в военной организации государства правовыми средствами» состоялся в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 28 сентября 2012 г.

В работе круглого стола приняли участие специалисты из числа научного и профессорско-преподавательского состава Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, представители Главной военной прокуратуры, Правового департамента Министерства обороны Российской Федерации, Академии ФСБ России, а также сотрудники и аспиранты Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Свои доклады выступающие посвятили практике прокурорского надзора военных прокуроров в сфере противодействия коррупции, состоянию и перспективам развития правовых средств противодействия коррупции в военной организации государства, правовым основам проведения анти-

коррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов органов военного управления, антикоррупционным аспектам подбора кадров на должности военной службы.

Активная дискуссия состоялась по вопросам, связанным с оценкой эффективности применяемых правовых средств противодействия коррупции, с исследованием феномена коррупции как элемента криминального сопротивления деятельности по борьбе с преступностью в военной организации государства, необходимости и целесообразности введения новых правовых средств противодействия коррупции (контроля за расходами, личного поручительства, ротации, института информаторов), и по ряду других направлений совершенствования законодательства о противодействии коррупции.

Участниками круглого стола выработаны рекомендации, планируется издание сборника статей по заявленной проблематике.



О заседании Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств

В г. Киеве 2 октября 2012 г. под председательством Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки прошло очередное заседание Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников Содружества Независимых Государств, в котором приняли участие руководители генеральных прокуратур Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Таджикистана, Украины, а также представители Исполнительного комитета СНГ, Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

На заседании Совета была заслушана информация о выполнении программ сотрудничества государств – участников СНГ на 2011 – 2013 гг. по борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма, незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и противодействию наркомании, с торговлей людьми и незаконной миграцией, а также межгосударственной программы совместных мер борьбы с преступностью.

Руководители генеральных прокуратур государств – участников СНГ обсудили вопросы совершенствования сотрудничества в борьбе с коррупцией, надзорную практику в сфере защиты прав граждан, в особенности находящихся за пределами своего государства, на территориях государств – участников СНГ.

Учитывая важность сохранения и приумножения лучших традиций в органах и учреждениях прокуратуры, генеральные прокуроры учредили высшую награду Совета – нагрудный знак «Почетный прокурор стран СНГ» и медаль «За укрепление законности и правопорядка» как факт признания заслуг прокурорских работников и ветеранов органов и учреждений прокуратур государств – участников СНГ.

Участники заседания рассмотрели другие актуальные вопросы, приняли реше-

ния, направленные на развитие сотрудничества, поделились опытом прокурорской деятельности.

Решением Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ его Председателем вновь избран Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка.

Следующее заседание Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ запланировано на сентябрь 2013 года в Кыргызской Республике.

После окончания заседания Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ руководители делегаций были приняты Президентом Украины В.Ф. Януковичем. В ходе встречи обсуждалась роль Координационного совета в укреплении взаимодействия правоохранительных органов в рамках Содружества.

На следующий день, 3 октября 2012 г. в Национальной академии прокуратуры Украины под председательством ректора академии Е.Н. Блаживского состоялось совещание руководителей научных и образовательных учреждений генеральных прокуратур – членов Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ на тему: «Организация взаимодействия в рамках Научно-методического центра Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ».

В совещании приняли участие Генеральный прокурор Республики Беларусь А.В. Конюк, Исполнительный секретарь Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ Л.В. Ермолаев, руководитель Научно-методического центра Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ ректор Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации О.С. Капинус, начальник Научно-учебного центра Генераль-

ной прокуратуры Азербайджанской Республики Н.Г. Байрамов, директор Института повышения квалификации кадров органов прокуратуры, изучения проблем законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан им. С. Ескараева С.П. Турсинбекова, директор Школы прокуратуры Республики Армения Г.М. Саргсян, заместитель Председателя Исполнительного комитета – Исполнительного секретаря СНГ Т.И. Бузубаев, представитель Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ В.В. Бондуrowsкий.

На совещании с докладом выступила ректор Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации О.С. Капинус. В нем она обосновала предложения о внесении изменений в Положение о Научно-методическом центре Координационного сове-

та генеральных прокуроров государств – участников СНГ, о порядке формирования временных авторских коллективов для проведения научных исследований, об организации рабочих встреч (совещаний) руководителей научных и учебных заведений генеральных прокуратур стран СНГ на регулярной основе в период заседаний Координационного совета.

Участники совещания поддержали предложения ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, внеся в ходе дискуссии некоторые уточнения и дополнения.

Украинскими коллегами был обеспечен высокий уровень приема гостей, что позволило плодотворно провести все запланированные мероприятия в теплой и дружеской атмосфере.



Научно-практическая конференция на тему «Сотрудничество государств – участников СНГ в борьбе с коррупцией: проблемы и перспективы»

6–7 декабря 2012 г. в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации состоится научно-практическая конференция на тему «Сотрудничество государств – участников СНГ в борьбе с коррупцией: проблемы и перспективы», приуроченная к Международному дню борьбы с коррупцией. В рамках конференции предполагается проведение пленарных заседаний и работа в секциях. Планируется обсуждение проблем прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции; системы мер профилактики коррупции; возврата активов (имущества), полученных коррупционным путем; вопросов сотрудничества правоохранительных органов СНГ в расследовании преступлений коррупционной направленности.

В работе конференции примут участие представители прокуратур государств – участников СНГ и их научных и образовательных учреждений, а также Совета министров внутренних дел государств – участников СНГ, Совета руководителей органов безопасности и специальных служб государств – участников СНГ, Координационного совета руководителей органов налоговых (финансовых) расследований государств – участников СНГ, Совета командующих пограничных войск.

Адрес проведения конференции: г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1. Регистрация участников 6 декабря 2012 г. с 9.00., начало работы в 10.00.

Приглашаются все заинтересованные лица.

По итогам конференции планируется выпуск сборника материалов, в котором будут опубликованы тезисы докладов (выступлений) и статьи. Материалы необходимо представить до 29 декабря 2012 г. в электронной форме по адресу anticorr@list.ru. Решение о публикации присланного материала в сборнике принимается организа-

ционным комитетом по подготовке конференции.

Статьи аспирантов (соискателей ученой степени кандидата юридических наук) принимаются при наличии рецензии с рекомендацией к опубликованию от научного руководителя (кафедры, отдела, к которому прикреплен соискатель).

Требования к оформлению материалов:

объем – не более 9 страниц для статьи и не более 5 страниц для тезисов доклада (выступления) формата А4 с полями 2,5 см с каждой стороны;

шрифт Times New Roman, кегль 14, отступ абзаца 2,5;

межстрочный интервал полуторный;

выравнивание по ширине, возможно выделение части текста полужирным шрифтом, курсивом;

библиографические ссылки постраничные, оформленные в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5 – 2008, шрифт Times New Roman, кегль 10.

В сведениях об авторе должны быть указаны: фамилия, имя и отчество полностью; должность; ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), почетное звание (при наличии); контактный телефон (с указанием кода города); адрес электронной почты (при наличии).

Дополнительную информацию о конференции можно получить по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, дом 15, отдел проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственного строительства, государственной и муниципальной службы, борьбы с коррупцией НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, каб. 104, тел. (499) 255-06-05, факс (499) 256-54-63.

По вопросам организации и проведения конференции можно обращаться к сотрудникам отдела Бахареву Алексею Владимировичу или Красниковой Екатерине Всеволодовне.

Вступительные экзамены в аспирантуру

В Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации завершен прием аспирантов для обучения по очной и заочной форме.

Контрольные цифры приема аспирантов в 2012 г. на места, финансируемые за счет средств федерального бюджета, определены Генеральной прокуратурой Российской Федерации в количестве: 7 – по очной, 11 – по заочной форме обучения; на места с полным возмещением затрат – решением Ученого совета Академии в количестве: 5 – по очной, 9 – по заочной форме обучения.

Всего в Академию поступило 50 заявлений от желающих обучаться в аспирантуре Академии в г. Москве и аспирантуре Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии, из них 32 заявления – от работников органов и учреждений прокуратуры.

На очную форму обучения на места, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств федерального бюджета, общий конкурс составил 1,5 человека на место, на заочную форму – 2 человека на место. Конкурс на места с полным возме-

щением затрат на обучение составил 1,4 и 1,2 человека на место соответственно.

К вступительным экзаменам были допущены лица, показавшие хорошие результаты при написании вступительных рефератов по избранной научной специальности и успешно прошедшие собеседование.

В приеме вступительных экзаменов принимали участие представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации: К.А. Кашаев – заместитель начальника Главного управления по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами – начальник управления по поддержанию государственного обвинения, Л.Л. Кривко – начальник третьего зонального отдела Управления по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета Российской Федерации, что позволило поднять значимость экзаменов, стимулировать поступающих в аспирантуру к должной подготовке и к осмысленному подходу к выбору научной специальности, оценить готовность претендента к проведению научного исследования с точки зрения практического работника.



ЮБИЛЕИ



20 сентября 2012 г. – юбилей Аллы Христофоровны Казариной, почетного работника прокуратуры, доктора юридических наук, старшего советника юстиции, главного научного сотрудника отдела проблем организации прокурорской деятельности НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Биография А.Х. Казариной вмещает в себя богатый и интересный опыт успешной научной работы, практической, педагогической и общественной деятельности.

Алла Христофоровна работает в системе прокуратуры с 1964 г.

С 1971 г. и по сегодняшний день А.Х. Казарина трудится в учреждениях прокуратуры. Длительное время – во Всесоюзном институте по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности. В Академии А.Х. Казариной было поручено руководить отделом общих проблем теории прокурорского надзора.

Спектр научных интересов юбиляра огромен, но особенно глубоко они распространяются на проблемы защиты собственности от преступных посягательств, в том числе на борьбу с хищениями. А.Х. Казарина – признанный специалист в вопросах прокурорского надзора в новых условиях хозяйствования,

роли прокуратуры в укреплении законности в сфере экономики.

За время работы в НИИ А.Х. Казарина сформировалась как ученый в сфере прокурорского надзора. Ее научные труды отличают глубокая теоретическая проработка и наличие творческих идей. Ею опубликовано более 140 научных работ, подготовлены и изданы монографии «Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности)» и «Прокурорский надзор. Экономика. Законность». А.Х. Казарина принимает активное участие в подготовке ежегодных информационно-аналитических записок «Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры».

Алла Христофоровна Казарина – талантливый ученый-юрист, искренне преданный своему делу, ее отличают высокая эрудиция, новизна суждений, неординарность мышления. Она дисциплинирована, требовательна к себе и окружающим, пользуется заслуженным авторитетом в коллективе Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и в органах прокуратуры Российской Федерации.

За многолетнюю научную и педагогическую деятельность Алла Христофоровна награждена нагрудным знаком «За безупречную службу», медалью «За верность закону» I степени и Почетной грамотой Генерального прокурора Российской Федерации.

Признанный высокий авторитет в науке, чрезвычайная занятость не мешают оставаться юбиляру душевно щедрым, отзывчивым человеком, готовым оказать помощь и содействие. Пусть теплый, чистый и добрый свет Вашей благородной души согревает всех, кто имеет счастье быть Вашим другом, соратником, учеником!

Многих счастливых лет творческой деятельности желаем Вам, дорогая Алла Христофоровна!

Пусть накопленный жизненный опыт и мудрость помогут достичь Вам новых высот!!! Зная Вашу энергию и настойчивость, целеустремленность и работоспособность, эрудицию и профессионализм, умение найти верное решение самых сложных вопросов, верим, что для Вас станут реальностью самые заветные желания и самые недоступные вершины!

Пусть сохранится все хорошее, что есть в Вашей жизни, и преумножатся мгновения радости, любви и оптимизма. Желаем, чтобы Удача, Успех и Вдохновение были верными спутниками во всех Ваших начинаниях, а здоровье и благополучие – в ежедневной жизни!

*Коллектив Академии
Генеральной прокуратуры Российской Федерации*



3 октября 2012 г. исполнилось 60 лет Федору Михайловичу Кобзареву – проректору Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктору юридических наук, старшему советнику юстиции, почетному работнику прокуратуры Российской Федерации.

После окончания с отличием Свердловского юридического института в 1977 г. Федор Михайлович был принят в органы прокуратуры, работал старшим следователем, старшим помощником прокурора, заместителем прокурора и прокурором войсковых частей. Опытный и высококвалифицированный работник, обладающий организаторскими способностями и склонностью к научно-педагогической деятельности, в феврале 1998 г. он был назначен заведующим кафедрой организации труда и управления, а в июне 2007 г. – заведующим кафедрой государственной службы в органах прокуратуры и организации прокурорской деятельности Института повышения квалификации руководящих кадров Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В преподавательской деятельности особенно ярко проявился высокий профессионализм и творческий подход к делу Федора Михайловича.

За период его деятельности в должности заведующего кафедрой профессорско-преподавательским составом кафедры подготовлено свыше 100 научных, научно-методических и учебных работ, разработаны сценарии деловых игр. На кафедре была реализована идея очно-заочной формы повышения квалификации кадров прокурорских работников, состоящих в резерве для выдвижения на должности прокуроров городов и районов. За 1998 – 2010 гг. по этой программе повысили квалификацию свыше 1000 прокурорских работников.

Под руководством Ф.М. Кобзарева члены кафедры активно участвовали в проведении научно-практических конференций, семинаров, готовили отзывы на диссертации, выезжали в региональные прокуратуры для проведения занятий с практическими работниками. Кафедра стала инициатором в издании сборников тезисов выступлений слушателей на семинарах по обмену опытом.

В течение ряда лет Федор Михайлович являлся секретарем Ученого совета Института повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В 2007 г. Ф.М. Кобзарев успешно защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук. Им опубликовано более 70 научных трудов, в том числе монография «Проблемы взаимодействия прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства», пособия «Организация работы и управления в органах прокуратуры», «Организация работы с обращениями граждан в органах прокуратуры».

В августе 2010 г. Федор Михайлович возглавил отдел подготовки и повышения квалификации управления кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В конце 2011 г. Ф.М. Кобзарев был назначен на должность проректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В настоящее время является членом Ученого совета Академии, членом аттестационной комиссии.

За активную и добросовестную работу Федор Михайлович награжден нагрудным знаком «За безупречную службу», медалями «За верность закону» I степени и «290 лет прокуратуре России».

Дорогой Федор Михайлович! Желаем Вам доброго здоровья, интересной и творческой жизни, успехов, радости и благополучия!

*Коллектив Академии
Генеральной прокуратуры Российской Федерации*



21 октября 2012 г. исполнилось 75 лет заслуженному юристу Российской Федерации, почетному работнику прокуратуры Российской Федерации, доктору юридических наук, профессору, старшему советнику юстиции, главному научному сотруднику отдела проблем организации прокурорской деятельности НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации Валерию Петровичу Рябцеву.

В органах и учреждениях прокуратуры В.П. Рябцев работает с 1960 г. С 1974 г. В.П. Рябцев работает в Научно-исследовательском институте проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, занимая последовательно должности старшего, ведущего научного сотрудника, заведующего отделом, директора НИИ.

Валерий Петрович – человек творческий, инициативный, глубоко мыслящий. Он пользуется заслуженным авторитетом и признанием в кругах юридической общественности, научных учреждениях, учебных заведениях России и зарубежья. Командировался для работы советником генеральных прокуроров Монголии (1977 – 1978 гг.), Вьетнама (1980 г.), Кубы (1985 – 1988 гг.). За высокие результаты в оказании правовой помощи удостоен государственных наград этих стран: медалей Республики Монголия «Найрамдал», Республики Вьетнам «Дружба».

В.П. Рябцев занимает достойное место в ряду ведущих ученых страны, специализирующихся на проблемах прокурорского надзора, криминалистики, уголовного процесса. Он автор более 240 научных работ, в том числе монографий «Проблемы эффективности прокурорского надзора», «Прокуратура в системе национальной безопасности России», учебников «Прокурорский надзор», «Правоохранительные органы Российской Федерации». Валерий Петрович – один из разработчиков действующего Федерального закона о прокуратуре, концепции реформирования органов прокуратуры, в том числе действующих законов о государственной службе, концепции развития российской прокуратуры, Модельного закона о прокуратуре для стран СНГ.

Новизна, фундаментальность, многогранность и максимальная объективность работ Валерия Петровича, содержащиеся в них научно обоснованные выводы и рекомендации способствуют укреплению авторитета отечественной юридической науки в целом и прокурорского надзора в частности. Этим же целям подчинена его деятельность по воспитанию молодого поколения ученых-юристов – будущих хранителей юридического наследия России. Под научным руководством В.П. Рябцева подготовлены и успешно защищены более 20 диссертаций докторов и кандидатов юридических наук. По его учебникам постигают основы будущей профессии студенты всех юридических вузов России.

Свои глубочайшие знания В.П. Рябцев успешно применяет на практике, являясь членом Научного Совета при Совете Безопасности Российской Федерации. В течение длительного времени он входил в состав Научно-методического и Научно-консультативного советов Прокуратуры СССР и Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

За многолетнюю научную деятельность, большой вклад в дело укрепления законности и упрочения статуса российской прокуратуры В.П. Рябцев удостоен почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации», награжден государственными наградами: орденом Почета, медалью ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени; медалями «Ветеран труда», «Маршал Советского Союза Жуков» и ведомственными наградами – нагрудным знаком «За безупречную службу» и медалями «Ветеран прокуратуры», «290 лет прокуратуре России».

Дорогой Валерий Петрович, в свой юбилейный день рождения Вы полны сил, энергии, творческих и жизненных планов. Мы от всей души поздравляем Вас с юбилейной датой. Пусть не иссякнет на долгие годы Ваша творческая энергия во благо государства Российского. Желаем Вам крепкого здоровья, долгих и радостных лет жизни, больших творческих успехов и всех земных благ!

Мы от всей души поздравляем Вас с юбилейной датой. Пусть не иссякнет на долгие годы Ваша творческая энергия во благо государства Российского. Желаем Вам крепкого здоровья, долгих и радостных лет жизни, больших творческих успехов и всех земных благ!

Мы от всей души поздравляем Вас с юбилейной датой. Пусть не иссякнет на долгие годы Ваша творческая энергия во благо государства Российского. Желаем Вам крепкого здоровья, долгих и радостных лет жизни, больших творческих успехов и всех земных благ!

*Коллектив Академии
Генеральной прокуратуры Российской Федерации*



Информация для системы Российского индекса научного цитирования

Капинус Оксана Сергеевна, ректор Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
prok@msk.rsnet.ru

Андреев Борис Викторович, заведующий отделом Академии, кандидат юридических наук

Казарина Алла Христофоровна, главный научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент

Проблемы совершенствования внутрисистемной оценки работы органов прокуратуры

Статья продолжает серию публикаций, посвященных методологии и методике фундаментального научного исследования эффективности деятельности органов прокуратуры. В ней делаются научные выводы и дается оценка первым результатам исследования в данной области, которое проводится в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Ключевые слова: прокурорский надзор, работа прокурора, эффективность, качество, кластерный анализ, рейтинговый метод.

Бриллиантов Александр Владимирович, проректор Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
prok@msk.rsnet.ru

Понятие «злостное уклонение» в уголовном законе

Выявлены общие критерии злостного уклонения и сформулировано единое понятие злостного уклонения. Охвачены все направления его использования в законе, включая

Kapinus Oksana Sergeevna, Rector of Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Doctor of Laws, Professor
prok@msk.rsnet.ru

Andreev Boris Viktorovich, Head of the Section of Academy, Candidate of Laws

Kazarina Alla Khristophorovna, Head Researcher of the Research Institute Affiliated to Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Doctor of Laws, Assistant Professor

The Issues of Intersystem Evaluation Updating of the Prosecution Service Bodies' Performance

The article is a continuation of a series of publications dedicated to methodology and procedures of a fundamental research concerning the efficacy of the Prosecution Service bodies' activity. It presents academic deductions and it evaluates the first results of studies in this field that are conducted by Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation.

Key words: prosecutorial supervision, Prosecutor's work, efficacy, quality, cluster analysis, rating method.

Brilliantov Alexander Vladimirovich, Pro-Rector of Academy of the Prosecutor General's Office, Doctor of Laws, Professor
prok@msk.rsnet.ru

The Notion of "Malicious Dodging" in Criminal Law

The general criteria of "malicious dodging" have been revealed and a single notion of malicious dodging has been formulated. All law usage destinations are covered, including norms that regulate

нормы, регулирующие вопросы наказания, и нормы, где данная дефиниция использована в качестве составообразующего признака.

Ключевые слова: злостность, уклонение, злостное уклонение, повторность, официальное предупреждение, уважительные причины, длительность уклонения.

the issues of punishment as well as norms where this definition is used as a crime element-forming sign.

Key words: malignity, dodging, malicious dodging, repetition, official warning, valid reasons, length of dodging.

Бессарабов Владимир Григорьевич, заведующий отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
prok@msk.rsnet.ru

Предмет, объект и пределы прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина

В статье указывается на приверженность современной России строительству социального государства, обеспечивающего создание условий для достойной жизни, свободного развития человека и личности. Дается характеристика социальных прав человека и гражданина, осуществления прокурорского надзора в этой сфере правовых отношений. На основе теоретических исследований и практики деятельности органов прокуратуры автором определены недостаточно изученные предмет, объект и пределы прокурорского надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина.

Ключевые слова: прокурорский надзор, социальные права человека и гражданина, позиции теоретиков прокурорского надзора, пределы и объект надзора за соблюдением социальных прав.

Карпов Николай Николаевич, заведующий кафедрой Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент
nkarпов@ipkrk.comcor.ru

Прокурорский надзор за исполнением имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации

Bessarabov Vladimir Grigorievich, Head of Section of Research Institute Affiliated to Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Doctor of Laws, Professor
prok@msk.rsnet.ru

Subject, Object and Limits of Prosecutorial Supervision Over Observance of Human and Citizen's Social Rights

The article points to modern Russia's commitment to framing of a social state that will guarantee an arrangement of conditions for a decent standard of living, free development of a man and a personality. The contours of social rights of a man and a citizen are given as well as a realization of prosecutorial supervision in this sphere of legal relations. Basing on a theoretical research and a practical activity of Prosecution Service bodies, the author has defined a subject, an object and limits of prosecutorial supervision over observance of human and citizen's social rights – the items that have been not adequately studied yet.

Key words: prosecutorial supervision, social rights of a man and a citizen, view-points of theorists in the field of prosecutorial supervision, limits and the target of a supervision over observance of social rights.

Karpov Nikolai Nikolayevich, Head of Chair of Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Candidate of Laws, Assistant Professor
nkarпов@ipkrk.comcor.ru

Prosecutorial Supervision Over Observance of President of the Russian Federation's Decrees of Normative Nature

Рассматриваются вопросы о расширении пределов надзора прокуратуры, об указах Президента Российской Федерации, имеющих нормативный характер, о надзоре прокуратуры за исполнением указов Президента Российской Федерации.

Ключевые слова: пределы надзора прокуратуры, указы Президента Российской Федерации, нормативный характер.

The issues of broadening the limits of prosecutorial supervision, of President of the Russian Federation's Decrees of normative nature, of a prosecutorial supervision over implementation of Decrees of the President of the Russian Federation are examined.

Key words: limits of prosecutorial supervision, Decrees of President of the Russian Federation, normative nature.

Кондрат Иван Николаевич, профессор кафедры правового обеспечения управленческой деятельности МГИМО (У) МИД России, кандидат юридических наук
inkondrat@mail.ru

Kondrat Ivan Nikolaevitch, professor of the chair of lawful guarantee for management activity of MGIMO (University), Ministry of Foreign Affairs, Russian Federation, candidate of law
inkondrat@mail.ru

Пути совершенствования мер безопасности, принимаемых в отношении участников уголовного судопроизводства на этапе возбуждения уголовного дела

The ways of improvement of security's measures being accepted with regard to participants of the criminal legal proceedings on the stage of the criminal act submitting

В статье исследуется один из существенных элементов гарантий прав участников уголовного судопроизводства – принимаемые в отношении них меры безопасности. Установленные УПК РФ, такие меры являются одним из средств достижения цели и задач уголовного судопроизводства. На основе разработанного уголовно-процессуального понимания термина «безопасность лица в уголовном процессе» автор приходит к выводу о том, что законодательные пробелы применения мер безопасности на этапе возбуждения уголовного дела существенно осложняют их применение. В целях повышения эффективности мер, направленных на защиту жизни и здоровья потерпевших и свидетелей в связи с их участием в уголовном судопроизводстве на этапе возбуждения уголовного дела, обосновываются предложения об изменении отдельных норм УПК РФ.

Ключевые слова: цели и задачи уголовного судопроизводства, права участников уголовного судопроизводства, меры безопасности лица в уголовном процессе, нормы международного права, этап возбуждения уголовного дела, потерпевший, свидетель.

One of the essential elements of the guarantee of rights of the participants of the criminal legal proceedings—the measures of security being accepted with regard to them. Such measures being established by the criminal processing code of the Russian Federation are the means of achievement of the aim and the tasks of the criminal legal proceedings. On the basis of the criminal proceedings understanding of the term «the safety of individual in criminal proceedings» the author is coming to the conclusion that legislative gaps of using the measures of safety on the stage of the criminal act submitting essentially complicate their usage. For the purposes of the increasing of the effectiveness of the measures being directed to the protection of life and health of victims and witnesses in connection with their participation in criminal proceedings on the stage of the criminal act submitting the proposals of separate criminal processing code of the Russian Federation norms changing are substantiated.

Key words: aims and tasks of criminal legal proceedings; the rights of the criminal legal proceedings participants; measures of security of individual in the criminal proceedings; international rights norms; the stage of criminal act submitting; victim; witness.

Диканова Татьяна Александровна, заведующая отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук
prok@msk.rsnet.ru

Остапенко Владимир Иванович, советник Управления таможенных расследований и дознания Федеральной таможенной службы России
prok@msk.rsnet.ru

Некоторые вопросы уголовно-правовой квалификации незаконного перемещения через таможенную границу сильнодействующих веществ

Рассматриваются нормы таможенного законодательства Таможенного союза и Российской Федерации, применение которых необходимо при этой квалификации.

Ключевые слова: сильнодействующие вещества, перемещение через таможенную границу Таможенного союза, перемещение через государственную границу Российской Федерации.

Фильченко Андрей Петрович, докторант Академии Федеральной службы исполнения наказаний, кандидат юридических наук, доцент
apfilchenko@yandex.ru

«Двойная» ответственность за преступление в российском праве и пути ее преодоления

Автор обращается к проблеме «двойной» разноотраслевой ответственности за преступление, существование которой в российском праве обусловлено исторической традицией, непоследовательностью действующего законодательства, а также сложившейся правоприменительной практикой. Предлагаются пути совершенствования уголовного, административного и иного законодательства, позволяющие привести его в соответствие международно признаваемому правовому принципу non bis in idem.

Ключевые слова: отношение уголовной ответственности, «двойная» ответственность, уголовное преследование, наказание, взыскание.

Dikanova Tatiana Alexandrovna, Head of Section of Research Institute Affiliated to Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation, Doctor of Laws
prok@msk.rsnet.ru

Ostapenko Vladimir Ivanovich, Counselor of Department on Customs Investigation and Inquest of the Federal Customs Service of Russia
prok@msk.rsnet.ru

Some Issues of Criminal Law Classification of Potent Agents' Illegal Conveyance Across the Customs Border

The authors examine some norms of the Customs legislation of the Customs Union and the Russian Federation, the usage of which are necessary bearing in mind this classification.

Key words: potent agents, conveyance across the customs border of the Customs Union, conveyance across the national boundary of the Russian Federation.

Fil'chenko Andrew Petrovich, Doctoral Candidate of Academy of the Federal Service of Punishments Enforcement (the city of Ryazan'), Candidate of Laws, Assistant Professor
apfilchenko@yandex.ru

“Double” Liability for a Crime Envisaged in the Russian Law and the Ways to Overcome It

The author addresses the issue of double liability of different sectors for a crime, the existence of which in the Russian Law is stipulated by historical tradition and inconsistency of the acting legislation as well as by hands-on experience of law enforcement bodies. The ways of upgrading of the Criminal, Administrative and other legislation are proposed, and that will allow to harmonize it with internationally accepted legal principle “non bis in idem”.

Key words: legal relations of criminal liability, double liability, criminal prosecution, punishment, penalty.

Гладков Игорь Вадимович, заместитель заведующего лабораторией Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат филологических наук
prok@msk.rsnet.ru

О деятельности органов прокуратуры в ФРГ (опыт стажировки в Баварском государственном министерстве юстиции и защиты прав потребителей)

Рассматриваются основные направления деятельности органов прокуратуры в ФРГ, их функции, полномочия и особенности организации. Освещаются отдельные аспекты правоприменительной практики и подходы к решению актуальных вопросов деятельности правоохранительных органов в ФРГ. Статья написана по итогам стажировки в Баварском государственном министерстве юстиции и защиты прав потребителей.

Ключевые слова: органы прокуратуры, прокурор, следствие, уголовное дело, уголовное преследование, органы полиции.

Павловская Надежда Владимировна, научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
korsica@mail.ru

Криминологические и уголовно-правовые аспекты коррупции, связанной с незаконным оборотом наркотиков, в органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы

Рассматриваются состояние и тенденции коррупции, связанной с незаконным оборотом наркотиков, в органах и учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы. Анализируются судебная практика по делам о коррупционных преступлениях сотрудников уголовно-исполнительной системы, связанных с незаконным оборотом наркотиков, основные подходы к их квалификации.

Ключевые слова: незаконный оборот наркотиков, коррупция, уголовно-исполнительная система.

Gladkov Igor Vadimovich

Deputy Head of the Laboratory of the R.F. Prosecutor General's Office Academy, Candidate of Philology
prok@msk.rsnet.ru

On the Activity of the FRG Public Prosecution Bodies: Experience of Internship in Bavarian State Ministry of Justice and Protection of Consumers' Rights

The author of the article examines the main trends in activity of the F.R.G. Public Prosecution Service bodies, their functions, powers and peculiarities in their structure. Several aspects of the contemporary law enforcement practice and approaches to solving of urgent problems of the F.R.G. law enforcement offices' activity are also thrown light upon. The article is written basing on the outcomes of internship in Bavarian State Ministry of Justice and Protection of Consumers' Rights.

Key words: Public Prosecution Service bodies, Prosecutor, investigation, criminal case, criminal prosecution, police authorities.

Pavlovskaya Nadezhda Vladimirovna, Researcher of the Research Institute Affiliated to Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation
korsica@mail.ru

Criminological and Criminal Law Aspects of Corruption Linked With Illegal Drugs Traffic, in Agencies and Institutions of Penal System

The current situation and trends of corruption linked with illegal drugs traffic in agencies and institutions that enforce criminal penalties in the form of imprisonment are

examined. Judicial experience in cases of Penal System officers' corruption linked with illegal drugs traffic are analyzed, as well as the basic approaches to their classification.

Key words: illegal drugs traffic, corruption, Penal System.



BULLETIN
of the Academy of the R.F. Prosecutor General's Office
№ 5 (31) 2012

Contents

Theoretical Principles of Law

- Kapinus O.S., Andreev B.V., Kazarina A.Kh.** The Issues of Intersystem Evaluation Updating of the Prosecution Service Bodies' Performance.....3
- Brilliantov A.V.** The Notion of "Malicious Dodging" in Criminal Law 14

Activity of Prosecution Service Bodies

- Bessarabov V.G.** Subject, Object and Limits of Prosecutorial Supervision Over Observance of Human and Citizen's Social Rights 20
- Karpov N.N.** Prosecutorial Supervision Over Observance of President of the Russian Federation's Decrees of Normative Nature 26

Law Enforcement Experience

- Kondrat I.N.** The ways of improvement of security's measures being accepted with regard to participants of the criminal legal proceedings on the stage of the criminal act submitting..... 32
- Dikanova T.A., Ostapenko V.I.** Some Issues of Criminal Law Classification of Potent Agents' Illegal Conveyance Across the Customs Border..... 38
- Fil'chenko A.P.** "Double" Liability for a Crime Envisaged in the Russian Law and the Ways to Overcome It..... 45

Foreign Law

- Gladkov I.V.** On the Activity of the FRG Public Prosecution Bodies (Experience of Internship in Bavarian

- State Ministry of Justice and Protection of Consumers' Rights)..... 52

Young Scientist's Platform

- Pavlovskaya N. V.** Criminological and Criminal Law Aspects of Corruption Linked With Illegal Drugs Traffic, in Agencies and Institutions of Penal System..... 58

Scientific News

- The Conference in Krasnoyarsk 65
- The Meeting with French Colleagues 66
- Round Table «Combating corruption in the military organization of the state by legal means»..... 67
- On the Meeting of the Coordinating Council of Prosecutors General of the Commonwealth of Independent States..... 68
- The Scientific-Practical Conference on «Cooperation of States - the CIS Countries in the Fight against Corruption: Problems and Prospects» 70
- The Entrance Exams in The Graduate School 71

Jubilee

- Jubilee of A.Kh. Kazarina 72
- Jubilee of F.M. Kobzarev 73
- Jubilee V.P. Ryabtsev..... 74
- Information for the Russian Index of Scientific Citing..... 75