
**ЧЕЛОВЕК И ПРАВО -
XXI ВЕК**

**AN INDIVIDUAL AND THE LAW -
XXI CENTURY**

Альманах
*Института прокуратуры
Саратовской государственной юридической академии*

Saratov State Law Academy Institute of Prosecution
Аlманас

2021

*Выпуск 2
Часть 2*

*Issue 2
Part 2*

Издательство
Саратовской государственной юридической академии
“Saratov State Law Academy” Publishers

УДК 34(082)
ББК 67я43
Ч-39

Человек и право – XXI век : альманах Института прокуратуры Саратовской
Ч-39 государственной юридической академии / Саратовская государственная юриди-
ческая академия. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2021. – Выпуск 2 :
в двух частях.

ISBN 978-5-7924-1772-4

Часть 2. «Прокуратура России в XXI веке: стратегические задачи и пути
их реализации» : материалы I Международного юридического форума, посвященного
300-летию Прокуратуры России и 25-летию Института прокуратуры. – 324 с.

ISBN 978-5-7924-1774-8

УДК 34(082)
ББК 67я43

Корректор *Н. С. Добротворская*
Компьютерная верстка *О.А. Фальян*
Обложка *И.В. Ласкис*

Тем. план 2021 г.

Подписано в печать 25.11.2021. Формат 70x100^{1/16}.
Бумага офсетная. Гарнитура «Liberation». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 26,3. Уч.-изд. л. 15,9. Тираж 100 экз. Заказ № 26.

Издательство Саратовской государственной юридической академии.
410028, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства Саратовской государственной юридической
академии.
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

ISBN 978-5-7924-1774-8 (ч. 2)
ISBN 978-5-7924-1772-4

© Саратовская государственная
юридическая академия, 2021

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Спесивов Н.В. директор Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии, к.ю.н., доцент.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

Боярская Ю.Н. заместитель директора Института прокуратуры по научной работе Саратовской государственной юридической академии, к.ю.н., доцент.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Ильгова Е.В. ректор Саратовской государственной юридической академии, к.ю.н., профессор;

Белоусов С.А. проректор по научной работе, заведующий кафедрой теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н.;

Гулягин А.Ю. прокурор Тамбовской области, д.ю.н.;

Акимова М.А. судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, доцент кафедры международного права Саратовской государственной юридической академии, к.ю.н.;

Гончаров М.В. директор Института прокуратуры Уральского государственного юридического университета, к.ю.н., доцент;

Кондрашин В.В. директор Саратовского межрегионального центра профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих;

Соколов А.Ю. директор Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук, заведующий кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н, профессор.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Абанина Е.Н. профессор кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, к.ю.н., доцент;

Ананьева А.А. заведующий кафедрой гражданского права Российского государственного университета правосудия, д.ю.н.;

Амирбеков К.И. заведующий отделом научного обеспечения организации прокурорской деятельности НИИ Университета Прокуратуры РФ, государственный советник юстиции 3-го класса, д.ю.н.;

Афанасьев С.Ф. директор Института законотворчества, заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор, судья в отставке;

Балашова Е.Ю. профессор кафедры иностранных языков Саратовской государственной юридической академии, д.ф.н.;

Блинов А.Г. заведующий кафедрой уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;

Богачева Е.А. заместитель директора Института прокуратуры по социальной работе Саратовской государственной юридической академии, к.п.н.;

Варыгин А.Н. заведующий кафедрой прокурорского надзора и криминологии Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н, профессор;

- Воротников А.А.** профессор кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Ворошилова С.В.** профессор кафедры истории государства и права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Залужный А.Г.** профессор кафедры национальной безопасности Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, д.ю.н., профессор, старший советник юстиции;
- Заметина Т.В.** заведующий кафедрой конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Исаенкова О.В.** заведующий кафедрой гражданского процесса Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Ковалева Н.Н.** заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Комбарова Е.В.** доцент кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии, к.ю.н.;
- Коновалов И.Н.** профессор кафедры истории, политологии и социологии Саратовской государственной юридической академии, д.и.н., профессор;
- Лопашенко Н.А.** профессор кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор, заслуженный юрист РФ;
- Манова Н.С.** заведующий кафедрой уголовного процесса Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Титов А.А.** доцент кафедры организационно-аналитического обеспечения деятельности и управления в органах прокуратуры Университета Прокуратуры РФ, к.ю.н., юрист 1 класса;
- Покачалова Е.В.** заведующий кафедрой финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Пырков И.В.** профессор кафедры русского языка и культуры речи Саратовской государственной юридической академии, д.ф.н.;
- Радченко В.И.** профессор кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н., профессор;
- Соловых С.Ж.** заведующий кафедрой гражданского права Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н.;
- Шапиро Л.Г.** заведующий кафедрой криминалистики Саратовской государственной юридической академии, д.ю.н.

СОДЕРЖАНИЕ

- МАТЕРИАЛЫ I МЕЖДУНАРОДНОГО
ЮРИДИЧЕСКОГО ФОРУМА
**«ПРОКУРАТУРА РОССИИ
В XXI ВЕКЕ: СТРАТЕГИЧЕСКИЕ
ЗАДАЧИ И ПУТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ»**,
посвященного 300-летию
прокуратуры России и 25-летию
института прокуратуры
- Доклады и выступления
на пленарном заседании**
- Коновалов И.Н.**
13 Саратовская областная
прокуратура в годы Великой
Отечественной войны
(1941-1945 гг.)»
- Голубев И.П.**
21 Актуальность и эффективность
мер государственной поддержки
предпринимателей
в неблагоприятных
экономических условиях,
вызванных распространением
коронавирусной инфекции:
практика прокурорского надзора
- Варьгин А.Н.**
27 Роль органов прокуратуры
в борьбе с преступностью
- Спицин К.О.**
34 Трансформация прокуратуры РФ
в эпоху цифровизации
- ИСПОЛНЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**
- Асташкина Е.Н.**
40 К вопросу о высшем характере
прокурорского надзора
в современных условиях
- Афанасьев С.Ф., Борисова В.Ф.**
45 Участие прокурора в производстве
по административным делам
о присуждении компенсации
за нарушение права
на судопроизводство
в разумный срок
- Богатова Е.В.**
50 Риск-ориентированный подход
при осуществлении
прокурорского надзора
за исполнением законов
в сфере закупок
для государственных
и муниципальных нужд
- Борисова В.Ф.**
55 Роль прокурора
в делах о помещении
несовершеннолетних
в специальные
учебно-воспитательные
учреждения закрытого типа
- Букин Д.А.**
61 Особенности организации
прокурорского надзора
за соблюдением
законодательства
при проведении выборов
- Голопузова Е.А.**
68 Реализация полномочий
прокурора по судебной защите
прав граждан, общества
и государства
- Голубев И.П.**
74 Актуальные проблемы
надзорной деятельности
в сфере обеспечения исполнения
заказчиками обязанности
по оплате государственных
контрактов. Практика
привлечения виновных лиц
к административной
ответственности
по ст. 7.32.5, 15.15.10 КоАП РФ

- 80** Горюшина Ю.В.
Функция реагирования системы правотворческой деятельности на предложения прокурора по совершенствованию законодательства
- 89** Гусев И.А.
Участие органов прокуратуры в обеспечении единого правового пространства
- 96** Ельчанинова О.С.
Исполнение законодательства о защите прав и законных интересов несовершеннолетних, профилактики их гибели, в том числе в результате семейно-бытового насилия, защиты от физического и психического воздействия
- 102** Иванов А.А.
Соблюдение государственными и муниципальными служащими запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции
- 110** Кондрашин В.В.
Профессиональное обучение молодых специалистов органов прокуратуры
- 116** Коновалов А.В.
Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства о контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд
- 124** Рукавишников С.М.
Проблемы квалификации и доказывания нарушений в сфере государственных и муниципальных закупок
- 131** Севостьянов Р.А.
Индивидуальная воспитательная работа в отношении подростков с признаками диссоциального расстройства личности
- 138** Тюменева Н.В.
Правовое информирование и правопросветительская деятельность прокуратуры Российской Федерации в условиях цифровизации
- 143** Шандракова С.А.
Особенности прокурорского надзора в сфере противодействия распространению идеологии экстремизма и терроризма
- 146** Якушева С.Е.
Защита прав детей-сирот средствами прокурорского надзора как важнейшее направление деятельности прокуратуры
- ПРОКУРОР
В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**
- 152** Бекетова К.Г.
Правовая статистика в системе органов прокуратуры
- 159** Гаврилов Н.М.
Уголовно-правовая статистика. Проблемы учета преступлений и лиц, их совершивших
- 167** Грачёва О.А., Балабанов А.А.
Особенности рассмотрения уголовного дела судом апелляционной инстанции
- 172** Евдокимов А.И.
Основы правовой статистики. История возникновения правовой статистики в России и в мире
- 179** Иванов А.Н.
Обеспечение прав и законных интересов несовершеннолетних при производстве следственных действий: вопросы теории и практики

- 186** **Иванов А.А.**
Обеспечение участия прокуроров в рассмотрении районными судами уголовных дел с участием присяжных заседателей на примере прокуратуры Саратовской области
- 191** **Колдин С.В.**
Экстрадиция: проблемы правоприменения
- 197** **Лапунин М.М., Лапунина Е.В.**
О некоторых вопросах уголовно-правового обеспечения здоровья населения
- 206** **Лиходаев Е.Г.**
Прекращение уголовного дела в связи с применением судебного штрафа: проблемы прокурорского надзора
- 212** **Хрусталеv А.В.**
Обеспечение законности в сфере международно-правового сотрудничества в деятельности прокуратуры России. Становление института и его реализация в настоящее время

К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

- 219** **Аржанов В.В.**
Состав и структура аппарата комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав
- 227** **Быстряков Е.Н., Усанов И.В.**
Криминалистическая инцидентология: начало формирования
- 231** **Зайкова С.Н.**
Генезис российского административно-правового

механизма обеспечения транспортной безопасности (1809–1917 гг.)

- 237** **Младенова Е.В.**
Виды органов исполнительной власти, осуществляющих экологический контроль (надзор)
- 245** **Пискунова О.В.**
Принуждение и его роль в обеспечении реализации права
- 251** **Хижняк Д.С.**
Перспективы программирования расследования транснациональных преступлений
- 256** **Шитов Д.Г., Черевешник Н.Н., Ерохина Н.А., Шумейко Э.А.**
Особенности регулирования киберспорта в России

ИСТОРИЯ ПРАВА И СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

- 262** **Гулягин А.Ю.**
История развития прокуратуры России (краткий очерк)
- 274** **Колесников А.В.**
Государственная политика в области местного самоуправления в конце XIX – начале XX века

СОВРЕМЕННЫЕ ЛИНГВИСТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

- 284** **Балашова Д.Ю.**
Жанровая организация тематической сферы «компьютерные технологии» (на материале исследовательского корпуса текстов)



**Уважаемая Екатерина Владимировна,
коллеги!**

Международная научно-практическая конференция «Прокуратура России в XXI веке: стратегические задачи и пути их реализации» – уникальное событие, это первый форум такого масштаба.

Не могу не воспользоваться возможностью поздравить Саратовскую государственную юридическую академию и Институт прокуратуры с вашими знаменательными юбилеями!

Отметившие свое 90-летие Саратовская государственная юридическая академия и 25-летие Институт прокуратуры для нас всегда были и остаются надежным источником пополнения кадрового состава высококвалифицированными молодыми работниками.

Как вы знаете, бóльшая часть наших сотрудников являются выпускниками СГЮА.

В разное время судебно-прокурорский факультет, который в последующем стал Институтом прокуратуры Академии, окончили заместители Генерального прокурора Российской Федерации Юрий Александрович Пономарёв и Алексей Юрьевич Захаров, прокурор Псковской области Иван Владимирович Грибов и многие другие.

Не ошибусь, сказав, что в каждом регионе нашей страны на различных должностях успешно трудятся бывшие студенты Саратовской юридической школы.

Конечно, Академия для нас не только кузница кадров. Мы успешно и эффективно взаимодействуем во многих актуальных сферах правоприменения.

Наши партнерские отношения имеют многолетнюю историю и глубокие традиции.

Профессора и преподаватели вуза входят в состав Научно-консультативного совета прокуратуры, на заседаниях которого обсуждаются вопросы правоприменения.

Сообща с Юридической клиникой мы реализуем масштабные проекты, среди которых – совместные приемы граждан, выступления в средствах массовой информации и другие.

Активное участие в создании материалов по разъяснению действующего законодательства и роликов о деятельности прокуроров принимает творческое студенческое подразделение Академии SM Production.

Уверен, что наше дальнейшее сотрудничество будет только совершенствоваться и крепнуть, что, безусловно, положительным образом скажется на укреплении законности и правопорядка в регионе.

Коллеги, совсем скоро, 12 января 2022 года, Российская прокуратура также празднует свой серьезный юбилей. Ведомству исполняется 300 лет.

Юбилей – это прекрасный повод посмотреть в прошлое, оценить настоящее и определить задачи на будущее.

Основателем прокуратуры был Пётр I. До него не имелось специальных органов публичного преследования и надзора за исполнением законов.

Великий государь определял предназначение нового органа относительно Генерал-прокурора словами «сей чин, яко око наше и стряпчий о делах государственных, того ради надлежит верно поступать, ибо перво на нем взыскано будет».

Задачи, поставленные им перед прокуратурой, сформулированы предельно ясно – «уничтожить или ослабить зло, проистекающее из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония».

И с тех пор вот уже три столетия органы прокуратуры ежедневно подтверждают свое особое место, обеспечивая верховенство закона, единство и укрепление законности и правопорядка.

Во все времена главной задачей каждого прокурорского работника была служба Отечеству и Закону.

И сегодня прокуратура – важнейший конституционный правоохранительный институт в России. Среди приоритетных направлений были и остаются охрана и защита прав и свобод граждан, интересов общества и государства, поддержание государственного обвинения в судах, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

От того, как мы справляемся и продолжим справляться с этими задачами, во многом зависит становление и развитие Российской Федерации как современного, демократического, правового государства.

Полагаю, что конструктивный диалог и обмен опытом между высокопрофессиональными прокурорскими работниками и представителями научного сообщества позволит подробно проанализировать и осветить последние достижения юридической науки, выработать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации и практики прокурорского надзора.

С.В. ФИЛИПЕНКО,
прокурор Саратовской области,
государственный советник юстиции
2-го класса



Уважаемые коллеги!

Примите самые искренние поздравления с 25-летием Института прокуратуры!

За многолетнюю историю в его стенах были подготовлены тысячи высококвалифицированных юристов – выдающихся ученых, авторитетных специалистов и руководителей правоохранительных и иных органов государственной власти, общественных организаций и бизнес-структур.

Сегодня в Институте прокуратуры обучаются студенты из 78 регионов России, которые традиционно добиваются отличных результатов в учебе, выдающихся достижений в науке, покоряют новые высоты в творчестве и спорте, являются обладателями престижных стипендий, победителями международных и всероссийских конференций, конкурсов, фестивалей и соревнований.

Однако Институт прокуратуры является не просто одним из центральных учебных структурных подразделений Саратовской государственной юридической академии, готовящим профессионалов в сфере юриспруденции, но и ведущей площадкой для освещения достижений юридической науки, разъяснений законодательства ведущими учеными, прокурорскими, следственными работниками и судейским сообществом.

Одной из таких площадок является альманах «Человек и право – XXI век», издание которого Институт возродил в текущем юбилейном году. Кроме того, в июне 2021 года была проведена I Стратегическая сессия прокурорских работников «Роль органов прокуратуры в обеспечении прав и законных интересов несовершеннолетних в контексте современных вызовов и угроз», участниками которой стали представители прокуратур из девятнадцати регионов России, общественных организаций, субъектов системы

профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, ученые и специалисты-практики, работающие в данной сфере.

В юбилейный год команде Института прокуратуры и всем его студентам желаю сохранить и приумножить традиции, заложенные многочисленными поколениями его преподавателей и выпускников, полноценно реализовать накопленный научный потенциал, успешно претворить в жизнь самые грандиозные проекты и с гордостью нести знамя одного из ведущих институтов Саратовской государственной юридической академии!

Е.В. ИЛЬГОВА,
ректор Саратовской государственной
юридической академии,
профессор, кандидат юридических наук

ДОКЛАДЫ И ВЫСТУПЛЕНИЯ НА ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ

И.Н. Коновалов,

профессор кафедры истории, политологии и социологии
Саратовской государственной юридической академии,
доктор исторических наук, профессор

САРАТОВСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ПРОКУРАТУРА В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ (1941–1945 гг.)

В историко-правовой научной литературе остаются недостаточно изученными темы, связанные с работой региональных прокуратур в годы Великой Отечественной войны 1941–1945 годов. Исключением является военная история прокуратуры Саратовской области. Историографический анализ данного вопроса показал, что в ряде юбилейных монографий рассматривался довольно широкий круг проблем, связанный с участием саратовских прокуроров и прокуратуры в годы войны¹. В частности, установлены имена большинства участников Великой Отечественной войны, прослежен их боевой путь, привлечено большое количество архивных документов, раскрывающих по годам деятельность органов прокуратуры Саратовской области в годы суровых испытаний. Вместе с тем до конца не установлены имена работников прокуратуры, которые в годы войны трудились в тылу, неизвестна судь-

¹ Саратовская прокуратура: история и современность / под общ. ред. В.Н. Степанова. Саратов: Бенефит, 2012; Солдаты Победы: Книга памяти прокуратуры Саратовской области к 75-летию Великой Победы / под общ. ред. С.В. Филипенко. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2020; Поклонимся великим тем годам. Преподавателям, студентам, сотрудникам Саратовского юридического института имени Д.И. Курского – участникам сражений в Великой Отечественной войне 1941-1945 гг. и труженикам тыла посвящается... / под общ. ред. Е.В. Ильговой; Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2020.

ба всех сотрудников прокуратуры из убывших на фронт.

В годы Великой Отечественной войны Саратовская область служила местом дислокации многих воинских частей и военных учебных заведений, в Саратове размещался штаб Приволжского военного округа. Важное военно-экономическое значение Саратовской области привлекало особое внимание захватчиков. На плечи работников прокуратуры наряду с их основной работой по надзору за соблюдением законов, защите законных интересов граждан, борьбе с преступностью легла обязанность обеспечения неукоснительного соблюдения законов военного времени. Ратный подвиг работников прокуратуры был весомым вкладом в Великую Победу.

В этой связи нет более благородной и благодарной задачи, чем сохранить для нынешнего и будущих поколений молодых прокуроров светлую память о тех, кто совершил великий подвиг, отстояв свободу и будущее нашей страны.

Еще накануне войны все мужчины, работавшие в прокуратуре, были поставлены на воинский учет и имели специальные звания: прокурор области – военный юрист 1-го ранга, заместители прокурора области – военный юрист 2-го ранга или военный следователь. Некоторые состояли на учете как политруки или младшие командиры.

22 июня 1941 года жизнь и судьба работников прокуратуры области, как и всего нашего народа, круто изменилась. В этот день первые работники прокуратуры были сняты с учета в связи с уходом в ряды Красной Армии¹.

В 1941 году во многих районных прокуратурах в армию были призваны почти все сотрудники – мужчины. К концу года серьезно сократился и оперативный состав облпрокуратуры. Освобождающиеся должности занимали студенты последних курсов юридического института и выпускники срочно организованных трехмесячных юридических курсов прокурорско-следственных работников.

К концу 1941 года в область стали прибывать эвакуированные из захваченных фашистами областей прокурорские работники, которые частично смогли заменить ушедших на фронт саратовцев.

И все же основная нагрузка легла на плечи оставшихся женщин. Именно они обеспечивали исполнение требований законодательства об укреплении тыла, вели борьбу с нарушениями государственной, трудовой и воинской дисциплины, хищениями имущества, нарушениями прав защитников Родины и их семей, детской беспризорно-

¹ Государственный Архив Саратовской Области (далее ГАСО). Ф.Р-2374. Оп. 9. Д. 1. Л. 98, 98 об.

стью и безнадзорностью. В этой связи показателен пример Н.П. Ива­нищевой, которая с 1941 и до 1944 года работала в должности проку­рора городов Вольска и Энгельса, а с 1944 по 1949 год являлась заме­стителем прокурора Саратовской области по специальным делам. С 1949 по 1983 год Наталья Пав­ловна становится старшим преподавателем, доцентом, профессором кафедры конституционного права СЮИ им. Д.И. Курского¹.

Таким образом, вся деятель­ность прокуратуры претерпела в короткие сроки существенные изменения, диктуемые задачами и об­становкой военного времени. Соот­ветственно повышались требования к дисциплине, исполнительности. Непраздными являлись указания повысить бдительность в работе, усилить борьбу с дезертирами и паникерами.

Несмотря на тяжелое положение в стране, подчинение всех ре­сурсов интересам фронта, государ­ство, осознавая огромное значение прокуратуры по укреплению право­порядка в тылу, тем не менее, нахо­дило средства для создания новых прокуратур, увеличения штатной численности работников.

¹ Поклонимся великим тем годам. Препода­вателям, студентам, сотрудникам Саратовского юридического института имени Д.И. Курского – участникам сражений в Великой отечественной войне 1941-1945 гг. и труженикам тыла посвя­щается... / под общ. ред. Е.В. Ильговой; Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2020. С. 195.

Непросто было найти людей на открывшиеся вакантные должно­сти. Тем более что с середины 1943 года начался процесс возвращения ранее эвакуированных работников прокуратуры в освобожденные рай­оны, главным образом на Украину и в Прибалтику.

Годы войны отмечены еще од­ним существенным нововведением. Указом Президиума Верховного Со­вета СССР от 16.09.1943 для про­курорско-следственных работников впервые за годы советской власти устанавливались классные чины, сохранившиеся без изменений до настоящего времени. А Совет народных комиссаров СССР своим постановлением в тот же день ут­вердил образцы и описание знаков различия для работников органов прокуратуры и правила ношения парадной и повседневной формен­ной одежды².

Отныне все лица перед присво­ением классного чина проходили обязательную аттестацию. Прика­зом прокурора области была созда­на первая аттестационная комиссия, которая и принимала решение по ка­ждой представленной на присвоение классного чина кандидатуре.

Совершенно очевидно, что в на­чавшейся 22 июня 1941 г. войне для

² Указ Президиума Верховного Совета СССР от 16.09.1943 «Об установлении класс­ных чинов для прокурорско-следственных работников органов прокуратуры» // Красная Звезда. 23 сентября 1943. № 227.

советских людей речь шла о жизни или смерти народа и государства, о войне без компромисса, войне справедливой, ставшей для всех нас Великой Отечественной войной. Призыв Советского правительства и Коммунистической партии Советского Союза «Все силы народа – на разгром врага!» нашел горячий отклик и в сердцах саратовских прокуроров и следователей прокуратуры Саратовской области. На защиту Родины добровольцами и по мобилизации ушли на фронт более половины всего штатного состава прокуратур городов, районов и аппарата прокуратуры области. Работники прокуратуры области мужественно сражались с немецко-фашистскими захватчиками с первых дней войны. Доподлинно известно, что в боях и сражениях на фронтах Великой Отечественной войны принимали участие не менее 519 работников прокуратуры. Из них 157 были призваны в Красную Армию из числа состоящих в штатах на момент начала войны, более 70 человек – в первые месяцы 1941 г., а свыше 32 прокуроров и следователей – в первую неделю после 22 июня. Мобилизации работников органов прокуратуры периодически повторялись на протяжении всей Великой Отечественной войны. На фронт за годы войны ушли 23 прокурора районов и городов, 79 помощников прокуроров и 47 следователей прокуратуры,

9 начальников и 17 прокуроров ведущих отделов и секторов прокуратуры Саратовской области. В действующую армию были призваны 6 женщин-прокуроров¹.

После госпиталей и окончательной победы над врагом достойным пополнением прокурорского корпуса области стали 329 фронтовиков, участвовавших в боях против немецко-фашистских захватчиков, более 270 из них вернулись с тяжелыми ранениями и инвалидностью. В сражениях за Родину погибли, умерли от ран в полевых госпиталях и были официально признаны без вести пропавшими не менее 9 прокуроров и следователей. До сих пор не установлена судьба 46 сотрудников прокуратуры из убиенных на фронт².

Саратовские прокуроры оказывались на главных участках фронтов, нередко в самом пекле обороны и наступления, были той основой, на которой держался боевой дух взводов, рот, батарей и подразделений, сокрушивших коварного врага. Значительная часть наших саратовских прокуроров выполняли воинский долг в действующих боевых частях и дивизиях как на офицер-

¹ Солдаты Победы: Книга памяти прокуратуры Саратовской области к 75-летию Великой Победы / под общ. ред. С.В. Филипенко. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2020. С. 17.

² Солдаты Победы: Книга памяти прокуратуры Саратовской области к 75-летию Великой Победы / под общ. ред. С.В. Филипенко. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2020.

ских должностях, так и на рядовых, как военными прокурорами и следователями, так и командирами и политработниками стрелковых и танковых взводов, рот, батальонов, подразделений связи, артиллерийских дивизионов, моряками, летчиками, авиатехниками и простыми солдатами. Все отмечены боевыми отечественными и иностранными орденами, медалями, почти 90 % фронтовиков-прокуроров получили ранения. Два работника прокуратуры Саратовской области в годы Великой Отечественной войны получили звание Героя Советского Союза.

В первые же дни войны – 24 июня 1941 г. прокурором области В.Ф. Бобрышевым были приняты неотложные меры по приведению всех горрайпрокуратур в состояние мобилизационной готовности. Как следует из его распоряжения, в первую очередь работниками органов прокуратуры области должны были быть обеспечены необходимые меры по недопущению паники среди мирного населения, исключению фактов дезертирства и уклонения от мобилизации, обеспечению охраны социалистической собственности. Особое внимание должно было уделяться оперативному разрешению жалоб красноармейцев, лиц, призываемых в армию, и членов их семей. Приоритетным был, конечно же, и кадровый вопрос.

От горрайпрокуроров требовалась немедленная замена работников соответствующих прокуратур в случаях их призыва в армию¹.

В годы войны прокурорский надзор в первоочередном порядке осуществлялся по всем направлениям, связанным со всеобщей мобилизацией, размещением эвакуированных граждан и недопущением паники среди мирного населения.

Еще один вид надзора был связан с вопросами государственной безопасности. С целью исключения случаев шпионской деятельности на территории страны Советом Народных Комиссаров СССР 25 июня 1941 г. было принято постановление № 1750 о привлечении к уголовной ответственности лиц, не сдавших в установленный срок радиоприемники и радиопередатчики. Не сданные радиоприемники и радиопередатчики подлежали изъятию в административном порядке через органы милиции².

Вопросы мобилизации в начале войны в тылу были на особом контроле государственных органов. Не была исключением и прокуратура Саратовской области. В начале войны информация о положении дел в рамках мобилизационных мероприятий была на ежедневном кон-

¹ ГАСО. Ф. Р-2374. Оп. 9. Д. 1. Л. 98, 98 об.

² Солдаты Победы: Книга памяти прокуратуры Саратовской области к 75-летию Великой Победы / под общ. ред. С.В. Филипенко. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2020.

троле прокурора области, в первую очередь в режиме телефонных звонков и спецдонесений.

На особом контроле Прокуратуры Союза ССР был вопрос выявления преступлений, связанных с уклонением от мобилизации. По стране участились случаи, когда граждане совершали преступления с целью уклонения от призыва по мобилизации, рассчитывая, что отбывание наказания за совершенное преступление позволит им освободиться от несения военной службы. Прокурором Союза ССР В. Бочковым 27 июня 1941 г. было дано поручение прокурорам всех республик и областей тщательно выявлять мотивы преступлений, совершенных лицами, подлежащими мобилизации. В случаях установления фактов совершения преступлений с целью уклонения от призыва по мобилизации, горрайпрокуроры должны были немедленно передавать такие уголовные дела военному прокурору для предания обвиняемого суду военного трибунала.

Особое внимание уделялось надзору за исполнением законов в отношении лиц, эвакуированных из зоны военных действий. Прокурором области В.Ф. Бобрышевым горрайпрокурорам было направлено соответствующее указание от 7 июля 1941 г., в котором были четко определены все направления,

подлежащие прокурорскому надзору в отношении названных лиц.

Органами прокуратуры области осуществлялся надзор за исполнением решений исполнительного комитета областного Совета депутатов трудящихся от 5 января 1941 г. и 19 января 1941 г. «О мероприятиях по переселению колхозов из прифронтовой полосы Украинской ССР в районы Саратовской области». Информация о результатах проведенных проверок должна была быть представлена горрайпрокурорами в областную прокуратуру к установленному сроку – к 25 октября 1941 г. 1 октября 1941 г. исполкомом облсовета также было принято решение по размещению в колхозах области эвакуированного скота. Данным распоряжением¹ для постройки временок для скота колхозам отпускались долгосрочные кредиты и лесоматериал из лесов местного значения².

На работников прокуратуры области также был возложен надзор за подготовкой населения к противовоздушной обороне. Советом Народных Комиссаров Союза ССР были приняты соответствующие постановления. Привлечение населения к участию в группах самозащиты КПВО на предприятиях,

¹ ГАСО. Ф. Р-2374. Оп. 9. Д. 1. Л. 162.

² Солдаты Победы: Книга памяти прокуратуры Саратовской области к 75-летию Великой Победы / под общ. ред. С.В. Филипенко. Саратов: Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2020.

в учреждениях и жилых домах было обязательным. Население должно было сдавать нормы по противовоздушной обороне, группы самозащиты должны были быть созданы на всех без исключения предприятиях и в жилых домах, обеспечены инвентарем для борьбы с зажигательными бомбами и пожарами, должны были быть созданы специальные бомбоубежища. Районными исполнительными комитетами устанавливались правила светомаскировки, которые также подлежали обязательному выполнению. Учитывая, что ответственность за организацию местной противовоздушной обороны городов и населенных пунктов была возложена на областные (краевые) исполкомы и СНК АССР, а в городах – на горисполкомы, прокуратуре надлежало осуществлять надзор и за соответствием актов названных органов, регулирующих обязанности граждан по подготовке к противовоздушной обороне, действующим законам и постановлениям Правительства, надзор за реальностью и эффективностью намечаемых этими актами мероприятий, обеспечением их материальными средствами, а также оснащением создаваемых на предприятиях и в учреждениях групп самозащиты¹.

¹ Солдаты Победы: Книга памяти прокуратуры Саратовской области к 75-летию Великой Победы / под общ. ред. С.В. Филипенко. Саратов: Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2020. С. 146.

В условиях военного времени особые требования предъявлялись к трудовой дисциплине. Обеспечить ее неукоснительное соблюдение работниками в сельхозартелях (колхозах) было гораздо сложнее, чем на производстве. Наряду с надзорной деятельностью на прокуратуру возлагалась обязанность осуществлять контроль за работой правлений колхозов и их руководителей по применению статьи 17 Устава сельхозартели, предусматривающей меры, применяемые к нарушителям трудовой дисциплины. Учитывая важность этой проблемы, ее поставили на контроль партийных органов области. Секретарем Саратовского областного комитета ВКП(б) и прокурором области было подготовлено соответствующее распоряжение, обязательное для исполнения как районными комитетами ВКП(б), так и горрайпрокурорами².

В 1941 г. были и такие виды прокурорского надзора, как проверка правильности оформления соответствующими государственными органами документов при задержании и помещении в лагеря и колонии заключенных, сбежавших и эвакуированных из прифронтовой полосы.

В сентябре 1941 г. в ряде областей страны, на долю которых приходилась основная часть производства зерна, стали проис-

² ГАСО. Ф. Р-2374. Оп. 9. Д. 1. Л. 138, 170,172.

ходить пожары, уничтожавшие зерно. В связи с этим вопрос противопожарной безопасности при сохранении урожая был взят на особый контроль прокуратурой РСФСР, и прокурорам краев, областей, автономных республик было дано поручение (письмо прокурора РСФСР от 25 сентября 1941 г.).

Прокурорский надзор осуществлялся также за соблюдением санитарных и противоэпидемических мероприятий в военное время. В соответствии с письмами прокурора области от 29 сентября 1941 г. № 42-369с и заместителя прокурора области от 10 октября 1941 г. № 42-385с горрайпрокурорам необходимо было осуществлять систематический, повседневный надзор за соблюдением санитарных и противоэпидемических мероприятий. В случае их несоблюдения виновные лица подлежали привлечению к уголовной ответственности по статье 59-6 УК РСФСР.

Следствие по делам этой категории вели народные следователи. От работников прокуратуры требовалось обеспечить окончание расследования уголовных дел в 10-днев-

ный срок, а по материалам Госинспекции – в 5-дневный и рассмотрение их в судах в 5-дневный срок. По каждому возбужденному уголовному делу незамедлительно высылалась в следственный отдел областной прокуратуры копия постановления о возбуждении дела, а затем – обвинительного заключения и сведения о результатах рассмотрения (копия приговора)¹.

Таким образом, в годы суровых испытаний работники прокуратуры Саратовской области героически сражались не только на фронтах Великой Отечественной войны 1941-1945 гг., но и в тылу, где прокурорские работники вели борьбу с нарушителями государственной, трудовой и воинской дисциплины, хищениями имущества, нарушениями прав семей защитников Родины, детской беспризорностью и безнадзорностью. Вместе с тем необходимо продолжить поисковую работу с привлечением студенческой молодежи и установить имена тружеников тыла, внесших неоценимый вклад в нашу Победу, судьбу всех сотрудников прокуратуры из числа убитых на фронт.

¹ ГАСО. Ф. Р-2374. Оп. 9. Д. 1. Л. 177, 183.

И.П. Голубев,

и.о. начальника управления по надзору
за исполнением федерального законодательства
прокуратуры Саратовской области

АКТУАЛЬНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В НЕБЛАГОПРИЯТНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ, ВЫЗВАННЫХ РАСПРОСТРАНЕНИЕМ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ: ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

В современных реалиях государственная поддержка бизнеса одновременно со снижением административного давления на него является одним из основных условий развития экономики. Каждый вложенный рубль возвращается новыми рабочими местами и дополнительными налоговыми поступлениями в бюджет. Именно поэтому вопросы защиты прав предпринимателей являются приоритетным направлением надзорной деятельности прокуратуры региона.

Отдельное внимание уделено состоянию законности в сфере поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в неблагоприятных экономических условиях, вызванных распространением коронавирусной инфекции.

Так, в рамках рассмотрения информации областной прокуратуры внесены дополнительные изменения в Закон Саратовской области «О введении на территории Саратовской области патентной системы налогообложения»¹, направленные на двукратное снижение возможного к получению годового дохода, для индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере парикмахерских, косметических услуг и сфере физической культуры и спорта.

¹ Закон Саратовской области «О внесении изменений в Закон Саратовской области «О введении на территории Саратовской области патентной системы налогообложения» от 27 января 2021 г. № 2-ЗСО // Новости Саратовской губернии. URL: <https://g-64.ru/> (дата обращения: 02.02.2021).

Прокуратурой области в феврале 2021 г. Губернатору Саратовской области направлена информация о продолжении на региональном и местном уровне практики предоставления хозяйствующим субъектам отсрочек (рассрочек) оплаты платежей по договорам аренды государственного и муниципального имущества, в рамках исполнения которой на территории пяти районов, предоставлена возможность воспользоваться отсрочкой (рассрочкой) оплаты арендных платежей.

Для обеспечения перехода индивидуальных предпринимателей на патентную систему налогообложения Саратовской областной Думой, по результатам рассмотрения направленной в порядке ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹ в январе 2021 г. информации областной прокуратуры, принят Закон Саратовской области от 27 января 2020 г. № 2-ЗСО «О внесении изменений в Закон Саратовской области «О введении на территории Саратовской области патентной системы налогообложения»². Сфера применения патентной системы расшире-

на с 79 до 98 видов деятельности. Особое внимание уделялось приведению в соответствие федеральному законодательству нормативно правовой базы.

Так, оспорено 33 региональных нормативных правовых актов, затрагивающих права и интересы юридических лиц и предпринимателей, которые по мерам прокурорского реагирования приведены в соответствие, из них 10 – в сфере оказания государственных услуг и разрешительных процедур, 4 – по вопросам бюджетного субсидирования бизнеса, 15 – о контрольно-надзорной деятельности, 3 – в сфере закупок, 1 – по вопросам регулирования торговой деятельности.

Установлено затягивание принятия региональных актов в связи с изменениями федерального законодательства в сфере национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

В информации прокуратуры области от 11 ноября 2020 г. указано на необходимость приведения постановления Правительства области от 20 мая 2019 г. № 342-П³ в соот-

¹ Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8, ст. 366.

² Закон Российской Федерации «О внесении изменений в Закон Саратовской области «О введении на территории Саратовской области патентной системы налогообложения» от 27 января 2021 г. № № 63-1248 // Новости Саратовской губернии: официальный публикатор. URL:

<https://g-64.ru/docs/zakony-oblasti/> (дата обращения: 27.01.2021).

³ Постановление Правительства Саратовской области от 20 мая 2019 г. №342-П «О внесении изменений в постановления Правительства Саратовской области от 20 мая 2019 г.» // Новости Саратовской губернии. URL: <https://g-64.ru/> (дата обращения: 22.07.2019).

ветствие с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2020 г. № 1594¹, которым в федеральных Правилах предоставления и распределения субсидий на создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации уточнено понятие «крестьянского (фермерского) хозяйства» и предусмотрено, что получение главой хозяйства выплат социального характера не является препятствием для получения субсидии.

Внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2020 г. № 1594 дополнениями также предусмотрена возможность продления срока использования гранта «Агростартап» не более чем на 12 месяцев, что не нашло отражения в региональном положении о субсидии.

Во исполнение информации прокуратуры области министерством сельского хозяйства области разработан проект нормативного правового акта, однако его издание необоснованно затянулось. Для устранения допущенных нарушений 15 апреля 2021 г. прокуратурой области принесен протест, по которому принято постановление

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в приложения № 6 и 8 к Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» от 3 октября 2020 г. № 1594 // Новости Саратовской губернии. URL: <https://g-64.ru/> (дата обращения: 08.10.2020).

Правительства области от 20 апреля 2021 г. № 275-П², устранившее указанные противоречия.

Приняты меры к устранению избыточных требований, не предусмотренных законом обязанностей, возложенных на предпринимателей региональными и муниципальными нормативными правовыми актами.

В январе 2021 в Саратовскую областную Думу прокуратурой региона внесен законопроект, направленный на исключение административных барьеров для субъектов инновационной деятельности.

Проект закона области разработан в связи с необходимостью актуализации и внесения дополнений в законодательные акты Саратовской области по вопросам предоставления поддержки инновационной деятельности.

С учетом положений Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»³ предложено установить, что государственная поддержка ин-

² Постановление Правительства Саратовской области от 20 апреля 2021 г. № 275-П «Об утверждении порядка предоставления грантов “Агростартап” в форме субсидий на реализацию проектов создания и (или) развития крестьянских (фермерских) хозяйств и индивидуальных предпринимателей на условиях софинансирования в рамках реализации регионального проекта «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства» // Новости Саратовской губернии. URL: <https://g-64.ru/> (дата обращения: 26.04.2021).

³ Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. 1996. № 35, ст. 4137.

новационной деятельности может осуществляться в формах: предоставления льгот по уплате налогов и сборов; содействия в формировании проектной документации; формирования спроса на инновационную продукцию; финансового обеспечения (субсидии, гранты, кредиты, займы, гарантии, взносы в уставный капитал); реализации целевых программ, подпрограмм и проведения мероприятий в рамках государственных программ Саратовской области, а также в других формах, не противоречащих законодательству Российской Федерации.

Также в целях совершенствования правового регулирования и исключения возможных административных барьеров для бизнеса предложено исключить из областного законодательства требования по аккредитации в отношении субъектов инновационной деятельности в Саратовской области.

После обсуждения проекта на очередном заседании законодательного органа принят Закон Саратовской области от 30 марта 2021 г. № 31-ЗСО «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Саратовской области»¹, которым законодательная инициатива реализована в полном объеме.

¹ Закон Саратовской области от 30 марта 2021 г. № 31-ЗСО «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Саратовской области» // Новости Саратовской губернии. URL: <https://g-64.ru/> (дата обращения: 06.04.2021).

В рамках рассмотрения информации прокуратуры Саратовской области от 30 декабря 2020 г., направленной Вице-губернатору – председателю правительства области в порядке ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» на территории региона введена дополнительная мера поддержки предпринимателей.

Так, законом Саратовской области от 12 мая 2021 г. № 52-ЗСО² для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения и получивших статус резидентов ТОСЭР или ОЭЗ, созданных на территории Саратовской области, до 31 декабря 2026 г. установлены пониженные ставки 2 % при применении налоговой базы «доходы» и 7,5 % при налоговой базе «доходы минус расходы».

В марте 2021 г. при участии Уполномоченного по защите предпринимателей в Саратовской области, Союза «Торгово-промышленная палата Саратовской области», регионального отделения общероссийской общественной организации «Опора России» и представителей бизнес-сообщества проведено заседание общественного совета по защите малого и среднего бизнеса при

² Постановление Правительства Саратовской области от 12 мая 2021 г. № 52-ЗСО «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Саратовской области» // Новости Саратовской губернии. URL: <https://g-64.ru/> (дата обращения: 18.05.2021).

прокуроре Саратовской области. Рассмотрены вопросы преодоления барьеров в реализации товаропроизводителями продукции в торговых сетях, реализации положений распоряжения Правительства Российской Федерации от 30 января 2021 г. № 208-р¹, предусматривающих расширение новых возможностей сбыта товаров посредством нестационарной торговли, ярмарок и развозной торговли.

По итогам заседания Совета министров экономического развития области рекомендовано принять дополнительные меры по обеспечению доступности торговых сетей для предпринимателей, в частности предусмотреть продление действующих договоров на размещение нестационарных торговых объектов при соблюдении предпринимателями условий размещения и предоставление компенсационных мест в случае исключения объекта из соответствующей схемы.

Постановлением Правительства Саратовской области от 24 июня 2021 г. № 482-П² утверждено Положение о порядке размещения нестационарных торговых объектов на территории Саратовской области, которым учтены предложения прокуратуры.

На контроле прокуратуры находятся вопросы исполнения региональных законодательных актов, предусматривающих налоговые льготы для предпринимателей.

Законом области «О введении на территории Саратовской области налога на имущество организаций»³ устанавливались критерии по площади объектов предприятий, которые могут быть внесены в перечень объектов недвижимого имущества, налоговая база по которым определяется как кадастровая стоимость (далее – Перечень). Включение объектов в Перечень и исчисление по ним налогов исходя из кадастровой стоимости осуществлялась только в случае, если административно-деловые и торговые центры (комплексы) превышают 1 000 кв.м, а нежилые помещения – 200 кв.м. Законопроектом № 6-11758 «О внесении изменений в Закон Саратовской области «О введении на территории

Саратовской области от 6 октября 2021 г. № 111-ЗСО «О внесении изменений в Закон Саратовской области «О введении на территории Саратовской области налога на имущество организаций»» // Новости Саратовской губернии. URL: <https://g-64.ru/> (дата обращения: 02.07.2021).

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 января 2021 г. № 208-р // Новости Саратовской губернии. URL: <https://g-64.ru/> (дата обращения: 09.02.2021).

² Постановление Правительства Саратовской области от 24 июня 2021 г. № 482-П «Об утверждении Положения о порядке размещения нестационарных торговых объектов на территории Саратовской области» // Новости Саратовской губернии. URL: <https://g-64.ru/> (дата обращения: 02.07.2021).

³ Закон Саратовской области от 6 октября 2021 г. № 111-ЗСО «О внесении изменений в Закон Саратовской области «О введении на территории Саратовской области налога на имущество организаций»» // Новости Саратовской губернии. URL: <https://g-64.ru/> (дата обращения: 02.07.2021).

Саратовской области налога на имущество организаций»¹, внесенным Правительством области предлагалось устранить ограничения по площади административно-деловых и торговых центров (комплексов), а также нежилых помещений.

В связи с вышеизложенным прокуратурой области в информации, направленной в адрес Губернатора, обращалось внимание на необходимость в целях поддержки субъектов малого и среднего бизнеса проработки дополнительных налоговых льгот при работе над вышеуказанным проектом закона Саратовской области, которым отменялись ранее введенные ограничения на начисление данного вида налога.

С учетом предложений прокуратуры в законопроект внесены поправки об установлении налоговой льготы в виде уменьшения налоговой базы на величину кадастровой стоимости 200 кв. метров общей площади объекта недвижимого имущества организации, а ранее заложенная в проекте закона градация уменьшения налогооблагаемой базы на величину кадастровой стоимости 50, 100 или 200 кв. метров объекта в зависимости от среднесписочной численности работников

¹ Закон Саратовской области от 2 октября 2020 г. № 69-ЗСО «О внесении изменений в Закон Саратовской области “О введении на территории Саратовской области налога на имущество организаций”» // Новости Саратовской губернии. URL: <https://g-64.ru/> (дата обращения: 09.06.2020).

исключена, но при этом сохранено условие по необходимому уровню заработной платы сотрудников.

Доработанный законопроект принят на очередном Саратовской областной Думой.

Вскрыты факты ненадлежащего исполнения органами местного самоуправления возложенных обязанностей в сфере финансовой поддержки предпринимателей и инвесторов, предусмотренной положениями Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»² (далее – Закон № 209-ФЗ) и регионального проекта «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства».

По результатам рассмотрения представлений прокурора Калининского района, внесённых 30 марта 2021 г. главам 6 поселений, приняты нормативные правовые акты, регламентирующие порядок предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям. Аналогичные нарушения устранены по итогам рассмотрения мер реагирования, принятых в апреле 2021 г. прокурорами Воскресенского и Новоузенского районов, Красноармейского межрайонного прокурора.

² Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 31, ст. 4006.

А.Н. Варыгин,

заведующий кафедрой прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии,
доктор юридических наук, профессор

РОЛЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Прежде всего следует отметить, почему данная статья посвящена, на первый взгляд, однозначно понимаемой теме – роли органов прокуратуры в борьбе с преступностью. Казалось бы, роль органов прокуратуры в борьбе с преступностью вполне понятна, она велика и непререкаема. Однако далеко не все однозначно в этом вопросе, по крайней мере так было в определенные годы развития нашего государства и функционирования органов прокуратуры.

Дело в том, что в 90-е годы прошлого столетия в связи с формированием нового российского государства в его законодательстве, регулирующем деятельность отдельных правоохранительных органов, на наш взгляд, были совершены определенные упущения и возникли правовые пробелы. В силу этого ряд ученых и практиков стали говорить о том, что суд не следует относить к правоохранительным органам, суды образуют самостоятельную ветвь власти, не занимаются борьбой с преступностью. Стали возникать мнения о том, что прокуратура особый государственный орган, не относящийся не к одной из ветвей власти, орган, который не должен заниматься предупреждением преступности и преступлений. Такие суждения возникли в связи с тем, что в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 г. не упоминалась даже координационная деятельность органов прокуратуры¹, несмотря на то, что в Законе «О Прокуратуре СССР»² 1979 г. к основным направлениям деятельности органов прокуратуры относилась борьба с преступностью и другими правонарушениями,

¹ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8, ст. 366.

² Электронный фонд правовой и научно-технической информации. URL: [//https://docs.cntd.ru/](https://docs.cntd.ru/) (дата обращения: 20.10.2021).

координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями, разработка совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений. Но о предупредительной деятельности органов прокуратуры в Законе РФ «О прокуратуре РФ» «забыли». В период с 1992 по 1995 г. органы прокуратуры не осуществляли даже координационных полномочий. Изменения были внесены лишь федеральным законом от 17.11.1995 № 168-ФЗ, и функция координационной деятельности была восстановлена¹.

Но и в настоящее время в законе «О прокуратуре РФ» ни задача, ни функция предупреждения преступлений прямо не выделяются и даже не упоминаются.

Как отмечают ученые, статусный закон о прокуратуре в этом отношении отличается от статусных законов о других правоохранительных органах², например, от Закона РФ «О полиции», в котором предупреждение преступлений и других правонарушений фигурирует как в числе задач, так и обязанностей полиции. Поэтому можно было бы

¹ Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”» // СЗ РФ. 1995. № 47, ст. 4472.

² Куракин Л. Л. Криминологические проблемы деятельности прокуратуры по предупреждению преступлений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 28.

говорить о наличии определенного пробела в законодательном регулировании деятельности прокуратуры и о необходимости его восполнения путем прямого указания в законе на ее задачу или функцию (либо на то и другое) предупреждения преступлений³.

Но отсутствие в законодательстве прямого указания на данную функцию, все же не говорит о том, что органы прокуратуры не занимаются борьбой с преступностью, в частности, предупреждением преступлений. Мы полагаем, что предупредительные функции имеют все направления деятельности органов прокуратуры: надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов; уголовное преследование, осуществляемое как на судебной, так и досудебной стадиях; участие в административном, гражданском, арбитражном судопроизводстве; в правотворческой деятельности; международном сотрудничестве и, конечно же, в координационной деятельности по борьбе с преступностью.

О последнем направлении деятельности следует сказать отдельно. Статья 8 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» гласит, что Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью правоохранительных

³ Там же. С. 29.

органов. Как можно координировать предупредительную деятельность, не осуществляя ее? В соответствии с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью¹, целью координации является повышение эффективности борьбы с преступностью. Так, в ст. 1 Положения координация определяется как согласование действий не только по выявлению и раскрытию, но и по пресечению, предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению. В ст. 5 в числе основных направлений координационной деятельности упоминаются совместное изучение практики предупреждения преступлений и разработка совместно с другими государственными органами, а также научными учреждениями предложений о предупреждении преступлений.

Сказанное свидетельствует о том, что органы прокуратуры являются субъектами предупреждения преступности, причем органами, возглавляющими и организующими подобную деятельность. Это связано с тем, что именно органы прокуратуры, осуществляя надзор, в том числе за правоохранительными органами, способны выявлять недостатки в их работе,

например, связанные с нарушением прав и свобод граждан, принимать меры по их устранению. Они выявляют всевозможные недостатки и упущения, создающие благоприятные условия для совершения преступлений, и также принимают меры для их устранения. В этой связи предупредительные функции органов прокуратуры вряд ли можно переоценить.

Так в ходе осуществления своей главной функции – прокурорского надзора, органы прокуратуры активно занимаются предупредительной деятельностью, прежде всего профилактикой преступлений. В соответствии со ст. 24 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор выносит представления об устранении выявленных нарушений закона, которые могут способствовать совершению преступления и иных правонарушений.

Статья 25.1 указанного закона определяет, что в целях предупреждения правонарушений, при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, прокурор выносит предостережение о недопустимости нарушения закона.

Статья 27 данного закона прямо закрепляет предупредительные полномочия прокурора: принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина. Если есть основания полагать, что такое на-

¹ Утв. Указом Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (в ред. от 31.12.2019) // СЗ РФ. 1996. № 17, ст. 1958.

рушение имеет характер преступления, принимать меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию.

Ряд нормативно-правовых актов, например, Закон РФ «О противодействии экстремистской деятельности» оперирует специфическим актом прокурорского реагирования – «предупреждение», выносимое по факту нарушения закона общественным или религиозным объединением, иной организацией¹.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» среди мер профилактики коррупции называет антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов², которая в соответствии с Федеральным законом «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов» возложена на органы прокуратуры³.

Ярко выраженные предупредительные функции органы прокуратуры осуществляют и в ходе иных направлений своей деятельности: осуществлении уголовного преследования, участия в рассмотрении дел в судах, международном сотруд-

ничестве и т.д. Но нас прежде всего интересует те проблемы, которые, несомненно, возникают в ходе деятельности органов прокуратуры по борьбе с преступностью. Они, конечно же, есть, и, на наш взгляд, заключаются в следующем:

1. Проблемы законодательного урегулирования предупредительной деятельности органов прокуратуры. Как уже отмечалось, в Законе «О прокуратуре Российской Федерации» нет прямого указания на предупредительную функцию органов прокуратуры. В определенной мере, это не «беда». Прокуратура активно ей занимается и приказы Генеральной Прокуратуры РФ об этом свидетельствуют. Имеются в виду Приказ Генерального прокурора РФ от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры РФ по противодействию преступности»⁴, от 01.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»⁵ и некоторые другие.

В 2016 г. был принят федеральный закон № 182-ФЗ «Об основах

¹ Федеральный закон РФ от 25.07.2002 № 114-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) // СЗ РФ. 2002. № 30, ст. 3031.

² Федеральный закон РФ от 25.12.2008. № 273-ФЗ (в ред. от 26.05.2021) // СЗ РФ. 2008. № 52(1), ст. 6228.

³ Федеральный закон РФ от 17.07.2009 № 172-ФЗ (в ред. от 11.10.2018) // СЗ РФ. 2009. № 29, ст. 3609.

⁴ Сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/gprf/activity/combatingcorruption/library/zakon/ord?item=4723312> (дата обращения: 20.10.2021).

⁵ Сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: // <https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/gprf/activity/combating-corruption/library/zakon/ord?item=4621307>. (дата обращения: 20.10.2021).

профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹, в ст. 9 которого определяется, что органы прокуратуры являются субъектом профилактики правонарушений. При этом там же отмечается, что органы прокуратуры осуществляют профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов. Иными словами, данный закон сужает предупредительные функции прокуратуры, которые осуществляются по многим иным направлениям деятельности, не охватывая уголовное преследование, участие в судопроизводстве (гражданском, административном, арбитражном), координационную деятельность и т.д. Исходя из этого закона, выходит, что прокурорский надзор за исполнением законов о профилактике и сама профилактика, осуществляемая ими, – одно и то же, что в действительности далеко не так. Фактически ни закон «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ», ни закон «О прокуратуре РФ» не наделяют органы прокуратуры профилактическими (предупредительными) функциями.

2. Слабо проводимая аналитическая работа органов прокуратуры по выявлению причин и условий преступлений, лиц, их совершающих, тенденций развития преступности. Далеко не все прокуроры,

особенно районного уровня, активно занимаются такой работой.

В соответствии с ранее указанным приказом Генерального прокурора РФ № 195 заместителям Генерального прокурора РФ, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генеральной прокуратуры РФ, прокурорам субъектов РФ, городов и районов, другим территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур предписано обеспечить профилактическую направленность прокурорского надзора; систематически проверять исполнение законов о занятости населения, о борьбе с наркоманией, пьянством, нарушением порядка приобретения и использования оружия; стремиться к соединению надзорных действий с мерами по укреплению правопорядка, предпринимаемыми со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов, органов местного самоуправления; шире использовать в профилактических целях материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел. Однако, согласно результатам отдельных исследований установлено, что только 31,4 % опрошенных прокурорских работников ставят аналитическую работу в один ряд с приоритетными направлениями работы органов прокуратуры;

¹ См.: СЗ РФ. 2016. № 26(1), ст. 3851.

13,1 % опрошенных прокуроров считают ее второстепенной¹.

На наш взгляд, слабо анализируются социально-экономические проблемы, связанные с преступностью, в частности уровень бедности, безработицы, уровень заработной платы населения, состояние пьянства и наркомании на обслуживаемой территории. Как отмечают ученые, в силу разного рода объективных и субъективных обстоятельств прокуроры не в полной мере уделяют внимание анализу региональных социально-экономических, правовых, организационно-технических и иных проблем, оказывающих влияние на состояние законности на поднадзорной территории или объекте. На практике это приводит к тому, что нарушения с помощью мер прокурорского реагирования устраняются, а обусловившие их факторы остаются, порождая новые нарушения, иногда более серьезные².

3. Проблемы, связанные с осуществлением координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. В деле борьбы с преступностью органы прокуратуры занимают особое, главенствующее положение,

¹ Раскина Т.В. Теоретические аспекты аналитической деятельности прокуроров по профилактике преступности и правонарушаемости // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2016. Т. 10. № 1. С. 173.

² Там же. С. 174.

что связано с тем, что они обладают обширной статистической информацией о состоянии преступности, раскрываемости преступлений, результатах деятельности по расследованию преступлений и иной информацией; осуществляют надзор за правоохранительными органами и обладают сведениями как о недостатках и упущениях в их деятельности по борьбе с преступностью, так и положительном опыте в этом направлении, в силу чего могут оперативно влиять на ситуацию в том или ином районе, городе. Как отмечал в своем выступлении на коллегии Генпрокуратуры Президент РФ В.В. Путин: одной из ключевых задач органов прокуратуры остаётся борьба с преступностью. Они отвечают за координацию всей правоохранительной деятельности в России и должны делать всё необходимое для снижения уровня криминальной угрозы, повышения раскрываемости преступлений, в том числе требовать более качественной работы от органов дознания и предварительного следствия³.

Тем не менее, что отмечалось даже в выступлениях бывшего Генерального прокурора РФ Ю. Чайки, существует ряд недостатков в координационной работе органов

³ Выступление В.В. Путина на расширенной коллегии генеральной прокуратуры РФ по подведению итогов работы за 2020 год. URL: // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/65165> (дата обращения: 26.10.2021).

прокуратуры: подмена прокурором координационной деятельности надзорной; упущения в планировании координационных мероприятий, в частности включение в планы координационной работы, мероприятий, относящихся к текущей работе прокуроров; недостатки в контроле за исполнением совместных мероприятий и некоторые другие.

Некоторые ученые и практики указывают на формализм, неконкретность, расплывчатость постановлений координационных совещаний, от которых во многом зависит плодотворность обсуждения и успешность реализации решений координационного совещания¹. В этой связи возникает вопрос об эффективности координационной деятельности вообще, ее влиянии на состояние преступности в стране в целом и на поднадзорной территории, в частности, вопрос об эффективности предупредительной деятельности иных правоохранительных органов. Или может быть это второстепенная, ненужная и обременительная функция прокуратуры?

Как отмечает Ф.М. Кобзарев, проведение оценки эффективности координации позволяет не только установить положительные тен-

денции ее развития, но и выявить причины слабой результативности такой работы и определить пути и способы совершенствования координационной деятельности прокуратуры².

Подводя итог вышеизложенному, следует отметить, что несмотря на отсутствие в Законе «О прокуратуре Российской Федерации» прямого указания на функцию борьбы с преступностью, предупредительная работа прокурора представляет собой самостоятельное и весьма важное направление деятельности органов прокуратуры. Предупредительными целями фактически пронизаны все основные направления прокурорской деятельности: надзор за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов на территории страны; уголовное преследование; участие в различных видах судопроизводства; координационная деятельность. Как любой вид деятельности, деятельность органов прокуратуры по борьбе с преступностью, имеет ряд проблем и сложностей, требующих своего разрешения, что должно являться предметом следующего самостоятельного исследования.

¹ Координация прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: учеб. пособие / под общ. ред. О.Н. Коршуновой. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2021. С. 21–22.

² Кобзарев Ф.М. Оценка эффективности координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=4981> (дата обращения: 27.10.2021).

К.О. Спицин,
студент 3 курса Института прокуратуры
Саратовской государственной юридической академии

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ РФ В ЭПОХУ ЦИФРОВИЗАЦИИ

На протяжении многих лет процесс цифровизации затронул все сферы жизнедеятельности, его влияние отразилось также и на деятельности многих органов государственной власти, в том числе органов прокуратуры. В настоящий момент прокуратура РФ для оптимизации своей работы использует различные цифровые и электронные продукты, однако, несмотря на цель их использования, в действительности актуальность сохраняет вопрос о целесообразности дальнейшего внедрения цифровых технологий в деятельность органов прокуратуры РФ, о преимуществах и недостатках их использования.

На заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (далее – Генпрокуратуры) «О состоянии работы по рассмотрению обращений и приёму граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» было отмечено, что прокурорами для приема граждан активно используется видео-конференц-связь, а также было высказано мнение о необходимости шире использовать дистанционную форму общения с людьми¹. Кроме того, согласно последней доступной информации, по состоянию на 2 декабря 2020 г. в рамках утверждённой Приказом Генпрокуратуры России от 14.09.2017 № 627 Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры² реализовано: 2 971 структурированная кабельная система до районного уровня; более 42

¹ Вступительное слово Генерального прокурора Российской Федерации на заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О состоянии работы по рассмотрению обращений и приёму граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=61404461> (дата обращения 08.11.2021).

² Приказ Генпрокуратуры России от 14.09.2017 № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

000 автоматизированных рабочих мест с предустановленным программным обеспечением; свыше 35 400 IP-телефонов; свыше 6 900 сканеров; более 5 300 multifunctionальных устройств; около 80 комплектов видео-конференц-связи¹. Разумеется, на данный момент оснащённость органов прокуратуры в значительной степени повысилась, что свидетельствует об активном приведении органов прокуратуры в готовность по эффективному использованию существующих и внедрённых цифровых (электронных) технологий. Так, в настоящий момент в прокуратуре России используются разнообразные автоматизированные информационные комплексы и системы: АИК «НАДЗОР», АИС «Архивное дело ОП», АИК «КАДРЫ-ОП», АРМ «Статистика»² и др.

Наиболее заметным эффектом цифровизации выступает широкое применение органами прокуратуры официального сайта Генпрокуратуры

ры, который наряду с имеющимся в социальной сети ВКонтакте сообществом используется для информирования граждан о деятельности органов прокуратуры, занимается освещением результатов деятельности и правовым просвещением. Тем самым, обеспечивается повышение открытости функционирования прокуратуры посредством цифровых технологий, что несомненно является положительным достижением процесса цифровизации, позволяющим вместе с остальными мерами реализовывать третье направление концепции – установление среды доверия.

Приоритетным направлением также выступает упрощение и убыстрение процесса подачи обращения в органы прокуратуры, существенное сокращение срока его прохождения за счет использования электронного документооборота. Так, на портале государственных услуг и на официальном сайте Генпрокуратуры через интернет-приёмную предусмотрена возможность подачи обращения и записи на приём в органы прокуратуры, что значительно приближает общество к органам прокуратуры, а эффективность их деятельности возрастает³. Одна-

¹ О реализации мероприятий цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=56742743> (дата обращения: 29.04.2021).

² Середа Е.В., Чесноков Н.А. Цифровая трансформация органов прокуратуры Российской Федерации и стран СНГ // Вестник Московского государственного лингвистического университета. Образование и педагогические науки. 2020. № 2 (835). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovaya-transformatsiya-organov-prokuratury-rossiyskoy-federatsii-i-stran-sng> (дата обращения: 08.11.2021).

³ Колесов М.В. Цифровая трансформация – основной вектор оптимизации деятельности правоохранительных органов // Реализация Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры в современных условиях: сб. материалов круглого стола (Москва,

ко в данном случае положительный эффект имеет во многом односторонний характер, поскольку упрощение подачи обращений гражданами повышает их совокупное число, что увеличивает нагрузку на одного сотрудника органов прокуратуры, повышая стандарт работоспособности и продуктивности. Кроме того, простота подачи заявлений неизбежно влечёт за собой увеличение числа необоснованных или «мнимых» обращений.

Наряду с перечисленными направлениями представляется значимым дальнейшее совершенствование документооборота, поскольку именно качество документов и эффективность их оборота определяет качество управления. В этом направлении используются практически все имеющиеся в настоящий момент автоматизированные информационные комплексы и системы. В связи с этим в Инструкцию по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации от 11 декабря 2018 г. был добавлен разд. 13 «Особенности работы с электронными документами», в котором определен порядок подписания электронных документов, их регистрации¹.

11 июня 2019 г.) / под общ. ред. Е.Ю. Лихачевой. М., 2019. С. 30.

¹ Лихачева Е.Ю., Мелодиев А.А. Некоторые вопросы документооборота в условиях развития информационно-коммуникационных технологий // Реализация Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры в современных условиях: сб. материалов

Основными проблемами при применении электронного документооборота являются: вопрос профессиональной подготовки прокурорских работников, который решается благодаря курсам повышения квалификации и принимаемым методическим рекомендациям; необоснованность электронного документооборота, выражающаяся в необходимости дублировать данные на бумажных носителях, что только увеличивает объём работы, вызывая отторжение у работников прокуратуры и отвлекая их от основной деятельности. Таким образом, параллельное использование электронного документооборота с традиционным – бумажным, выступает лишь осложняющим фактором в работе органов прокуратуры. Для решения данной проблемы необходимо решить вопрос надежности электронной системы, поскольку основной причиной сохранения бумажного документооборота является риск сбоя любой из имеющихся автоматизированных систем или комплексов, что угрожает потерей сведений и необходимых данных.

Кроме того, органы прокуратуры активно используют системы видео-конференц-связи, что выступает однозначно положительным результатом процесса цифровизации, по-

ратуры в современных условиях: сб. материалов круглого стола (Москва, 11 июня 2019 г.) / под общ. ред. Е.Ю. Лихачевой. М., 2019. С. 23.

скольку данный способ связи значительно повысил эффективность внутриведомственного взаимодействия, обеспечив руководителя возможностью оперативно связываться с находящимися в подчинении сотрудниками, получать необходимую правовую и организационную информацию, координировать деятельность различных структур в системе органов прокуратуры и выполнять иные важные задачи¹. Кроме того, использование систем видео-конференц-связи позволяет органам прокуратуры в условиях неблагоприятной эпидемиологической обстановки продолжать свою деятельность по ведению приёма граждан, индивидуальных предпринимателей и других групп населения с целью своевременного информирования о нарушении их прав, свобод и законных интересов.

В научном сообществе в контексте совершенствования информационно-аналитических возможностей органов прокуратуры говорят о внедрении и использовании электронных уголовных дел, производств по делам об административных правонарушениях, интерактивных

электронных карт преступлений и правонарушений, технологий искусственного интеллекта по их выявлению и прогнозированию. Более того, в рамках повышения эффективности непосредственно прокурорского надзора в России обсуждается проект космической системы мониторинга «ОКО ГОСУДАРЕВО», которая позволит в режиме онлайн получить доступ к данным спутникового наблюдения².

В общей тенденции предложения идей по совершенствованию деятельности органов прокуратуры уместно рассмотреть возможность применения «смарт-контракта» в качестве компьютерного алгоритма автоматизированного исполнения заданных условий, использование которого в административной сфере одобряется³. Данная технология способна стать эффективным способом обеспечения мер прокурорского реагирования, в частности, представления. Так, предлагается обеспечить представление такого рода алгоритмом, установив тем самым обязанность

¹ Шекк А.В. Меры по реализации мероприятий Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Реализация Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры в современных условиях: сб. материалов круглого стола (Москва, 11 июня 2019 г.) / под общ. ред. Е.Ю. Лихачевой. М., 2019. С. 7.

² Хатов Э.Б. Перспективы информационно-аналитической деятельности прокуратуры в условиях цифровой трансформации // Реализация Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры в современных условиях: сб. материалов круглого стола (Москва, 11 июня 2019 г.) / под общ. ред. Е.Ю. Лихачевой; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2019. С. 38.

³ Ахмедов А.Я., Волос А.А., Волос Е.П. Смарт-контракты в гражданском обороте: учебное пособие. Саратов: Наука, 2020. С. 6, 65.

лица, в отношении которого вынесен прокурорский акт, предоставить в специально созданный реестр документальное подтверждение устранения представленных нарушений. В случае, когда обязанное лицо не загрузит соответствующие документы в установленный срок, алгоритм автоматически направит ответственному прокурорскому работнику уведомление о неисполнении требований либо типовой вариант постановления о возбуждении производства об административном правонарушении по ст. 17.7. КоАП РФ, либо, наоборот, уведомит об устранении выявленных нарушений, что станет поводом для оценки достаточности предпринятых мер.

При этом подобный вариант использования «смарт-контракта» является далеко не единственным в силу высокой адаптивности и гибкости представленной технологии. Думается, что данная технология наряду с другими позволит значительно облегчить деятельность прокурорских работников, а также повысить эффективность мер прокурорского реагирования.

Однако, хотя данные предложения и проекты представляются востребованными, они являются излишними, поскольку в настоящий момент значимость сохраняет вопрос укрепления и совершенствования комплекса уже имеющихся технологий, а, следовательно,

их внедрение будет своевременным только после доведения существующей технологической базы до приемлемого состояния либо в случае, когда в них обнаружится резкая необходимость.

В связи с этим, несмотря на все преимущества процесса цифровизации, в деятельности прокуратуры следует обратить внимание и на недостатки такого влияния. Так, среди проблем процесса цифровизации можно выделить: проблему информационной безопасности; сложность материального обеспечения фундаментального технического переоснащения, а вместе с тем неравномерность технического оснащения, вызывающая сложности в использовании электронных систем, например, в удалённых регионах России; недоверии к техническим новшествам; необоснованности цифровых технологий; повышение и без того высоких требований к прокурорским работникам¹; отсутствие прямого контакта с общественностью, что обуславливает безразличие к проблемам людей; информационную дезориентацию, которая выража-

¹ Иванченко Е.А., Кистанова М.А. Организация деятельности прокуратуры в условиях дальнейшего научно-технического прогресса и цифровизации общества // Основы ЭУП. 2020. № 1 (20). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-deyatelnosti-prokuratury-v-usloviyah-dalneyshego-nauchno-tehnicheskogo-progressa-i-tsifrovizatsii-obschestva> (дата обращения: 09.11.2021).

ется в восприятии статистики и работы на её повышение, а не на действительное улучшение обстановки в стране. Разумеется, приведённый перечень проблем едва является исчерпывающим, что обуславливает острую необходимость в торможении процесса цифровизации и улучшении используемых систем для внедрения последующих с учётом накопленного опыта.

Таким образом, трансформация прокуратуры в эпоху цифровизации выражается во множестве форм и направлениях, что имеет

свои преимущества и недостатки, но в первую очередь отвечает требованиям времени. Дальнейшая цифровая трансформация органов прокуратуры России должна проходить в условиях последовательного внедрения технологических достижений с учётом перечисленных недостатков и проблем, чтобы обеспечить качественное улучшение прокурорского надзора, избежав необоснованного внедрения технологий, способного только понизить эффективность деятельности органов прокуратуры.

ИСПОЛНЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Е.Н. Асташкина,

доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук, доцент

К ВОПРОСУ О ВЫСШЕМ ХАРАКТЕРЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

40

Человек и право – XXI век | 2021. Выпуск 2. Часть 2

Российская прокуратура имеет богатую историю своего возникновения, становления и развития, которая ярко иллюстрирует то, что сильное положение прокуратуры обеспечивает и поддерживает высокий уровень законности в государстве и правопорядок в обществе. Всеобъемлющий характер функций и государственно-властные полномочия, которыми наделена прокуратура на сегодняшний день, явились результатом длительной исторической трансформации понимания сущности и реализации назначения прокуратуры в системе российской государственности.

Предпосылками к введению регулярного контроля со стороны власти явилось создание Приказа тайных дел во второй половине 17 века Алексеем Михайловичем Романовым, для того чтобы «его царские мысли исполнялись все по его хотению, а бояре и думные люди о том ничего не ведали»¹. Несмотря на то, что Приказ тайных

¹ Прокурорский надзор: учебник для вузов / О.С. Капинус (и др); под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2014. С. 25.

дел упразднился после смерти царя, необходимость в контроле деятельности государственных учреждений сохранилась и со временем обрела все большую актуальность.

Значимые шаги в этом направлении предпринял Петр I, создав фискальную службу в центре и на местах, с целью негласного выявления нарушений и тайного донесения. Однако коррупция и злоупотребления вызвали необходимость реформирования данной службы. Впоследствии была введена должность Генерал-ревизора, но и это не возымело своего продолжения. 12 января 1722 года, после нескольких лет поиска вариантов устранения злоупотребления во властных структурах, был издан Указ, в котором отмечалось «быть при Сенате Генерал-прокурору и Обер-прокурору также во всякой коллегии по прокурору», а 18 января Петр I назначил на должность Генерал-прокурора Павла Ивановича Ягужинского, указав Сенату: «Вот мое око, коим я буду все видеть»¹. Именно с этого исторического момента прокуратура стала обретать особое положение в системе государственных органов, централизованный характер взаимоотношений между прокурорами, и главное, свое предназначение – осуществле-

ние надзора за исполнением закона во многих сферах правоотношений, объем которого в зависимости от исторического этапа государства менял свои как качественные, так и количественные показатели.

Так, с 1722 года по 1864 год у прокуратуры Российской империи преобладала функция надзора за соблюдением закона, за следствием и судом. С 1864 года по 1917 год прокуратура характеризуется как орган уголовного преследования с преимущественной функцией поддержания обвинения в суде. С 1922 года, после временного упразднения и по сегодняшний день, прокуратура предстает как орган смешанного надзорно-контрольного типа².

Обращает внимание на себя тот факт, что надзорная функция имела основополагающее место среди функций прокуратуры практически во всех периодах ее развития, но высший характер приобрела в 1936 году, найдя свое закрепление в Конституции СССР в ст. 113, где впервые был провозглашен «Высший надзор за точным исполнением законов всеми Министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР», с возложением его

¹ Прокурорский надзор: учебник для вузов / О.С. Капинус (и др); под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2014. С. 25-26.

² Еремин А.В. История отечественной прокуратуры: учебное пособие. СПб: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университете прокуратуры Российской Федерации, 2018. С. 6.

на Генерального Прокурора СССР, что в свою очередь знаменовало решительное выделение прокуратуры из системы юстиции в самостоятельную единую централизованную систему¹.

Несмотря на постоянное изменение нормативно-правового регулирования организации и деятельности прокуратуры, сущность и содержание функций не видоизменялись, равно как и сохранялся высший характер прокурорского надзора, который нашел свое отражение и в Конституции СССР 1977 года, где в статье 164 закреплялось «Высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами возлагается на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров»².

¹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г.) (с посл. изм. и доп. от 29 октября 1976 г.) // Юридическое Издательство НКЮ СССР. Москва, 1937.

² Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.)

Высший характер надзора в советский период объяснялся тем, что надзор осуществлялся от имени Верховного Совета СССР. В силу особенности национально-государственного устройства в стране было множество государственных, общественных организаций, которые выполняли свои функции, в том числе и контролирующие. А органы прокуратуры осуществляли прокурорский надзор за широким спектром поднадзорных органов, при чем как за контролирующими органами, так и за гражданами, что в свою очередь так же определяло прокурорский надзор как высший, то есть и над органами контроля и надзора³.

На сегодняшний день сущность и содержание организации и деятельности российской прокуратуры таково, что она не относится ни к одной ветви государственной власти: ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной. Занимая особое место в системе органов власти, прокуратура реализует достаточно многоаспектную деятельность в различных сферах правоотношений. Это неизменная по своей концептуальности и сохранившая свою актуальность на про-

(с изм. и доп. от 26 декабря 1990 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР от 12 октября 1977 г. № 41, ст. 617.

³ Еремин А.В. История отечественной прокуратуры: учебное пособие. СПб: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университете прокуратуры Российской Федерации, 2018. С. 109.

тяжении веков функция прокурорского надзора, которая реализуется в пяти отраслях и выражается в выявлении, правовой оценке, устранении нарушений закона в деятельности широкого круга поднадзорных органов. К ним законодательство относит органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, органы предварительного расследования, органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, судебные приставы, органы уголовно-исполнительной системы и др. Кроме вышеназванного, прокуратура реализует и не надзорные функции, которые имеют, как и надзор, определяющее значение в достижении законности и правопорядка в стране: уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в рассмотрении дел судами, международное сотрудничество и др.¹

Однако в Конституции РФ 1993 г. и в ФЗ «О прокуратуре РФ» не нашло своего закрепления понятие «высший надзор за точным и единообразным исполнением за-

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 01.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г. № 8, ст. 366.

конов», а имеет место выражение «надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов». Представляется, что утрата данного понятия в нормативно-правовой плоскости не способствует отражению в полной мере всего содержания и всей значимости современной деятельности органов прокуратуры. В отличие от советского периода прокуратура РФ не осуществляет надзор за гражданами и судами, поскольку данные субъекты относятся к пределам прокурорского надзора, а Генеральный прокурор РФ не обладает правом законодательной инициативы. Так же, в рамках досудебного уголовного судопроизводства, в 2007 году прокурор утратил полномочие возбуждать уголовное дело и производить предварительное следствие, а также властный характер надзорных полномочий за органами предварительного следствия.

Вместе с тем понятие «высший» присутствует в содержании современного прокурорского надзора. Так, в ст. 129 Конституции РФ, закрепляется надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и др., представляя собой отдельные отрасли прокурорского надзора. Причем, реализуя надзор за соблюдением Конститу-

ции РФ, нормативным актом, имеющим высшую юридическую силу, прокурор содействует упрочению Основного закона, его соблюдению. Также в Конституции РФ человек, его права и свободы провозглашаются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина закрепляется как обязанность государства.

В этой связи прокуратура, занимая обособленное место, среди органов, реализующих государственную власть, выполняет также функции, присущие только ей. Сфера реализации полномочий достаточно обширна и затрагивает широкий спектр поднадзорных органов, среди которых имеют место органы

государственного контроля и надзора. Также круг вопросов, которые разрешает органы прокуратуры, связаны с такими правовыми категориями, как «высшая юридическая сила», «высшая ценность».

Таким образом, с учетом современной сущности прокурорского надзора, представляется возможным и справедливым возвращение в нормативно-правовую плоскость понятия «высший надзор за точным и единообразным исполнением законов», что отразит в полной мере соответствие смысла, закладываемого в понятие реальному содержанию деятельности и неоспоримому повышению авторитета органов прокуратуры.

С.Ф. Афанасьев,

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой арбитражного процесса,
директор Института законотворчества
Саратовской государственной юридической академии

В.Ф. Борисова,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского процесса
Саратовской государственной юридической академии

УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ О ПРИСУЖДЕНИИ КОМПЕНСАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВА НА СУДОПРОИЗВОДСТВО В РАЗУМНЫЙ СРОК

Как известно 4 мая 2010 г. вступил в силу Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», тем самым ознаменовав появление в России нового вида судопроизводства – компенсаторного производства. Данный вид производства законодателем первоначально был помещен в подраздел II ГПК РФ, тем самым показав, что он относится именно к исковому производству, а затем перемещен в КАС РФ в виде главы 26. Действительно, право на судопроизводство в разумный срок и право на исполнение судебного акта в разумный срок имеют публично-правовую природу, поэтому Законом

№ 68-ФЗ установлен специальный порядок защиты прав, отличающийся от способа защиты прав, нарушенных незаконными действиями судов и иных государственных и муниципальных органов, предусмотренный в ГК РФ¹.

Принятие федерального закона, который устанавливает порядок компенсации нарушенных прав граждан и организаций на своевременное судебное рассмотрение поданных ими исков, было обусловлено требованиями Европейского Суда по правам человека. В п. 141 Постановления Европейского Суда по правам человека по делу «Бурдов против Российской Федерации» на Российскую Федерацию возложена обязанность введения в законодательство такого средства правовой защиты, которое бы обеспечило действительно эффективное возмещение при длительном неисполнении судебных решений². Социальная значимость закона в стране и за рубежом, с учетом международных требований, в частности п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, закрепляющей право каждого в случае спора о его гражданских правах и обязанностях

или при предъявлении ему любого уголовного обвинения на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, абсолютно неоспорима³.

Статья 46 Конституции РФ гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод. Право на судопроизводство в разумный срок не является основным правом, предусмотренным Конституцией РФ, а непосредственно вытекает из ст. 46 и 53 Конституции РФ, согласно которым должны соблюдаться сроки рассмотрения дел, установленные процессуальным законодательством. Но их нарушение может наступить и помимо действия (бездействия) суда или судьи, например, в случае правовой и фактической сложности дела, поведения участников процесса. При этом вред лицам непосредственно в имущественной сфере не возникает, поэтому в анализируемом Законе и говорится о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок, а не о возмещении вреда. Производный характер права гражданина или организации на судопроизводство в разумный срок

¹ Андреев В.К., Розина С.В. О праве на судопроизводство в разумный срок // Российское правосудие. 2011. № 6 (62). С. 24.

² Дихтяр А.И., Шеломанова Л.В. Судебная практика по делам, связанным с требованиями о присуждении компенсации за нарушение права на гражданское судопроизводство в разумный срок // Российский судья. 2011. № 1. С. 25.

³ Фоков А.П. Правосудие по делам компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах // Российский судья. 2011. № 2. С. 2.

объясняется фактической невозможностью в каждом конкретном деле определить этот срок.

Право гражданина на судопроизводство в разумный срок является непосредственно действующим, вытекающим из основных прав и свобод, перечисленных в Конституции РФ, признание, соблюдение и защита которых являются обязанностью государства. Как указано в Постановлении Европейского Суда по правам человека «Бурдов против России № 2» государство несет объективную ответственность за недостатки своей судебной и исполнительной системы независимо от вины соответствующего государственного органа.

Федеральный закон и КАС РФ прямо не предусматривают участие прокурора в этом виде производства. Однако в п. 6 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2016 г. № 11 (в ред. от 29 июня 2021 г.) «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушенные права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» прямо указывается на наличие у прокурора права на предъявление административного искового заявления в порядке ч. 1 ст. 39 КАС РФ.¹ Иными сло-

вами, прокурор может обратиться в суд с административным иском заявлением в защиту прав лица, имеющего право требовать присуждения компенсации, но лишенного возможности реализовать это право по состоянию здоровья, возрасту недееспособности и иным уважительным причинам. Таким образом, в данном виде производства, прокурор обращается в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан и наделяется процессуальными правами и обязанностями административного истца.

При рассмотрении заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок в связи с длительным рассмотрением гражданских дел суды исходят из того, что нарушение сроков рассмотрения гражданского дела само по себе не означает нарушения права на судопроизводство в разумный срок.

В силу п. 2 ст. 1 Федерального закона № 68-ФЗ компенсация за нарушение права на судопроизводство в разумный срок присуждается в случае, если такое нарушение имело место по причинам, не зависящим от лица, обратившегося с заявлением о присуждении компенсации.

№ 11 (в ред. от 29 июня 2021 г.) «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушенные права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // СПС «Консультант Плюс» / www.consultant.ru.

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2016 г.

Таким образом, перед составлением заявления в защиту прав, свобод и законных интересов граждан в рамках предварительной проверки, прокурорам необходимо тщательно проверять добросовестность граждан, участвовавших в процессе, в интересах которых подается данное заявление.

Так отказывая в удовлетворении заявления Г. о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок в связи с длительным рассмотрением гражданского дела по его иску к Г. о взыскании алиментов, Верховный Суд Республики Башкортостан пришел к выводу, что срок судебного разбирательства по делу не может быть признан неразумным, поскольку дело без движения не находилось. Судом направлялись запросы в компетентные органы в целях выяснения дохода ответчика и наличия у него жилых помещений, что имело существенное значение для разрешения спора. Заявителю Г. судом дважды указывалось на необходимость представления подлинников поданных им документов, которые не были им своевременно представлены. Решение суда оставлено без изменения определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 05 апреля 2011 г. № 49-ГМ-15¹.

¹ См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 05

На обязанность заявителя в гражданском деле «проявить усердие в предприятии зависящих от него мер... и в рамках, предусмотренных действующим законодательством, способствовать ускорению производства по делу» обращал внимание в ряде дел и Европейский Суд по правам человека (постановление Европейского Суда от 07 июля 1989 г. по делу «Союз Алиментария Сандерс С.А. против Испании»), В решении от 02 марта 2006 г. по делу «Сутяжник против Российской Федерации» Европейский Суд указал, что на заинтересованную сторону возлагается обязанность проявить особое усердие при защите своих интересов.

Законодательство не регламентирует участие прокурора в делах изучаемой категории в форме дачи заключения по делу. Отсутствие данной формы участия прокурора в административных делах о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок имеет свою логику. Соблюдение сроков рассмотрения и разрешения гражданских и административных дел – прерогатива суда, как собственно, и решение вопроса об обоснованности или необоснованности задержек, допущенных в ходе цивилистического судопроизводства. В связи с этим,

апреля 2011 г. № 49-ГМ-15// СПС «Консультант Плюс» / www.consultant.ru.

потребность в контроле законности со стороны прокуратуры не усматривается. Что касается соблюдения разумных сроков судопроизводства по уголовным делам, то контроль за ними осуществляется в рамках надзорной функции прокуратуры. Так, в п. 1.13. Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 17 сентября 2021 г. № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» акцентируется внимание на необходимости принятия мер прокурорского реагирования при внесении требований об устранении нарушений, связанных с обеспечением разумного срока уголовного судопроизводства¹. Таким образом, дача заключения прокурором в ходе административного судопроизводства нецелесообразна.

¹ См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 сентября 2021 г. № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // СПС «Консультант Плюс» / www.consultant.ru.

Е.В. Богатова,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии

РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Надзор за исполнением законов в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд является одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры. Правовая основа надзора представлена широким кругом нормативных актов. Федеральный закон от 17 июля 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 1 июля 2021 г.)¹ закрепляет базовые полномочия прокурора по выявлению и устранению нарушений. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 2 июля 2021 г.)² определяет порядок планирования, осуществления закупок, контроль в сфере закупок и многие другие вопросы.

Помимо этого, надзор регламентирован и рядом приказов Генерального прокурора РФ. Основным является Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14 января 2021 г. № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок»³, определяющий порядок и проблем-

¹ Федеральный закон от 17 июля 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 1 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 1995. № 47, ст. 4472.

² Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (в ред. от 2 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1652.

³ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14 января 2021 г. № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок» // Законность. 2021. № 3.

ные вопросы, которые подлежат постоянному мониторингу. Отдельные аспекты исследуемого направления содержатся также в иных приказах Генерального прокурора РФ¹.

По данным Генеральной прокуратуры РФ, количество нарушений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также отдельными видами юридических лиц ежегодно увеличивается. Так, за 8 месяцев 2021 г. было

¹ См.: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29 августа 2014 г. № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» (в ред. от 24 августа 2021 г.) // Законность. 2014. № 12; Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 30 июля 2021 г. № 428 «О формировании и ведении перечня юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Законность. 2021. № 9; Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 53 от 31 марта 2008 г. «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» (в ред. от 5 декабря 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.10.2021); Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (в ред. от 31 августа 2021 г.) // Законность. 2008. № 3; Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 155 от 2 октября 2007 г. «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» (в ред. от 20 февраля 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.10.2021); Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 192 от 14 марта 2019 г. «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов» // Законность. 2019. № 5.

выявлено 130 740 нарушений, что на 7 % больше чем в прошлом году. Наиболее активно в целях устранения нарушений прокурорами вносились представления (42 247). По постановлениям прокуроров к административной ответственности за нарушения законодательства о закупках привлечено 10 971 (+14,6 % АППГ), направлено исков, заявлений в суд – 973, внесено 9 715 протестов².

Наличие большого количества нарушений и особая социальная значимость соблюдения законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок требует осуществления прокурорского надзора не только по поступившим сообщениям о нарушениях, а на постоянной основе. Однако объем материалов и сведений, подлежащих проверке настолько обширен, что не позволяет осуществлять его достаточно эффективно. Поэтому требуется разработка и внедрение новых методик.

Генеральный прокурор на координационном совещании по итогам выполнения Национального плана противодействия коррупции 2018–2020 потребовал «провести оценку коррупционных рисков в сфере закупок для государственных (муни-

² Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за август 2021 г. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result> (дата обращения: 28.10.2021).

ципальных нужд), выявить угрозы и уязвимости, требующие повышенного внимания правоохранительных органов (внедрение риск-ориентированного подхода при выявлении коррупционных преступлений при совершении закупочной деятельности)»¹.

В контрольно-надзорной деятельности такой подход не является новым. Методические рекомендации по выявлению и минимизации коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (по состоянию на 14 сентября 2020 г.)² дают основные понятия. Так, под коррупционным риском понимается возможность совершения служащим (работником) коррупционного правонарушения. Оценка коррупционных рисков заключается в выявлении условий и обстоятельств (действий, событий), возникающих при осуществлении закупок, позволяющих

злоупотреблять должными (служебными) обязанностями в целях получения служащими (работниками) или третьими лицами материальных и нематериальных выгод вопреки законным интересам общества и государства, органа (организации).

Риск-ориентированный подход активно применяется и в зарубежных странах при осуществлении контроля и надзора (США, Канада, Япония, Германия и др.), что позволяет повысить эффективность работы соответствующих органов.

Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) в Российской Федерации предусмотрено ст. 8.1 Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³ (в ред. от 11 июня 2021 г.). Здесь же дается понятие риск-ориентированного подхода, который представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжи-

¹ Под председательством Игоря Краснова состоялось координационное совещание, на котором обсуждены итоги выполнения Национального плана противодействия коррупции 2018–2020. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=56667270> (дата обращения: 28.10.2021).

² Методические рекомендации по выявлению и минимизации коррупционных рисков при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд (утвержденные Минтрудом России) (по состоянию на 14 сентября 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 29.10.2021).

³ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 11 июня 2021 г.) // СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249.

тельности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности. Указанное положение конкретизируется в Постановлении Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 («О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»¹, в котором предусмотрено применение названного подхода при осуществлении контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, осуществляемый Федеральной антимоно-

польной службой. Органы прокуратуры в этом перечне не приводятся. То есть законодательно возможность применения такого подхода при осуществлении прокурорского надзора нигде не предусмотрена. В условиях современности такое положение является пробелом.

Дифференцированный метод имел бы ряд преимуществ. Во-первых, применение риск-ориентированного подхода при осуществлении деятельности прокуратуры будет способствовать снижению административной нагрузки с одновременным улучшением качества надзора.

Во-вторых, проведение проверок в зависимости от категорий риска будет стимулировать поднадзорные органы стремиться к снижению коэффициента риска их деятельности.

В-третьих, применение указанного подхода позволяет аккумулировать трудовые и прочие ресурсы органов прокуратуры на объектах с наибольшей категорией риска.

Таким образом, в целях повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов в сфере закупок для государственных и муниципальных должен быть введен риск-ориентированный подход. Для этого следует не только внести изменения в законодательство, но и разработать критерии отнесения деятельности государ-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (в ред. от 6 октября 2021 г.) // СЗ РФ. 2016. № 35, ст. 5326.

ственных компаний и корпораций к определенной группе рисков, которые могут применяться при осуществлении надзорных проверок. При этом вопрос отнесения объектов надзора к той или иной группе

риска должен решаться в зависимости от вероятности возникновения умышленных или повторных нарушений законодательства и масштаба их последствий.

В.Ф. Борисова,
доцент кафедры гражданского процесса
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук, доцент

РОЛЬ ПРОКУРОРА В ДЕЛАХ О ПОМЕЩЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В СПЕЦИАЛЬНЫЕ УЧЕБНО- ВОСПИТАТЕЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ ЗАКРЫТОГО ТИПА

В настоящее время процедура помещения несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа (далее СУВУ ЗТ), остается одной из наиболее сложных и неурегулированных надлежащим образом правовых процедур, затрагивающих права и законные интересы детей и требующей пристального внимания со стороны прокуратуры.

Правовое регулирование помещения несовершеннолетнего в СУВУ ЗТ как меры воспитательного воздействия на уровне национального законодательства носит межотраслевой характер. Нормативную базу формируют:

- Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ;
- Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ;
- Федеральный закон РФ от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»;
- Федеральный закон РФ от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;
- Федеральный закон РФ от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»;

▪ Приказ Министерства внутренних дел России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации».

Ни один из названных документов не регламентирует полный цикл действий от подготовки документов для рассмотрения судом материалов о помещении несовершеннолетних в СУВУЗТ до исполнения принятого судом судебного акта. Соответствующие алгоритмы существуют лишь на уровне ведомственных методических рекомендаций. В концентрированном виде нормы, регулирующие производство по материалам о помещении несовершеннолетних, в СУВУЗТ, содержатся в Федеральном законе РФ от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹. Однако следует заметить, что данный закон не должен распространять свое действие на процессуальные правоотношения, коль скоро он имеет иной предмет правового регулирования. Как справедливо указывает, В.В. Николук, процедура, связанная с применением к несовершеннолетнему меры

¹ См.: Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СЗ РФ. 1999. № 26, ст. 3177.

принуждения в виде помещения его в специальное учреждение как альтернативной лишению свободы, имеет сложную правовую природу. Сама мера, как и процедура по ее назначению, тяготеет больше к административно-правовой природе, чем к уголовной². Эти обстоятельства обусловили разработку Проекта Федерального закона № 618625-7, предусматривающего рассмотрение дел соответствующей категории в порядке административного судопроизводства³, который в настоящее время находится на рассмотрении в Государственной Думе РФ. А пока несистематизированное правовое регулирование порядка помещения несовершеннолетних в СУВУЗТ, отсутствие определенности в вопросе о правовой природе данной процедуры, нечеткое взаимодействие органов и должностных лиц приводит к многочисленным нарушениям прав детей.

Итак, порядок рассмотрения судами материалов о помещении

² Николук В.В. Направление осужденных несовершеннолетних в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа: смена парадигмы законодательной конструкции // Правосудие. 2019. Т. 1. № 2. С. 206–224.

³ См.: Законопроект Федерального закона № 618625-7 «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (о помещении несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа и центры временного содержания) (на рассмотрении). URL: // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/618625-7>

несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа установлен ст. 26, 27, 28 Федерального закона Российской Федерации № 120-ФЗ от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Согласно ч. 1 ст. 26 названного закона материалы прекращенного уголовного дела (материалы об отказе в возбуждении уголовного дела) в отношении несовершеннолетнего, не подлежащего уголовной ответственности либо не достигшего возраста уголовной ответственности, передаются органом, принявшим соответствующее процессуальное решение, или прокурором в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДНиЗП).

Комиссии подготавливают материалы по вопросам, связанным с помещением несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, совместно с иными уполномоченными органами или учреждениями. В случае принятия КДНиЗП решения ходатайствовать перед судом о помещении несовершеннолетнего, в СУВУ ЗТ соответствующее постановление КДНиЗП и представленные материалы незамедлительно направляются в орган внутренних дел и прокурору; а так-

же направляются (вручаются) несовершеннолетнему, не подлежащему уголовной ответственности, его родителям или иным законным представителям. Порядок рассмотрения судами материалов о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа установлен ст. 27, 28 Федерального закона от 24 июня 1999 г. РФ № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Материалы о помещении несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУ ЗТ рассматриваются судьей в течение 10 суток со дня их поступления в суд.

Исследуя проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства при помещении несовершеннолетних в центры временного содержания и специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, Л.П. Хашимова констатирует наличие следующих грубых нарушений требований законодательства:

- в материалах о помещении несовершеннолетних в соответствующие учреждения, не содержались необходимые сведения о совершении подростками административных и уголовных противоправных деяний, о необходимости защиты

жизни или здоровья либо предупреждения совершения ими повторного общественно опасного деяния, а также о проведенной профилактической работе;

- уклонение органов внутренних дел от привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности, несмотря на систематическое совершение подростками, общественно опасных деяний, обуславливающее рост безнаказанности и повторности совершения правонарушений;

- нарушение сроков представления в суд ходатайства о направлении подростка в СУВУЗТ органами внутренних дел.

Нарекания вызывала и работа прокуроров городов и районов Челябинской области. В частности, несмотря на допущения нарушения закона, прокуроры городов и районов не принимали меры прокурорского реагирования и не инициировали опрос о привлечении к дисциплинарной ответственности виновных лиц¹.

Среди проблем, выявленных прокуратурой Иркутской области в ходе обобщения практики подготовки и рассмотрения судом материалов о помещении несовершеннолетних в СУВУЗТ, следует назвать несвоевременность проведения

¹ Хашимова Л.П. Надзор за исполнением законодательства при помещении несовершеннолетних в центр временного содержания // Законность. 2013. № 3.

комплексного обследования несовершеннолетнего психолого-медико-педагогической комиссией с целью определения форм обучения и воспитания подростка, а также психиатрического освидетельствования. В ряде случаев установлены объективные обстоятельства, препятствующие проведению обследования в установленный срок. Среди них отсутствие постоянно действующей комиссии на территории муниципальных образований и сложности доставки на комиссию детей из отдаленных населенных пунктов. В результате суды отказывают в удовлетворении заявления в связи с отсутствием заключения психолого-медико-педагогической комиссии как обязательного документа, прилагаемого к заявлению. Для разъяснения сложных правоприменительных моментов, вызывающих нарушение законодательства, и улучшения работы по этому направлению, прокуратурой было подготовлено и направлено информационное письмо прокурорам городов и районов².

Помимо осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних,

² См.: Прокуратурой области обобщена практика подготовки материалов и рассмотрения судом ходатайств о помещении несовершеннолетних в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа // Новости прокуратуры РФ. URL: <https://procrf.ru/news/261044-prokuraturoy-oblasti-obobschena-praktika.html>

прокурор может выступать непосредственным участником судебных дел о помещении подростков, не подлежащих уголовной ответственности, в СУВУЗТ. Так, согласно ч. 1 ст. 27 Федерального закона от 24 июня 1999 г. РФ № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» начальник органа внутренних дел или прокурор направляют в суд по месту жительства (пребывания) несовершеннолетнего документы согласно указанному в норме перечню. В связи с нерешенностью вопроса об отдельном производстве по делам о помещении несовершеннолетних в СУВУЗТ в процессуальном законодательстве, правовое положение прокурора также имеет недостаточную регламентацию. Исходя из существующей нормативной базы, его следует считать заявителем наряду с органами внутренних дел, однако необходимо учесть роль КДНиЗП, от имени которой в суд направляется ходатайство с соответствующей просьбой. Такое положение вещей нельзя считать приемлемым в силу наличия у прокурора комплекса процессуальных прав и обязанностей, идентифицирующих его как лицо, участвующее в деле.

Согласно требованиям закона, именно на прокуроре или органе внутренних дел лежит обязанность по ознакомлению несовершенно-

летнего и его законных представителей со всеми материалами перед направлением их в суд. Вместе с тем обобщение судебной практики Московского областного суда показало массовость нарушений данного правила¹. Среди изъянов в деятельности прокуроров в судебных разбирательствах дел данной категории отмечается недостаточная активность прокуроров по отстаиванию своей правовой позиции, непринятие мер по обжалованию необоснованных судебных постановлений. Несмотря на участие прокурора в рассмотрении материалов, в ходе осуществления надзора устанавливались факты незаконного помещения несовершеннолетних в СУВУЗТ².

На основании изложенного необходимо сделать вывод об острой необходимости принятия изменений в законодательство, на основании которых правила помещения несовершеннолетних в СУВУЗТ приобретут систематизированный вид. Отметим, что в Проекте Феде-

¹ См.: Обобщение Московского областного суда «Практика рассмотрения судами Московской области материалов о помещении несовершеннолетних в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел и в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа органов управления образованием в 2011 году» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 20.10.2021).

² Хашимова Л.П. Надзор за исполнением законодательства при помещении несовершеннолетних в центр временного содержания // Законность. 2013. № 3.

рального закона № 618625-7 предусмотрено обязательное участие в деле прокурора, однако формы его участия выглядят размыто. Полагаем, что духу административного су-

допроизводства в большей степени будет соответствовать участие прокурора по данным делам в форме дачи заключения, нежели в форме обращения в суд с заявлением.

Д.А. Букин,
прокурор учебно-методического отдела
прокуратуры Саратовской области – межрегионального центра
профессионального обучения прокурорских работников
и федеральных государственных гражданских служащих

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ

Являясь одной из форм репродукции власти, выборы как механизм реализации избирательных прав дают возможность гражданам участвовать в жизни государства. От реализации данных политических прав зависит прочность устоев конституционного строя, общее состояние внутренних и внешних дел государства, реальность провозглашенной демократии и возможность реализации гражданских, социальных, экономических, культурных прав человека и гражданина.

Реализация избирательных прав привлекает к себе не только активных граждан, но и лиц, которые пытаются лоббировать свои интересы (или интересы финансирующих их избирательную кампанию лиц или групп) и участвовать в распределении финансовых потоков.

В Российской Федерации обеспечение реализации и защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан возложено на избирательные комиссии. К их обязанностям относится подготовка и проведение выборов и референдумов в Российской Федерации. Между тем нарушения законодательства о выборах допускаются как избирательными комиссиями, так и другими участниками данных правоотношений. Тем самым создаются условия для потери доверия общества к органам, обеспечивающим проведение выборов.

Принимая во внимание данные обстоятельства, законность при подготовке и проведении выборов становится важнейшей государственной задачей.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 01.07.2021)¹ прокуратура осуществляет свою деятельность в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых интересов общества и государства.

Таким образом, проявляется роль прокуратуры Российской Федерации как единой федеральной централизованной системы, осуществляющей надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов. Наше ведомство зачастую остается наиболее эффективным заслоном на пути нарушителей законодательства о выборах.

Подтверждением приведенных обстоятельств является целый ряд руководящих документов Генерального прокурора Российской Федерации. Так, приказом 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 31.08.2021)², указани-

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 18 февраля.

² Приказ Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов,

ями Генерального прокурора Российской Федерации от 05.12.2017 № 823/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах Президента РФ»³, от 06.09.2010 № 339/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах»⁴ прокурорам поручено акцентировать внимание на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации избирательных прав граждан.

По моему глубокому убеждению, прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах отличается от других направлений прокурорской деятельности развитой системой и большим многообразием законов, охватывающих все стороны правоотношений.

Данную сферу правоотношений регулирует 15 Федеральных законов и Законов Саратовской области. Прежде всего, главное место в системе законодательства о выборах принадлежит Федеральному закону от 12.06.2002 № 67-ФЗ

соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3.

³ Указание Генерального прокурора Российской Федерации от 05.12.2017 № 823/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах Президента РФ» // СПС КонсультантПлюс (дата обращения к документу 24.10.2012).

⁴ Указание Генерального прокурора РФ от 6 сентября 2010 № 339/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения к документу 24.10.2012).

(ред. от 04.06.2021) «Об основных гарантиях избирательных права и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹, который имеет универсальный характер, поскольку устанавливает гарантии избирательных прав, общие для всех выборов, независимо от их уровня.

Действие данного Федерального закона распространяется и на проводимые в России референдумы.

С учетом требований, федеральных законов и организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, основными задачами прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах относятся:

- сбор, обобщение, анализ и оценка информации, характеризующей состояние законности в данной сфере правоотношений;
- эффективное взаимодействие с органами власти и управления, контролирующими органами и общественными организациями;
- защита прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- защита государственных и общественных интересов (соблю-

дение принципов демократического устройства общества, выражение власти народа путем демократических, свободных и периодических выборов);

- законность правовых актов, издаваемых поднадзорными органами и их должностными лицами в избирательной сфере;
- полнота, законность и эффективность мер, принимаемых избирательными комиссиями и другими органами государственного надзора и контроля;
- предупреждение, выявление, устранение нарушений законов о выборах;
- принятие мер по привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, устранение причин и условий им способствовавших;
- содействие совершенствованию законодательства о выборах на всех его уровнях в установленных законом формах.

Исполняя предоставленные законом полномочия, прокуроры пользуются всеми предоставленными им ст.ст. 26-28 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 01.07.2021) «О прокуратуре Российской Федерации» правовыми средствами. На практике наиболее часто используются следующие из них:

- рассмотрение и разрешение жалоб, заявлений и иных обраще-

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных права и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня.

ний граждан и избирательных объединений.

- опротестование незаконных правовых актов, принятие иных мер прокурорского реагирования по фактам нарушений требований законодательства о выборах;

- дача заключений в суде по соответствующим гражданским делам или предъявление в суд исков в целях защиты прав отдельных категорий граждан, перечисленных в п. 4 ст. 27 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 01.07.2021) «О прокуратуре Российской Федерации».

Поводом для прокурорских проверок могут быть любые материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона, что прямо вытекает из п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 (ред. от 31.08.2021) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина». Верховный суд Российской Федерации в своем определении от 26.06.2019 № 306-ЭС19-8968¹ указал, что допускается осуществление прокурорского надзора за исполнением законов не только в связи с конкретными обращениями, но и в инициативном порядке.

¹ URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-26062019-n-306-es19-8968-po-delu-n-a65-98052018/>

Определяя перечень вопросов, подлежащих выяснению при проведении проверок соблюдения законодательства о выборах, необходимо отталкиваться от стадии избирательного процесса, характера проверок, правового статуса проверяемого объекта, типичных нарушений законодательства и иных обстоятельств.

В соответствии с Федеральным законом от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 04.06.2021) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», избирательный процесс состоит из следующих стадий:

1. Назначение выборов.
2. Составление списков (регистрация) избирателей.
3. Образование избирательных округов и избирательных участков.
4. Образование и статус избирательных комиссий.
5. Выдвижение и регистрация кандидатов.
6. Предвыборная агитация.
7. Финансирование выборов.
8. Голосование и определение результатов выборов.

Исходя из практики прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах, выделяются следующие вопросы, подлежащие проверке в период выборов, с учетом стадий избирательного процесса.

При назначении выборов прокурорами устанавливается наличие оснований для назначения выборов, а также наличие у органа или должностного лица, принявшего решение о назначении выборов, соответствующих полномочий в соответствии с Федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования.

При регистрации (учете) и составлении списков избирателей прокурорами проверяется наличие полномочий у органа власти или должностного лица на регистрацию избирателей, соблюдение сроков представления сведения о зарегистрированных избирателях в избирательные комиссии, полнота и достоверность представленных списков избирателей.

Прокурорская практика свидетельствует о распространенности нарушений, допускаемых именно на данной стадии избирательного процесса. К примеру, прокурорами г. Балаково и Ершовского района главам администраций внесены представления в связи с наличием в списках избирателей недееспособных граждан, либо граждан признанных безвестно отсутствующими. В них также значились избиратели, зарегистрированные в переселенных и снесенных аварийных домах. Нарушения устранены.

При образовании избирательных округов и участков прокурорам, в числе прочего проверяется наличие полномочий по утверждению схемы избирательных округов. Выясняется, имеются ли избирательные округа, созданные на территориях, не граничащих между собой (ст. 18 Федерального закона № 67-ФЗ).

При проведении проверок соблюдения законности при формировании избирательных округов и избирательных комиссий важно обратить внимание, в том числе на наличие у соответствующих органов и должностных лиц полномочий по формированию избирательных округов, а также по предложению кандидатов в члены избирательной комиссии.

Необходимо обратить внимание на выявление фактов включения в избирательные комиссии лиц, которые в силу закона не могут быть членами избирательных комиссий с правом решающего голоса. Например, в Лысогорском районе Саратовской области выявлен факт включения в участковую избирательную комиссию гражданина В., имевшего непогашенную судимость. По результатам рассмотрения внесенного прокурором района представления гражданин В. из членов участковой избирательной комиссии исключен.

Анализ практики прокурорского надзора свидетельствует, что

наибольшее количество нарушений избирательного законодательства допускается на этапе предвыборной агитации.

В этой связи при проведении проверок соблюдения законодательства о выборах на стадии предвыборной агитации внимание в первую очередь должно быть обращено на:

- пресечение подкупа избирателей;
- проведение предвыборной агитации в период, когда она запрещена, в местах, где она запрещена;
- публикацию агитационных материалов, не оплаченных из соответствующего избирательного фонда;
- нарушение правил опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения, связанного с выборами.

К примеру, распоряжением главы администрации Озинского муниципального района от 22.07.2016 № 337-р «О специальных местах для размещения печатных агитационных материалов» в число специальных мест для размещения печатных агитационных материалов незаконно включено здание, в котором размещена избирательная комиссия. По протесту прокуратуры района, нарушения устранены.

При проведении проверок соблюдения законодательства, регламентирующего финансирование

выборов необходимо обратить внимание на своевременное включение в соответствующий бюджет на очередной финансовый год средств на подготовку и проведение выборов. Например, прокурором Новоузенского района Саратовской области в адрес главы муниципального района внесено представление по фактам отсутствия в решении о бюджете финансового обеспечения деятельности избирательных комиссий. Принятыми мерами реагирования денежные средства на подготовку и проведение выборов перечислены.

На завершающей стадии выборов (голосование, подсчет голосов избирателей, установление результатов выборов и их опубликование) первостепенное внимание должно быть обращено на следующие вопросы:

- выдавались ли избирателям лишние или заранее заполненные бюллетени для голосования;
- не было ли замены бюллетеней для голосования или их незаконного уничтожения;
- правильно ли произведен подсчет голосов избирателей;
- не внесены ли изменения в протокол об итогах голосования;
- оформлен ли протокол об итогах голосования и подписан ли он полномочным количеством членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

К примеру, участковой избирательной комиссией Октябрьского района г. Саратова в июне 2020 г. принято решение об аннулировании 202 бюллетеней по результатам выездного голосования на придомовых территориях. Основанием для принятия данного решения послужило обнаружение на избирательном участке пакета с бюллетенями для голосования, который не был в установленном порядке опечатан.

Представленная Вашему вниманию статья представляет собой попытку кратко отразить основные направления прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах, с прицелом на совершенствование деятельности и выработку новых более эффективных алгоритмов действий для решения поставленных задач.

Е.А. Голопузова,
прокурор отдела по обеспечению
участия прокуроров в гражданском и арбитражном
процессе прокуратуры Саратовской области

РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА ПО СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЕ ПРАВ ГРАЖДАН, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

Современное состояние законности в России показывает, что имеют место многочисленные факты неисполнения требований законов, несоблюдения прав и свобод человека, нарушения интересов общества и государства.

Часть 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации¹ каждому гарантирует защиту прав и свобод, а государство обязалось обеспечить каждому возможность реализовать указанное правомочие. Наряду с этим государство возложило обязанности по защите граждан на органы государства в пределах их компетенции.

Так, органы прокуратуры обеспечивают верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод граждан, а также интересов общества и государства (ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», далее - Закон о прокуратуре). Осуществляя надзорные полномочия, прокуроры выявляют и устраняют нарушения законов и прав граждан в деятельности органов власти и местного самоуправления, в деятельности органов контроля (надзора).

В числе основных нормативных правовых актов, которые устанавливают формы участия и объем полномочий прокурора по участию в рассмотрении дел судами, являются Закон о прокуратуре, Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, а также приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11 января 2021 г. № 2 «Об обеспечении участия прокуроров

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993) // Рос. газ. 1993. № 237.

в гражданском и административном судопроизводстве».

В гражданском и административном судопроизводстве законодатель предусмотрел для прокурора две формы участия: обращение в суд с заявлением (иском) и вступление в дело для дачи заключения.

Особое значение имеет защита органами прокуратуры прав лиц, относящихся к социально уязвимым группам населения – таких, как несовершеннолетние, престарелые люди, нетрудоспособные лица, инвалиды, малоимущие граждане и потерпевшие от преступных посягательств.

Законодатель определяет прокурора основным и последним защитником прав вышеуказанных лиц.

Органы прокуратуры действуют в интересах человека, общества и государства для обеспечения исполнения закона и в пределах предоставленных им полномочий, при этом обеспечивается соблюдение принципов разделения властей и невмешательства в их деятельность.

Участие прокурора в судебной стадии гражданского и административного судопроизводства в интересах человека, общества и государства имеет целью способствовать вынесению судом законного, обоснованного и справедливого решения. При этом обеспечивается равенство прав и обязанностей про-

курора и других участников судопроизводства.

Исковое заявление является действенной мерой прокурорского реагирования, направленной на восстановление нарушенных прав. Иск направляется в суд в случае, если с помощью досудебных мер реагирования добиться восстановления нарушенных прав не представилось возможным.

Исковая работа органов прокуратуры Саратовской области является эффективной и результативной.

Так, в целях устранения нарушений прокурорами области в суд общей юрисдикции в порядке гражданского, административного и уголовного судопроизводства за 2020–2021 гг. направлено 18 240 исков (заявлений) и административных исков на сумму более 150 млн рублей.

Одним из приоритетных направлений является надзор за соблюдением трудовых прав граждан. В последнее время участились случаи несвоевременной оплаты труда работников, уклонения работодателя от оформления трудового договора, нарушений требований охраны труда. С учётом состояния законности в данной сфере прокуроры направили 5 961 иск (заявление).

Только благодаря проделанной прокурорами области работе судом взыскана задолженность по заработной плате на сумму более 80 млн рублей.

Также уделено внимание вопросам установления в судебном порядке факта трудовых отношений.

Например, прокуратурой Советского района Саратовской области проведена проверка исполнения трудового законодательства в деятельности индивидуального предпринимателя, по результатам которой установлено, что один из работников у данного предпринимателя осуществлял трудовую деятельность в должности продавца продовольственных товаров. Однако при фактическом его допуске к работе работодатель не оформил с ней трудовой договор, приказ о приеме на работу не издан, сведения в трудовую книжку не внесены. В связи с этим прокурором района в интересах работника предъявлено в суд исковое заявление об установлении факта трудовых отношений, возложении обязанности заключить трудовой договор, внести запись в трудовую книжку о периоде работы, перечислить страховые взносы на обязательное пенсионное и медицинское страхование. Решением суда требования прокурора удовлетворены, трудовые права восстановлены.

Эффективно используются полномочия в сфере защиты жилищных прав граждан. Прокурорами в указанной сфере направлено 688 исков. В судебном порядке прокуроры восстанавливали права несовер-

шеннолетних путем признания за ними долей в жилом помещении, приобретённом за счет средств материнского капитала, возлагали обязанность создать маневренный фонд, понуждали выдать сертификат на материнский капитал для улучшения жилищных условий, обеспечивали предоставление благоустроенных жилых помещений нуждающимся.

По результатам проведенной прокуратурой области проверки установлено, что мужчина страдает тяжелой формой хронического заболевания, при котором совместное проживание с ним в одной квартире невозможно. После отказа уполномоченного органа в удовлетворении требования заявителя о постановке его на жилищный учет прокурора области направила в суд исковое заявление. Суд удовлетворил требования прокурора, гражданин поставлен на жилищный учет, а впоследствии ему предоставлена благоустроенная квартира.

Также одним из актуальных направлений является исковая работа по восстановлению в судебном порядке пенсионных и иных социальных прав граждан, в интересах которых предъявлено 1106 исков.

Интересы лиц с ограниченными возможностями защищали прокуроры путем предъявления в суд исков о предоставлении нуждающимся лекарственных средств,

благоустроенных жилых помещений, средств реабилитации, о понуждении к совершению перерасчета оплаты за коммунальные услуги и др.

Например, прокуратурой Фрунзенского района г. Саратова в целях защиты прав несовершеннолетнего ребенка – инвалида в суд направлено исковое заявление к Министерству здравоохранения Саратовской области о возложении обязанности обеспечить несовершеннолетнего лекарственными препаратами в соответствии с медицинскими рекомендациями. Решением суда требования прокурора удовлетворены в полном объеме. Во исполнение решения Министерством здравоохранения Саратовской области заключен государственный контракт на приобретение указанного препарата на общую сумму 39 567 918, 95 руб. Нуждающийся в постоянном и непрерывном лечении данным препаратом ребенок им обеспечен.

На особом контроле находятся вопросы по восстановлению нарушенных прав несовершеннолетних, в интересах которых предъявлено 3 729 исков. Только о предоставлении жилых помещений детям-сиротам прокурорами направлено более 400 исков, которые судом удовлетворены. Также восстанавливались права детей путем предъявления исков о взыскании алиментов на их содержание,

благоустройству детских игровых площадок, оборудованию медицинских кабинетов в образовательных организациях и др.

Так, прокуратурой г. Энгельса проведена проверка соблюдения прав несовершеннолетних детей при предоставлении услуг с использованием аттракционной техники на территории городского пляжа г. Энгельса.

Установлено, что на территории пляжа физическое лицо, не являющееся субъектом предпринимательской деятельности, разместило аттракцион «Батут» для оказания развлекательных услуг несовершеннолетним.

Батут был расположен на песке, не закреплен, имел острые выпирающие металлические конструкции, не огорожен, сетка по периметру батута имела повреждения, а также отсутствовали информация о возрастных ограничениях и документация на аттракцион.

При таких обстоятельствах использование аттракциона представляло угрозу жизни и здоровью несовершеннолетних.

По результатам проверки прокурором города в Энгельсский районный суд направлено исковое заявление о запрете осуществления деятельности с использованием аттракциона «Батут» без соблюдения требований законодательства о безопасности аттракционов. Решением

суда иск прокурора удовлетворен в полном объеме, нарушения устранены.

Проводится и исковая работа в интересах Российской Федерации, субъекта, муниципальных образований. Количество исков указанной категории составило 512 заявлений на сумму 15 млн рублей. В государственную и муниципальную собственность возвращаются земельные участки, объекты недвижимости, незаконно выбывшие из владения. Также ведется исковая работа по предъявлению исков о возмещении ущерба, причиненного Российской Федерации, субъекту и муниципальным образованиям.

На постоянной основе ведется работа, направленная на устранение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования. Прокурорами в анализируемый период времени в суд направлено более 1 тыс. исков в сфере охраны земли, почв, вод и атмосферного воздуха, об отходах производства и потребления, об охране и использовании животного мира и иных категориях.

Вторая форма участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве является отличной от первой, но не менее эффективным средством обеспечения законности в сфере гражданского и административного судопроизводства.

Целью вступления прокурора в судебный процесс для дачи заключений по гражданским и административным делам в суде общей юрисдикции является осуществление возложенных на органы прокуратуры полномочий по обеспечению законности, защиты прав и свобод граждан.

В соответствии с ч. 3 ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации¹ прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, восстановлении на работе, возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных действующим законодательством в целях осуществления возложенных на него полномочий.

В силу ч. 7 ст. 39 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации прокурор вступает в судебный процесс и дает заключение по административным делам: об оспаривании нормативного правового акта; о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации; об установлении административного надзора и по иным делам, предусмотренным законом.

Анализируя положения закона, можно сделать вывод о том, что за-

¹ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // Российская газета. 2002. № 220.

конодатель предусмотрел участие прокурора по делам социально значимой направленности.

В вышеназванных случаях прокурор является субъектом процесса, наделенным особыми полномочиями. В рамках судебного заседания он дает заключение по делу в целях соблюдения принципов законности и справедливости при рассмотрении гражданского или административного спора и не является защитником какой-либо из сторон.

Следовательно, при даче заключения прокурор не связан с позицией истца либо ответчика и руководствуется требованиями действующего законодательства, с учетом имеющихся материалов дела и установленных судом обстоятельств.

Кроме того, только по обязательной категории дел прокурор при несогласии с выводами суда обладает правом на принесение апелляционного, кассационного представления, представления в порядке надзора независимо от его личного присутствия в судебном заседании суда первой инстанции.

Так, за 2020-2021 гг. по представлениям прокурора отменено 74 незаконных судебных акта в суде апелляционной инстанции и 12 судебных постановлений в суде кассационной инстанции.

Приходя к завершению изучения данного вопроса и обобщая вышеуказанные полномочия прокурора, можно сделать вывод о том, что характер деятельности прокурора в гражданском и административном судопроизводстве носит разноплановый характер, но вместе с тем подчиняется реализации общих целей, таких как обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации, защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.

Как первая, так и вторая формы участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве являются действенной мерой по восстановлению нарушенных прав граждан, общества и государства.

И.П. Голубев,

начальник отдела по надзору за соблюдением законов
в сфере защиты интересов государства и общества управления
по надзору за исполнением федерального законодательства

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКАЗЧИКАМИ ОБЯЗАННОСТИ ПО ОПЛАТЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ. ПРАКТИКА ПРИВЛЕЧЕНИЯ ВИНОВНЫХ ЛИЦ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО СТ. 7.32.5, 15.15.10 КОАП РФ

Государственный (муниципальный) контракт включает в себя баланс интересов публичного заказчика и коммерческого исполнителя (организации, индивидуального предпринимателя). В данных договорных отношениях сложно соблюсти принцип равенства сторон, учитывая преимущества заказчика как представителя органа власти.

Вместе с тем государственный заказчик является полноценным участником современного экономического общества, рыночных отношений, который не только обладает «правом выбора» потенциального исполнителя из числа предпринимателей, но несет бремя ответственности за исполнение своих обязательств, в том числе административной.

Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе)¹ и Кодексом об административных

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Официальный интернет-портал правовой информации. www.pravo.gov

правонарушениях Российской Федерации¹ наряду с нормами гражданского законодательства, предусматривающими систему штрафов и неустоек, предусмотрен эффективный механизм административного воздействия, позволяющий в ряде случаев обеспечить восстановление права коммерческих исполнителей своевременную оплату исполненного контракта.

В нынешних экономических реалиях для значительного числа предпринимателей государственные контракты (договора) становятся единственным эффективным инструментом, обеспечивающим получение прибыли, необходимой для дальнейшего существования. Соблюдение заказчиками срока оплаты контракта, порядка расчетов и авансирования работ и услуг становятся не столько требованием действующего законодательства, сколько залогом развития предпринимательства и рыночной экономики.

Следует отметить, что Законом о контрактной системе четко определены сроки оплаты контракта, составляющие по общему правилу (ст. 34) 30 дней со дня подписания документа о приемке и 15 дней в случае, если закупка проводилась исключительно у субъектов малого предпринимательства или социаль-

но ориентированных некоммерческих организаций.

Кроме того, Закон о контрактной системе позволяет, а в ряде случаев предписывает осуществление авансирования по заключенному контракту, а также предусматривает оплату отдельных его этапов.

Нарушение должностным лицом заказчика срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе неисполнение обязанности по обеспечению авансирования, влечет привлечение к административной ответственности по ст. 7.32.5 КоАП РФ, наложение штрафа в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей и дисквалификацию при повторности деяния.

Органами прокуратуры области наработана обширная практика пресечения виновных лиц к данному виду административной ответственности.

По фактам неоплаты исполненных государственных и муниципальных контрактов в истекшем периоде 2021 года прокурорами возбуждено 22 дела об административных правонарушениях по ст. 7.32.5 КоАП РФ.

К примеру, прокуратурой Калининского района вскрыты нарушения сроков и порядка оплаты муниципальных контрактов

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Рос. газ. 2001. № 256.

с предпринимателями, допущенные управлением ЖКХ администрации Калининского района Саратовской области.

В отношении начальника управления ЖКХ администрации Калининского района Саратовской области возбуждено административное дело по ст. 7.32.5 КоАП РФ. Виновному лицу назначено наказание в виде штрафа.

Прокуратурой Турковского района в деятельности администрации района выявлены факты нарушения сроков оплаты заключенного государственного контракта с ООО «Дорстрой» на выполнение работ по устройству пешеходных дорожек в р.п. Турки. Так, работы выполнены ООО «Дорстрой» в установленный контрактом срок. Однако оплата администрацией Турковского района произведена с нарушением пятнадцатидневного срока, а именно на 42 день.

По выявленным нарушениям прокуратурой Турковского района в отношении главы администрации района возбуждено административное дело по ч. 1 ст. 7.32.5 КоАП РФ, которое находится на рассмотрении.

Прокуратурой г. Балаково выявлен факт несвоевременной оплаты МБУ «БалАвтоДор» исполненного ООО «Пионер» контракта в размере 1 900 тыс. рублей.

По данному факту в отношении директора МБУ «БалАвтоДор» воз-

буждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 7.32.5 КоАП РФ, которое находится на рассмотрении. Кроме того, по результатам рассмотрения представления прокуратуры г. Балаково задолженность перед обществом полностью погашена.

Отдельное внимание в 2021 г. уделено фактам нарушения сроков и порядка оплаты государственных и муниципальных договоров, заключенных в рамках Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹.

В январе 2021 г. законодателем статья 7.32.3 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации дополнена частью 9, предусматривающей ответственность за указанные нарушения.

Методика проведения проверочных мероприятий и привлечения виновных должностных лиц к ответственности по ч. 9 ст. 7.32.3 КоАП РФ аналогичны выявлению нарушений сроков и порядка оплаты контрактов.

Административные дела указанной категории возбуждены прокурорами г. Балашова и Ленинского района г. Саратова.

¹ Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Рос. газ. 2011. № 30.

Так, по результатам рассмотрения административного дела по ч. 9 ст. 7.32.3 КоАП РФ, возбужденного прокуратурой г. Балашова в отношении директора МУП «Комбинат бытового обслуживания», УФАС России Саратовской области директор предприятия признан виновным в совершении правонарушения, выразившегося в нарушении срока оплаты договора, заключенного в порядке Закона № 223-ФЗ с индивидуальным предпринимателем. Назначен штраф в размере 30 тыс. рублей.

По аналогичным основаниям по постановлению прокурора Ленинского района г. Саратова к административной ответственности по ч. 9 ст. 7.32.3 КоАП РФ привлечено ответственное должностное лицо ГУЗ «Саратовская городская клиническая больница № 6 имени В.Н. Кошелева».

При выявлении подобных нарушений прокурорами дается оценка на предмет наличия вины заказчика. Нередко выявляются факты, свидетельствующие о том, что несвоевременная оплата по государственному или муниципальному контракту (договору) связана с несвоевременным распределением, отзывом либо доведением до получателей бюджетных средств бюджетных ассигнований.

Ярким примером подобных нарушений служит ситуация с опла-

той контрактов учреждениями здравоохранения региона, вызванная дефицитом бюджета ТФОМС области и отсутствия финансирования из регионального бюджета. В данном случае меры реагирования принимались не к конкретным заказчикам из числа учреждений здравоохранения, а потребовали вмешательства прокуратуры региона – губернатору области внесено представление, в правительство направлена информация о необходимости выделения дополнительного финансирования.

Стоит отметить, что указанная ситуация стала возможной ввиду объективных причин, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции, роста числа заболевших и повышением стоимости профильного лечения. В противном случае, распорядители бюджетных средств, допустившие несвоевременное распределение, отзыв либо доведение до получателей бюджетных средств бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств, подлежат привлечению к административной ответственности по ст. 15.15.11 КоАП.

Нередко фактором, прямо влияющим на нарушение сроков оплаты контрактов, становится его заключение заказчиком за пределами доведённых лимитов бюджетных обязательств. Так, положениями ст. 219 Бюджетного кодекса Россий-

ской Федерации¹ предусмотрено, что получатель бюджетных средств (заказчик) принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Выход заказчика за рамки указанных лимитов впоследствии влечет невозможность оплатить контракт по причине отсутствия финансирования.

Ответственность за подобное правонарушение установлена ст. 15.15.10 КоАП РФ и грозит нарушителю штрафом в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

К примеру, прокуратурой Федоровского района установлено, что между МБУ ДО «Детская школа искусств» и ООО «Стандарт» заключен контракт на оказание услуг по подготовке сметной документации по ремонту здания с превышением утвержденных лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований.

В связи с этим прокуратурой в отношении руководителя МБУ ДО «Детская школа искусств» возбуждено дело об административ-

ном правонарушении по ст. 15.15.10 КоАП РФ, которое рассмотрено и удовлетворено, виновное лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 20 тыс. рублей. Аналогичные нарушения выявлены Марксовской межрайонной прокуратурой.

Прокуратурой Ровенского района установлено, что администрацией Приволжского муниципального образования в нарушение требований Бюджетного кодекса РФ в 2020 году заключались договора по поставке хозяйственных товаров на сумму, превышающую утвержденные бюджетные ассигнования по отведенной статье расходов местного бюджета.

В этой связи в отношении главы администрации возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 15.15.10 КоАП РФ, по результатам рассмотрения которого виновное лицо привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 20 тыс. руб.

Приводимые примеры позволяют сделать вывод о комплексном характере проблемы соблюдения заказчиками обязанности по оплате государственных контрактов, тесно связанном с бюджетным законодательством и бухгалтерской дисциплиной.

Таким образом, практика надзорной деятельности позволяет

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Рос. газ. 1998. № 153-154.

выделить три категории нарушений требований законодательства о контрактной системе и обеспечить дальнейшее принятие эффективных мер реагирования:

- несвоевременное распределение, отзыв либо доведение до заказчиков бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, вызванное чаще всего дефицитом бюджета соответствующего уровня и исключаящее виновность заказ-

чика в совершении административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.32.5, 7.32.3 КоАП РФ;

- ненадлежащее планирование финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений всех форм и типов, сопряженное с несоблюдением бухгалтерской дисциплины;

- умышленное затягивание заказчиками сроков оплаты контрактов (договоров).

Ю.В. Горюшина,
прокурор отдела по надзору за исполнением
федерального законодательства прокуратуры Тамбовской области,
кандидат экономических наук

ФУНКЦИЯ РЕАГИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПРОКУРОРА ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Решение проблемы качества современного законодательства зависит в первую очередь от того, насколько работоспособна система правотворческой деятельности, в рамках которой воспроизводится актуальное право, приобретая в результате осуществляемой законотворческой (правотворческой) практики соответствующие законодательные (позитивно-правовые) формы. Функциональность правотворческой системы – залог эффективности правотворческих решений в реальной действительности. Вместе с тем система правотворческой деятельности – это не замкнутая и не обособленная от окружающего мира структура, напротив, ее динамика напрямую связана с тем, насколько правотворческая система открыта общественным запросам, насколько конструктивна связь с обществом.

Согласно теории правообразования, в том числе ее современным концептуальным вариантам¹, в основе формирования права находятся социальные факторы, правильное познание (отражение) которых обеспечивает адекватное выражение в юридических формах истинных социальных потребностей и интересов общества, а значит действенность принимаемых нормативных правовых актов, в которых социальная «данность»² получила свое легаль-

¹ См., например: Придворов Н. А., Трофимов В. В. Правообразование и правообразующие факторы в праве. М., 2012. С. 158-184.

² См.: Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М., 1974. С. 9-4.

ное оформление. В то же время, отражая необходимые свойства и связи регулируемого общественного отношения, законодатель, одновременно интегрируя в него свои интересы и волю, преобразует отражаемое общественное отношение в результат отражения – правовую норму, которая в этом виде приобретает возможность видоизменять и направлять данное отношение в определенное русло¹.

Очевидно, одной из ключевых функций в системе правотворчества можно считать функцию правотворческого отражения (адекватного познания) социальной основы правового регулирования и, по сути, все иные функциональные элементы правотворческой системы можно расценивать как элементы, способствующие выполнению этой структурообразующей функции правотворчества. И таких функциональных направлений, осуществляемых в рамках правотворческой деятельности, должно быть немало, поскольку данная деятельность в государстве является очень сложной и ответственной².

¹ См.: Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права. М., 2020. С. 103-105.

² Солидаризируемся в существенной мере с опытом определения понятия функций правотворческого процесса, который приводится в современной юридической литературе: «Функции правотворческого процесса – это обусловленные правообразующей волей, требующей выражения в позитивном праве, спецификой правотворческой работы направления

Система правотворческой деятельности в целом нацелена на создание эффективного механизма правового регулирования, в этом заключена основная функция правотворческой системы. Решение этой главной задачи достигается путем реализации спектра функциональных направлений в рамках правотворческой деятельности, в том числе функции правотворческого познания (включая функции отражения и опережающего отражения в актах правотворчества социально-правовых связей и отношений), аксиологической функции в правотворчестве (связанной с оценкой

профессиональной деятельности, осуществляемой в рамках системных параметров правотворческого процесса (непосредственно субъектами правотворческой компетенции (прежде всего, депутатами законодательных (представительных) органов власти), а также привлекаемыми к участию иными лицами (специалистами в определенных научных областях, прежде всего, учеными – юристами)), по познанию содержания искомой воли, оценке на предмет юридической значимости отдельных его компонентов, а также преобразованию в формально-определенные правовые установления, и которые в системе (посредством последовательной реализации соответствующих направлений правотворческой работы) позволяют достичь необходимый правотворческий результат в виде правовых актов нормативного характера, нацеленных на решение текущих проблем правового регулирования и на перспективу». (Социология права: словарь-справочник / авт.-сост.: В.В. Трофимов, А.В. Малько [и др.]; отв. ред. В.В. Трофимов. Тамбов, 2016. С. 135; см. также: Баранова М.В. Теоретико-методологические аспекты исследования функций правотворческого процесса: постановка базовой проблемы функциональной характеристики опережающего правотворчества // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 5 (112). С. 43-44.

значимости для права тех или иных социальных факторов), функций моделирования и формально-юридической фиксации новых правил правового поведения и др. Но начинаются процессы правотворчества во многом непосредственно с познания окружающей действительности на предмет наличия в ней предпосылок для юридического оформления определенных социальных ситуаций в текстах нормативных актов.

Это предопределяет важность механизмов, обеспечивающих выражение (отражение) социальных предпосылок и проблемных сторон общественного развития в актах правотворчества. Это же объясняет значение функционирования публично-властного аппарата по внешнему контуру правотворческой системы (относительно правотворчества – субсидиарного), опосредующего связь общества и органов правотворчества, благодаря которому общественные «сигналы» (запросы, проблемы, юридически значимые интересы) могут по соответствующим связующим каналам достигать системы правотворчества и преобразовываться в нормативные правовые формы. Одним из таких ресурсов, обеспечивающих связь общества и правотворческой системы, выступает институт российской прокуратуры, на содействие которого систе-

ма правотворческой деятельности должна уметь отзываться и компетентно, и своевременно.

В контексте сказанного представляется важным рассмотреть функцию реагирования системы правотворческой деятельности на предложения прокурора по совершенствованию законодательства как некоего подвида функции правотворческого отражения, выражаемого в принятии либо отклонении попыток прокурора путем превентивных мер и инициативных правотворческих предложений воспрепятствовать принятию незаконных нормативных правовых актов, способствовать приведению в соответствие региональных нормативных актов с федеральными нормативными актами, не допустить нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, в целом содействовать развитию парламентаризма и демократизации общества.

Прокуратура Российской Федерации, являясь единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и иные полномочия и функции, определяемые федеральным законом, принимает участие в пра-

вотворческой деятельности¹. Конкретизированная юридическая основа участия прокуроров в правотворческой деятельности отражена в ст. 9 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которой при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов, прокурор вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы соответствующего и нижестоящего уровней, предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов.

Регламентированными основными направлениями правотворческой деятельности прокуратуры являются: а) инициативная разработка проектов законов и иных нормативных правовых актов, непосредственно связанных с компетенцией органов прокуратуры; б) участие в подготовке законопроектов, разрабатываемых другими органами государственной власти; в) подготовка правовых заключений на законопроекты и иные нормативные правовые акты; г) участие в об-

суждении законопроектов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации; д) подготовка предложений по совершенствованию федерального и регионального законодательства².

Участие в правотворчестве как задача органов прокуратуры может быть охарактеризовано в качестве деятельности, непосредственно выражающей ее социальное назначение. На современном этапе как никогда существует необходимость в обеспечении законности в различных общественных отношениях: недооценка возможностей органов прокуратуры в контексте правотворчества может оказывать негативное влияние на этот процесс, не позволяя ей осуществлять свое общественное предназначение³.

Особенно эта роль заметна в проблемном политико-право-

¹ См.: ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации 1993 года (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ) // Рос. газ. 2020. № 144.

² См.: Положение об организации правотворческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденное приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшения взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления» (в ред. от 11.08.2020) // Текст приказа официально опубликован не был.

³ Олейник В.В. Участие органов прокуратуры в реализации правотворческой деятельности как актуальное направление деятельности // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2015. № 1(72). С. 12–16.

вом поле российского регионального уровня. На уровне субъектов Российской Федерации участие прокурора в правотворческой деятельности позволяет своевременно решать актуальные задачи совершенствования регионального законодательства. В этом аспекте важно максимально обеспечить участие прокуратуры в разработке проектов региональных нормативных правовых актов, а также возможной подготовке предложений по совершенствованию федерального законодательства, связанного с региональными вопросами и сферами властных компетенций.

Для того чтобы функция реагирования системы правотворческой деятельности на правотворческие предложения прокуратуры реализовывалась эффективно, необходима организация постоянного представительства прокуратуры в органах государственной власти субъекта Российской Федерации, а равно обеспечение участия представителей прокуратуры в рассмотрении органами государственной власти субъекта Российской Федерации протестов и представлений прокуратуры, что может позволить более конструктивно выявлять существующие в социально-юридической практике и законодательстве проблемные вопросы и зоны, определяя тем самым предпосылки для реагирования на эти вопросы

со стороны системы регионального правотворчества путем их надлежащего законодательного разрешения и урегулирования.

Такой настрой системы правотворческой деятельности в постоянном взаимодействии с прокуратурой на региональном уровне способствует своевременному и уместному инициированию принятия нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, а также необходимых для реализации актуальных правообразующих интересов федеральных законов. Это же обеспечивает предотвращение (превенцию) принятия законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Практические направления организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления предполагают активное участие прокурорских работников в подготовке нормативных правовых актов: а) изучение проектов региональных (и муниципальных) нормативных правовых актов; б) участие в работе комитетов, комиссий и рабо-

чих групп представительных и исполнительных органов публичной власти; в) своевременное направление руководителям указанных органов замечаний и предложений об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам¹. А уже в задачу правотворческих органов входит необходимым образом отреагировать на все поступившие замечания, вопросы и предложения, и в рамках правотворческой компетенции рассмотреть эти вопросы и принять соответствующие правотворческие решения.

Стоит отметить присутствие в российском законодательстве и определенных правовых пробелов в части условий для реализации участия прокуратуры в правотворчестве. Например, это заметно в отношении регионального и муниципального уровней, для которых законодатель не предусмотрел в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Фе-

дерации»² и Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ институт прокурора в качестве субъекта правотворческой деятельности не наделил его правом правотворческой инициативы, не определил формы взаимодействия при осуществлении регионального и муниципального правотворчества, не установил обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления предоставлять в органы прокуратуры проекты правовых актов для проведения их правовой экспертизы. Таким образом, в этом аспекте федеральное законодательство не производит формально-юридическое закрепление функции взаимодействия системы правотворческой деятельности с органами прокуратуры, соответственно, не позволяет должным образом проявлять функцию реагирования на предложения прокуратуры по совершенствованию законодательства как регионального, так и муниципального уровней. Вместе с тем следует заметить, что данный пробел федерального законодательства в существенной степени нивелиру-

¹ См.: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» (в ред. от 20.02.2020) // Текст приказа официально опубликован не был.

² См.: СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005. (в ред. от 11.06.2021, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации от 07.06.2000 № 10-П, от 12.04.2002 № 9-П).

³ См.: СЗ РФ. 2003. № 40, ст. 3822 (в ред. от 01.07.2021).

ется региональным и муниципальным законодательством, в том числе на уровне конституций (уставов) субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований¹. Однако, на наш взгляд, и в указанном федеральном законодательстве эти аспекты следовало бы обозначить соответствующим образом, что внесло бы больше определенности в данный элемент юридической деятельности.

На уровне субъектов Российской Федерации прокуратура тем не менее довольно активно работает по направлению совершенствования законов. В частности, можно привести пример из прокурорской практики Тамбовской области. Реализуя указанные полномочия, органами прокуратуры Тамбовской области в 2020 году изучено свыше 24 000 проектов нормативных правовых актов, из которых разработанных Тамбовской областной Думой – 1 %, администрацией Тамбовской области – 6 %, органами местного самоуправления – 93 %. Обеспечено своевременное реагирование на выявленные в проектах нормативных правовых актов несоответствия федеральным и региональным законам, посредством направления почти 2 000 отри-

цательных заключений, большая часть из которых – 84 % – на проекты нормативных актов органов местного самоуправления. Обеспечено участие прокуроров почти в 2 000 заседаниях органов государственной власти (6 %), местного самоуправления (94 %), включая заседания комитетов и рабочих групп. Посредством направления представлений, информационных писем, предложений приведено в соответствие с изменениями федерального законодательства свыше 1 300 нормативных правовых актов (1,5 % разработанных Тамбовской областной Думой, 1,3 % – администрацией Тамбовской области, 97 % – органами местного самоуправления). С использованием предоставленного уставами органов местного самоуправления, ч. 2 ст. 18 Закона Тамбовской области от 23.06.2006 № 51-3 «О правовых актах Тамбовской области»² прокурорам права законодательной (нормотворческой) инициативы обеспечено принятие 263 нормативных правовых актов (1 % от общего количества принятых по области нормативных правовых актов в 2020 году)³.

² Закон Тамбовской области от 23 июня 2006 г. № 51-3 «О правовых актах Тамбовской области» (в ред. от 30.04.2021) // Тамбовская жизнь. 2006. № 162-163 (23649-23650).

³ Статистический отчет прокуратуры Тамбовской области «О работе прокурора по участию в правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской

¹ См., например: Юрковский А.В., Евдокимов К.Н., Деревскова В.М. и др. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности: учебное пособие / под ред. А.В. Юрковского. Иркутск, 2020.

Однако право законодательной инициативы прокуратур субъектов РФ (уставами и конституциями 82 субъектов Российской Федерации прокурорам предоставлено право законодательной инициативы) не в состоянии восполнить отсутствие данного права у Генерального прокурора Российской Федерации, чем допустимо обеспечить формирование единого правового пространства. Отсутствие на федеральном уровне единого закона, позволяющего способствовать обеспечению единства, согласованности и стабильности системы нормативных правовых актов, усилению механизма правотворчества и его взаимосвязи с экономическими, социальными и иными факторами развития (к примеру, с 24.03.2017 прекращена разработка проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»), восполняется субъектами Российской Федерации путем принятия законов о нормативных правовых актах или о правотворчестве (применительно к данной статье в качестве примера приводится, в частности, Закон Тамбовской области от 23.06.2006 № 51-3 «О правовых актах Тамбовской области»).

Так, по инициативе прокурора Тамбовской области в связи с вы-

явленными при осуществлении надзорных полномочий пробелами правового регулирования в региональном законодательстве в части проведения контрольных мероприятий Контрольно-счетной палатой Тамбовской области подготовлен проект закона «О внесении изменений в Закон Тамбовской области «О Контрольно-счетной палате Тамбовской области». Таким образом, был получен отклик системы правотворческой деятельности на предложения и рекомендации прокурора путем принятия впоследствии Закона Тамбовской области от 03.02.2020 № 447-3 «О внесении изменений в Закон Тамбовской области «О Контрольно-счетной палате Тамбовской области».

Отметим также, что реагирование системы правотворческой деятельности на законотворческие инициативы прокуроров возможно происходит не сразу, т. е. не вполне оперативно, спустя некоторое время после возникновения данной потребности.

Так, в результате рассмотрения законодательной инициативы Тамбовского областного прокурора (которая была проявлена в целях приведения законодательства области в соответствии с изменениями федерального законодательства) принят Закон Тамбовской области от 30.03.2020 № 466-3 «О внесении изменений в Закон Тамбовской

области «О порядке разработки региональной и муниципальных программ развития торговой деятельности Тамбовской области». В данном случае приведение регионального законодательства в соответствие федеральному обеспечено спустя продолжительное время (изменения в Федеральный закон от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» внесены 03.07.2016). Подобные примеры говорят, с одной стороны, что рано или поздно прокуратурой выявляются имеющиеся противоречия и инициативы прокурора получают реализацию на законодательном уровне, с другой стороны, это свидетельствует о том, что функция реагирования системы правотворческой деятельности на соответствующие предложения по совершенствованию законодательства реализуется не всегда и во всем эффективно и нуждается в корректировке.

Подводя своеобразный итог представленным рассуждениям, отметим, что прокурор, реализуя предоставленные правотворческие полномочия, является связующим звеном, благодаря которому интересы граждан и цели социально-экономического развития способны реализовываться на законодательном уровне, повышая качество законотворческого процесса. В свою очередь, система правотворческой деятельности должна необходимым образом реагировать на попытки прокурора воспрепятствовать принятию незаконных, действию устаревших нормативных правовых актов, способствовать восполнению законодательных пробелов и пр. В данном случае можно говорить о действии функции реагирования системы правотворческой деятельности, реализация которой способствует выполнению общей функции правотворческого отражения, иных правотворческих функций, в целом – разработке и принятию на этой основе качественного законодательства.

И.А. Гусев,

старший помощник прокурора
Саратовской области по взаимодействию
с представительными (законодательными)
и исполнительными органами области,
органами местного самоуправления

УЧАСТИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЕДИНОГО ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА

В целях обеспечения единого правового пространства РФ Конституция РФ определяет, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным актам.

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ после принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

Однако практика показывает, что органы власти субъектов РФ не всегда выполняют данное требование, учитывая изложенное, а также тот факт, что нарушение единого правового пространства РФ приводит к несоблюдению прав и законных интересов граждан РФ, органы прокуратуры наделены довольно широкими полномочиями по принятию мер к восстановлению законности и устранению пробелов в правовом регулировании.

Сроки и порядок осуществления надзора за законностью нормативных правовых актов закреплены в федеральном законе о прокуратуре и приказе Генерального прокурора от 2 октября

¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42 ст. 5005.

2007 г. № 155¹. Прокуроры обязаны безотлагательно реагировать на все факты принятия нормативных правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, путем принесения протестов. В случаях несогласия органов публичной власти с позицией прокурора либо затягивания вопроса приведения нормативного правового акта в соответствие с законом – обращаться с заявлениями в суд с требованием признать соответствующий акт недействующим полностью или в части.

Следует заметить, что даже вынесение решения суда о признании нормативного акта недействующим не означает завершение работы по обеспечению законности для органов прокуратуры, прокурорам предписывается отслеживать исполнение решений суда по административным исковым заявлениям о признании НПА недействующими. Это вытекает из п. 2.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155.

В случаях, если органом (должностным лицом) в установленные сроки не приняты меры к приведе-

нию в соответствие с федеральным законодательством изданного (принятого) им нормативного правового акта, признанного судом противоречащим законодательству, перед уполномоченными органами прокурором ставится вопрос о возможности применения правовой ответственности.

Например, ст. 29.1 Федерального закона № 184-ФЗ предусмотрена процедура отрешения от должности в отношении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в случае издания им нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения не приняло в пределах своих полномочий мер по его исполнению. Также предусматривается возможность в аналогичной ситуации роспуска законодательного органа высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, в случае неисполнения решения суда которым признан противоречащим федеральному законодательству закон субъекта.

Рассматривая данную сферу правоотношений, прокуратурой Са-

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления». Документ опубликован не был // СПС «Консультант-Плюс».

ратовской области установлен пробел в правовом регулировании на федеральном уровне относительно вопросов ответственности органов власти. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации обладают самостоятельными полномочиями на издание нормативных правовых актов.

В практике правоприменения имеются многочисленные случаи признания судами недействующими нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации¹.

При этом Федеральный закон № 184-ФЗ не предусматривает возможность отрешения от должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (по аналогии с процедурой отрешения от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации) в случае издания противоречащего закону нормативного правового акта, если такие противоречия установлены соответствующим судом,

¹ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 10, ст. 1391

а должностное лицо не приняло мер по исполнению решения суда. На практике отмеченные пробелы правового регулирования приводят к негативным последствиям – затягиванию исполнения судебных решений.

К примеру, по заявлению прокуратуры Саратовской области решением Саратовского областного суда от 26 февраля 2019 г.² признан частично недействующим приказ министерства образования Саратовской области от 5 февраля 2019 г. № 212 «Об утверждении Регламента работы аттестационной комиссии Саратовской области по аттестации педагогических работников»³. Решение Саратовского областного суда от 26 февраля 2019 г. оставлено в силе апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 19 июня 2019 г. № 32-АПА19-6. Однако, несмотря на вступление указанного решения в законную силу, министерство образования области в течение двух месяцев не принимало мер по его исполнению в части внесения в признанный незаконным акт необходимых изменений.

² Апелляционное определение СК по административным делам Верховного Суда РФ от 19 июня 2019 г. № 32-АПА19-6. // Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

³ Приказ Министерства образования Саратовской области от 5 февраля 2019 г. №212 // Официальный портал Министерства образования Саратовской области. URL: <http://minobr.saratov.gov.ru/docs/70/20997/>.

В связи с этим прокуратурой Саратовской области инициирована разработка законодательной инициативы Саратовской областной Думы по внесению в Государственную Думу проекта федерального закона, устанавливающего механизм ответственности руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при издании ими незаконных нормативных правовых актов.

Кроме обязанности обеспечивать законность в случаях затягивания приведения нормативных актов в соответствие посредством принесения протестов и обращения в суд с исками, в приказе Генерального прокурора от 2 октября 2007 г. № 155 отдельно выделена превентивная роль прокуратуры при организации надзора, в частности, предписано:

- в течение месяца с момента изменения федерального законодательства при необходимости совершенствования действующих региональных и (или) муниципальных нормативных правовых актов направлять соответствующие предложения в органы власти;

- обеспечить активное участие прокурорских работников в подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан: своевременно запрашивать и изучать проекты региональных, муниципальных нормативных

правовых актов, участвовать в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти; своевременно направлять в адрес руководителей указанных органов замечания и предложения об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам.

Однако и это еще не все инструменты, которые используются органами прокуратуры в работе по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации, еще одним из них является возможность самостоятельно разрабатывать и вносить на рассмотрение законодательных органов проекты нормативных актов для оперативного решения приоритетных задач по восстановлению законности и устранению нарушений прав граждан.

Следует отметить, что, несмотря на позицию, указанную в приказах Генерального прокурора Российской Федерации, право прокуроров вносить законопроекты не следует из положений федерального законодательства, этот вопрос дается на усмотрение субъектов Российской Федерации. Соответствующие полномочия закреплены за органами прокуратуры в 82 субъектах Российской Федерации. С принятием в 2005 году Устава (Основного За-

кона) Саратовской области и до 20 декабря 2019 г. прокурор Саратовской области также обладал правом законодательной инициативы в Саратовской областной Думе.

Реализуя право законодательной инициативы, прокуратура Саратовской области могла оперативно принимать законодательные меры по противодействию коррупции, усилению гарантий социальной защиты граждан, профилактике правонарушений и преступности, поскольку в ходе осуществления надзора за соблюдением законодательства постоянно выявляются пробелы и другие недостатки правового регулирования, негативно влияющие на реализацию и защиту прав граждан. Свыше 80 внесенных прокуратурой законодательных инициатив внесли значимый вклад в решение социально-экономических вопросов на территории области.

Например, в 2013–2014 гг. по инициативам прокуратуры области внесены изменения, исключающие из ряда законодательных актов области необходимость предоставления гражданами платных справок при реализации прав на получение жилых помещений и социальных выплат (справки БТИ).

По законодательной инициативе прокурора области принят Закон Саратовской области от 31 июля 2018 г. № 73-ЗСО «О дополнительных гарантиях права граждан на

обращение»¹, которым расширены правовые гарантии рассмотрения обращений граждан и их объединений, в том числе при получении ответов и в ходе личного приема.

Многие годы законотворческая работа прокуратуры области положительно влияла на защиту жителей области и интересов государства.

Однако в 2019 году прокуратура впервые столкнулась с открытым противодействием депутатского корпуса. В результате по инициативе двух депутатов Саратовской областной Думой 18 декабря 2019 г. принят Закон области, которым исключено право законодательной инициативы ряда субъектов правотворческой деятельности, в том числе прокурора области.

Причиной такого развития событий мог послужить тот фактор, что отдельные законодательные инициативы со стороны надзорного органа просто не соответствовали политическим целям органов власти. В частности, законопроект о расширении законодательных возможностей защиты прав участников долевого строительства, который, несмотря на социальную напряженность и жалобы граждан, в 2019 году отклонен областной Думой

¹ Закон Саратовской области от 31 июля 2018 г. № 73-ЗСО «О дополнительных гарантиях права граждан на обращение» // Официальный портал Правительства Саратовской области. URL: <https://saratov.gov.ru/gov/docs/zakon-saratovskoy-oblasti-ot-31-iyulya-2018-goda-73-odopolnitelnykh-garantiyakh-prava-grazhdan-na-o/>

просто ввиду того, что его принятие могло повлечь расширение регионального реестра обманутых дольщиков, нуждающихся в помощи.

Как и ожидалось, исключение в декабре 2019 года механизма правотворческой инициативы привело к затягиванию сроков корректировки законов области в целях восстановления и защиты прав граждан и, как следствие, увеличению количества мер прокурорского реагирования в связи с пробелами и противоречиями областных законов федеральному законодательству.

Так, если за весь 2019 год опротестовывался лишь один закон области и при этом 10 законов скорректированы по проектам, внесенным в порядке законодательной инициативы прокуратуры, то за 2020 году прокуратурой области оспорены 9 законов области, в том числе 7 – по протестам и 2 – по требованию об устранении коррупциогенного фактора и представлению об устранении пробелов законодательства.

В большинстве случаев внесения мер реагирования сроки корректировки региональных законов значительно затягивались.

Тенденция увеличения сроков приведения в соответствие законов области была обусловлена тем, что принесение практически каждого протеста требовало от законодательного органа дополнительной разработки и длительного согласо-

вания соответствующих законопроектов, чего можно было бы избежать путем внесения необходимого законопроекта непосредственно надзорным органом.

Осознавая факт значительного ухудшения работы без непосредственного участия прокуратуры в процессе законотворчества, и, несмотря на политические амбиции депутатов, Саратовской областной Думой 25 ноября 2020 г. приняты законы Саратовской области, которыми прокурор Саратовской области вновь наделен правом законодательной инициативы в региональном представительном органе.

В послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. Президент Российской Федерации отметил: «Прокурор – это сквозная верховная власть, следящая за исполнением этих законов вне зависимости ни от каких обстоятельств регионального характера. Убежден, большая независимость прокуратуры от местных властей, безусловно, в интересах граждан, в каком бы субъекте они ни проживали. Уважаемые коллеги, давайте руководствоваться прежде всего их интересами – интересами наших людей».

В силу ст. 71 Конституции Российской Федерации прокуратура находится в исключительном ведении Российской Федерации. В соответствии со ст. 129 Конституции

Российской Федерации¹, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации»² прокуратура Российской Федерации является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Однако в результате существующего правового регулирования региональные органы власти, как в принципе и органы местного самоуправления (в отношении прокуратур районного звена), могут по политическим или любым другим мотивам лишать или наделять органы прокуратуры полномочиями, тем самым ставя их в неравное положение в сравнении с прокурорами других субъектов Российской Федерации.

Учитывая вышеизложенное, полагаю, что есть весомые основания для совершенствования федерального законодательства в данном направлении, так как передача регулирования вопроса о наделении органов прокуратуры правом законодательной инициативы на

уровне субъектов Российской Федерации представляется не основанной на конституционном принципе разграничения предметов ведения и полномочий. Из вышеизложенного следует необходимость включения прокурора субъекта Российской Федерации в перечень лиц, обладающих правом законодательной инициативы в региональных представительных органах, на основании федерального закона.

Предложения о возможности разработки такого проекта федерального закона направлялись в правовое управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Как следует из письма заместителя председателя Правительства Российской Федерации Д.Ю. Григоренко от 9 декабря 2020 г. № ДГ-П4-16146 в настоящее время по инициативе Генеральной прокуратуры Российской Федерации прорабатывается соответствующий законопроект, в настоящее время он опубликован на официальном портале проектов нормативных правовых актов (regulation.gov.ru).

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Рос. газ. 1993. № 237.

² Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992 г. № 8, ст. 366.

О.С. Ельчанинова,
прокурор отдела по надзору за исполнением
законов о несовершеннолетних и молодежи
прокуратуры Саратовской области

ИСПОЛНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ, ПРОФИЛАКТИКИ ИХ ГИБЕЛИ, В ТОМ ЧИСЛЕ В РЕЗУЛЬТАТЕ СЕМЕЙНО-БЫТОВОГО НАСИЛИЯ, ЗАЩИТЫ ОТ ФИЗИЧЕСКОГО И ПСИХИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Конституция Российской Федерации¹ относит детей к важнейшим приоритетам государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим.

На заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 17 марта 2021 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин указал на безусловный приоритет охраны прав несовершеннолетних.

Неслучайно целью Концепцией развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года является создание условий для успешной социализации (ресоциализации) несовершеннолетних, формирования у них готовности к саморазвитию, самоопределению и ответственному отношению к своей жизни, воспитанию личности на основе социокультурных, духовно-нравственных ценностей и принятых в российском обществе правил и норм поведения в интеле-

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения: 04.07.2020).

ресах человека, семьи, общества и государства, формирования чувства патриотизма, гражданственности, уважения к закону и правопорядку.

Вопросы исполнения законодательства о защите прав и законных интересов несовершеннолетних, профилактики их гибели, в том числе в результате семейно-бытового насилия, защиты от физического и психического воздействия являются одним из значимых направлений надзорной работы прокуратуры области. Ее приоритеты определены решениями коллегий, межведомственных совещаний, рабочих групп с учетом задач, поставленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

К сожалению на протяжении последних 5 лет на территории региона наблюдается негативная тенденция не только роста совершаемых преступлений в отношении несовершеннолетних (с 909 в 2017 году до 1493 в 2021 году, на 64,2 %), но и возрастание доли тяжких и особо тяжких преступлений на 83 % (с 177 в 2017 году до 324 в 2021 году), преступлений в сфере половой неприкосновенности несовершеннолетних на 100 % (с 161 в 2017 году до 322 в 2021 году).

Проводимый на постоянной основе анализ криминогенной обстановки в регионе не всегда показывает эффективность профилактической работы в указанном

направлении со стороны правоохранительных и иных уполномоченных органов, что влечет за собой принятие обоснованных мер прокурорского реагирования, направленных на укрепление законности в указанной сфере.

Так, в 2020-2021 гг. межгоррайпрокурорами выявлено около 2,5 тыс. нарушений закона о защите прав и законных интересов несовершеннолетних, профилактики гибели несовершеннолетних, внесено 753 представления, к дисциплинарной и материальной ответственности привлечено более 478 должностных лиц, к административной 64, в суд предъявлено 136 исковых заявлений, возбуждено 3 уголовных дела по факту халатности должностных лиц, 16 дел по ст. 156 УК РФ¹.

До настоящего времени имеются претензии к работе муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Планируемые ими мероприятия, как правило, не охватывают весь спектр актуальных для районов вопросов, на заседаниях не рассматриваются вопросы организации внеурочной занятости несовершеннолетних, не анализируются сведения о наличии бесплатных кружков и секций, вопросы трудоустройства родителей из социально опасных семей.

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

Кроме того, отдельные постановления комиссий не соответствуют требованиям ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 24 апреля 2020 г.) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ (далее – Закон № 120) в части указания причин и условий, способствующих правонарушениям, а также выработки конкретных мер по их устранению. Зачастую постановления комиссии сводятся к принятию информации докладчика по вопросам профилактического характера к сведению, конкретные меры с установлением исполнителей, сроков исполнения не всегда вырабатываются. Решения формальны и, как следствие, неэффективны и нерезультативны.

Проверки деятельности территориальных органов опеки и попечительства выявляют многочисленные нарушения, касающиеся отсутствия учета и работы с семьями, в которых родители страдают хроническим алкоголизмом или наркоманией, ведения личных дел указанной категории детей, своевременности проведения обследования закрепленных жилых помещений, а также предъявления исковых

¹ Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999 г. № 26. Ст. 3177

заявлений об ограничении (лишении) в родительских правах в суды.

Не во всех случаях отвечает требованиям Закона № 120 деятельность органов полиции, касающаяся несвоевременной постановки на профилактический учет родителей, ненадлежащей индивидуальной работы, неисполнения запланированных мероприятий, пробелов во внутриведомственном и межведомственном взаимодействии.

Вызывает озабоченность и отсутствие эффективности в работе образовательных организаций при выявлении детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Это далеко неполный перечень выявляемых межгоррайпрокуронами недостатков в деятельности органов системы профилактики и безнадзорности правонарушений несовершеннолетних в указанном направлении работы.

В целях повышения эффективности надзора в сфере защиты детей от жестокого обращения, раннего выявления фактов беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних прокуратурой области разработано и направлено на места Указание, содержащее в себе механизм выявления семей, нуждающихся в особом контроле и помощи со стороны органов системы профилактики.

Приняты дополнительные меры организационного характера.

На оперативных совещаниях прокуроры нацелены на проведение проверок, позволяющих своевременно выявить и восстановить нарушенные права семей, находящихся в социально-опасном положении, в тяжелой жизненной ситуации, ориентированы на личное осуществление выездов в семьи, требующие пристального внимания со стороны органов системы профилактики.

По результатам выездов прокурорами поставлено на контроль 306 семей, в которых проживает 621 ребенок, сформирован реестр семей, в которых установлены признаки (факты) жестокого обращения, беспризорности, безнадзорности детей, тяжелого материального положения. Скоординирована работа органов системы профилактики, оказан комплекс мер социальной поддержки, восстановлены и защищены права детей. Лично прокурором области и его заместителями осуществлено 12 выездов в такие семьи.

При этом до настоящего времени актуальными остаются вопросы получения семьями, имеющими детей и нуждающихся в помощи государства, мер социальной поддержки, оказания содействия в трудоустройстве родителей, организации внеурочной занятости несовершеннолетних.

Например, вмешательство Дергачевского прокурора способство-

вало трудоустройству одинокой матери малолетнего ребенка, семья которой состоит на учете в органах системы профилактики и безнадзорности несовершеннолетних, как находящаяся в социально опасном положении.

Прокурором Екатериновского района оказано содействие в проведении водопровода к жилому помещению, в котором проживает мать, воспитывающая одна четверых детей.

Прокурором Ровенского района приняты меры к получению семьей путевки для ребенка в санаторий с целью проведения санаторно-курортного лечения с учетом имеющихся заболеваний и возрастных особенностей.

По инициативе и при участии прокуратуры Кировского района г. Саратова на базе администрации Кировского района МО «Город Саратов» состоялась встреча более 50 детей и родителей социально-уязвимых семей с руководителями спортивных секций и коллективов, осуществляющих свою деятельность на территории района (секция мини-футбола, баскетбола, борьбы, дзюдо), а также представителями творческих профессий.

В ходе мероприятия обсуждены вопросы вовлечения подростков, во внеурочную занятость, изучены потребности каждого ребенка в посещении спортивных секций

и творческих кружков. Принятыми мерами 15 детей из семей, находящихся в социально опасном положении, вовлечены в спортивные секции.

Отдельного внимания заслуживает работа прокуроров, нацеленная на самостоятельное выявление семей, нуждающихся в поддержке государства, но не попавших по различным причинам в поле зрения органов системы профилактики.

Так, прокурором Озинского района выявлена малообеспеченная многодетная семья, в которой воспитывается 5 несовершеннолетних детей, один из которых на протяжении 1,5 лет, в силу имеющегося заболевания, был лишен возможности самостоятельного передвижения на ногах и нуждался в срочном оперативном вмешательстве.

Учитывая отсутствие на территории Озинского района соответствующих специалистов, а также тяжелого материального положения семьи, мать ребенка не могла самостоятельно организовать ему оказание необходимой медицинской помощи.

Прокурором Озинского района указанной семье оказано содействие в проведении предварительного обследования и операции в НИИ травматологии и ортопедии г. Саратова, а также послеоперационной реабилитации в районной больнице. В настоящее время

ребенок передвигается самостоятельно.

Кроме того, по инициативе прокуратуры Саратовской области внесены изменения в ст. 26 Закона Саратовской области «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Саратовской области и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав»¹ и Закон области от 29 июля 2009 г. № 104-СО «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области»² установив административную ответственность за неисполнение постановлений комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

По инициативе прокуроров городского и районного звена к административной ответственности по ст. 7.6 Закона № 104-ЗСО с назна-

¹ Закон Саратовской области «Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Саратовской области и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» от 30 июля 2014 г. № 89-ЗСО // Собрание законодательства Саратовской области. 2014. № 33.

² Закон Саратовской области «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области» от 22 июля 2009 г. № 104-ЗСО // Собрание законодательства Саратовской области. 2009. № 17.

чением различных видов наказания привлечено 56 должностных лиц.

Подводя итог вышеизложенному, полагаю, что для достижения общей цели – обеспечения неукоснительного соблюдения прав каждого ребенка, необходимо обеспечить четкое межведомственное и внутриведомственное взаимодействие всех органов системы профилактики в вопросах выявления и сопровождения семей и несовершеннолетних оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Эффективность в работе может быть достигнута лишь при условии ее планирования на основании постоянного сбора и анализа информации от образовательных организаций, органов полиции, здравоохранения, социальной защиты, молодежной политики.

Еще одним важнейшим условием обеспечения безопасности жизни, здоровья и нравственного развития каждого ребенка является исключение формализма, шаблонности, халатного отношения каждого из ответственных должностных лиц.

Необходимо анализировать все обстоятельства прямо либо косвенно затрагивающие права несовершеннолетних: выплаты пособий, реализация прав на предусмотренные законом льготы, организация досуга и занятости, образовательного процесса, охрана жизни и здоровья, привлекать к работе психологов, других специалистов.

Прокуроры обязаны принципиально реагировать на нарушения закона, вплоть до привлечения виновных к административной и уголовной ответственности.

А.А. Иванов,

старший прокурор отдела по надзору
за исполнением законодательства о противодействии
коррупции прокуратуры Саратовской области

СОБЛЮДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ СЛУЖАЩИМИ ЗАПРЕТОВ, ОГРАНИЧЕНИЙ И ОБЯЗАННОСТЕЙ, УСТАНОВЛЕННЫХ В ЦЕЛЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Как отмечал канцлер Германии Отто фон Бисмарк, «с плохими законами и хорошими чиновниками вполне можно править страной. Но если чиновники плохи, не помогут и самые лучшие законы». Полагаю, эта мысль актуальна и сегодня. Вопрос совершенствования государственной и муниципальной службы рассматривается как один из важнейших элементов системы государственного управления.

В свою очередь, к первостепенным задачам государственного управления, связанным с повышением его эффективности, относится противодействие коррупции государственных и муниципальных служащих. Коррупция затрудняет нормальное функционирование всех государственных институтов, препятствует проведению социально-экономических преобразований, а также порождает недоверие граждан к власти.

Гражданский или муниципальный служащий приобретает статус на основе законодательства в связи с замещением должности гражданской или муниципальной службы. Именно определенная должность в органе государственной власти или местного самоуправления является базовой характеристикой правового положения служащего.

Особенность же статуса служащих, отличающая его от статуса наемных работников, в частности, состоит в том, что на законодательном уровне для них установлены антикоррупционные

ограничения и запреты, связанные с прохождением службы, а также обязанности.

Задачей же установления таких требований является обеспечение реализации мер по профилактике коррупционного поведения служащих.

Федеральным законом «О противодействии коррупции»¹ установлен круг обязанностей служащих, призванных обеспечить профилактику среди них коррупции.

В частности, в целях противодействия коррупции установлена обязанность служащих подавать представителю нанимателя сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Ежегодно 30 апреля завершается очередной срок подачи справок о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера для служащих, замещающих должности, включенные в перечни, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Практика прокурорского надзора свидетельствует о много-

численных нарушениях закона, допускаемых служащими (как государственными, так и муниципальными) при предоставлении сведений о доходах и имуществе.

Только органами прокуратуры Саратовской области в 2020 году вскрыты факты предоставления недостоверных и неполных сведений о доходах и имуществе более 1 300 служащими проверенных органов государственной и муниципальной власти, за 9 месяцев 2021 г. – 1 184. При этом не исполнена обязанность представить сведения о расходах 11 служащими (в 2020 году – 6).

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов является одним из важнейших антикоррупционных стандартов поведения на службе.

Вопросы по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов уже длительное время значатся среди основных в антикоррупционной политике государства и находят отражение в национальных планах по противодействию коррупции.

В настоящее время используются универсальные понятия «конфликт интересов» и «личная заинтересованность» (соответственно ч. 1 и ч. 2 ст. 10 Закона о противодействии коррупции).

Возможность же возникновения конфликта интересов рассматривается как ситуация, непосредственно

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. от 26.05.2021) // СЗ РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6228.

связанная с потенциальной реализацией полномочий и возможностью получения доходов или выгод.

Служащий обязан принять меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, в том числе уведомить о возможности его возникновения в письменной форме представителя нанимателя, а последний должен принять меры по предотвращению возникновения ситуации конфликта интересов.

Безусловно, конфликт интересов – это еще не коррупция, однако, если недооценить возникшую конфликтную ситуацию и оперативно не урегулировать конфликт, это может породить коррупцию.

Конфликта интересов невозможно избежать простым запретом. Он нуждается в определении, выявлении и разрешении, и в этом заключается большинство сложностей.

Конфликт интересов возникает (может возникнуть) не только между личной заинтересованностью служащего и правами, законными интересами граждан, организаций и государства. Он может быть связан и с работой служащего по совместительству в организации, в которой он выполняет иную оплачиваемую работу, реализацией полномочий представителя нанимателя, руководителя в органе власти.

Результаты прокурорских проверок свидетельствуют о распро-

страненности нарушений, связанных с несообщением служащими о личной заинтересованности при исполнении обязанностей, принятием ими мер к предотвращению и урегулированию конфликта интересов. Органами прокуратуры Саратовской области в 2020 году выявлено 57 фактов таких нарушений, за 9 месяцев 2021 г. – 79.

В свою очередь, непредставление служащим сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений, а равно непринятие мер к предотвращению и урегулированию конфликта интересов расценивается как основание для увольнения служащего в связи с утратой доверия.

Особая профилактическая роль отведена исполнению предусмотренной ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязанности служащих уведомлять представителя нанимателя и правоохранительные органы обо всех фактах обращения каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционного правонарушения.

Такая обязанность исполняется не всегда. Только в 2020 году орга-

нами прокуратуры области вскрыто 30 фактов нарушений, за 9 месяцев 2021 г. – 28.

Государственная, как и муниципальная, служба связана с рядом правоограничений (ограничений и запретов) для лиц, состоящих на ней, а любое ограничение прав, согласно ст. 55 Конституции РФ, возможно только по федеральному закону¹.

Необходимость установления таких ограничений и запретов была признана еще государствоведами дореволюционной России. Например, А.Д. Градовский отмечал: «Нахождение на службе сопряжено... с ограничением некоторых частных прав. Ограничения эти вытекают... из того соображения, что власть, сопряженная с должностью, не должна быть обращена в средство извлечения каких-либо частных выгод и что должностное лицо должно поставить себя выше всяких подозрений в этом отношении»².

В настоящее время законодатель устанавливает комплекс ограничений и запретов, связанных со службой, с целью предотвращения различного рода злоупотреблений в деятельности служащих и создания условий их независимости от государственных и негосударственных организаций, исходя

из того, что служащие должны всецело посвятить себя службе государству, ставить служебные интересы выше собственных.

Особого внимания заслуживает специальная система ограничений и запретов в целях противодействия коррупционному поведению. При этом следует учитывать разницу между системой ограничений и системой запретов.

Ограничения имеют статусный характер и, как правило, относятся к тем или иным характеристикам личности субъекта.

Запреты же, напротив, представляют собой динамическую категорию, относящуюся к сфере деятельности субъектов.

Иными словами, ограничение – это то, кем не должен быть субъект, претендующий на замещение должности или уже ее замещающий, запрет – то, чего не должен делать этот субъект.

Например, Закон о гражданской службе³ устанавливает ряд ограничений и запретов, связанных с гражданской службой (ст. 16, 17).

Так, в соответствии со ст. 16 Закона о гражданской службе гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

¹ Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. № 237.

² Градовский А.Д. Начала русского государственного права: в 3 т. Т. 2. СПб., 1881. С. 106.

³ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2021) // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов и супруги детей) с гражданским служащим, если замещение должности гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

непредставления установленных Законом о гражданской службе сведений или представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера при поступлении на гражданскую службу;

утраты представителем нанимателя доверия к гражданскому служащему в случаях несоблюдения ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции Законом о гражданской службе и Законом о противодействии коррупции.

Статья 17 Закона о гражданской службе в развитие общих обязанностей и ограничений гражданского служащего, закрепленных в ст. 15 и 16 данного Закона, предусматривает ряд дополнительных ситуаций, которые несовместимы с замещением должности гражданской службы.

Эти обстоятельства законодатель называет запретами, связанны-

ми с гражданской службой. Целевое назначение запретов, очевидно, заключается в повышении эффективности деятельности всей системы государственной службы и лиц, на ней занятых.

Так, гражданским служащим в связи с прохождением гражданской службы запрещается:

заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, участвовать в управлении коммерческой организацией или в управлении некоммерческой организацией (за исключением участия в управлении политической партией; участия в съезде (конференции) или общем собрании иной общественной организации, жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов, товарищества собственников недвижимости; участия на безвозмездной основе в управлении указанными некоммерческими организациями (кроме политической партии) в качестве единоличного исполнительного органа или вхождения в состав их коллегиальных органов управления с разрешения представителя нанимателя в порядке, установленном нормативным правовым актом государственного органа), кроме случаев, предусмотренных федеральными законами, и случаев, если

участие в управлении организацией осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации от имени государственного органа.

- приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход;

- получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, ссуды, услуги и т.д.). Подарки, полученные гражданскими служащими в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданскими служащими по актам в государственный орган, в котором они замещают должности гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации.

- выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, по договоренности государственных органов Российской

Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации или муниципальных органов с государственными или муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями.

Кроме того, служащему, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям запрещается открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами»¹.

Ряд запретов действует и после увольнения служащих со службы.

В частности, гражданин, замещавший должность, включенную

¹ Федеральный закон от 07.05.2013 № 79-ФЗ «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми

в перечень должностей, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения со службы не может без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению служащих и урегулированию конфликтов интересов замещать на условиях трудового договора должности в организации и (или) выполнять в данной организации работу (оказывать данной организации услуги) на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) в случаях, предусмотренных федеральными законами, если отдельные функции государственного управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности служащего.

Согласно ст. 19.29 КоАП РФ административным правонарушением признается привлечение работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора служащего, замещающего должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами, либо бывшего служащего, замещавшего такую должность, с нарушением требований,

инструментами» (ред. от 26.05.2021) // СЗ РФ. 2013. № 19, ст. 2306.

предусмотренных Законом о противодействии коррупции¹.

В соответствии с ч. 4 ст. 12 Закона о противодействии коррупции и Правилами сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы², работодатель при заключении такого договора обязан в 10-дневный срок сообщить об этом, если такая должность входила в соответствующий перечень, представителю нанимателя по последнему месту службы гражданина. За несоблюдение этого требования в ст. 19.29 КоАП РФ предусмотрена ответственность в виде административного штрафа.

Судебная практика по данной статье достаточно обширна.

Например, прокуратурой Саратовской области в ходе проверок в 2020 году вскрыто 101 такое пра-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ред. от 01.07.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2021) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1.

² Постановление правительства Российской Федерации от 21.05.2015 № 29 «Об утверждении Правил сообщения работодателем о заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации» (в ред. от 10.07.2020) // СЗ РФ. 2015. № 4, ст. 668.

вонарушение, за 9 месяцев 2021 г. – уже 90.

Анализ причин допущенных служащими нарушений антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей свидетельствует, что основной из них является низкий уровень профессионального развития служащих в аспекте противодействия коррупции. Для его повышения представляется необходимым обеспечить:

- антикоррупционное обучение (образование) служащих в рамках дополнительного профессионального образования;
- антикоррупционное просвещение служащих (тренинги, семинары, круглые столы) в рамках иных мероприятий профессионального развития;
- саморазвитие и самоподготовку служащих в аспекте противодействия коррупции¹.

¹ Малеванова Ю.В. Некоторые вопросы правовой подготовки государственных гражданских служащих в аспекте противодействия коррупции // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. ст. по матер. ежегодной Всерос. науч.-практ. конф. «Сорокинские чтения», посвященной 70-летию д-ра юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ, заслуженного юриста РФ Ю.Е. Аврутина, 24 марта 2017 г. / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. СПб., 2017. В 3 ч. Ч. III. С. 71–76.

В.В. Кондрашин,

начальник учебно-методического отдела
прокуратуры Саратовской области –
директор межрегионального центра профессионального
обучения прокурорских работников и федеральных
государственных гражданских служащих

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБУЧЕНИЕ МОЛОДЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ ОРГАНОВ ПРОКУРОРЫ

Современное российское законодательство предъявляет высокие требования к уровню знаний, навыков и иным профессионально-квалификационным качествам прокурорского работника.

В условиях активного реформирования законодательства¹, появления новых видов общественных отношений, усложнения механизмов правового регулирования, расширения круга объектов надзорной и иной правоприменительной деятельности принципиально важно поддерживать должный уровень профессиональной подготовки прокуроров.

Послевузовское профессиональное обучение, повышение квалификации является служебной обязанностью прокуроров².

Отношение к учебе и способность самосовершенствованию, стремление к овладению новыми знаниями и практическим опытом работы, рост профессионализма – это не только требования правовой действительности, но и формальные аттестационные показатели труда прокурорского работника. Они учитываются при рассмотрении вопросов о соответствии прокурора занимаемой должности, о поощрении и продвижении по службе.

¹ Динамика, а также масштабы обновления российского законодательства оказывают решающее значение на содержание и тенденции профессионального обучения прокурорских работников. Это признается и практическими работниками органов прокуратуры, и находит отражение в регламентации данного направления служебной деятельности. См., в частности Петров А.В. Квалификация и профессиональный уровень прокурорских работников // Законность. 2012. № 2. С. 3–6.

² Часть вторая ст. 43.4 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47, ст. 4472; 1999. № 7, ст. 878.

Обеспечить и сохранять в течение всего времени служебной деятельности высокий уровень профессионализма призвана система непрерывного обучения и повышения квалификации прокурорских работников.

Система послевузовского обучения в органах прокуратуры включает различные формы профессиональной подготовки.

Одной из таких форм является повышение уровня подготовки в межрегиональных центрах профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих.

Межрегиональные центры созданы в целях формирования и углубления необходимых профессиональных знаний, навыков, умений у молодых специалистов со стажем работы до трех лет.

Деятельность таких центров обеспечивается учебно-методическими отделами прокуратур четырех субъектов Российской Федерации (Хабаровский край, Саратовская и Свердловская области, город Санкт-Петербург)¹.

Учебно-методический отдел прокуратуры Саратовской области – межрегиональный центр профессионального обучения прокурорских

работников и федеральных государственных гражданских служащих создан в июне 2007 года приказом Генерального прокурора РФ на базе Саратовской государственной академии права (ныне – СГЮА) и при участии Института прокуратуры РФ СГАП.

Распоряжением ректора академии межрегиональному центру предоставлены для обеспечения учебного процесса учебные помещения, методические кабинеты кафедр, библиотека и компьютерные классы академии. Используются наиболее квалифицированные преподавательские кадры Академии и их авторские учебные курсы, соответствующие целям и направлениям обучения практикующих прокуроров.

Слушатели Саратовского межрегионального центра – это прокуроры и государственные гражданские служащие городских, районных, межрайонных и приравненных к ним специализированных прокуратур Центрального, Приволжского, Южного, Северо-Кавказского федеральных округов Российской Федерации, Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры, Приволжской и Южной транспортных прокуратур.

Ежегодно в межрегиональном центре проходят обучение до 380 слушателей, а всего с момента его образования повысили квалифика-

¹ См.: Петров А. В. Квалификация и профессиональный уровень прокурорских работников // Законность. 2012. № 2.

цию более 5 тыс. работников органов прокуратуры.

Основой формирования учебных планов и программ, тематики занятий являются организационно-распорядительные и информационно-методические документы Генеральной прокуратуры РФ, решения ее коллегий и оперативных совещаний.

Для обеспечения актуальности содержания и практической направленности учебных курсов сотрудниками центра запрашиваются и обобщаются предложения региональных и специализированных прокуратур, направляющих работников на обучение, учитываются мнения слушателей, выявленные по результатам анкетирования.

Содержание учебных курсов, актуальность, практическая польза обучения по отзывам слушателей оценивается по итогам реализации каждой образовательной программы.

Главной особенностью содержания, форм преподавания и других сторон подготовки кадров в межрегиональном центре является также то обстоятельство, что слушателями являются недавние выпускники вузов – молодые специалисты органов прокуратуры. Многие из них сохраняют связи и с вузом, и с преподавателями, поэтому имеют возможность более эффективно использовать время обучения в цен-

тре, получить консультации и разъяснения специалистов кафедр.

Практика организации учебного процесса свидетельствует, что работники с непродолжительным стажем службы в органах прокуратуры более мотивированы на получение новых знаний, их не приходится уговаривать принять участие в деловой игре или выступить с докладом на семинаре по обмену опытом. Они охотно делятся уже имеющимся наработками с коллегами по группе, активно работают на занятиях и с удовольствием встречаются со студентами, обучающимися в институтах академии.

Они инициативны и с готовностью откликаются на все учебные и практические обучающие предложения, предусмотренные учебной программой центра.

С другой стороны, нельзя не учитывать непродолжительность срока службы, что предъявляет особые требования к подбору кадров преподавателей, лекторов, организаторов практических обучающих семинаров. К этой работе центр привлекает исключительно высококвалифицированных преподавателей вузов, практических работников, являющихся бесспорными специалистами своего дела. Не менее важно правильно построить программу для изучения теории, современного законодательства и приобретения новых практических приемов рабо-

ты по соответствующему направлению деятельности.

Решение этих задач возможно при примерно равном соотношении ученых базовых вузов – СГЮА, Саратовского государственного университета, наиболее опытных юристов-практиков из числа работников прокуратуры Саратовской области, других региональных и специализированных прокуратур¹, сотрудников правоохранительных и контролирующих органов, органов государственного управления, профильных работников государственных и муниципальных организаций.

Вместе с тем, эффективность обучения в значительной степени зависит не только от квалификации прокурорских работников и их практического опыта, но и от наличия у них педагогических навыков.

Прокурорские работники, обладая глубокими профессиональными знаниями и практическим опытом, нередко испытывают трудности при выборе форм подачи материала. Качество занятий практических работников не всегда безупречно с точки зрения методики проведения. Во

¹ Привлечение к учебному процессу профессионально подготовленных прокурорских работников прямая обязанность центра, предусмотренная приказом Генерального прокурора Российской Федерации № 474 от 9 июля 2019 г. «О системе подготовки кадров, дополнительного профессионального образования работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации».

многом эти сложности обусловлены тем, что прокуроры-практики, как правило, не владеют специальными педагогическими знаниями, отработанными навыками преподавания, не имеют опыта преподавательской деятельности.

Сейчас для повышения уровня методологического обеспечения учебной работы организуются занятия по методике преподавания с работниками прокуратуры Саратовской области, привлекаемыми к учебному процессу в межрегиональном центре, подготовлены методические рекомендации по проведению лекций, семинарских и практических занятий со слушателями межрегионального центра.

Создан и ежегодно обновляется библиотечный фонд межрегионального центра. Фонд активно пополняется изданиями Университета прокуратуры РФ и его филиалов (институтов), Саратовской государственной юридической академии, а также методическими материалами, документами аналитического и информационно-методического характера, поступающими из региональных и специализированных прокуратур, направляющих работников на обучение.

Вся имеющаяся учебная и специальная литература, методические материалы систематизированы, слушатели имеют возможность получить их для самостоятельного

изучения. По каждому из десяти реализуемых в настоящее время направлений профессионального обучения подготовлены учебно-методические пособия, которые раздаются слушателям в начале обучения. Это позволяет при самоподготовке более глубоко изучить материал, ознакомиться с перечнями правовых актов, организационно-распорядительных и информационно-методических документов, рекомендуемой для изучения литературы.

Подготовлены тестовые программы и задания, которые используются для текущего или итогового контроля знаний.

Тем не менее, следует признать, что привлекаемые практические работники не всегда располагают сформированным авторским учебным, учебно-методическим материалом для проведения занятий с такой аудиторией. Не всегда готовы к учебной работе с практикующими прокурорами и преподаватели вузов, ориентированные в основном на студентов, не обладающих практическими навыками.

Считаем, что в целях совершенствования организации работы и прокуратур, и вузов, обеспечивающих обучение прокуроров, необходимо обратить внимание на создание в региональных и приравненных к ним специализированных прокуратурах условий для отбора кадров, на постоянной основе

привлекаемых к педагогической деятельности в учебных центрах, к работе со студентами вузов и в связи с этим имеющих актуальные, апробированные в учебном процессе лекции, материалы для практических занятий по профилю профессиональной деятельности слушателей в соответствующих группах.

Также и вузам, иным учебным организациям, участвующим в работе центров подготовки прокуроров, необходимо сформировать состав преподавателей, работающих по таким программам и способных полноценно обеспечить их и учебным и методическим материалом.

Целесообразно ежегодно или по мере корректировки публиковать учебные материалы для подготовки практикующих прокуроров, создавать электронные базы справочных и иных данных для предоставления их слушателям курсов в качестве обязательного раздаточного материала (примером могут служить учебные материалы о службе в органах прокуратуры, изданные в СГЮА).

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 20 февраля 2013 г. № 80 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации»¹ обязывает использовать при изучении федерального законодательства, приказов Генерального прокуро-

¹ См.: Законность. 2013. № 5.

ра Российской Федерации, а также методик проведения прокурорских проверок активные и практически ориентированные формы занятий.

В этом направлении нами практикуется проведение деловых игр (в зависимости от потока – рассмотрение судом уголовного или гражданского дела), проведение семинаров по обмену практическим опытом и занятии по написанию актов прокурорского реагирования с их обязательным последующим анализом.

Практическая направленность и актуальность тематики обучения обеспечивается также и тем, что учебно-тематические планы и программы обучения в обязательном порядке согласовываются с руководителями профильных подразделений прокуратуры Саратовской области.

Это позволяет максимально приблизить процесс обучения к нуждам практической прокурорской деятельности, повысить его эффек-

тивность, сделать более целенаправленным и повысить ответственность практических работников за качество проводимых ими занятий.

В заключении возможно отметить, что отзывы о служебной деятельности прокурорских работников после обучения в межрегиональном центре, поступающие из кадровых подразделений региональных и специализированных прокуратур, свидетельствуют, что, в целом, полученные в процессе обучения знания способствуют развитию профессионально-психологических качеств и навыков, необходимых молодым специалистам для успешного решения конкретных практических задач в процессе осуществления профессиональной деятельности.

В следующем юбилейном для российской прокуратуры 2022 году Саратовский межрегиональный центр отметит свой скромный пятнадцатилетний юбилей.

А.В. Коновалов,
старший прокурор отдела по надзору
за соблюдением законов в сфере экономики
и природоохранного законодательства управления
по надзору за исполнением
федерального законодательства
прокуратуры Саратовской области

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Общие принципы надзорной деятельности прокуратуры за исполнением законодательства о контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд регламентированы приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14 января 2021 г. № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о контрактной системе в сфере закупок»¹.

Так, пунктом 2 данного приказа прокуроры ориентированы на усиление надзора за законностью нормативных правовых актов в сфере закупок, проверки законности и обоснованности закупок, а также наличие выделенных (запланированных) на эти цели бюджетных средств, обеспечение действенного надзора за исполнением законодательства при размещении в единой информационной системе в сфере закупок обязательных сведений; формировании аукционной, конкурсной документации; осуществлении процедур определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей; заключении государственных и муниципальных контрактов и дополнительных соглашений к ним.

¹ Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере» от 15 апреля 2021 г. № 198 // Журнал «Законность». 2021. № 3.

Также поручено организовать взаимодействие с органами Росфинмониторинга, ФНС России, ФАС России, Федерального казначейства, МВД России и ФСБ России на предмет установления схем кооперации при выполнении государственных и муниципальных контрактов, выявление и наличие среди контрагентов организаций, не имеющих необходимой материальной базы и трудовых ресурсов для исполнения их условий, фирм-однодневок и номинальных фирм-посредников, аффилированных с заказчиком юридических и физических лиц, акцентировать внимание на выявлении и пресечении уполномоченными органами фактов откатов, хищений, нецелевого использования бюджетных средств и других уголовно наказуемых деяний с использованием различных противоправных схем.

Основополагающими актами в нормативной правовой базе рассматриваемой сферы правоотношений являются: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹, Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ

¹ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1652 с изм. и доп. в ред. от 2 июля 2021 г..

«О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»², постановления Правительства Российской Федерации и приказы федеральных органов исполнительной власти, принятые во исполнение норм указанных федеральных законов.

Подготовка к проведению проверки

Основные вопросы, которые решаются при подготовке к проведению проверки исполнения законодательства о закупках:

- определение правовой базы, регулирующей правоотношения в сфере закупок;
- изучение приказов, указаний Генеральной прокуратуры Российской Федерации, устанавливающих требования к проведению проверок в этой сфере правоотношений;
- установление уполномоченных органов государственной власти, местного самоуправления и органов контроля (надзора);
- определение целей и задач проверки;
- уточнение перечня документов, подлежащих изучению;
- выработка скоординированных действий с контролирующими органами при организации совместной проверки, в том числе привле-

² Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 30. Ст. 4571 с изм. и доп. в ред. от 1 июля 2021 г.

чение к проверке специалистов в финансовой, экономической сфере, экспертов, постановка подлежащих разрешению вопросов.

Кроме того, следует проанализировать информацию о состоянии законности в рассматриваемой сфере правоотношений, ознакомиться с обращениями, результатами предшествующих проверок, статистическими сведениями за прошлые периоды деятельности заказчика и иными сведениями о деятельности проверяемого объекта.

Также необходимо ознакомиться с размещенной в свободном доступе информацией: изучить данные налоговой выписки, лицензии, правовые акты, регламентирующие деятельность органа или учреждения, а также изданные им сведения о контрактах и иную информацию до проверки на месте (до истребования документов в этом органе или учреждении).

Выбор объектов проверки зависит от целей проверки и от того, какие органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные заказчики, а также отдельные виды юридических лиц, осуществляют деятельность на поднадзорной территории.

Определение объектов проверки осуществляется на основании изучения обращений о нарушениях, результатов анализа отчетных и ста-

тистических данных и других сведений о нарушениях (готовящихся нарушениях) законодательства, а также нарушениях прав и законных интересов участников правоотношений в сфере закупок.

Федеральный уровень органов контроля представлен Счетной палатой Российской Федерации, Федеральным казначейством Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службой.

К числу органов контроля в регионах относятся территориальные органы федеральных органов власти (управления Федерального казначейства, Федеральной антимонопольной службы), а также созданные органами государственной власти субъектов Российской Федерации (органами местного самоуправления) контрольно-счетные органы, финансовые органы и др.

Каждый из этих органов наделен компетенцией и полномочиями, которые необходимо учитывать при проведении проверок.

Вопросы, подлежащие выяснению при проведении проверки

При проведении проверки следует изучить реестр контрактов проверяемого заказчика, правовые акты, регламентирующие порядок работы и полномочия контрактной службы (контрактного управляющего), закупочной комиссии.

В ходе проверки даётся правовая оценка деятельности по планированию закупок, разработке и утверждению закупочной документации, рассмотрению и оценке заявок участников закупок, заключению и исполнению контрактов, ведению претензионно-исковой работе, выполнению требований об информационном обеспечении закупочной деятельности, своевременности и полноте размещения в реестре контрактов необходимых сведений, обеспечению контроля за исполнением контрактов, полной и качественной приёмке товара, работы, услуги, а также своевременности их оплаты.

Типичные нарушения законодательства о контрактной системе

К числу типичных нарушений законодательства относится принятие незаконных правовых актов: положений о контрактных службах, о закупочных комиссиях, локальных правовых актов, касающихся нормирования и планирования закупок.

Зачастую выявляются нарушения, связанные с отсутствием достаточных лимитов бюджетных обязательств при заключении контрактов.

Допускаются нарушения требований к ценообразованию, нормированию закупаемых товаров, работ и услуг: так, запросы коммерческих

предложений не направляются нужному количеству потенциальных поставщиков, данные запросы не содержат всех необходимых требований, соответствующих технической части контрактов. Ненадлежащим образом организовано изучение рынка, что приводит к закупкам товаров, работ, услуг у единственного поставщика по ценам, выше среднерыночных.

Не соблюдается заказчиками национальный режим при закупках; создаются преимущественных условия для каких-либо участников.

При утверждении документации допускаются факты установления необоснованных требований к участникам закупок, нарушения порядка оценки заявок, ссылки на утратившие силу нормативные документы (ГОСТ, СанПин, СНиП и др.), применение утративших силу положений федерального законодательства.

Допускаются нарушения порядка и сроков размещения в Единой информационной системе сведений о заключении и исполнении контрактов, а также внесения сведений в реестр контрактов.

Распространены нарушения законодательства при заключении контрактов: не применяются типовые контракты, типовые условия контрактов. Допускаются нарушения при установлении мер гражданско-правовой ответственности, иных

обязательных условий контрактов, дробление предмета закупки, изменение условий контракта, в том числе после его заключения (при отсутствии установленных законодательством оснований к этому).

При рассмотрении заявок участников торгов допускаются факты их необоснованного допуска или отклонения, ненадлежащей оценки.

При исполнении контрактов допускаются нарушения при приемке товара, работ, услуг, подписании соответствующих документов, а также сроков и полноты оплаты. Зачастую заказчики не применяют штрафные санкции и меры к расторжению контрактов при их ненадлежащем исполнении, направлении сведений в антимонопольный орган для включения исполнителя в реестр недобросовестных поставщиков.

Не обеспечивается соблюдение прав субъектов предпринимательства при осуществлении закупок, в том числе в части их годового объема, а также сокращенных сроков оплаты исполненных контрактов.

Особое внимание следует уделить выявлению и пресечению фактов уголовно-наказуемых деяний, о признаках которых могут свидетельствовать факты создания благоприятных условий для допуска на рынок отдельных хозяйствующих субъектов; создании препятствий для поставщиков, готовых реализовать продукцию по более низким

ценам; вымогательстве взяток, откатов под условием обеспечения победы в торгах; приемке некачественных товаров, работ и услуг, внесении в документы о приемке заведомо ложных сведений; незаконном перечислении денежных средств и других злоупотреблениях.

Выбор средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения

Органы прокуратуры по фактам нарушений законодательства о закупках правомочны применить следующие средства реагирования.

На противоречащий закону правовой акт (ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹) приносится протест (положение о контрактной службе, о закупочной комиссии, о закупках в рамках Федерального закона № 223-ФЗ и др.).

При выявлении нормативного правового акта, содержащего коррупциогенные факторы, прокурор вносит требование об изменении правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов в порядке ст. 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Примером таких факторов может

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и допол. в ред. от 1 июля 2021 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8, ст. 366.

являться наделение закупочной комиссии правом, а не обязанностью отклонения участника закупки при несоответствии его заявки требованиям документации и закона, сужение требований к участникам торгов по сравнению с установленным законом перечнем.

Прокурор вправе внести представление об устранении нарушений законности и о недопущении впредь подобных нарушений (ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Представления вносятся в связи с нарушениями при планировании закупок, ценообразовании, утверждении документации, заключении и исполнении контрактов, рассмотрении заявок участников торгов.

При установлении оснований прокурор объявляет предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Примером может служить длительное необоснованное непроведение закупочных процедур, приводящее к затягиванию сроков реализации государственных и муниципальных программ.

Прокурор вправе возбудить производство об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена КоАП РФ¹ или законом об адми-

нистративных правонарушениях субъекта Российской Федерации (ст. 24.6, 25.11, 28.4 КоАП РФ).

В качестве основных составов правонарушений в рассматриваемой сфере укажем следующие:

- статья 7.29. Несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

- статья 7.29.3. Нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок при планировании закупок;

- статья 7.30. Нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- статья 7.31. Нарушение порядка ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну, реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

- статья 7.32. Нарушение порядка заключения, изменения контракта;

- статья 7.32.3. Нарушение порядка осуществления закупки това-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №

ров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц;

- статья 7.32.5. Нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- статья 7.32.6. Заведомо ложное экспертное заключение в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Как правило, данные административные производства рассматриваются антимонопольным органом, региональным органом контроля в сфере закупок. Рассмотрение отдельных видов правонарушений отнесено к компетенции органов внутреннего финансового контроля, а также судов.

Прокурор также выносит мотивированное постановление о направлении материалов в следственный орган для проведения проверки по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного закона (например, по статьям 159, 160, 285, 286, 293 УК РФ) в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ¹.

Специальным составом в рассматриваемой сфере является статья 200.4 УК РФ² «Злоупотребления

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с изм. и доп. в ред. от 1 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 2001. № 52, ст. 4921.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25, ст. 2954.

в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд», которой предусмотрена уголовная ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд работником контрактной службы, контрактным управляющим, членом комиссии по осуществлению закупок, лицом, осуществляющим приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, либо иным уполномоченным лицом, представляющим интересы заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, которые не являются должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и причинило крупный ущерб.

С целью защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, интересов общества и государства прокурор обращается в суд в порядке ст. 45 ГПК РФ³, ст. 52, 198, главы 25 АПК РФ⁴. На-

³ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46, ст. 4532.

⁴ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г.

пример, прокуроры оспаривают сделки, заключенные с нарушением порядка определения победителя торгов, отдельные условия контрактов.

По отдельным нарушениям целесообразно принятие комплекса мер реагирования, например, внесение представления и возбуждение дела об административном правонарушении.

С.М. Рукавишников,
старший преподаватель кафедры
административного и муниципального права
Саратовской государственной юридической академии

ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ И ДОКАЗЫВАНИЯ НАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

Соблюдение законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд (далее также – государственные и муниципальные закупки) постоянно находится в зоне внимания прокуратуры, являясь одним из приоритетных направлений работы. Так, в 2020 году в Саратовской области в ходе прокурорских проверок в указанной сфере выявлено 2930 нарушений, принесено 668 протестов, в суды направлено 35 исковых заявлений, внесено 827 представлений, 228 лиц по постановлениям прокуроров привлечено к административной ответственности, объявлено 12 предостережений, инициировано 15 доследственных проверок, по их результатам возбуждено 12 уголовных дел¹. Анализ выявленных нарушений показал, что большинство из них связано с утверждением аукционной документации с нарушением действующего законодательства, неправомерным допуском и отклонением заявок участников закупок, размещением необходимой информации в сети Интернет. В тоже время в сфере государственных и муниципальных закупок встречаются и другие нарушения, которые вызывают сложности в квалификации и доказывании. Например, Прокуратура города Энгельса провела проверку соблюдения законодательства о контрактной системе в сфере закупок, в ходе которой было установлено, что МБУ «Централизованная библиотечная система Энгельсского муниципального района» заключило 3 договора о проведении текущего ремонта библиотечного фили-

¹ См.: Единый портал органов прокуратуры РФ. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_64/mass-media/news/archive?item=55009168 (дата обращения: 15.06.2021).

ала в обход предусмотренной законодательством конкурентной процедуры. Кроме того, как показала проверка, работы по вышеуказанным договорам выполнены подрядными организациями до их фактического заключения¹.

По данным фактам Прокуратурой города Энгельса внесено представление в Управление Федеральной антимонопольной службы по Саратовской области о возбуждении и рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства. Однако, отсутствие легальной дефиниции понятия «дробление закупки» [см. подробнее 1, 2], а также прямого запрета на разделение стоимости единой крупной закупки на несколько с целью непроведения конкурентных процедур не позволяет с уверенностью утверждать о наличии нарушений в действиях заказчика при заключении им ряда договоров с единственным поставщиком.

Основным нормативным правовым актом, регулирующим отношения в сфере государственных и муниципальных закупок, является Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных

нужд» (далее – Закон о контрактной системе)². Данный закон не содержит ограничений по количеству закупок, которые заказчик вправе осуществить у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе в случаях, когда предметом контрактов является приобретение одних и тех же товаров, работ, услуг. Поэтому Федеральная антимонопольная служба (далее также – ФАС России, антимонопольный орган), являющаяся уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, не всегда соглашается с позицией прокуратуры о нарушении законодательства в действиях заказчика. Так, например, Прокуратурой города Горно-Алтайска в постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении от 30.04.2021 г. был сделан вывод о нарушении заказчиком частей 1, 5 статьи 24 Закона о контрактной системе в связи с тем, что договоры возмездного оказания услуг заключены в один день (18.01.2021), имеют единый предмет, содержат идентичные условия, в том числе по срокам оказания услуг (в период с 18.01.2021 по 28.02.2021), направ-

¹ См.: Единый портал органов прокуратуры РФ. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_64/mass-media/news/archive?item=58708418 (дата обращения: 15.06.2021).

² СЗ РФ. 2013. № 14, ст. 1652; 2021. № 18, ст. 3061.

лены на достижение единой хозяйственной цели. По мнению прокуратуры, указанные договоры образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную двумя самостоятельными договорами для формального соблюдения ограничения, предусмотренного пунктом 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, в целях осуществления закупки с единственным поставщиком, что в отсутствие конкурентных процедур способствовало созданию преимущественного положения единственного поставщика и лишило других хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичную деятельность, возможности реализовать свое право на заключение контракта. У заказчика имелась возможность выбрать способ определения исполнителя через проведение процедуры торгов, в связи с чем определение исполнителей в целях привлечения специализированной техники для выполнения работ по расширению проезжей части путем вывоза снега на автомобильных дорогах города Горно-Алтайска должно было производиться конкурентными способами.

Однако, дело об административном правонарушении, возбужденное прокуратурой в отношении должностного лица заказчика по части 2 статьи 7.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее

– КоАП РФ)¹, было прекращено в связи с отсутствием события административного правонарушения.

Должностное лицо антимонопольного органа, руководствуясь письмом ФАС России от 14 ноября 2019 года № ИА/100041/19², посчитало, что объем оказанных услуг по рассматриваемым договорам не определен каким-либо единым документом (например, сметой). Следовательно, не представляется возможным сделать вывод о том, что оказанные единственным исполнителем услуги являются единым объектом закупки для удовлетворения одной нужды заказчика³.

Согласно письму ФАС России от 14 ноября 2019 года № ИА/100041/19 само по себе неоднократное приобретение одноименных товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с соблюдением требований, установленных пунктами 4, 5

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 26 мая 2021 г.) // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2021. № 22, ст. 3676.

² См.: Письмо ФАС России от 14 ноября 2019 г. № ИА/100041/19 «О порядке применения пунктов 4, 5 части 1 статьи 93 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

³ См.: Постановление о прекращении производства по делу № 004/04/7.29-155/2021 об административном правонарушении от 27 мая 2021 года. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/altayskoe-respublikanskoe-ufas-rossii/717d2165-e805-4efa-a842-4e57abbfe5de/> (дата обращения: 15.06.2021).

части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, не является нарушением требований Закона о контрактной системе, если такие действия не являются результатом антиконкурентного соглашения. Таким образом, из текста данного письма следует, что указанные действия нарушают порядок осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд только когда противоречат нормам антимонопольного законодательства.

В соответствии с пунктом 7 статьи 3 Закона о контрактной системе под заказчиком понимается государственный или муниципальный заказчик либо бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарные предприятия, осуществляющие закупки.

Пунктом 4 статьи 16 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции)¹ запрещаются соглашения между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами,

Центральным банком Российской Федерации или между ними и хозяйствующими субъектами либо осуществление этими органами и организациями согласованных действий, если такие соглашения или такое осуществление согласованных действий приводят или могут привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции, в частности к ограничению доступа на товарный рынок, выхода из товарного рынка или устранению с него хозяйствующих субъектов.

При нарушении Закона о защите конкуренции заказчиком, не являющимся лицом, перечисленным в статье 16 (специальная норма), нарушение квалифицируется по пункту 3 части 4 статьи 11 (общая норма). В силу пункта 3 части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции запрещаются иные соглашения между хозяйствующими субъектами (за исключением «вертикальных» соглашений, которые признаются допустимыми в соответствии со статьей 12 данного закона), если установлено, что такие соглашения приводят или могут привести к ограничению конкуренции. К таким соглашениям могут быть отнесены, в частности, соглашения о создании другим хозяйствующим субъектам препятствий доступа на товарный рынок.

В настоящее время имеется обширная практика по рассмотре-

¹ СЗ РФ. 2006. № 31, ч. 1, ст. 3434; 2021. № 8, ч. 1, ст. 1201.

нию антимонопольным органом дел как по пункту 4 статьи 16¹, так и по пункту 3 части 4 статьи 11² Закона о защите конкуренции, в которых искусственное разделение единой закупки для заключения нескольких договоров с единственным поставщиком квалифицируется как нарушение действующего законодательства. Антимонопольный орган считает, что заключение контрактов с единственным поставщиком во избежание конкурентных процедур способствует созданию преимущественного положения единственного поставщика и лишает возможности других хозяйствующих субъектов, осуществляющих аналогичную деятельность, реализовать свое право на заключение контракта.

¹ См., например: Решение Саратовского УФАС России от 16 марта 2018 года по делу № 10-16/ов. URL: <https://clck.ru/YzGKd>; Решение Новосибирского УФАС России от 17 сентября 2019 года по делу № 054/01/16-1325/2019. URL: <https://clck.ru/YzGDf>; Решение Нижегородского УФАС России от 8 октября 2019 года по делу № 2719-ФАС52-02/18. URL: <https://clck.ru/YzGHB>; Решение Тульского УФАС России от 29 декабря 2020 года по делу № 071/01/16-981/2020. URL: <https://br.fas.gov.ru/to/tulskoe-ufas-rossii/1edc4514-5747-4ad6-b3f5-3c50d6696a53/?query=071/01/16-981/2020>; Решение Пензенского УФАС России от 12 апреля 2021 года по делу № 058/01/16-910/2020. URL: <https://clck.ru/YzGLc> (дата обращения: 15.06.2021).

² См., например: Решение Красноярского УФАС России от 10 сентября 2019 года по делу № 68-11-19 (024/01/11-564/2019). URL: <https://clck.ru/YzGNx>; Решение Иркутского УФАС России от 31 января 2020 года по делу № 038/01/11-944/2019. URL: <https://clck.ru/YzGQv>; Решение Архангельского УФАС России от 10 августа 2020 г. по делу № 029/01/11-771/2019. URL: <https://clck.ru/YzGUA> (дата обращения: 22.06.2021).

Привлечение лица к административной ответственности за нарушение антимонопольного законодательства в случае доказанности заключения соглашения, связанного с дроблением закупки, признается судом обоснованным³.

Привлечение должностного лица заказчика к административной ответственности за дробление закупки в качестве нарушения требований статей 8, 24 Закона о контрактной системе признается судом как обоснованным⁴, так и необоснованным⁵. Это связано с тем, что положениями пункта 4 части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе заказчиком предоставлена возможность осуществления закупок у единственного поставщика при условии соблюдения ими установленных конкретных ограничений: сумма по одному договору не должна превышать установленный лимит, а годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании пункта 4

³ См., например: Решение Пензенского областного суда от 23 июля 2020 г. № 7-253/2020. URL: <https://clck.ru/YzGhD> (дата обращения: 18.06.2021).

⁴ См., например: Решение Смоленского областного суда от 12 августа 2020 г. № 12-88/2020 21-225/2020. URL: <https://clck.ru/YzGig>; Решение Вологодского областного суда от 9 декабря 2020 г. № 7-828/2020. URL: <https://clck.ru/YzGk8> (дата обращения: 18.06.2021).

⁵ См., например: Решение Ленинского районного суда города Севастополя от 6 апреля 2017 г. № 12-65/2017. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/u5sEP5hPNJbw/>; Решение Железнодорожного районного суда г. Ростова-на-Дону от 28 июля 2020 г. № 12-177/2020. URL: <https://clck.ru/YzGpC> (дата обращения: 18.06.2021).

части 1 статьи 93 Закона о контрактной системе, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать десять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей. При этом законодателем не установлены ограничения относительно количества таких закупок, в том числе, когда предметом закупки являются одни и те же товары, и периода их заключения в пределах финансового года. Поэтому, если каждый из рассматриваемых государственных контрактов по цене соответствовал установленному лимиту, их суммарная стоимость не превысила процентных и абсолютных ограничений в общегодовом объеме закупок заказчика, а суд не усмотрел в его действиях признаков недобросовестности или иного злоупотребления правом, то поведение заказчика признается правомерным¹.

Поставка товара, выполнение работ, оказание услуг по договорам до их фактического заключения также не свидетельствуют о совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.29 КоАП РФ «Несоблюдение

требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя)». В то же время, установление таких фактов в ходе рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства в совокупности с другими доказательствами, подтверждающими факт сговора, может быть положено в основу доказательства наличия ограничивающего конкуренцию соглашения между заказчиком и поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

В научной литературе отмечается, что «в административном праве под квалификацией правонарушений понимается установление и юридическое закрепление точного соответствия между признаками совершенного деяния и признаками конкретного состава административного правонарушения, предусмотренного соответствующей статьей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» [3, с. 25], а также, что «фактическим основанием административной ответственности является конкретное правонарушение, виновно совершенное физическим или юридическим лицом, нарушающее правило поведения, защища-

¹ См.: Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 29 августа 2019 г. № Ф09-4412/19 по делу № А60-42282/2018. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/f121a0a4-62bb-4835-bc94-1591cbd09ab0/843efeff-d97d-4fdc-a72f-f835bd6dd112/A60-42282-2018_20190829_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 18.06.2021).

емое административно-правовыми санкциями» [4, с. 12].

Поэтому при квалификации необходимо определить, является ли оцениваемое деяние противоправным и к какому виду нарушений оно относится.

Резюмируя изложенное в заключении можно отметить, что при выявлении признаков искусственно раздробленной сделки в сфере государственных и муниципальных закупок возбуждение в отношении должностного лица заказчика дела об административном правонарушении по части 2 статьи 7.29 КоАП РФ за нарушение требований, установленных частью 2 статьи 8, частями 1, 5 статьи 24 Закона о контракт-

ной системе, не основано на законе. Необходимо обращение в антимонопольный орган для установления факта наличия состава нарушения, запрещенного нормами антимонопольного законодательства – пункта 4 статьи 16 либо пункта 3 части 4 статьи 11 Закона о защите конкуренции. Поскольку доказывание соглашения основывается на субъективных (оценочных) характеристиках действий заказчика и его контрагента, то действия, содержащие признаки искусственно раздробленной сделки, в зависимости от представленного обоснования (совокупности доказательств) могут квалифицироваться как правомерные либо неправомерные.

Р.А. Севостьянов,

доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук, доцент

ИНДИВИДУАЛЬНАЯ ВОСПИТАТЕЛЬНАЯ РАБОТА В ОТНОШЕНИИ ПОДРОСТКОВ С ПРИЗНАКАМИ ДИССОЦИАЛЬНОГО РАССТРОЙСТВА ЛИЧНОСТИ

Диссоциальное расстройство личности, согласно Международной классификации болезней 10-го пересмотра, характеризуется рядом черт, делающих его весьма значимым для криминологической науки.

Расстройство характеризуется явным пренебрежением человека к социальным обязанностям, равнодушием к окружающим людям, аморальностью и асоциальностью. Эти люди плохо переносят неудачи и очень агрессивны. Они склонны не только вести себя, противопоставляя обществу, но и всячески оправдывать свое антисоциальное поведение¹. Люди с диссоциальным расстройством часто встают на преступный путь, становятся рецидивистами и постоянными обитателями мест лишения свободы.

Несмотря на то, что подобный диагноз ставится только, начиная с 18 лет, диссоциальные черты формируются и проявляются гораздо раньше. В подростковом возрасте они становятся весьма заметными. В связи с этим раннее выявление признаков данного расстройства не позволит развиваться указанным чертам до уровня, представляющего опасность для общества.

Отсутствие внимания к данной симптоматике может привести к укоренению в психике указанных черт, что приведет к формированию устойчивой антисоциальной позиции, аморальному образу жизни и крайне затруднит последующее корректирующее воздействие.

¹ См.: Международная классификация болезней 10-го пересмотра. URL: <https://mkb-10.com/index.php?pid=4328> (дата обращения: 03.06.2020).

Исходным пунктом, на основе которого необходимо сформировать профилактические мероприятия, должно стать четкое представление у родителей и учителей о признаках диссоциального расстройства у подростков (агрессия, импульсивность, конфликтность, склонность к поиску острых ощущений, конфронтационность к закону и обществу и т.д.). Своевременное их выявление позволит сформировать программу по работе с ними.

В отношении подростков с диссоциальными чертами представляется целесообразным применение многостороннего комплекса мероприятий.

Предлагаемые меры воздействия на формирующуюся диссоциальную личность, необходимо классифицировать и разбить на группы в зависимости от набора приемов. Следует выделить меры воспитательного воздействия и психологической коррекции.

И те, и другие мероприятия, в любом случае, обращены к психике человека, однако, механизм их воздействия различен. Воспитательные меры призваны действовать на психическую сферу посредством социальных инструментов, а меры психологической коррекции предполагают помощь психолога либо психотерапевта и связаны с применением методик психологической коррекции.

В настоящей статье речь пойдет о воспитательных мерах, поскольку вопросы психологической коррекции требуют отдельного внимания.

Итак, прежде всего, отметим, что работа с подростками должна базироваться на доверительных отношениях. Только в условиях доверия можно проникнуть в закрытый мир психики человека и попытаться позитивно повлиять на него. Доверие всегда строится на принципах уважения, поиска компромисса, предоставления в разумных пределах свободы мысли и действий.

Нередко сам диалог с несовершеннолетним может стать средством, успокаивающим психику, сглаживающим тревожность, являющуюся причиной многих человеческих бед, в том числе и совершения преступлений¹.

Отдельно скажем и о необходимости установления контакта родителей с учителями и другими лицами, участвующими в воспитательном процессе, что должно стать важной основой совместной комплексной работы по коррекции недостатков и развитию способностей².

¹ Севостьянов Р.А. Особенности преступного поведения лиц с тревожным расстройством личности // Вопросы российского и международного права. 2021. Т. 11. № 2А.

² Сыса Н.В. Особенности установления контакта между инспектором по делам несовершеннолетних и родителями подростка // Общество: социология, психология, педагогика. 2019. № 6. С. 16-21.

Постоянный диалог между всеми заинтересованными в воспитании человека лицами позволит лучше понять имеющиеся проблемы и найти наиболее оптимальные выходы из сложившейся ситуации.

Далее, несмотря на все сложности, связанные с врожденными особенностями нервной системы и психики человека, в основе образа его мышления и поведения должна лежать четко определенная и проверенная временем идеологическая позиция. Она поможет расставить приоритеты, наметить цели, сформировать близкую к объективной личную картину потребностей, упорядочить мысли и определить поведенческую концепцию.

Для многих людей идеологическая линия определяется религией. Отметим, что здесь может идти речь только о традиционных направлениях. Следует категорически исключить влияние радикальных течений, сект и сомнительных вновь созданных квазирелигиозных сообществ. Ценности традиционных религий выверены веками, включают глубокие нравственные начала, богатый духовно-просветительский опыт.

При этом нельзя забывать, что психические особенности человека, будь то его акцентированные либо психопатические черты, в любом случае дадут о себе знать. Они все равно будут мешать человеку жить в согласии с самим собой и с окру-

жающими. Но истинно религиозный человек будет бороться с собой и никогда не позволит себе перейти грань нормы морали и закона.

К сожалению, тенденции нашего времени таковы, что традиционные религиозные ценности часто отодвигаются на второй план. Налицо глубокий кризис духовности, связанный с отрицанием религии, а нередко и тех фундаментальных нравственных начал, свойственных для нее¹. Эпоха потребления диктует свои правила, многие из которых находятся в видимой жесткой конфронтации с религией². Духовные проблемы часто просто теряются на фоне социально-экономических сложностей³.

При невозможности формирования религиозной идеологии у подрастающей личности, например, в силу нерелигиозности семьи, для определения жизненных позиций, ориентированных на достижение социально полезных целей, можно попробовать сформировать личную идеологию на других основах, которые, конечно же, не будут столь глубоки, как религиозные, но все же позволят удержать мировоз-

¹ Липай Т.П. Кризис духовности: социально-практические контексты // Научный результат. 2014. Т. 1. № 1 (1).

² Миронова Е.Н., Жикривецкая Ю.В. Психологические аспекты духовности общества потребления // Мир науки, культуры, образования. 2015. № 2 (51).

³ Руско Н.М. Кризис духовной культуры в современном обществе // Studia Humanitatis. 2017. № 4. С. 18-29.

зрение и поведение индивида в рамках нравственности и увести его от губительного пути совершения преступлений.

Подобными идеологическими основами могут стать следующие.

Ребенка можно увлечь каким-либо важным и интересным для него делом. Это может быть спорт, хобби, творчество, стремление стать кем-то в жизни. При выборе направления важно учитывать врожденные особенности конкретного подрастающего человека – его темперамент, иные особенности нервной системы и психики, а также индивидуальные физические данные. Только в этом случае он сможет добиться успеха, а само занятие не превратиться в мучительно-обязательное времяпрепровождение.

Формирование личности спортсмена, музыканта и т.п. должно сопровождаться привитием ему нравственных качеств, сопоставимых с его деятельностью. Ребенку (подростку) необходимо внушать, что его определенный социальный статус несопоставим с аморальным и асоциальным поведением. Например, в качестве жизненных принципов могут выдвигаться такие постулаты как: «спорт несовместим с драками, кражами, алкоголем и наркотиками», «спортсмен должен уметь себя контролировать», «спортсмен всегда помогает товарищам», «твердость в своих прин-

ципах и вера в доброту, мягкость в отношении к окружающим» (постулат айкидо)¹, «уважай противника, считай его достойным борцом»², «музыкант должен быть человеком воспитанным и интеллигентным», «будущий военный должен помогать людям, не конфликтовать, не совершать дурных поступков» и т.п.

Помимо этого, может быть предложена и воспитательная концепция в зависимости от пола ребенка (подростка). Например, мальчику не лишне было бы с детства внушать мысль о том, что он должен расти «настоящим мужчиной», с образом которого должны соотноситься такие качества, как дисциплинированность, порядочность, любовь к труду и учебе, готовность помочь людям, уважение к окружающим и т.п. В качестве несопоставимых с данным образом проявлений должны преподноситься такие качества, как конфликтность, неумение держать себя, неуважение к людям, воровство, употребление алкоголя, наркотиков и курения. Важно постоянно напоминать, что означает настоящая мужественность, которая предполагает быть честным, об-

¹ Чехонин А.Д. Занятия айкидо как фактор нравственного развития подростка // Образование и наука. 2009. № 9 (66). С. 116.

² Бучиев А.А., Назаренко Л.Д. Педагогические условия повышения результативности действий дзюдоиста // Педагогико-психологические и медико-биологические проблемы физической культуры и спорта. 2012. № 4 (25). С. 17–22.

разованным, отвечать за свои слова и поступки, уметь постоять за других и прощать обиды¹.

В процессе воспитания мальчиков следует формировать такой образ мужчины, который никак не совместим с аморальным и асоциальным поведением. Для этого важно использовать как примеры для подражания подвиги из отечественной истории – героев войн, представителей экстремальных профессий (спасателей, полицейских, моряков, летчиков и т.п.). Подобные примеры важны еще и потому, что диссоциальные личности склонны к рискованному поведению. Поэтому им следует показать, что риск может и должен быть оправданным и благородным, приносящим пользу людям и поощряемым обществом и государством. Постоянно необходимо подчеркивать, что совершение преступлений и аморальных поступков в корне не соответствует образу сильного мужчины, а наоборот, что это признак человеческой слабости.

Например, слабостью важно представлять решение конфликта с помощью драки. О любом неправомерном завладении чужим имуществом (краже, грабеже и т.п.) следует упоминать как о крайне низком поступке человека слабого, неспособного самостоятельно

заработать на вещь, к обладанию которой он стремится. Как слабость следует преподносить также проявление неуважения к людям, оскорбления и несдержанность, нежелание учиться, трудиться и заниматься спортом. В сознании подростка должна сложиться четкая ассоциативная связь между подобным поведением и представлением о слабости. Здесь положительную роль будет играть подростковое самлюбие и стремление быть, либо хотя бы казаться, сильным. Предполагается, что упреки в слабости должны задеть самлюбие подростка и мотивировать его на коррекцию своих антиобщественных взглядов и поведения. Для всех лиц, участвующих в воспитательном процессе, очень важно постоянно повторять подобные утверждения о силе и слабости для формирования соответствующего общественного мнения. В таком случае положительный эффект может значительно увеличиться, поскольку проявление слабости будет осуждаться не только учителями, родителями и иными воспитателями, но и подростковым коллективом, а следовательно, подросток-правонарушитель будет вызывать негативное отношение со стороны большинства сверстников и станет неким изгоем в обществе, что для подростка, как правило, весьма нежелательно и болезненно.

¹ Гейко Е. В. Представления о чести – определяющий фактор самоидентификации мужчины // Известия Алтайского государственного университета. 2010. № 2-2 (66). С. 188-190.

При воспитании девочек следует сделать акцент на формировании образа будущей женщины, матери, чей высокий статус совместим только с высоконравственным и социально полезным поведением.

Кроме того, учитывая, что одной из причин диссоциального расстройства личности является нарушенный гормональный фон, что подталкивает человека к поиску стрессовых ситуаций, способных вызвать его нормализацию, важно обратить данную особенность в конструктивное русло.

Речь идет о склонении подростка с диссоциальными чертами к занятию социально полезными видами деятельности, связанными с контролируемыми экстремальными ситуациями, а именно, необходимо ориентировать подрастающих граждан на будущую профессию, сопряженную с рисками. Это может быть военная, правоохранительная деятельность, работа спасателя и т.п. При этом важно убедить подростка, что готовиться к будущей профессии следует уже сейчас.

Сама подготовка также обязательно должна включать элемент экстрима. Вряд ли подобный подросток заинтересуется спортом, в котором требуется выдерживать длительные и монотонные нагрузки. Как вариант спортивной активности, подойдут активные виды спорта, включающие риск и острые

ощущения (единоборства, парашютный спорт, автогонки и т.п.).

Учитывая склонность современного общества к демонстративности, и отмечая, что диссоциальные личности по ряду критериев близки к истерическим личностям, для них будет важным выставлять на публичный показ свою активность, особенно, связанную с риском, что может стать дополнительным стимулом для занятия экстремальными видами спорта.

Серьезная воспитательная роль должна отводиться тренерскому составу. Прежде всего, это касается сферы единоборств. Личность с диссоциальной склонностью, обученная единоборствам, будет представлять повышенную социальную опасность. Поиск острых ощущений в асоциальном поведении будет сочетаться с серьезными навыками причинения вреда здоровью. Поэтому обучение единоборствам должно вестись с обязательным привитием нравственных основ поведения бойца, базирующихся на таких принципах, как «уважение к сопернику», «применение навыков только для защиты слабых», «лучшая драка – та, которая не состоялась» и т.п.

У подростка со склонностью к диссоциальности должна сформироваться ассоциация, что поиск острых ощущений осуществляется только в спорте и никак иначе. Таким образом, заняв подростка

в спорте, мы не только отвлечем его от социально опасной активности, но и добьемся очень важного результата – удовлетворения неосознаваемых им потребностей в нормализации гормонального фона.

Конечно же, в проведении воспитательной работы с подобными подростками должны быть учтены и иные факторы, однако, приведенные моменты являются наиболее существенными при данной работе.

На основании изложенного можно сделать ряд выводов.

Во-первых, воспитательную работу, направленную на коррекцию диссоциальных черт личности, следует основывать на понимании внутренних и внешних детерминант, способствующих их возникновению и развитию.

Во-вторых, очень важно формировать устойчивые внутренние

характеристики личности, основанные на глубоких нравственных началах, которые не позволят человеку совершать аморальные и асоциальные поступки.

В-третьих, в подобную работу должны быть вовлечены родители, учителя и иные лица, принимающие участие в воспитании, которым необходимо взаимодействовать друг с другом, обмениваться информацией и совместно предпринимать усилия по недопущению развития диссоциальных черт. Родителям следует задуматься о том, что для получения положительного результата необходимо прислушиваться к мнению педагогов, занимать с ними одинаковую позицию по отношению к своим детям, а не пытаться вопреки всем доводам доказывать исключительность и правоту как свою, так и своих детей.

Н.В. Тюменева,
заведующая кафедрой теории государства и права
Саратовского национального исследовательского
государственного университета им. Н.Г. Чернышевского,
кандидат юридических наук, доцент

ПРАВОВОЕ ИНФОРМИРОВАНИЕ И ПРАВОПРОСВЕТИТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ¹

Развитие информационного общества невозможно представить без формирования его цивилизационного контекста – информационно-коммуникативной культуры², в которой знание и уважение права, навыки использования и применения закона не менее важны, чем во все предшествующие эпохи³. Возрастание роли информации, которая сегодня стала основным ресурсом, актуализирует вопрос правового просвещения и правового информирования, выступающих детерминантами роста правовой грамотности, позитивного типа правосознания и поведения населения.

Важную роль в осуществлении правового просвещения и правового информирования, повышении правовой культуры играют органы прокуратуры. Пропаганда права и закона, правовое воспитание населения были возложены в виде полномочий на органы прокуратуры еще в Советской России (ст. 3)⁴. После распада Советского

¹ Статья подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта 20-011-00211А «Правовая основа становления, развития информационно-коммуникативной культуры населения и пути ее повышения в эпоху цифровизации».

² Дураев Т.В. Тенденции и перспективы цифровизации права // Стратегические коммуникации в современном мире. Сборник материалов по результатам научно-практических конференций. Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского. Саратов: Саратовский источник, 2020. С. 72.

³ Комкова Г.Н., Тюменева Н.В. Гл. 6 Правовое информирование как публично-правовая услуга // Повышение уровня информационно-коммуникативной культуры граждан правовыми средствами и механизмами: монография / кол. авторов; под ред. Г.Н. Комковой, Е.Н. Тогузаевой, Н.В. Тюменевой. М.: РУСАЙНС, 2021. С. 294.

⁴ Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49, ст. 843 (утратил силу).

Союза в новом российском законодательстве о прокуратуре вопросам правового просвещения внимания практически не уделялось, хотя уровень деформации правосознания и правовой культуры населения, порождавшие рост коррупции, терроризма, экстремизма, наркотизации, алкоголизации общества в те годы достигли своего пика¹.

Постепенно правовое просвещение и правовое информирование вернулись в перечень направлений деятельности органов прокуратуры. Так, для достижения правовой грамотности и преодолению правового нигилизма, закрепленных в Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан², был принят Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», в котором на прокуроров была возложена обязанность осуществлять надзор за исполнением законов в сфере оказания бесплатной юридической помощи (ст. 13)³.

¹ Саляхов Р.А., Ханмурзина А.И. Деятельность прокуратуры по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению граждан // Молодой ученый. 2015. № 10 (90). С. 929–931.

² Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: утв. Указом Президента РФ от 28 апреля 2011 г. // Российская газета. 2011. 8 мая.

³ ФЗ РФ от 21.11.2011 «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»

В начале 2000-х гг. правовой основой осуществления правового просвещения и правового информирования Прокуратурой РФ был Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10.09.2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению»⁴, впоследствии замененный на Приказ Генеральной прокуратуры, принятый в 2018 году⁵ и действующий по настоящее время. В нем определены предмет, объект, субъекты и задачи правопросветительской и праворазъяснительной деятельности прокуратуры, а также полномочия, формы, методы и средства их осуществления.

Характеризуя правовую природу деятельности прокуратуры по правовому просвещению и правовому информированию следует подчеркнуть ее сложность, многоаспектность и многозадачность. Так, необходимость правового информирования органов публичной власти и населения о состоянии законности закреплено в ч. 2 ст. 4

(в ред. от 26.07.2019 г.) // Российская газета. 2011. 23 нояб.; 2019. 31 июля.

⁴ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» // Законность. 2008. № 10.

⁵ Приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры РФ работы по правовому просвещению и правовому информированию» // Законность. 2018. № 9.

ФЗ «О прокуратуре»¹. В контексте рассматриваемой нормы правовое информирование отнесено законодателем к принципам организации и деятельности прокуратуры РФ.

В качестве организационного и функционального принципа формирования и деятельности органов прокуратуры правовое информирование сопровождает осуществление практически всех функций органов прокуратуры в строгом соответствии с законодательством РФ, обеспечивая оптимальное достижение установленных целей деятельности². Иными словами, принцип правового информирования носит универсальный, непрерывный, последовательный характер, что свидетельствует о высокой степени его значимости в деятельности органов прокуратуры РФ. Думается, справедливо рассматривать правовое информирование важнейшей предпосылкой реализации Прокуратурой РФ задачи по предупреждению правонарушений³.

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 11.06.2021) // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8, ст. 366; Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) 11 июня 2021 г. № 0001202106110081 (дата обращения 25.06.2021 г.).

² Иванов А.Н. Принципы взаимодействия органов прокуратуры со средствами массовой информации // Проблемы уголовного процесса, криминалистики и судебной экспертизы. 2016. № 1 (7). С. 36.

³ Филипенко С.В. Роль правового просвещения в профилактике преступлений и правонарушений // Законность. 2019. № 10. С. 6.

В содержание правопросветительской деятельности Прокуратуры РФ входит правовая пропаганда уважительного отношения к праву, законопослушного поведения и пр., а также правовое информирование населения о состоянии законности.

В условиях цифровой трансформации прокуратура использует современные информационные технологии для увеличения эффективности правопросветительской работы. Например, прокуратуры субъектов РФ готовят различные информационные материалы в виде буклетов, листовок по вопросам профилактики мошенничества, противодействия коррупции, экстремизму, терроризму, разъяснения законодательства об оплате труда и др. Эти раздаточные информационные материалы выступают своеобразной социальной рекламой для пропаганды законопослушного поведения населения, недопустимости совершения правонарушений и выработки нетерпимого отношения населения к нарушению закона. Следовательно, распространение и использование информационных материалов создает все условия для формирования правовой грамотности населения и развитого правосознания.

Активные формы правового просвещения и правового информирования молодежи с помощью информационных технологий также могут использоваться для ин-

тенсификации правопросветительской деятельности. Положительный опыт такого взаимодействия уже имеется. Например, представители межрегионального центра профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих Саратовской областной прокуратуры в тесном сотрудничестве с юридическим факультетом Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского провели ряд конференций и круглых столов со студентами в дистанционном режиме в 2020 году во время действия ограничений в связи с пандемией COVID-19.

После совместного круглого стола с представителями Саратовской областной прокуратуры студенты подготовили свои эссе на тему противодействия по вопросам противодействия коррупции, экстремизму, терроризму и иным правонарушениям, которые были оценены экспертами, которыми выступили работники прокуратуры. Информационная поддержка данного мероприятия в социальных сетях на официальной странице Саратовской областной прокуратуры и на сайте Саратовского государственного университета оказали не только правопросветительское, но и профилактическое воздействие на студенческую молодежь.

В этой связи немаловажный вопрос, который дискутируется в доктрине, заключается в том, можно ли относить правовое просвещение и правовое информирование к функциям прокуратуры. В ФЗ РФ «О Прокуратуре Российской Федерации» эти виды деятельности не входят в перечень функций прокуратуры, среди которых надзорная деятельность; уголовное преследование; координация деятельности правоохранительных структур, которая направлена на борьбу с преступностью; участие в правотворческой деятельности; участие во всех видах судопроизводства; осуществление административного преследования и сотрудничества на международном уровне.

Вместе с тем многие исследователи обращают внимание, что фактически правопросветительскую и праворазъяснительную деятельность (правовое информирование) следует относить к функциям прокуратуры, поскольку она является одним из основных самостоятельных направлений деятельности Прокуратуры РФ, носящей ненадзорный характер.

Работа по правовому просвещению и правовому информированию выступает в качестве основной задачи для некоторых структурных единиц в системе органов прокуратуры. Например, в Генеральной Прокуратуре РФ правопросветительская ра-

бота ведется правовым управлением и входящим в него отделом по организации взаимодействия с органами государственной власти, институтами гражданского общества, правового обеспечения и просвещения; в субъектовых прокуратурах – старшими помощниками и помощниками региональных прокуроров, занимающихся правовым обеспечением. Итоги работы по правовому просвещению и правовому информированию граждан оформляются отдельными отчетами, а их показатели отражаются в структуре статистической отчетности органов прокуратуры различных уровней.

Обучение методике правового просвещения входит в учебные планы и программы дополнительного профессионального образования прокурорских работников, что свидетельствует о тесной связи правопросветительской деятельности, образования и воспитания, что позволяет расширить формы и методы взаимодействия прокурорских работников с образовательными учреждениями, юридическими клиниками, молодежными организациями и пр.

Правовое просвещение и правовое информирование не менее важны, чем надзорные и пресекающие функции прокуратуры, т.к. в них проявляется прежде всего общесоциальное значение прокуратуры. Таким образом прокуратура осуществляет свою социально по-

лезную миссию, заключающуюся в создании, обеспечении и поддержке режима законности не только путем пресечения, но и предупреждения и профилактики правонарушений¹.

И в этом качестве правопросветительская и правоинформирующая деятельность органов Прокуратуры одновременно выступает базовой в системе направлений деятельности прокуратуры, и интегративной, поскольку она связана с каждой функцией прокуратуры, и в той или иной степени влияет на ее реализацию, эффективность, гарантированность.

Функциональное значение правового просвещения и правового информирования в структуре полномочий органов Прокуратуры РФ огромно. Правовое просвещение и правовое информирование выступают необходимой, многоаспектной, перспективной деятельностью, носящей ненадзорный характер, осуществляемой на постоянной основе, имеющей свою цель, задачи, формы, методы и средства осуществления, обеспеченную правовыми, информационными и организационными гарантиями органов Прокуратуры РФ и являющуюся неотъемлемой частью цифровой трансформации органов Прокуратуры РФ.

¹ Паршунин Д.Ю. Юридическая характеристика основных функций прокуратуры Российской Федерации // Закон и право. 2020. № 1. С. 141.

С.А. Шандракова,

и.о. начальника отдела по надзору за исполнением
законодательства о федеральной безопасности, межнациональной
отношениях, противодействии экстремизму и терроризму
прокуратуры Саратовской области

ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЮ ИДЕОЛОГИИ ЭКСТРЕМИЗМА И ТЕРРОРИЗМА

Защита конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации традиционно является одним из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры. Важная составляющая этой деятельности – охрана равноправия граждан и недопущение нарушений их прав и свобод в зависимости от вероисповедания, пола, расы, национальности, противодействие экстремизму и терроризму, что на современном этапе исторического развития очень актуально.

Профилактика таких проявлений может быть успешной лишь при системном подходе в совместной работе заинтересованных ведомств и институтами гражданского общества.

Одной из эффективных форм такой деятельности является работа межведомственной рабочей группы по профилактике экстремизма и терроризма при прокуратуре области, в состав которой входят представители правоохранительных и контролирующих органов, правительства области.

Работа группы позволяет оперативно обмениваться информацией и принимать исчерпывающие меры по исполнению антитеррористического и антиэкстремистского законодательства как правоохранительными и контролируемыми органами, а также органами власти и самоуправления, юридическими и физическими лицами.

На ее заседаниях в постоянном режиме обсуждаются вопросы антитеррористической защищенности объектов образования, здравоохранения, спорта, культуры и иных мест с массовым пребыванием граждан, эффективность работы по пресечению фактов

распространения экстремистской и террористической идеологии, в том числе с использованием сети «Интернет».

В постоянном режиме проводится анализ социально-экономической обстановки в регионе, по результатам которого принимаются упреждающие меры, проводятся встречи с лидерами различных диаспор, общественности.

Саратов – студенческий город, поэтому во взаимодействии с профильными министерствами, представителями православной церкви, духовным управлением мусульман и общественной палаты организуются встречи с учащимися образовательных учреждений и их родителями, студенческой аудиторией. Прокурорами в текущем году проведено более 400 таких встреч.

В рамках осуществления надзорной деятельности проводятся проверки эффективности принимаемых правоохранными, контролирующими органами, органами власти и местного самоуправления профилактических мер.

Серьезное внимание нами уделяется факторам, способным спровоцировать протестные настроения. Таким, как социально-экономические условия жизни населения, соблюдение миграционного законодательства, своевременность выплаты заработной платы, качество и доступность здравоохранения, кор-

рупция, соблюдение прав социально-незащищенных групп граждан, обманутых дольщиков и др.

Все эти сферы подвергаются постоянному контролю, по результатам которого принимаются упреждающие меры, проводятся встречи с лидерами землячеств, диаспор, в том числе в местах компактного проживания лиц различных национальностей, общественностью, дается оценка работе правоохранительных, контролирующих органов, органов власти и местного самоуправления, что существенно снижает риски перерастания конфликтов в межнациональное русло.

На постоянном контроле находится профилактическая работа органов власти и местного самоуправления, реализуемая в рамках соответствующих программ противодействия экстремизму и терроризму.

Следует признать, что действующие региональная и муниципальные программы в целом отвечают глубине стоящих перед ними целей, а запланированные отдельные мероприятия наполнены вполне эффективным механизмом реализации.

Так, по инициативе прокуратуры области с 2019 года действующая государственная программа области «Профилактика правонарушений, терроризма, экстремизма и противодействие незаконному обороту наркотических средств» дополнена подпрограммой 5 «Профилактика

безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних», одной из задач которой является создание организационно-правовых механизмов защиты несовершеннолетних от распространения информации, причиняющей вред их здоровью и развитию.

Вместе с тем в отдельных случаях выявляются недостатки в части обеспечения финансирования или содержания конкретных программных мероприятий, что, как правило, муниципальному уровню и является основанием для принятия мер прокурорского реагирования.

Неуклонно растет число пользователей современными средствами связи и немаловажно, что подавляющее большинство их составляет молодежь, наиболее подверженная влиянию деструктивных сил¹.

В связи с чем как прокуратурой, так и правоохранительными органами уделяется самое пристальное внимание работе по недопущению распространения экстремистской и террористической идеологии, в том числе с использованием сети «Интернет». В ежедневном режиме прокурорами и правоохранитель-

ными органами осуществляется мониторинг средств массовой информации и сети Интернет.

Принимаются меры к выявлению и пресечению распространения недостоверной общественно значимой «фейковой» информации, способной спровоцировать массовые беспорядки, акции протеста и иные негативные последствия.

В рамках тесного взаимодействия с управлением Роскомнадзора ведется работа по внесудебной блокировке интернет-адресов, содержащих экстремистские материалы.

Только в этом году приняты меры к ограничению доступа более чем к 1 500 интернет-адресам, содержащим информацию экстремистского и террористического характера. По искам прокуратуры области судом за последние два года признаны экстремистскими восемь информационных материалов.

Осуществляется надзор за оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельностью в сфере противодействия экстремизму и терроризму.

Результатом нашей совместной деятельности является тот факт, что на территории области не допущено массовых беспорядков, насильственных преступлений экстремистской направленности, межнациональных, межконфессиональных и иных конфликтов на религиозной или идеологической почве.

¹ Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 10 октября 2016 г. № 27-29-2016/Ип10378-16 «Об особенностях надзорной деятельности по пресечению распространения материалов экстремистского характера в сети «Интернет» в первом полугодии 2016 г.» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 24.11.2021).

С.Е. Якушева,

доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук, доцент

ЗАЩИТА ПРАВ ДЕТЕЙ-СИРОТ СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА, КАК ВАЖНЕЙШЕЕ НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ

В настоящее время среди национальных интересов России ведущее место отведено сбережению народа государства, развитию человеческого потенциала, повышению качества жизни и благосостояния граждан, что нашло прямое закрепление в п. 25 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ 02.07.2021 № 400¹.

При этом необходимыми условиями для обеспечения государственной политики в сфере сбережения народа России являются: улучшение жилищных условий граждан, повышение доступности и качества жилья, развитие жилищно-коммунальной инфраструктуры и многое другое.

Таким образом, Российская Федерация, как социальное государство провозглашает высокую значимость общественных отношений, касающихся реализации жилищных прав граждан. Однако, можно ли говорить об «улучшении жилищных условий граждан», если «предмет улучшения» у отдельных категорий граждан отсутствует. Полагаем, что прежде всего следует решить вопрос по реализации жилищных прав.

Так, наиболее важным остается вопрос реализации указанной категории прав, когда одним их субъектов рассматриваемых правоотношений выступают дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, поскольку, являясь социально незащищенной категорией граждан, они не могут самостоятельно в должной мере

¹ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27, ч. 2, ст. 5351.

и надлежащим образом защищать свои права.

По официальным данным Единой государственной информационной системы социального обеспечения (ЕГИССО) на 1 июля 2021 года численность детей-сирот, не обеспеченных жильем помещениями, составила 290 153 человека¹, при этом на 01 июля 2020 года численность детей-сирот, находящихся в списке нуждающихся в жилье составляла 281 522 человек (+8 631), а на 1 июля 2019 года - 273 824 человека (+ 7 698)². Таким образом прослеживается негативная тенденция росла числа детей-сирот, чьи жилищные права серьезно нарушены.

В настоящее время дети-сироты иногда самостоятельно, но чаще с помощью правозащитных организаций или органов прокуратуры пытаются добиться положенного им от государства жилья путем обращения в суд. Однако очередь из лиц, ожидающих жилья, не только не уменьшается, она лишь трансформируется, путем перенесения в ее начальные позиции тех, у кого есть

судебное решение, и, соответственно, отодвигая лиц, не обращавшихся в судебные органы. Судебное решение не гарантирует немедленное получение жилья, но существенно сокращает срок его получения.

При этом, исходя из сложившейся практики предоставления жилья (при отсутствии судебного решения), количества выделяемых для этого денежных средств в отдельно взятых регионах и увеличения доли тех детей-сирот, у которых имеется судебное решение, правозащитники составили карту с указанием сроков предполагаемого ожидания жилья теми сиротами, которые не обращались в суд. Так, лишь в отдельных регионах такой срок ожидания составил 6 месяцев и менее (г. Москва, Мурманская, Московская области, Ямало-Ненецкий автономный округ), в большинстве регионов России этот срок варьируется от 2,5 до 15 лет (Волгоградская область, Республика Адыгея, Ставропольский край и др.). Но есть регионы, занимающие лидирующее положение в данном «антирейтинге». К ним относятся – Алтайский край, Калужская область – 22 года, Республика Бурятия – 39 лет, Астраханская область – 41 год, Республика Удмуртия – 42 года, Республика Тыва – 53 года³.

¹ В данном случае речь идет о численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, подлежащих обеспечению жильем помещением (прим. автора).

² ЕГИССО. Официальный сайт. URL: <http://egisso.ru/site/client/#/statistics/orphans> (дата обращения: 11.11.2021).

³ Цит. по данным Минпросвещения России (2021) «Мне просто некуда идти». Почему сотни тысяч российских сирот годами не могут получить положенное им жилье. URL: <https://>

Приведенные данные сформированы по детям-сиротам вне зависимости от их возраста, но если всех нуждающихся разделить на возрастные категории, то них: 119 246 человека - сироты от 18 до 23 лет; 80 180 человек – лица, достигшие 23-летнего возраста. Возникает закономерный вопрос – где же проживают дети-сироты, достигшие 18-летнего возраста и уже покинувшие стены детского дома, при этом не обеспеченные жильем от государства? Часть данной категории граждан нашей страны ютятся у знакомых, дальних родственников. Другая часть проживает в общежитиях, будучи причисленной к славной студенческой семье. Но есть и те, чья судьба складывается не столько удачно. Так, в качестве примера следует вспомнить случай, получивший широкий общественный резонанс о судьбе С. Антипина из Магнитогорска, который, не будучи обеспеченным жильем как сирота, не имея постоянного места жительства, в целях сохранения собственной жизни намеренно совершил преступление для последующего его отправления в исправительную колонию¹. И подобный случай является далеко не

истories.media/reportages/2021/02/11/mne-prostonekuda-idti-pochemu-sotni-tisyach-rossiiskikh-sirot-godami-ne-mogut-poluchit-polozhennoe-imzhile/ (дата обращения: 18.10.2021).

¹ Сирота специально сел в тюрьму, чтобы не погибнуть от голода. URL: <https://www.mk.ru/social/2017/10/22/sirota-specialno-sel-v-tyurmu>

единичным. Дети-сироты, зачастую попав в места лишения свободы в несовершеннолетнем возрасте, после отбытия наказания выходят на свободу совершенно неадаптированными к жизни в обществе, при этом абсолютно не зная своих прав, в том числе на получение жилья даже по достижении 23-летнего возраста. Так, после возвращения из исправительной колонии № 1 (п. Трудовой, Ростовская область), гражданин Д., не имея постоянного жилья и не зная куда возвращаться, направился в детский дом, стены которого он покинул в 16-летнем возрасте после приговора суда. Однако в учреждении ему пояснили, что он уже не является воспитанником детского дома и, более того, жилье от государства также ему не положено в виду того, что данное право он мог реализовать до 23 лет, а на момент освобождения ему уже исполнилось 25 лет. Молодой человек, не имея ни жилья, ни родственников, ни средств к существованию, при этом не зная каким образом можно восстановить нарушенные права, ничего не придумал лучше, как вернуться в исправительную колонию, намеренно совершив преступление.

Данная ситуация накладывает большую ответственность на органы государственного контроля

[chto-by-ne-pogibnut-ot-goloda.html](https://www.mk.ru/social/2017/10/22/sirota-specialno-sel-v-tyurmu) (дата обращения: 03.11.2021).

и надзора. При этом ведущую роль в защите жилищных прав несовершеннолетних, в том числе детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, играют органы прокуратуры Российской Федерации. Следует отметить, что особенностью прокурорского надзора за соблюдением жилищных прав граждан как такового и за соблюдением жилищных прав детей-сирот в частности является то, что у прокурора имеется возможность вмешательства на любой стадии реализации гражданином своего права на жилище, начиная с момента постановки его на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении, до фактического предоставления благоустроенного жилья.

Так, Генеральный прокурор РФ Краснов И.В. обозначил как «одно из наиболее приоритетных направлений в работе органов прокуратуры» вопрос защиты жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, указав на осуществление системного надзора в данном направлении и оперативное реагирование в случае выявления нарушений¹.

Наглядными в данном случае являются цифры статистики, отражающие деятельность прокуратуры Саратовской области. Так, по дан-

ным прокуратуры Саратовской области «... в 2021 году в Саратовской области мерами прокурорского реагирования удалось увеличить до 1,7 миллиарда рублей объема финансирования на решение жилищного вопроса детей-сирот. Если в 2020 году было предоставлено около 500 квартир, то в текущем после вмешательства надзорного ведомства жильем планируется обеспечить 1,4 тысячи граждан»².

Ранее, в начале 2021 года органами прокуратуры Саратовской области была проведена проверка и выявлены многочисленные нарушения законодательства о подготовке и предоставлении жилого фонда детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, результатом чего стало значительное количества детей-сирот, не обеспеченных жильем. По материалам прокурорской проверки было возбуждено уголовное дело по ст. 293 УК РФ «о халатности должностных лиц – сотрудников регионального министерства строительства и ЖКХ, комитета по реализации инвестиционных проектов в строительстве Саратовской области и ГКУ СО «Управление капитального строительства». Так, к 1 января 2021 года в очереди состояло 5

¹ Егоров И. Прокурор и сирота // Рос. газ. 2020. 13 октября. URL: <https://rg.ru/2020/10/13/genprokuror-rossii-vzial-na-osobyj-kontrol-zhile-dlia-sirot.html> (дата обращения: 06.10.2021).

² Жилье в 2021 году получают втрое больше саратовских сирот, чем годом ранее. РИА Новости. Недвижимость. URL: <https://realty.ria.ru/20210818/siroty-1746224856.html> (дата обращения: 24.10.2021).

025 детей-сирот, из них у 2 573 человек право на получение квартир было подтверждено вступившими в законную силу решениями судов¹.

В целях решения рассматриваемой проблемы по предложению прокуратуры Саратовской области были внесены изменения в Закон Саратовской области «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Саратовской области», согласно которым «детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включенным в список и достигшим возраста 25 лет, предоставляется право на однократное получение социальной выплаты на приобретение жилого помещения в собственность, удостоверяемой именной свидетельством, по их письменному заявлению»².

Безусловно, принимаемые органами прокуратуры совместно с ре-

¹ В Саратовской области из-за халатности чиновников более пяти тысяч сирот остались без жилья. Возбуждено уголовное дело. Версия Саратов. / <https://nversia.ru/news/v-regione-iz-zahalatnosti-chinovnikov-bolee-pyati-tysyach-sirot-ostalis-bez-kvartir-vozbuzhdeno-ugolovnoe-delo/> (дата обращения: 22.10.2021).

² Закон Саратовской области от 25.07.2012 № 123-ЗСО «Об обеспечении дополнительных гарантий прав на имущество и жилое помещение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Саратовской области» (с изм. от 10.06.2021) // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL:

гиональными органами власти меры можно назвать действенными, но явно недостаточными, так как остаются те, чьи потребности в жилье не обеспечены и уже к 2022 году их число вновь увеличится. И проблема заключается не только в недофинансировании. Зачастую, приобретаемое для детей-сирот жилье не соответствует нормативам и является непригодным для проживания, находится в аварийном состоянии. Может ли ребенок-сирота, до 18 лет находившийся на полном государственном обеспечении и зачастую не знающий алгоритма решения элементарных бытовых вопросов, самостоятельно справиться с выходом из подобных ситуаций. Без обращения в органы прокуратуры решение данного вопроса вряд ли возможно, поскольку именно в полномочия данного надзорного органа в рамках осуществления надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина входит не только рассмотрение обращений граждан о нарушении их прав и свобод, проведение по ним проверок, разъяснение пострадавшим порядка защиты и восстановления нарушенных прав и свобод, но и при наличии условий, предусмотренных ч. 4 ст. 27 ФЗ «О прокуратуре РФ» - предъявление и поддержание в суде исков в интересах лиц, чьи права и свободы нарушены. Так, в 2020

<https://docs.cntd.ru/document/933020320?marker> (дата обращения: 18.10.2021).

году органами прокуратуры было предъявлено в суды в интересах детей-сирот свыше 4 тысяч исковых заявлений, большинство из которых были удовлетворены¹.

В заключение следует отметить, что сложившаяся ситуация показывает, что каким бы образом не совершенствовалось и изменялось действующее законодательство РФ в раскрываемом вопросе, бесспорной

остается и роль органов прокуратуры, осуществляющей надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина. При этом работу надзорного органа по защите и восстановлению нарушенных жилищных прав детей-сирот признать проделанной можно лишь тогда, когда будут восстановлены жилищные права всех детей-сирот нашего государства.

¹ Егоров И. Прокурор и сирота // Рос. газ. 2020. 13 октября. URL: <https://rg.ru/2020/10/13/genprokuror-rossii-vzial-na-osobyj-kontrol-zhile-dlia-sirot.html> (дата обращения: 06.10.2021).

ПРОКУРОР В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

К.Г. Бекетова,

заместитель начальника управления правовой статистики,
информационных технологий и защиты информации –
начальник отдела государственной и ведомственной статистики
прокуратуры Саратовской области

ПРАВОВАЯ СТАТИСТИКА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

152

Человек и право – XXI век | 2021. Выпуск 2. Часть 2

К числу неотъемлемых и значимых видов деятельности по вспомогательному обеспечению работы прокуратуры относится учет и отчетность. В органах прокуратуры установлена единая система учета работы прокуроров. Целью формирования ведомственной статистической отчетности в органах прокуратуры является представление в установленном порядке Генеральному прокурору Российской Федерации, руководителям и работникам органов прокуратуры Российской Федерации достоверных статистических данных о результатах деятельности органов прокуратуры, а также последующее использование этих данных для совершенствования деятельности органов прокуратуры, повышения качества информационно-аналитической работы. Для ведения учета и статистической отчетности в прокуратурах регионального уровня и в Генпрокуратуре РФ образованы и действуют специальные подразделения. В прокуратурах районного звена ведение учета и подготовка отчетности возложена на прокуроров.

Правовую основу осуществления работы по учету и статистической отчетности в органах прокуратуры составляют приказы Генерального прокурора Российской Федерации, совместные приказы руководителей прокуратуры, правоохранительных органов, других министерств, федеральных служб.

В органах прокуратуры, так же как в органах внутренних дел, ФСБ России, и других правоохранительных органах, действуют Правила единого учета преступлений, утвержденные совместным приказом Генпрокурора РФ, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России от 29.12.2005 N 39/1070/1021/253/780/353/399, согласно которым составляются документы первичного учета в виде статистических карточек на выявленное преступление, результаты расследования преступления, на лицо, совершившее преступление, о движении уголовного дела, о результатах возмещения материального ущерба и изъятия предметов преступной деятельности, о потерпевшем, о результатах рассмотрения дела судом первой инстанции и других данных о преступлениях. Ведение регистрационных документов на преступления лиц, их совершивших, уголовные дела, а также ведение статистической от-

четности по преступлениям возложены на все правоохранительные органы и суд.

Непосредственно в прокуратуре действует ведомственная статистическая отчетность в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 8 «Об утверждении Инструкции по ведению ведомственного статистического учета в органах прокуратуры Российской Федерации». Вместо основного вида такой отчетности, каковой на протяжении длительного периода являлся комплексный статистический отчет о работе прокурора по форме «П» (Приложение 1), начиная с первого полугодия 2011 г., введены самостоятельные «отраслевые» формы статистического наблюдения, например, «Участие прокурора в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве» по форме ГАС и «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН, утвержденные приказами Генерального прокурора РФ.

Организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации установлен единый порядок разработки и утверждения форм ведомственной статистической отчетности, регламентирован порядок формирования и представления статистической информации.

В целях реализации органами прокуратуры Российской Федерации полномочий, представленных в ст. 51 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», по заказу Генеральной прокуратуры Российской Федерации разработано специальное программное обеспечение (СПО) – Государственная автоматизированная система правовой статистики (ГАС ПС). Внедрение ГАС ПС является одной из задач по проведению в органах прокуратуры цифровой трансформации.

Для установления единого учета работы прокуроров, порядка формирования отчетности в органах прокуратуры Российской Федерации и создания единой базы данных создана подсистема СПО ГАС ПС – модуль «Учет работы прокуроров» (модуль).

Задачами модуля являются:

- автоматизированный процесс сбора, обработки и представления сведений по основным направлениям деятельности органов прокуратуры Российской Федерации;
- формирование ведомственных статистических отчетов органов прокуратуры Российской Федерации на всех уровнях на основе информации, внесенной в учетные карточки модуля;
- использование актуальной информации в деятельности орга-

нов прокуратуры Российской Федерации;

- использование базы данных программного комплекса в информационно-аналитической работе.

Функционал модуля позволяет вводить информацию о результатах надзорной деятельности, которая отражает работу прокурора от момента проведения проверочных мероприятий до результатов рассмотрения актов прокурорского реагирования.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации разработана соответствующая нормативная база. Приказами Генерального прокурора Российской Федерации утверждены Временная инструкция по учету работы прокуроров в органах прокуратуры Российской Федерации, учетные карточки и справочники по их заполнению.

На основе утвержденных форм ведомственной статистической отчетности созданы учетные карточки, реквизиты которых характеризуют состояние надзорной и иной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по основным направлениям. Значения реквизитов берутся из справочников, календарей либо набора текста или проставления отметки в соответствующем поле учетной карточки.

Сохранение учетных карточек в базе данных модуля завершается после автоматического контроля

их соответствия установленным логическим правилам.

Для ведения надзорного производства в электронном виде в программе предусмотрена функция прикрепления к учетным карточкам актов прокурорского реагирования и иных материалов. Таким образом, в системе хранится вся информация о деятельности прокурора в электронном виде.

Права доступа пользователей к функционалам в программном комплексе разделены. Сотрудники вышестоящих прокуратур имеют возможность отследить полноту заполненных карточек, просмотреть материалы в электронном виде и массив данных на всех уровнях. Это позволяет контролировать работу нижестоящих прокуратур и проводить проверку их деятельности без выезда на места.

Однако при всех положительных моментах работы модуля есть и недостатки.

Одна из проблем состоит в неоднократности ввода дублирующей информации о работе прокурора в различные информационные системы, действующие в органах прокуратуры Российской Федерации. Это значительно увеличивает нагрузку на работников нижестоящих прокуратур, а также исключает единый контроль за вводимой исполнителями информацией в разное программное обеспечение.

Например, в программном комплексе АИК «Надзор-WEB» пользователи отражают сведения о поступивших обращениях и результатах их рассмотрения, что является основой для формирования ведомственного статистического отчета «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений» по форме ОЖ.

Ряд идентичных сведений, на основе которых автоматически формируется названный отчет, следует вторично отразить и в модуле.

Так, в указанные программы исполнитель дублирует информацию о заявителе, о принятии решения, о выявленных нарушениях, мерах прокурорского реагирования и т.п.

Учетная карточка модуля содержит 28 реквизитов и заполняется с использованием 6 справочников. Однотипные показатели имеются и в программе АИК «Надзор-WEB».

Чтобы исключить ввод пользователем дублирующих показателей в различные информационные системы, необходимо проработать вопрос о возможности интеграции баз данных в единую систему, а именно в ГАС ПС, для чего исследовать все программные комплексы, используемые в органах прокуратуры Российской Федерации, на предмет дублирующей информации. В случае успешного результата интеграции баз данных значительно снизятся трудозатраты исполнителей на от-

ражение показателей своей деятельности. Информация, введенная в модуль, трансформируется в числовые показатели, на основании которых формируется ведомственная статистическая отчетность.

В модуле предусмотрены функционалы, которые осуществляют составление показателей статистической отчетности. При этом один функционал предназначен для формирования действующих форм ведомственной статистики и их утверждения на всех уровнях, а второй – для получения оперативной информации и возможности контроля достоверных данных.

Отчетные показатели рассчитываются автоматически в режиме реального времени, что значительно сокращает время составления отчетности. Если сегодня прокурор района тратит на составление ведомственных отчетов от трех дней до недели, то в программе она формируется за несколько минут, причем на всех уровнях и по всем формам. А учитывая, что необходимо заполнять 25 форм ведомственной статистической отчетности, экономия времени значительна. С целью исключения ошибок предусмотрено проведение форматно-логического контроля статистических показателей. Необходимым фактором также является упрощение и уменьшение документооборота. Ключом к воплощению этого тезиса может

явиться внедрение цифровых технологий, упрощающих работу сотрудников и заметно повышающих скорость прохождения информации.

Для получения оперативной информации о работе прокурора в модуле предусмотрен функционал «Предварительные отчеты». Используя его, пользователь получает статистические данные по действующим формам ведомственной отчетности за разные периоды (день, неделя, месяц и т.д.). Это позволяет оперативно реагировать на достоверность внесенной в модуль информации и в случае необходимости корректировать сведения учетных карточек до конца отчетного периода. Основной функцией первичного учета является формирование полной и достоверной статистической информации. Модуль предусматривает возможность отслеживать полноту внесенных в карточки данных, а также осуществлять контроль за действиями пользователей.

Видный российский статистик-государствовед К.Ф. Герман сказал: «Истина в строжайшем смысле слова есть первейшая и священнейшая должность статистика... Он никогда не должен предположениями заменять то, чего он не знает». Важной управленческой функцией в органах прокуратуры является контроль. Для контроля за действиями нижестоящих прокуратор в части заполнения и корректив

ровок учетных карточек в системе имеется возможность просмотра журнала изменения записей, отображаются количество внесенных пользователем в ходе редактирования карточки корректировок, а также дата их изменения.

Данный функционал может служить одной из форм проверки достоверности информации в учетных карточках. Еще один метод контроля – это отслеживание полноты внесенных сведений в журнале записей, в котором отображено число карточек, заполненных пользователями за определенный период. В целях контроля достоверной статистической информации система детализирует отчетные показатели до уровня данных учетных карточек. В случае выявления ошибок в документах первичного учета вносятся соответствующие изменения в карточки, и до утверждения форм отчетности прокурором субъекта Российской Федерации проводится перерасчет статистических показателей.

Учет и анализ деятельности прокуратуры являются обязательными организационными условиями функционирования органов прокуратуры, существенно влияющими на эффективность работы прокуроров.

Одной из главных целей создания модуля является информационно-аналитическое обеспечение органов прокуратуры, возможность анализа на основе единой базы дан-

ных. Информационно-аналитическая работа заключается в сборе, обработке информации, ее систематизации и накоплении, обмене информацией, формировании аналитической информации, в подготовке выводов и предложений по повышению эффективности надзорной и иных видов деятельности. Все это способствует принятию верных управленческих решений.

Анализ деятельности органов прокуратуры Российской Федерации следует проводить комплексно, по различным направлениям, используя разнообразные способы и методы. Программа позволяет проводить анализ как по сведениям документов первичного учета, так и по данным ведомственной статистической отчетности.

По выбору пользователя возможна сортировка и фильтрация сведений базы данных, экспорт в форматы офисных приложений. В системе разрабатывается функционал, который предназначен для анализа работы органов прокуратуры в соответствии с данными статистической отчетности. На их основе возможно создание информационно-статистических материалов в различных форматах.

Более эффективной формой представления числовых показателей являются статистические таблицы, содержащие, в частности, показатели работы нижестоящих

прокуратур, данные о динамике, удельный вес, сравнение в аналогичным периодом прошлых лет и т.п.

Наглядное представление об изучаемых статистикой явлениях и процессах позволяют получить графики, составленные на основе табличных данных. Графическое изображение может охватить совокупность даже самых сложных статистических показателей, по нему можно быстро определить важнейшие тенденции и закономерности явлений статистики, выявить взаимосвязи с другими явлениями и даже спрогнозировать возможное развитие.

Грамотное ведение информационно-аналитической работы с помощью рассматриваемого программного обеспечения позволит прокурорам выявлять отрицательные тенденции в практике исполнения законов, намечать конкретные цели и достигать требуемых результатов деятельности. Для реализации поставленных задач необходимо провести анализ аналитических материалов, используемых

в органах прокуратуры Российской Федерации. Результаты анализа помогут унифицировать ряд документов и ввести их в программный комплекс для использования в практической деятельности органов прокуратуры.

Работа по развитию системы еще не завершена, продолжают ее совершенствование и модернизация с учетом поступающих предложений участников пилотного проекта. В субъектах Российской Федерации ведутся работы по обеспечению работников органов прокуратуры Российской Федерации компьютерной техникой с выходом в информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» по защищенным каналами связи.

Введение программы в деятельность органов прокуратуры Российской Федерации повысит достоверность сведений о работе прокурора, снизит трудоемкость в процессе сбора статистической информации, позволит эффективно осуществлять межведомственное взаимодействие.

Н.М. Гаврилов,
заместитель начальника
управления правовой статистики,
информационных технологий
и защиты информации
прокуратуры Саратовской области –
начальник отдела проверок
достоверности государственной
и ведомственной статистики

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ СТАТИСТИКА. ПРОБЛЕМЫ УЧЕТА ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ЛИЦ, ИХ СОВЕРШИВШИХ

Статистика как прикладная наука зарождалась вместе с развитием индустриального общества. Новая система общественных отношений, новые формы государственного устройства и властных отношений обусловили необходимость сбора, систематизации и анализа информации о жизнедеятельности общества (демографические сведения, промышленный потенциал и прочее) для принятия оптимальных управленческих решений, выработки новых механизмов управления государством, в том числе для создания новых государственных структур. Статистика явилась своеобразным «окном» государства, позволяющим увидеть в числовом выражении различные аспекты своей деятельности.

Возникновение уголовной статистики объясняется теми же закономерностями: государству необходимо знать о состоянии правопорядка на своей территории, а также владеть информацией о результатах деятельности органов юстиции. Статистические данные являются одним из основных источников изучения преступности.

Централизованный сбор и систематизация статистических сведений о преступности – мероприятие трудоемкое, требующее серьезных людских ресурсов, организационных и финансовых затрат. Следует отметить, что зарубежные государства по-разному относятся к широте спектра и глубине статистического анализа преступности.

Например, в Англии и Уэльсе, а также Шотландии и Северной Ирландии нет единой статистики о преступности и судимости, хотя издается ряд статистических сборников и дайджестов.

В Соединенных Штатах Америки применяется система относительной регистрации преступлений, в соответствии с которой обязательной регистрации и единому статистическому учету подлежат так называемые индексные преступления: убийство, изнасилование, грабеж, кража, в том числе кражи автомобилей, нападение, проникновение в помещение, поджог. Другие преступления регистрируются лишь в случае их раскрытия, и сведения о них включаются в статистические разделы о показателях раскрываемости преступлений. В настоящее время - по требованию ООН - список преступлений, которые подлежат централизованному учету в США, а также статистические сведения о которых направляются в ООН, был расширен до двенадцати¹.

Характерным для большинства систем криминальной статистики развитых зарубежных государств является детальный учет и анализ ущерба, который причинен в ре-

зультате преступлений. Так, в США оценивается следующее:

- стоимость имущества, украденного или поврежденного в результате уголовных преступлений;
- стоимость медицинской помощи жертвам преступлений;
- рабочее время, потерянное в результате преступлений;
- финансовый ущерб от различных видов преступлений;
- затраты правительства на систему юстиции;
- затраты местных органов власти на правоохрану;
- расходы частного сектора безопасности на противодействие преступности.

Учитываются за рубежом также страховые выплаты за поврежденное или похищенное имущество, стоимость простоев из-за отсутствия жертв преступлений на рабочих местах, потери производительности труда в связи с гибелью или утратой трудоспособности жертв преступлений и др.

Россия обладает отличительной, исторически обусловленной особенностью - наличием масштабных теоретических и прикладных разработок в области уголовной статистики.

Существующая сегодня в России система единого учета преступлений берет начало в 30-х гг. XX в. Она формировалась параллельно со становлением нового государ-

¹ Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности: [Принята в г. Нью-Йорке 15 ноября 2000 г. Резолюцией 55/25 на 62-м пленарном заседании 55-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН] // СПС «КонсультантПлюс». Некоммерческая интернет-версия. Режим доступа: <http://base.consultant.ru>.

ства, практически одновременно с развитием правовой системы и системы органов юстиции.

Перед юристами стояла задача разработать механизм, позволяющий эффективно собирать и систематизировать сведения о выявленных преступлениях, а также о результатах расследования и судебного рассмотрения этих преступлений. Собранные сведения должны были позволить оценивать степень криминальной пораженности различных отраслей народного хозяйства, определять общие тенденции противоправного поведения, эффективность норм права и необходимость их изменения. В конечном счете статистические сведения о преступности должны были стать информационной базой для выработки основных начал уголовной политики на территории СССР.

Результатом научных разработок в этой области явилась система единого учета преступлений, сущность и принципы которой были закреплены в 1964 г. в инструкции Генеральной прокуратуры СССР «О едином учете преступлений».

Так как изначально органы внутренних дел – единственные из всех правоохранительных ведомств – обладали необходимой организационной и программно-технической структурой, то обязанность включения в статистическую отчетность сведений об объектах учета, отра-

женных в учетных документах, возложена на них.

МВД России являются держателями межведомственных статистических баз данных, представляющих собой государственные информационные ресурсы, отражающие состояние преступности и результаты борьбы с ней.

С 1 января 2012 г. вступила в силу новая редакция ст. 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹, в соответствии с которой органы прокуратуры наделены функцией ведения государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния следственной работы и прокурорского надзора.

Начиная с 2012 г. органы прокуратуры постепенно берут на себя и техническую часть учета – создается государственная автоматизированная система уголовно-правовой статистики (так называемая ГАС ПС). На сегодняшний день проводится опытная эксплуатация ГАС ПС.

В целях обеспечения функционирования государственной системы учета преступлений, единообразия и полноты отражения в формах государственного статистического

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 18 февраля.

наблюдения сведений о состоянии преступности, а также реализации единых принципов государственной регистрации и учета преступлений совместным приказом Генерального прокурора Российской Федерации и руководителей других правоохранительных органов № 39/1070/1021/253/780/353/399 от 29 декабря 2005 г. «О едином учете преступлений»¹ с 1 января 2006 г. утверждены:

- Положение о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений;
- Инструкция о порядке заполнения и представления учетных документов;
- Статистические карточки.

На сегодняшний день, как и на протяжении второй половины XX века, наиболее полно и систематизировано информация о преступности аккумулируется в государственной статистической отчетности, формируемой на основе статистических отчетов различных правоохранительных ведомств.

Нет сомнений, что адекватность внутренней правоохранительной политики государства зависит от

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 39, МВД Российской Федерации № 1070, МЧС Российской Федерации № 1021, Министерства юстиции Российской Федерации № 253, ФСБ Российской Федерации № 780, Минэкономразвития Российской Федерации № 353, ФСКН Российской Федерации № 399 от 29 декабря 2005 г. (в ред. от 15 октября 2019 г.) «О едином учете преступлений» // Российская газета. 2006. 25 января.

объективности имеющейся информации о состоянии преступности. Мероприятия, основанные на недостоверных сведениях, не только не приведут к желаемому результату, но, более того, могут вызвать негативные социальные реакции, вести к деформации правосознания граждан, усугубляя криминогенную обстановку.

Общее число сведений о выявленном и раскрытом преступлении, а также о лице, его совершившем, которые содержатся в статистических карточках форм № 1 и № 1.1, составляет около 2 000 признаков в виде текстуальных и закодированных для работы цифровых полей.

В узком смысле проблема единого учета преступлений лиц, их совершивших, сводится к тому, чтобы все субъекты дознания и следствия придерживались единых принципов и показателей учета.

Одним из проблемных вопросов в государственной статистике является отсутствие нового Положения о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений (далее – Положение).

Положение утверждено вышеуказанным совместным приказом от 29 декабря 2005 г. За последние десять лет существенных изменений в него не вносилось.

Так, в п. 2.12 Положения указан перечень оснований, являющихся нереабилитирующими:

▪ «прекращение уголовного дела или отказ в возбуждении уголовного дела в связи:

▪ с истечением сроков давности уголовного преследования (п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ);

▪ со смертью подозреваемого или обвиняемого, за исключением случаев, когда производство по уголовному делу необходимо для реабилитации умершего (п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ);

▪ прекращение уголовного дела в связи с примирением сторон (ст. 25 УПК РФ), за исключением преступлений по уголовным делам частного обвинения;

▪ прекращение уголовного преследования:

▪ вследствие акта об амнистии (п. 3 ч. 1 ст. 27 УПК РФ);

▪ в связи с деятельным раскаянием (ст. 28 УПК РФ);

▪ в связи с применением к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия (ч. 1 ст. 427 УПК РФ)».

Впоследствии раздел «нереабилитирующие основания» справочника № 16 «Решение, принятое по уголовному делу» для заполнения статистических карточек дополнен: ст. 28.1 УПК РФ; ч. 1 ст. 461 УПК РФ.

Изменения в Положение не внесены. В п. 46 Положения указано, что порядок нумерации уголовных

дел определяется ИЦ по согласованию с субъектом регистрации. Однако приказом Генерального прокурора Российской Федерации № 824 от 28 декабря 2016 г. «О введении в действие правил нумерации уголовных дел и материалов проверок сообщений о преступлениях, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям»¹, утверждены и введены в действие с 1 февраля 2017 г. единые правила нумерации уголовных дел и материалов проверок сообщений о преступлениях, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям.

При этом абзац второй п. 46 Положения не исключен.

Пунктом 32 Положения регламентирован порядок снятия с учета преступлений при соединении двух или более уголовных дел, возбужденных по одному и тому же преступлению (преступления снимаются с учета, при этом в учетных документах в качестве основания для снятия с учета указывается отсутствие состава преступления (п. 2

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 824 от 28 декабря 2016 г. «О введении в действие правил нумерации уголовных дел и материалов проверок сообщений о преступлениях, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru>.

ч. 1 ст. 24 УПК РФ, код 13). Однако с 1 января 2019 г. справочник № 16 для заполнения статистических карточек дополнен новым решением по преступлению – снято с учета в связи с соединением уголовных дел, возбужденных по одному и тому же преступлению (код 67).

Возможные значения ряда учетных реквизитов статистических карточек представлены в виде отдельных справочников, на номера которых имеются ссылки в бланках документов первичного учета. Для заполнения карточек используется 16 справочников (место совершения, предмет преступного посягательства, национальность, гражданство, социальное положение, должностное положение, вид экономической деятельности и др.). Кроме того, в ряде показателей значения для заполнения прописаны непосредственно в учетном документе.

Многие справочники имеют составные коды значений (разряды), которые необходимо использовать при отражении того либо иного показателя, что существенно усложняет процесс заполнения статистических карточек. Так, при отражении сведений о должностном положении лица следователю (дознавателю) необходимо сложить до 5 кодов.

Также проблемным вопросом является наличие значительного количества кодов в справочниках для

заполнения документов первичного учета, не используемых при формировании государственной статистической отчетности, необходимость в которых, их актуальность и предназначение вызывают сомнения.

Например: в справочнике № 2 «Место совершения преступления» имеются коды: 00033 «телеграф», 00034 «переговорный пункт», 00110 «ОРС, УРС» (отдел (управление) рабочего снабжения – организация государственной розничной торговли в СССР), 00203 «дискотека», 00204 «видеосалон».

Имеется неясность при отражении в статистических карточках того либо иного показателя.

Так, в статистической карточке формы № 4 не определен порядок отражения сведений о размере (стоимости) арестованного имущества по объектам, не имеющим документально подтвержденной стоимости, так как отсутствует порядок приобщения к материалам уголовного дела таких сведений. Возникают вопросы, связанные с оценкой имущества, которое не имеет документально подтвержденной стоимости (например, объектов незавершенного строительства), так как фактически необходимо провести платное экспертное товароведческое исследование или привлечение специалиста на платной основе по обстоятельствам, не относящимся к предмету доказывания.

Ущерб и его возмещение учитывается исходя из сведений статистической карточки по форме № 4. При этом квалификация преступления проставляется по преступлению наибольшей категории тяжести или повлекшему наибольший материальный ущерб. При таком отражении сведений отчетность по отдельным показателям может быть неполной.

В широком смысле проблема единого учета состоит в том, чтобы создать единую систему учета от момента поступления сообщения о преступлении до исполнения уголовного наказания.

Действующие ведомственные системы учёта формируются отдельными правоохранительными органами в условиях отсутствия единой правовой и технической баз.

Основой реорганизации системы единого статистического учёта преступлений являются положения статьи 51 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», возложившие обязанность ведения правовой статистики на Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Для обеспечения задач модернизации системы правовой статистики создается ГАС ПС. Мероприятия по созданию ГАС ПС включают НИОКР по техническому проектированию и разработке специального программного обеспечения

ГАС ПС, его тиражированию в объектах автоматизации, а также работы по созданию инфраструктуры ГАС ПС (поставку и развертывание центра обработки данных, удостоверяющего центра, средств защиты информации для пользователей ГАС ПС).

ГАС ПС представляет собой единую централизованную систему сбора, обработки, хранения и использования статистических данных о преступности и результатах следственной работы правоохранительных органов.

Ее преимуществом является создание на федеральном уровне единого хранилища данных, предназначенного для консолидации информации о зарегистрированных сообщениях о преступлениях и результатах их расследования, вплоть до судебных решений, а также формирования государственной отчетности.

Создание единой федеральной базы, начиная с сообщений о преступлениях, сделает доступным для анализа не 2 миллиона объектов, а порядка 30 миллионов сообщений о происшествиях и преступлениях ежегодно, что позволит оценивать проблемы, фиксируемые при обращениях в правоохранительные органы, а не селективно зарегистрированные преступления

Внедрение ГАС ПС позволит снизить трудоемкость сбора стати-

стической информации и повысить эффективность межведомственного взаимодействия, качество управленческих процессов, основанных на достоверных сведениях о состоянии преступности и следственной работе, а также открытость криминальной статистики для широкого круга лиц.

Однако в формировании единой базы будет задействовано большое число сотрудников правоохранительных органов: прокуроры, следователи, дознаватели, руководите-

ли, сотрудники дежурных частей. И это наряду с выполнением своих непосредственных профессиональных обязанностей. Функционирование и развитие ГАС ПС будет осуществляться параллельно с постоянными кадровыми изменениями, что будет влечь очередное обучение сотрудников.

Не в полной мере в настоящее время решен и вопрос с технической оснащенностью правоохранительных органов для работы в системе.

О.А. Грачёва,

доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук

А.А. Балабанов,

советник ректора по безопасности и международному
сотрудничеству, кандидат сельскохозяйственных наук

ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА СУДОМ АПЕЛЛЯЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ

Порядок апелляционного обжалования и пересмотра не вступивших в законную силу судебных решений в достаточной мере изменился с введением в действие главы 45.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, нормы которой регулируют производство в суде второй (апелляционной) инстанции. Уголовно-процессуальный закон в достаточной мере расширил право обжалования в апелляционном порядке участниками уголовного процесса, что еще раз подчеркнуло особую важность данного института, который сегодня является «главным правовым механизмом исправления судебных ошибок».

Произошедшая глубокая модернизация апелляционного производства повлекла за собой и дискуссии в научных кругах о назначении данной стадии в уголовном судопроизводстве.

Анализируя действующее законодательство и уже формирующуюся практику его осуществления, стоит сказать, что «право на обжалование и пересмотр судебных решений в апелляционной инстанции является одной из важнейших ценностей, которое гарантируется в каждом демократическом правовом государстве, являясь условием осуществления справедливого правосудия по уголовным делам в Российской Федерации»¹.

Возможность проверки законности, обоснованности и справедливости судебного решения – важная составляющая права че-

¹ Ковалев А.Д. Производство в апелляционной инстанции по УПК РФ // Законодательство. 2014. № 2.С. 63.

ловека на справедливое правосудие. Ни одна правовая система, пусть даже самая эффективная, как верно отмечает В.А. Давыдов, «не может гарантировать вынесение правосудных актов по каждому уголовному делу. Судебные ошибки в уголовном судопроизводстве неискоренимы в принципе, равно как нельзя со стопроцентной гарантией исключить вероятность ошибки... в любой иной сфере деятельности, где в той или иной форме присутствует «человеческий фактор»»¹.

Существуют прямо противоположные точки зрения на введение института апелляции в РФ. Некоторые ученые считают, что «апелляция – это новое судебное разбирательство в целях фактической и правовой оценки инкриминируемого подсудимому деяния»².

Другие ученые-процессуалисты, диаметрально, считают, что «суть апелляции состоит не в полном «перерассмотрении» заново уголовного дела, а в проверке законности, обоснованности и справедливости состоявшегося решения суда пер-

вой инстанции на основе апелляционных жалоб и представлений сторон»³. Нельзя не согласиться с последней позицией авторов, поскольку, исходя из смысла статьи 389.9 УПК РФ, предмет апелляционного разбирательства состоит в проверке законности, обоснованности и справедливости приговора, законности и обоснованности иного решения суда первой инстанции. Таким образом, законодатель дает понять, что в ходе апелляционного разбирательства по уголовному делу нельзя абстрагироваться от приговора или иного обжалуемого решения суда первой инстанции. Как верно отмечено, «само по себе фактическое судебное следствие в апелляции лишь переводит ее на качественно иной уровень проверки судебных решений, но суть апелляции как формы проверки законности и обоснованности обжалуемого решения при этом не меняется»⁴.

³ Аверкин А., Кудрявцева А., Смирнов В. Проверка и исследование доказательств в суде апелляционной инстанции // Уголовное право. 2012. № 6. С. 57-65; Алтынникова, Л.И. К вопросу об особенностях апелляционного обжалования законными представителями приговоров, постановленных в отношении несовершеннолетних: сб. матер. XIV Междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых «Традиции и новации в системе современного российского права», 3–4 апреля 2015 г., г. Москва. С. 344–345; Лукьянов Э.В. Апелляционная инстанция в уголовном производстве // Правосудие. Вестник судебного сообщества Кировской области и Управления Судебного департамента в Кировской области. 2012. № 13. С. 11.

⁴ Назаров А.Д. Следственные и судебные ошибки и уголовно-процессуальный механизм

¹ Уголовно-процессуальное право: учебник и практикум для среднего профессионального образования / В.И. Качалов и др.; под общ. ред. В.А. Давыдова, В.В. Ершова. М.: Юрайт, 2019. С. 73.

² Васяев А.А. Что понимается под проверкой при производстве по уголовному делу в суде апелляционной инстанции? // Современное право. 2013. № 1. С. 84-86; Динер А.А. Апелляционное производство в российском уголовном процессе: науч.-практ. пособие / под общ. ред. Л.Ф. Мартьянихина. М.: Юрист, 2003. С. 47.

«Вопрос о реализации и пределах действия принципа состязательности в апелляционном производстве по уголовным делам является основополагающим и в то же время дискуссионным. Разграничение функций сторон, их соотношение с полномочиями суда апелляционной инстанции в аспекте состязательности имеет принципиальное значение, отражает суть апелляционного разбирательства. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, в суде апелляционной инстанции сторонам должна обеспечиваться возможность участвовать в исследовании доказательств, представлять новые доказательства и иными способами отстаивать свои позиции в проводимом на основе принципа состязательности и равноправия сторон судебном разбирательстве».

Практика апелляционного рассмотрения дел, напротив, свидетельствует об отсутствии, в подавляющем большинстве случаев, полноценной проверки доводов сторон, а также о неприменении судьями апелляционных инструментов, правом использования которых они наделены в целях выявления и устранения нарушений, допущенных судами первой инстанции.

Пробелы закона и коллизии правовых норм, составляющих существо состязательного характера апелляци-

онного производства по уголовным делам, препятствуют реализации состязательности в суде апелляционной инстанции в полном объеме. Несмотря на ряд постановлений и определений Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ, направленных на разрешение вопросов, возникающих в процессе применения норм, касающихся апелляционного производства по уголовным делам, неопределенность в данной сфере в полной мере не устранена.

Необходимо обратить внимание на то, что в соответствии с пунктом 1 статьи 389.13 УПК РФ «производство по уголовному делу в суде апелляционной инстанции осуществляется в порядке, установленном главами 35-39 УПК РФ, с изъятиями, предусмотренными главой 45.1 УПК РФ».

Следовательно, судебное разбирательство в суде апелляционной инстанции идет по правилам производства в суде первой инстанции.

В соответствии со ст. 389.10 рассмотрение уголовного дела в апелляционном порядке должно быть начато в районном суде не позднее 15 суток, в верховном суде республики, краевом или областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа, окружном (флотском) военном суде - не позднее 30 суток, в апелляционном суде общей юрисдикции, апелляционном воен-

их устранения: концептуальные основы: дис... д-ра юрид. наук. СПб., 2017. С. 173.

ном суде и в Верховном Суде Российской Федерации - не позднее 45 суток со дня поступления его в суд апелляционной инстанции. При этом, стороны о месте, дате и времени рассмотрения уголовного дела в обязательном порядке должны быть извещены не менее, чем за 7 суток до его начала. Извещение сторон допускается в том числе посредством SMS-сообщения.

Так как суд является одной из ветвей государственной власти, то судебный процесс (в частности, его начало и окончание) представляет собой некий торжественный акт, поскольку суд осуществляет от имени государства правосудие.

Данная стадия в свою очередь состоит из связанных между собой и сменяющих одна за другой частей:

- 1) судебное следствие;
- 2) разрешение имеющихся ходатайств сторон о дополнении судебного следствия (при их наличии);
- 3) прения сторон;
- 4) последнее слово лица, в отношении которого проверяется судебное решение, если данное лицо участвует в судебном заседании;
- 5) постановление и провозглашение приговора.

Из-за ограничений, связанных с распространением коронавирусной инфекции наиболее востребованным стал режим видео-конференц-связи. Как сообщил на сессии «Судебная защита в пандемии»

на Петербургском международном юридическом форуме секретарь Пленума Верховного суда РФ Виктор Момотов, «ежедневно сегодня в Российской Федерации судами рассматривается более 1,5 тыс. дел в режиме видео-конференц-связи».

Также справедливо было отмечено, что «нынешняя ситуация серьезно меняет и мир, и судебную систему». Как представляется, все то новое, что возникает сейчас (процедура онлайн-правосудия), побудит законодателя закрепить это нормативно. Между тем, реальное общение судьи и других участников процесса в некоторых ситуациях действительно необходимо и будет играть решающую роль. Как кажется, необходимо сохранить традиции классического судопроизводства, которые служили долгие годы, и использовать онлайн-трансляцию в вынужденных случаях.

К примеру, целесообразно использовать видеоконференцию, если осужденный уже отбывает наказание в другом, отдаленном регионе. Во-первых, такой механизм позволяет государству сэкономить бюджетные средства, не расходуя их на этапирование к месту проведения судебного процесса, а, во-вторых, это отвечает интересам самого осужденного, который при этапировании находится в весьма некомфортных условиях. Стоит отметить, что в апреле 2020 года системе ви-

део-конференц-связи в судах исполнено уже 20 лет. Однако, только лишь в 2015 году вышел Приказ Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации «Об утверждении Регламента организации применения видео-конференц-связи при подготовке и проведении судебных заседаний».

Наделение суда апелляционной инстанции всеми процессуальными инструментами суда первой инстанции одновременно позволяет решить ряд задач важных:

1) «Решается задача процессуальной экономии, так как полноценное судебное разбирательство в суде апелляционной инстанции не требует возврата уголовного дела в суд первой инстанции для пересмотра и вынесения нового решения»¹, позволяя самостоятельно рассмотреть его в соответствии с требованиями правосудности.

2) Создается такая апелляция, которая в «связи с распространением на нее общих правил производства в суде первой инстанции обладает адекватным набором процессуальных средств (проведение судебного следствия с непосредственным исследованием доказательств) для того, чтобы путем полноценного пересмотра устранить все допущенные нарушения в фактической и юри-

дической стороне уголовного дела и тем самым гарантировать правосудность судебного акта»².

Как следствие, суд апелляционной инстанции может отменить решение суда первой инстанции, изменить полностью или в части, вынести новый приговор. Следует отметить, что решение, принятое судом апелляционной инстанции полностью заменяет собой решение суда первой инстанции.

Подводя итог вышесказанному, стоит сказать, что возможность проверки законности и обоснованности судебного решения одна из основных составляющих права человека на честный и беспристрастный суд.

Институт апелляции в уголовном процессе призван создать дополнительные гарантии справедливости судебного решения и, как следствие, осуществлению реального, а не формального контроля за правосудностью решений суда. Рассмотрение судом апелляционной инстанции дела по существу, с исследованием доказательств и возможностью вынесения нового решения способствует своевременному и эффективному устранению судебных ошибок³.

² Рукавишников А.А. Процессуальные особенности обжалования приговора, вынесенного в соответствии с нормами гл. 40 УПК РФ, в апелляционном порядке // Вестник Кузбасского института № 4 (25). 2015. С. 128–135.

³ Савченко А.Н., Сергеев А.Б. Мотивированность апелляционного решения в уголовном судопроизводстве как критерий качества деятельности судебной власти // Социум и власть. 2014. № 3 (47). С. 64–67.

¹ Трухин С.А. Суть современной российской апелляции в уголовном судопроизводстве // Российская юстиция. 2014. № 5. С. 26–29.

А.И. Евдокимов,
начальник управления правовой статистики,
информационных технологий и защиты информации
прокуратуры Саратовской области

ОСНОВЫ ПРАВОВОЙ СТАТИСТИКИ. ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПРАВОВОЙ СТАТИСТИКИ В РОССИИ И В МИРЕ

Статистика как учет возникла из практических нужд людей. В такой форме она появилась еще в древнейшие времена, когда для сбора налогов, несения военной службы и других целей надо было учитывать численность населения и его движение. В средние века возникает необходимость в учете имущества, земельных угодий, внутривладельческих доходов и расходов. Все эти формы примитивного учета преследовали сугубо практическую цель, но именно они предопределили научное будущее статистики.

Что касается нашей страны, на Руси еще в 10-12 веках собиралась информация, касающаяся налогообложения – в первую очередь перепись населения. Во время реформ Петра I оказались затронутыми почти все сферы жизни общества. Это требовало множества точных статистических сведений, касающихся регистрации фабрик и заводов, цен на хлеб, количества городов и численность населения, объемов внешней торговли и пр.

Прародительницей всей статистической науки являлась экономическая статистика, которая стала зарождаться в процессе становления капиталистических рыночных отношений, когда появилась реальная повседневная потребность в информации о состоянии производства товаров, источниках сырья, рынков труда и сбыта продукции.

Если говорить о становлении правовой статистики, то нужно сказать, что первые попытки становления юридической статистики относятся к 17-18 вв. Например, во Франции с конца 17 в. неоднократно издавались королевские ордонансы и циркуляры о необходимости представлять провинциальным судебным орга-

нам ежегодные доклады об уголовных делах. В начале 19 в. Наполеон I издал циркуляр о систематическом представлении судами статистических отчетов – первое вышло в 1813 году. В Германии сведения по судебной статистике впервые стали собираться в Баварии, где в 1803 году были опубликованы «Данные об уголовных процессах в Курфюртских судах за 1802 г.».

В России отчеты о деятельности судов составлялись с начала 19 в. Первый отчет был издан в 1806 году.

Вместе с тем, сама статистическая теория стала развиваться только лишь в первой половине 19 в. Ее родоначальником в России стал А.Н. Радищев, во Франции – А. Герри, в Бельгии – А. Кетле. Здесь следует сразу отметить, что юридическая статистика долгое время разрабатывалась под именем «моральная», в структуре которой основное место занимала уголовная статистика. Это связано не только с особым интересом исследователей к делам криминальным, сколько с тем, что практический учет преступлений, самоубийств, пьянства и других форм отклоняющегося поведения был поставлен гораздо лучше, чем иных правовых и юридических явлений.

Понятие моральной статистики впервые появилось в 1833 году в работе французского статистика А. Герри «Исследование моральной

статистики во Франции». Предполагалось, что моральная статистика включает в себя статистические сведения о преступности и иных явлениях, отражающих уровень морали в обществе. Хотя сведения о преступности и судимости составляли основное ядро моральной статистики, она не была названа уголовно-правовой, криминальной или судебной. В первую очередь это обусловлено тем, что уголовно-статистическими исследованиями занимались не специалисты уголовного права, а философы, моралисты, математики, астрономы и статистики, для которых законы развития преступности являлись иллюстрацией своих научных обобщений. Криминалисты же сторонились статистики. Они руководствовались требованиями господствовавшей тогда «классической школы уголовного права», которая исключала изучение закономерностей развития преступности, а рассматривала преступление как продукт свободной воли человека.

В развитии моральной статистики в России сыграл А.Н. Радищев в работе «О законоположении» (1802 г.). Он писал, что для разработки новых законов необходим полноценный статистический материал, правдиво освещающий преступность, ее причины, деятельность правосудия и другие правовые вопросы, что только на основании

таких данных «можно почерпнуть мысли для будущего законоположения».

Решение этого вопроса он видел в необходимой организации статистического наблюдения (т.е. учета и отчетности) за правовым и экономическим положением в России во всех губерниях и присутственных местах. Мыслитель полагал, что на основе «ведомостей о преступлениях уголовных» можно будет изучать преступность, ее причины, для чего предложил перечень сведений, которые необходимо собирать и которые до настоящего времени не потеряли актуальности. Ведомость должна заключать в себе:

- 1) происшествие, как совершалось преступное дело;
- 2) какое было побуждение или какая причина к совершению деяния;
- 3) какие употреблены были средства к обнаружению истины;
- 4) какие доказательства, что преступление было совершено;
- 5) каким законом руководствовались судьи в решении дела, т.е. то ли сие происшествие именно, которое в законе означено;
- 6) какое положено было преступнику наказание.

Приоритет идей Радищева очевиден. Он первым затронул существенность важнейших статистических методов: статистического наблюдения, сводки и группировки данных

о преступности и их количественного и качественного анализов целях законотворчества и организации борьбы с преступностью. Анализируемая работа была представлена Радищевым в комиссию по выборке законов, куда его пригласил сам царь. Однако его идеи не были услышаны и реализованы.

Позже академик Российской академии наук К. Герман издал статистическое исследование «Изыскание о числе самоубийств и убийств в России за 1819 и 1920 годы». Однако исследование не только не было услышано, но и признано министром просвещения вредным. Было опубликовано много позже, почти через 25 лет. Опять из-за российской бюрократии был утрачен приоритет отечественной науки.

Регулярно статистические сборники стали публиковаться после судебной реформы 1864 года. Российская судебная статистика с самого начала отличалась детальностью и тщательностью разработки материалов. В них можно было найти сведения о подсудимых, об осужденных, о личном составе судов, о судебной деятельности. В течение 1972–1990 годов в России действовала «купонная система». Она позволяла Министерству юстиции следить за движением уголовного дела на всех стадиях уголовного процесса. Купонная система заключалась в следующем: к возбужден-

ному уголовному делу подшивалась особая тетрадь («ведомость о производстве дела»), состоящая из 12 «купонов», каждый из которых отражал соответствующую стадию уголовного процесса, начиная с возбуждения. Каждый «купон» заполнялся по окончании той или иной стадии и отсылался в Министерство юстиции. «Купоны» заполняли следователи, прокуроры и судьи, которые несли ответственность за правильность указанных сведений и своевременность их представления. Система была сложна, бюрократична, но обеспечивала единство и полноту учета по многим показателям и сопоставимость получаемых сведений по стадиям уголовного процесса. Кроме того, заполнялись листки на подсудимых, множество таблиц, которые нередко дублировали «купонную» систему.

Основные характеристики преступности в это период определялись бурным развитием экономических отношений, отменой крепостного права и становлением капитализма.

В середине 19 века отмечается рост числа подсудимых и осужденных. Например, с 1857 по 1865 г число подсудимых увеличилось на 1/3, а число осужденных более чем в 1,5 раза. В определенной степени на это увеличение оказало влияние введение в 1960 г. в судах судебных следователей, что привело к более

тщательному расследованию, а отсюда к росту возбужденных уголовных дел. Но несомненно основной причиной роста преступности явилось не процессуальное нововведение, а резкое изменение всей экономической обстановки в результате свершившегося в стране экономического переворота. Вот, некоторые статистические показатели того времени: в 1874 году осуждено почти 50 тыс. человек, в 1882 году – более 60 тыс., в 1990 – почти 79 тыс., а в 1908 – почти 93 тыс. Для сравнения в 2017 году – 744 тыс. человек. Численность населения Российской Империи и Российской Федерации сопоставима. Количество, например, убийств в 1890 году – составила чуть более 9 тыс., 1909 – почти 31 тыс., в 1913 – более 34 тыс., в 1994 – 48 тыс., в 2017 году – 9 тыс. Количество изнасилований в 1909 году – более 12 тыс., в 2017 – около 4 тыс.

Полагаю интересным может выглядеть картина политической преступности в конце 19-начале 20 вв. Ее источником являлись официальные отчеты Министерства юстиции, выборки из тогдашней прессы, труды отдельных авторов. К сожалению, объем и характер статистических материалов не могут дать исчерпывающую характеристику этого явления. Согласно имеющимся данным за период 1901-1903 гг. было привлечено к дознанию за по-

литические преступления 7 796 человек (около 2,5 тыс. в год), из них 2 247 человек (28,8 %) в участии в революционном сообществе. Чуть меньше – 2 093 повинны в составлении и распространении противоправительственных изданий и участии в демонстрациях. Далее: участие в противозаконном сообществе – 1 115 чел., оскорбление Величества – 901 чел., хранение противоправительственных изданий – 842 чел., распространение злонамеренных политических слухов – 86 чел. и др.

Если говорить о картине 1906-1912 гг., то за 7 лет число подсудимых по делам политическим составило 33 363 (почти 5 тыс. в год). Главным преступлением в этот период являлось «бунт против верховной власти и преступления против Священной особы Государя Императора» (13 290 осужденных), а также «смута» (9 437 осужденных). Следует отметить, что большинство этих преступлений совершались абсолютно чуждыми политике малограмотными крестьянами, преимущественно в состоянии алкогольного опьянения или по неосторожности. Получить статус политического преступника мог практически каждый человек, и для этого вовсе не обязательно было совершать покушение на царя или первых сановников империи. Любое критическое замечание в отношении действующей власти могло

превратиться в уголовно наказуемое преступление.

Серьезную угрозу для общества представлял такой важнейший вид преступной деятельности как терроризм. Чаще всего террористические акты, в отличие от наших дней, совершались революционерами против государственных деятелей и высокопоставленных чиновников целью прекращения политической деятельности последних, по мотивам так называемой «преданности делу революции». Только за относительно небольшой по историческим меркам период истории с 1881 по 1888 г. на территории Российской империи департаментом полиции зарегистрировано 1500 уголовных дел по фактам совершения актов политического терроризма в отношении 3 046 человек. А, например, в относительно спокойное наше время, за такие же 8 лет с 2008 по 2016 гг. – немногим более 200. Правда, чуть ранее, только за один только 2003 год – зарегистрирован 561 террористический акт.

Полагаю интересным озвучить статистику по личности террористов 19 века. Так в 1884-1890 гг. получивших высшее образование было 34,2 %, в 1901-1903 – их стало уже 11,5 %, а в 1906-1911 гг. – только 1,9 %. Такая тенденция характеризует постепенное вовлечение в революционную борьбу все большее и большее количество людей.

Устойчивая тенденция к снижению количественного состава дворянского сословия наблюдалась среди политических преступников. Если в 1884-1890 гг. доля дворян и детей чиновников среди политических преступников составляла 30 %, духовенства 6,4 %, купечества и почетного гражданства – 12 % (а всего привилегированных почти 50 %), то в начале 20 века процент дворян среди осужденных за политические дела составил всего 10 %. Основную же группу составили мещане (43 %) и сельские сословия (37 %).

После социалистической революции 1917 года в некоторых городах (Москва, Петроград и др.) какое-то время сохранялась прежняя судебно-статистическая отчетность. Постепенно вводились новые формы оперативной отчетности. Создание военных судов, революционных трибуналов, органов ВЧК предопределило введение отчетности внутриведомственного характера. Она менялась в зависимости от запросов тех или иных начальников. С тех пор уголовная статистика практически перестала быть единой и сопоставимой.

В 20-е годы еще издалось ряд сборников, однако, в 30-е годы статистика судимости и преступности, как и вся иная статистика, становится сугубо ведомственной и засекреченной. Такое положение сохранялось на протяжении почти 60 лет.

Сведения о преступности и судимости собирались, докладывались руководству страны и оставались в металлических сейфах правоохранительных ведомств. Обнародование данных сведений считалось разглашением государственной тайны!

Постепенно ситуация стала меняться к середине 60-х годов с восстановлением прав криминологической науки.

Однако, прорыв произошел только с началом перестройки в СССР. В 1987 году снят запрет на публикацию статистических сведений по некоторым видам преступлений. В постановлении ЦК КПСС «О повышении роли марксистско-ленинской социологии в решении социальных проблем советского общества» от 1988 г. признано необходимым наладить регулярное информирование широкой общественности по вопросам моральной статистики. После распада СССР, в Госкомстате России отдела моральной статистики не оказалось. Сведения об административных правонарушениях, в основном, собираются по соответствующим ведомствам, сведения об уголовной статистике – в МВД РФ.

С принятием Уголовного кодекса Российской Федерации¹, в действие введены более 70 новых

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 64-ФЗ (в ред. от 01.07.2021) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25, ст. 2954.

статей, предусматривающих «новые преступления», а многие статьи были декриминализированы. Это недоносительство, уклонение от лечения венерической болезни, доведение несовершеннолетнего до состояния опьянения, простое хулиганство и др. В это время были вводились новые формы учета и отчетности для правоохранительных органов и судов.

Таким образом, уголовно-правовая статистика является одним из основных источников социально-правовой информации о различных правонарушениях, преступлениях.

Принимая во внимание данные о состоянии, структуре, динамике преступности, данные о результатах борьбы с правонарушениями, правоохранительные органы получают возможность наиболее эффективно осуществлять возложенные на них задачи в деле укрепления законности и правопорядка. Достоверная статистическая информация, отражающая преступность, ее причины, специфические особенности личности преступников, тенденции и закономерности преступлений, позволяет прогнозировать развитие преступности в будущем.

А.Н. Иванов,

старший прокурор учебно-методического отдела
прокуратуры Саратовской области – межрегионального центра
профессионального обучения прокурорских работников
и федеральных государственных гражданских служащих,
кандидат юридических наук, доцент

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ СЛЕДСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Защита прав и законных интересов несовершеннолетних, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства – одно из приоритетных направлений деятельности государственных органов, осуществляющих уголовное судопроизводство. Несовершеннолетние в силу интеллектуальной, психической, моральной, физиологической незрелости не могут в полном объеме самостоятельно реализовывать предоставленные им уголовно-процессуальным законом права. Исходя из этого, законодатель предусмотрел дополнительные гарантии, призванные обеспечить законные интересы несовершеннолетних, участвующих в производстве по уголовному делу.

В частности, конкретизирован субъектный состав лиц, наделенных правом отстаивать законные права и интересы несовершеннолетних. Так, предусмотрено обязательное привлечение педагога или психолога к участию в допросе, очной ставке, предъявлении для опознания и проверке показаний, если данные следственные действия направлены на получение показаний несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля, не достигшего шестнадцати лет, либо достигшего этого возраста, но страдающего психическим расстройством или отстающего в психическом развитии (ч. 1 ст. 191 УПК РФ).

Несоблюдение данного требования закона влечет недопустимость полученных доказательств. Например, опознание К. по фо-

тографии несовершеннолетним свидетелем М. проводилось без участия педагога. В связи с чем, суд обоснованно указал, что процедура опознания в данном случае была нарушена¹.

В ч. 3 ст. 425 УПК РФ законодатель дублирует приведенную выше норму применительно к допросу несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого.

Использование законодателем союза «или» указывает на возможность выбора органом предварительного расследования между педагогом и психологом в качестве участника следственного действия. Кого привлекать к участию в соответствующем процессуальном действии – педагога или психолога – зависит от конкретных обстоятельств дела, возраста несовершеннолетнего, особенностей его психики и личности. Например, при расследовании преступления, ответственность за которое установлена главой 18 УК РФ, против несовершеннолетнего, которому не исполнилось шестнадцати лет, либо страдающего психическим расстройством, отстающего в психическом развитии, необходимо участие психолога (ч. 3 ст. 191 УПК РФ). В данной ситуации педагог тоже может быть привлечен к участию в соответствую-

ющем следственном действии. Однако, по смыслу закона, делать это не обязательно.

Следует заметить, что несовершеннолетние дают показания не только при производстве указанных выше следственных действий, но, например, при проведении следственного эксперимента. Практика свидетельствует, что если в данном следственном действии участвует несовершеннолетний подозреваемый (обвиняемый), то следовательно обеспечивают участие не только его защитника, но и законного представителя, а также педагога. Так, следователем с участием несовершеннолетнего подозреваемого был проведен следственный эксперимент, в ходе которого он дал показания об обстоятельствах совершения преступления, о моментах и деталях, которые могли быть известны непосредственному исполнителю преступления. Поскольку данное следственное действие проводилось с участием подозреваемого, его защитника, социального педагога, иных лиц, суд правомерно признал допустимым доказательством протокол следственного эксперимента, положив его в основу приговора².

Решая вопрос о возбуждении уголовного дела следователь мо-

¹ См.: Постановление Президиума Нижегородского областного суда от 24.09.2009 по делу № 44у-400/2009. URL: https://sudpraktika.com/sudtext2/sudobur_33225.htm

² См.: Кассационное определение Пятого кассационного суда общей юрисдикции от 17.08.2021 № 77-1160/2021 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 25.10.2021).

жет получить объяснения от несовершеннолетнего в порядке ст. 144 УПК РФ. В этой ситуации несовершеннолетние, не имея статуса подозреваемого, обвиняемого или потерпевшего, должны обладать процессуальными правами, идентичными тем, которые имелись бы у них на стадии предварительного расследования (ст. 424-426 УПК РФ). В частности, при получении объяснений от лица, не достигшего возраста шестнадцати лет, на наш взгляд, необходимо обеспечить участие педагога или психолога.

В свою очередь, участие психолога в следственных действиях, сопряженных с получением показаний несовершеннолетнего, имеющего признаки психического расстройства или отставания в психическом развитии, не может в полной мере обеспечить соблюдение прав и законных интересов такого лица. В данной ситуации более оптимальным решением было бы участие в соответствующих процессуальных действиях подросткового врача-психиатра, обладающего правами, предусмотренными п. 5 ст. 425 УПК РФ.

При осуществлении допроса, очной ставки, предъявления для опознания и проверки показаний вправе присутствовать законный представитель несовершеннолетнего потерпевшего или свидетеля. По уголовным делам о преступле-

ниях, совершенных несовершеннолетними, их законные представители привлекаются к участию в деле в обязательном порядке. Вместе с тем, законный представитель несовершеннолетнего вправе (но не обязан) присутствовать при предъявлении обвинения, участвовать в допросе несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого, а также в других процессуальных действиях, проводимых с его участием и участием защитника. Поэтому, суды обоснованно исходят из того, что неявка законных представителей, извещенных о проведении следственных действий с участием несовершеннолетних подозреваемых и обвиняемых, не препятствует их проведению¹. Например, отсутствие законного представителя несовершеннолетней Ж. во время ее допроса, не повлекло недопустимость ее показаний, содержащихся в протоколе данного следственного действия. Принимая данное решение суд исходил из того, что исходя из ч. 2 ст. 425 УПК РФ в допросе несовершеннолетнего подозреваемого в обязательном порядке участвует защитник. В силу ст. 426 ч. 2 УПК РФ законный представитель вправе участвовать в допросе. В судебном заседании было установлено, что мать Ж., являющуюся

¹ Определение Верховного Суда РФ от 14.06.2005 № 67-005-10 // СПС Консультант-Плюс (дата обращения к документу: 30.09.2021).

ее законным представителем, надлежащим образом уведомили о задержании дочери и необходимости ее неотложного допроса в качестве подозреваемой в ночное время. Поскольку законный представитель не воспользовалась своим правом прибыть на допрос, Ж. обеспечили адвокатом и допросили с его участием. С учетом изложенного суд признал, что нарушений требований уголовно-процессуального закона, которые могли бы повлечь недопустимость указанных выше доказательств, органом следствия не допущено¹.

Пункт 12 ст. 5 УПК РФ содержит перечень лиц, которые могут быть законными представителями несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого либо потерпевшего.

На практике встречаются ситуации, когда несовершеннолетний воспитывается лицами, не упомянутыми в данном перечне. Например, с бабушками, дедушками, родными дядями и тетями, совершеннолетними братьями или сестрами, которые не оформили опеку или попечительство. На таких лиц не могут быть возложены функции законного представителя.

В исключительных случаях законный представитель несовершенно-

летнего может быть отстранен от участия в уголовном деле. В этом случае к участию в уголовном деле допускается другой законный представитель. Выяснение мнения несовершеннолетнего относительно того, кого он предпочитает видеть в качестве законного представителя, законом не предусмотрено².

Основанием для отстранения законного представителя несовершеннолетнего является совершение действий, наносящих ущерб интересам подростка (ч. 2.2. ст. 45 УПК РФ, ч. 4 ст. 426 УПК РФ).

Верховный Суд РФ, разъясняя положения ч. 4 ст. 426 УПК РФ, указывает (хотя и косвенно) и на возможность бездействия законного представителя, отмечая, что ущерб интересам несовершеннолетнего наносит невыполнение обязанностей, вытекающих из статуса законного представителя, в том числе по воспитанию несовершеннолетнего, либо уклонение от участия в деле в качестве законного представителя³.

В каждом случае необходима тщательная оценка правовой ситуации на предмет причинения ущерба

² См.: Апелляционное постановление Московского городского суда от 14.11.2018 № 10-19869/2018 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 19.10.2021).

³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 1 февраля 2011 г. № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2011. № 4.

¹ Кассационное определение Верховного Суда РФ от 20.01.2011 № 5-О10-357 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения 19.10.2021).

интересам несовершеннолетнего. Например, законный представитель может уклоняться от участия в производстве процессуальных действий по просьбе несовершеннолетнего, желающего выиграть время, затянуть предварительное следствие (дознание). Такие ситуации не всегда расцениваются судами как основание для отстранения законного представителя несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого. Злоупотребление правами, предоставленными законом может осуществляться родителями в интересах представляемого ребенка¹.

И, напротив, если законный представитель несовершеннолетнего подозреваемого (обвиняемого) поддерживает не его, а, например, ходатайства следователя, делая это вопреки позиции стороны защиты и самого представляемого, то последний фактически лишен надлежащей защиты со стороны законного представителя².

В зависимости от возраста законодателем установлена продолжительность ряда следственных действий, в которых участвует не-

совершеннолетний (ч. 1 ст. 191 УПК РФ). Часть 1 ст. 425 УПК РФ определяет продолжительность допроса несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого. Она не должна быть более 2 часов без перерыва.

Продолжительность перерыва законодатель не указал. Представляется, что этот пробел должен быть устранен путем дополнения ч. 1 ст. 191 УПК РФ следующей нормой: «перерыв в производстве указанных следственных действий должен быть не меньше 30 минут».

Потерпевшие и свидетели в возрасте до шестнадцати лет не предупреждаются об ответственности за отказ от дачи показаний и за дачу заведомо ложных показаний. Им указывается на необходимость говорить правду (ч. 2 ст. 191 УПК РФ). Однако ошибочное предупреждение малолетнего потерпевшего об уголовной ответственности за дачу заведомо ложных показаний, не расценивается судами как существенное нарушение и не ставит под сомнение допустимость таких показаний³.

Часть 5 ст. 191 УПК РФ предусматривает обязательную фиксацию допроса, очной ставки, предъявления для опознания, проверки показаний на месте с участием не-

¹ См.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25.07.2007 № 64-О07-9 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2008. № 3.

² Данная правовая позиция отражена в Апелляционном определении Верховного Суда Республики Хакасия от 08.04.2015 по делу № 22-337/2015. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/4jomPHrIGI6J/>

³ См.: Апелляционное определение Свердловского областного суда от 10.05.2018 по делу № 22-3543/2018 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 20.10.2021).

совершеннолетнего потерпевшего или свидетеля с помощью видеозаписывающего устройства. Данный способ фиксации позволяет в дальнейшем оглашать показания несовершеннолетних в судебном заседании, не вызывая их для допроса с тем, чтобы оградить их от дополнительных психотравмирующих ситуаций.

Исключением из данного правила являются случаи, когда против этого возражают несовершеннолетний потерпевший или свидетель либо его законный представитель. Указанные лица могут заявить о полном либо частичном несогласии с проведением видеосъемки (к примеру, возразить лишь против записи конкретной части следственного действия, изъявить несогласие с применением технических средств фиксации при производстве всех процессуальных действий в отношении несовершеннолетнего или только некоторых из них). Согласие должно быть получено как от несовершеннолетнего (потерпевшего или свидетеля), так и от его законного представителя. В противном случае видеозапись не применяется. Возражение против применения видеозаписи (равно как и согласие) должно быть отражено в протоколе соответствующего следственного действия. Встречаются и ситуации, когда несогласие с применением видеосъемки в отношении несо-

вершеннолетнего указывается в отдельном заявлении¹.

Законодатель упоминает лишь четыре следственных действия, видеозапись которых обязательна. Соответственно, данное требование не распространяется на случаи производства следственного эксперимента с участием несовершеннолетнего свидетеля (потерпевшего) или освидетельствования не связанного с обнажением несовершеннолетнего потерпевшего.

Остается открытым вопрос об удостоверении протокола малолетним свидетелем (потерпевшим). Мы полагаем, что законный представитель малолетнего должен обладать правом подписывать данный документ за представляемого. Именно таким путем идет следственная практика. Например, малолетнего свидетеля П. допросили в присутствии психолога и законного представителя, которые удостоверили подписями правильность отражения в протоколе показаний П. В этой ситуации протокол допроса П. в качестве свидетеля был признан судом допустимым доказательством². Поэтому в ч. 3 ст. 167 УПК РФ наряду

¹ См.: Постановление Московского городского суда от 31.05.2017 № 4у-2176/2017 // СПС КонсультантПлюс (дата обращения: 26.10.2021).

² См.: Апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 26.12.2019 № 81-АПУ19-18. URL: <https://legalacts.ru/sud/apellatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-pougolovnym>

с такими причинами невозможности подписания протокола, как физические недостатки и состояние здоровья, нужно указать малолетний возраст лица, участвующего в следственном действии.

Подводя итог, необходимо отметить, что процессуальная регламентация следственных действий, осуществляемых с участием несо-

вершеннолетних, не вполне отвечает требованиям времени.

Нормы уголовно-процессуального закона, гарантирующие оптимальное обеспечение прав и законных интересов несовершеннолетних, требуют переосмысления с учетом меняющейся судебной практики.

А.А. Иванов,

старший прокурор первого отдела
уголовно-судебного управления
прокуратуры Саратовской области

ОБЕСПЕЧЕНИЕ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРОВ В РАССМОТРЕНИИ РАЙОННЫМИ СУДАМИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ С УЧАСТИЕМ ПРИСЯЖНЫХ ЗАСЕДАТЕЛЕЙ НА ПРИМЕРЕ ПРОКУРАТУРЫ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

С момента введения в районных судах института присяжных заседателей минуло три года. Это дает возможность подвести некоторые итоги рассмотрения уголовных дел в данной форме судопроизводства.

В Саратовской области в течение более полугода после внесения поправок в уголовно-процессуальный закон в июне 2018 г. желающих испытать на себе все преимущества и недостатки народного правосудия не находилось.

Первый в Саратовской области процесс с участием присяжных заседателей в районном суде состоялся только в апреле 2019 г. и закончился вынесением единогласного обвинительного вердикта.

С этого момента данная форма правосудия начала стремительно развиваться. Так, если в 2019 году с участием присяжных заседателей районные суды рассмотрели дела только в отношении 2 лиц, то в 2020 году – в отношении 17 лиц, а за 8 месяцев 2021 г. – уже в отношении 12 лиц.

В абсолютном большинстве случаев обвиняемым инкриминировалось совершение убийства без квалифицирующих признаков (ч. 1 ст. 105 УК РФ) или причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшее по неосторожности смерть потерпевшего (ч. 4 ст. 111 УК РФ)¹.

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

Государственные обвинители убедили присяжных заседателей в виновности 23 лиц, находившихся на скамье подсудимых. Однако 8 подсудимых были реабилитированы. Нужного для себя решения оправданные добивались, оказывая на присяжных заседателей незаконное воздействие, с одной стороны, сообщая в их присутствии положительные сведения о себе, а с другой, стремясь всячески опорочить потерпевших, государственное обвинение и органы следствия.

В связи с этим, а также по причине нарушений требований закона на стадии формирования коллегии присяжных заседателей оправдательные приговоры в отношении 7 лиц впоследствии отменены судом апелляционной инстанции.

Как показала практика, подсудимых, пытающихся обмануть присяжных заседателей, надеясь на их недостаточную осведомленность в вопросах права, или старающихся воздействовать на их эмоции, вызвать жалость и сострадание к себе, ждет горькое разочарование.

Два с половиной года, прошедшие с начала функционирования данного института, свидетельствуют о том, что присяжные заседатели не менее качественно, чем профессиональные судьи осуществляют отправление правосудия. При этом во многих случаях «народный суд» оказывается более суровым, чем

могло бы быть решение профессиональных юристов.

Но именно в суде присяжных заседателей вынесение законного и справедливого решения, в первую очередь, зависит от качественной работы государственного обвинителя.

В связи с этим в преддверии введения в судах районного уровня суда присяжных заседателей прокуратурой области был разработан комплекс организационных и методических мероприятий по подготовке государственных обвинителей и прокуроров, надзирающих за предварительным расследованием, к работе в новых условиях.

Эта работа стартовала в 2017 году с формирования списка работников межгоррайпрокуратур, которые с учетом их профессионального уровня, а также результатов психологического тестирования обладают качествами, необходимыми для поддержания обвинения в суде с участием присяжных заседателей. Данный список периодически обновляется с учетом кадровых изменений.

Также на основе методических материалов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и практических наработок государственных обвинителей прокуратуры Саратовской области подготовлены методическое пособие «Поддержание государственного обвинения

по уголовным делам, рассматриваемым с участием присяжных заседателей» и задачи в форме тестов на проверку знания процессуальных норм, посвященных данной тематике.

Кроме того, прокуратурой области совместно с Саратовским областным судом и Саратовской государственной юридической академией был организован учебный процесс по уголовному делу с участием присяжных заседателей, в котором приняли участие бывшие и действующие сотрудники суда и прокуратуры, а в роли присяжных заседателей выступили студенты Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии.

В качестве зрителей присутствовали сотрудники межгоррайпрокуратур.

Учебный процесс прошел на высоком профессиональном уровне. В ходе него освещены основные особенности и сложности, возникающие при рассмотрении судом уголовных дел с участием присяжных заседателей.

Зрителям были продемонстрированы тактические приемы, которые применяются сторонами в условиях реального судебного процесса на стадии формирования коллегии присяжных заседателей, судебного следствия и выступления сторон в прениях.

На основе снятого видеоматериала уголовно-судебным управлением подготовлен и направлен на места цикл обучающих видеофильмов, раскрывающих тактику и методику поддержания государственного обвинения в суде с участием присяжных заседателей.

Кроме того, в прокуратуры районного звена направлены разработанные Генеральной прокуратурой Российской Федерации и авторскими коллективами прокуратур других субъектов Российской Федерации методические материалы по поддержанию государственного обвинения в суде с участием присяжных заседателей, а также разработанный прокуратурой области алгоритм проверки указанных уголовных дел перед их направлением в суд.

Ежегодно, начиная с 2017 года, данные методические материалы используются при проведении семинарских занятий с ранее отобранными государственными обвинителями, сотрудниками подразделений аппарата прокуратуры области и прокуратур районного звена, осуществляющими надзор за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, а также следователями Следственного комитета Российской Федерации.

На этих семинарских занятиях прорабатываются тактика расследования, методика надзора за предварительным следствием и поддер-

жания государственного обвинения по уголовным делам с участием присяжных заседателей. В частности, на примере цикла учебных видеофильмов подробно разбирается участие государственного обвинителя в проведении процедуры формирования коллегии присяжных заседателей, судебном следствии, прениях сторон.

В январе 2018 г. составлен предварительный прогноз количества уголовных дел, которые могут быть рассмотрены с участием присяжных заседателей судами районного звена.

Также с указанного времени ведется и ежемесячно обновляется реестр находящихся в производстве следственных органов уголовных дел о преступлениях, указанных в п. 2¹ ч. 2 ст. 30 УПК РФ, которые могут быть рассмотрены судом с участием присяжных заседателей¹.

С того момента, когда по указанным уголовным делам появляется перспектива их судебного рассмотрения и поступает информация о том, что обвиняемые планируют заявить ходатайство о рассмотрении дела судом с участием присяжных заседателей, эти дела до окончания предварительного следствия изучаются в прокуратуре области с привлечением государственных

обвинителей, имеющих значительный опыт работы в суде с участием присяжных заседателей, на предмет полноты, наглядности и убедительности доказательственной базы.

По результатам изучения даются рекомендации по дополнению предварительного расследования с учетом особенностей, присущих данной форме судопроизводства, и специфики восприятия доказательств присяжными заседателями.

Также в целях исключения нарушений при поддержании государственного обвинения по уголовным делам, рассматриваемым судом с участием присяжных заседателей, минимизации вероятности вынесения по ним реабилитирующих решений уголовно-судебным управлением дважды в год проводится обобщение практики их судебного рассмотрения.

Выявленные в ходе анализа просчеты и упущения в работе следователей на стадии предварительного расследования, а также государственных обвинителей и суда доводятся до сведения в информационных письмах.

Государственные обвинители прокуратур районного звена для получения практических навыков работы в суде с участием присяжных заседателей на постоянной основе присутствуют в таких процессах в качестве слушателей, а также включаются в группы государственных

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

ных обвинителей с сотрудниками прокуратуры области, обладающими наибольшим опытом в этой сфере.

Помимо прочего, по уголовным делам указанной категории, рассматриваемым с участием государственных обвинителей прокуратур районного звена, сотрудниками аппарата прокуратуры области заблаговременно проводится стажировка этих сотрудников, а в дальнейшем осуществляется методическое сопровождение поддержания ими обвинения, которое включает предметную, применительно к специфике

конкретного уголовного дела, проработку тактики участия в формировании коллегии присяжных заседателей, представления доказательств, выступления в прениях сторон.

Проведенная работа позволила сформировать на районном уровне кадровый резерв сотрудников, имеющих практические навыки работы в суде присяжных заседателей, потенциал которых в дальнейшем, возможно, будет востребован как при поддержании обвинения, так и в учебно-методической работе.

С.В. Колдин

прокурор учебно-методического отдела
прокуратуры Саратовской области - межрегионального центра
профессионального обучения прокурорских работников
и федеральных государственных гражданских служащих,
кандидат юридических наук

ЭКСТРАДИЦИЯ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Генеральная прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»)¹.

Генеральный прокурор Российской Федерации в своем интервью «Российской газете» отмечал, что, несмотря на проводимую рядом стран санкционную политику в отношении России, Генеральная прокуратура РФ продолжает активно участвовать в международном сотрудничестве. По вопросам выдачи и оказания правовой помощи по уголовным делам Генеральная прокуратура РФ взаимодействует с зарубежными партнерами почти из 80 государств мира. В целом удалось сохранить высокий уровень международного сотрудничества, а с партнерами из некоторых государств взаимодействие заметно активизировалось. Из европейских стран им выделены Италия, Греция, Швейцария, Испания, Франция, Кипр.

Как справедливо утверждает А. А. Малов, выдача лиц для уголовного преследования или исполнения приговора как любая форма международного сотрудничества по уголовным делам основывается на доверии между государствами. При отсутствии такого

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 8, ст. 366.

доверия по существу прекращается всякое сотрудничество между государствами. Особенно это касается вопросов экстрадиции, поскольку передача лиц для уголовного преследования или исполнения приговора в юрисдикцию иностранного государства продиктована высоким уровнем доверия к его системе правосудия. А.А. Малов отмечает, что лидером по количеству отказов Российской Федерации в выдаче лиц по политическим мотивам является Великобритания. Английские суды, отказывая в удовлетворении запроса о выдаче, прямо указывают на уголовное преследование лица по политическим мотивам. При этом за основу ими берутся не только доклады правозащитных международных организаций, но и различные публикации в средствах массовой информации о нарушениях прав человека в России.

По вполне понятным причинам наиболее плодотворное сотрудничество у Генеральной прокуратуры РФ складывается с компетентными органами государств – членов Содружества Независимых Государств.

Порядок осуществления сотрудничества государств – членов Содружества Независимых государств по вопросам выдачи лиц для уголовного преследования или исполнения приговора регламентированы Конвенцией о правовой

помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. (далее Конвенция)¹ и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации².

Вместе с тем, при осуществлении международного сотрудничества в указанной сфере нередко возникают проблемы, связанные с недостаточной урегулированностью в Уголовно-процессуальном кодексе РФ отдельных вопросов, имеющих прямое отношение к проведению экстрадиционных проверок.

В частности, в Уголовно-процессуальном кодексе РФ отсутствует надлежащая регламентация порядка задержания лиц, разыскиваемых компетентными органами иностранных государств за совершение преступлений, избрания в отношении таких лиц меры пресечения в виде заключения под стражу и продления срока их содержания под стражей. Согласно же ст. 60 Конвенции по получению требования иностранного государства о выдаче указанного лица для уголовного преследования либо исполнения приговора Российская Федерация

¹ Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г. // Бюллетень международных договоров. 1995. № 2. С. 3.

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52, ч. 1, ст. 4921.

должна немедленно принять меры к взятию его под стражу.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 466 УПК РФ при получении от иностранного государства запроса о выдаче лица, разыскиваемого компетентными органами иностранного государства, если при этом не представлено решение судебного органа об избрании в отношении данного лица меры пресечения в виде заключения под стражу, прокурор в целях обеспечения возможности выдачи лица решает вопрос о необходимости избрания ему меры пресечения в порядке, предусмотренном УПК РФ.

Частью 1 ст. 108 УПК РФ предусмотрено, что заключение под стражу в качестве меры пресечения применяется по судебному решению.

В соответствии с п. 20 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14 июня 2012 г. № 11 «О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания» (далее Постановление Пленума Верховного Суда РФ) избрание и дальнейшее продление меры пресечения в виде заключения под стражу лицу, в отношении которого запрос о выдаче поступил без представления решения судебного органа запрашивающего государства об избрании в отношении данного

лица меры пресечения в виде заключения под стражу, допускаются лишь по судебному постановлению, принятому на основании ходатайства прокурора в порядке, предусмотренном статьей 108 УПК РФ¹.

Однако, в ч. 3 ст. 108 УПК РФ, содержащей исчерпывающий перечень должностных лиц, которые наделены правом возбуждения перед судом соответствующего ходатайства, прокурор не указан.

Таким образом, налицо противоречие между ч. 1 ст. 466 и ч. 3 ст. 108 УПК РФ, результатом чего может стать обжалование законности избрания указанной меры пресечения заинтересованными лицами.

По нашему мнению, для устранения указанной правовой коллизии необходимо дополнить ч. 3 ст. 108 УПК РФ нормой, в соответствии с которой прокурор в случае, предусмотренном ч. 1 ст. 466 УПК РФ, наделяется правом возбуждения перед судом ходатайства об избрании в отношении указанных лиц меры пресечения в виде заключения под стражу.

Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 466 УПК РФ, если к запросу иностранного государства о выдаче лица для уголовного пре-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2012 г. № 11 «О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания» // Рос. газ. 2012. 22 июня.

следования прилагается решение судебного органа этого государства о заключении данного лица под стражу, то прокурор вправе подвергнуть такое лицо домашнему аресту или заключить его под стражу без подтверждения указанного решения судом Российской Федерации.

Но срок, на который указанное лицо может быть заключено прокурором под стражу, в ч. 2 ст. 466 УПК РФ не указан.

Частью 1 ст. 109 УПК РФ предусмотрено, что содержание под стражей при расследовании преступлений не может превышать 2 месяца.

Поэтому вполне логично, что в соответствии с п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ, если к запросу о выдаче прилагается решение судебного органа иностранного государства о заключении требуемого лица под стражу, то прокурор в соответствии с ч. 2 ст. 466 УПК РФ вправе заключить его под стражу без подтверждения судом указанного решения на срок, не превышающий 2 месяца с момента задержания.

С учетом изложенного, представляется целесообразным дополнить ч. 2 ст. 466 УПК РФ и изложить ее в следующей редакции:

«2. Если к запросу о выдаче лица прилагается решение судебного органа иностранного государства о заключении лица под стражу, то про-

курор вправе подвергнуть это лицо домашнему аресту или заключить его под стражу без подтверждения указанного решения судом Российской Федерации на срок до 2 месяцев».

Наряду с этим следует отметить, что продление судом сроков содержания под стражей в соответствии со статьей 109 УПК РФ предусмотрено только в отношении обвиняемых при расследовании преступлений органами предварительного следствия и дознания Российской Федерации. То есть в УПК РФ отсутствует норма, регламентирующая продление срока содержания под стражей лиц, в отношении которых решается вопрос о выдаче их по запросу иностранного государства для уголовного преследования или исполнения приговора.

Данный пробел в уголовно-процессуальном законодательстве был компенсирован п.п. 19-21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ, согласно которым продление меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении лиц указанной категории осуществляется исключительно судом в соответствии со ст. 109 УПК РФ.

Однако, отсутствие правовой регламентации продления срока содержания под стражей лиц, в отношении которых решается вопрос о выдаче их по запросу иностранного государства для уголовного

преследования или исполнения приговора, может также послужить основанием для жалоб заинтересованных лиц в вышестоящие суды по вопросу законности решений судов о продлении указанной меры пресечения.

С целью ликвидации имеющегося законодательного пробела, по нашему мнению, необходимо дополнить ст. 466 УПК РФ частью 4, в которой закрепить, что, в случае непринятия решения о выдаче лица для уголовного преследования или исполнения приговора либо невозможности исполнения решения о выдаче в срок до 2 месяцев, срок содержания этого лица под стражей может быть продлен на основании соответствующего ходатайства прокурора в порядке, установленном ст. 109 УПК РФ.

Кроме того, в соответствии с п. 1 ст. 61 Конвенции лицо, разыскивавшееся компетентными органами иностранного государства, по ходатайству инициатора розыска может быть взято под стражу и до получения требования о выдаче. При этом в ходатайстве должны содержаться ссылка на постановление о взятии под стражу или на приговор, вступивший в законную силу, и указание на то, что требование о выдаче будет представлено дополнительно.

Пунктом 2 ст. 61 Конвенции предусмотрено, что лицо может быть задержано и без ходатайства,

предусмотренного в п. 1 указанной статьи, если имеются предусмотренные законодательством основания подозревать, что оно совершило на территории другого государства – члена СНГ, преступление, влекущее выдачу.

Пунктом 2 ст. 62 Конвенции предусмотрено, что лицо, задержанное согласно п. 2 ст. 61, должно быть освобождено, если ходатайство о взятии его под стражу в соответствии с п. 1 ст. 61 не поступит в течение срока, предусмотренного законодательством для задержания.

В соответствии с п. 11 ст. 5 УПК РФ задержание подозреваемого – мера процессуального принуждения, применяемая органом дознания, дознавателем, следователем на срок не более 48 часов с момента фактического задержания лица по подозрению в совершении преступления.

Однако, правовая регламентация задержания лица, разыскиваемого компетентными органами иностранных государств, в Уголовно-процессуальном кодексе РФ отсутствует. Правоприменители, применяя указанную меру процессуального принуждения, вынуждены напрямую руководствоваться положением, предусмотренным п. 2 ст. 61 Конвенции, что вызывает у них определенные сложности при составлении протоколов задержания таких лиц.

Представляется, что решением данной правовой коллизии может быть дополнение главы 54 УПК РФ, регламентирующей вопросы выдачи лиц Российской Федерации и иностранным государствам для уголовного преследования или исполнения приговора, статьей, предусматривающей право органа дознания, дознавателя и следователя задержать лицо, разыскивающееся компетентными органами иностранного государства, в порядке, установленном частями 1-2 ст. 92 УПК РФ, без ходатайства иностранного государства о заключении его под стражу, если имеются достаточные основания подозревать, что такое лицо совершило на территории указанного

государства преступление, влекущее выдачу. Также в этой статье необходимо закрепить положение, в соответствии с которым о произведенном задержании орган дознания, дознаватель или следователь, непосредственно применившие указанную меру процессуального принуждения, обязаны незамедлительно уведомить прокурора.

На наш взгляд, устранение законодателем вышеприведенных правовых пробелов и коллизий позволит существенно повысить эффективность сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами по вопросам выдачи лиц для уголовного преследования или исполнения приговора.

М.М. Лапунин,

доцент кафедры уголовного
и уголовно-исполнительного права
Саратовской государственной
юридической академии,
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Лапунина,

старший преподаватель кафедры уголовного
и уголовно-исполнительного права
Саратовской государственной
юридической академии,
кандидат юридических наук

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ¹

Последние события в общественной жизни (пандемия новой коронавирусной инфекции, внедрение новых технологий в медицину, включая редактирование генома человека, новые подходы к вакцинации и т.д.) привели к необходимости переосмысления положений уголовного закона, предусматривающих ответственность за представляющие общественную опасность нарушения санитарно-эпидемиологических правил.

Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» были изменены, среди прочего, положения ст. 236 УК РФ – ответственность теперь предусмотрена за нарушение санитарно-эпидемиологических правил не только повлекшее по неосторожности массовое заболевание или отравление людей, но и создавшее угрозу наступления таких последствий. Новелла была нацелена на повышение превентивного значения рассматри-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14036.

ваемого состава преступления. Соответственно, именно относительно него на практике возникают сложности в толковании, квалификации [1. с. 57-63].

Следует отметить, что согласно сведениям Судебного департамента при Верховном Суде РФ за 2020 год, по ст. 236 УК РФ все приговоры выносились только ч. 1 данной статьи: 16 лиц осуждено, еще 12 дел прекращено по нереабилитирующим основаниям¹. Годом ранее показатели были другими – 6 и 8 лиц, соответственно. Таким образом, рост количества приговоров по ст. 236 УК РФ составил 167 %, что можно объяснить как самим фактом повышенного внимания во время пандемии к подобным запретам, так и, разумеется, существенным изменением диспозиции части первой данной статьи.

Изучение приговоров с использованием Государственной автоматизированной системы РФ «Правосудие» показывает, что тенденция сохраняется и в первом полугодии 2021 года: за период с 1 апреля 2020 г. по 6 мая 2021 г. в системе найдены 23 судебных решения по ст. 236 УК РФ.

Разумеется, вновь введенные нормы потребовали толкования в интересах правоприменительной

¹ Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 05.09.2021).

практики. Верховный Суд РФ оперативно выпустил три обзора (далее – Обзор) по вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории России новой коронавирусной инфекции (COVID-19)².

В третьем Обзоре Верховный Суд РФ поясняет, отвечая на вопрос «Могут ли быть привлечены к уголовной ответственности по ст. 236 УК РФ за нарушение санитарно-эпидемиологических правил гражданами, инфицированными COVID-19 или контактировавшими с такими лицами?»: законом на граждан возлагаются обязанности выполнять требования санитарного законодательства, а также постановлений, предписаний должностных лиц, осуществляющих федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор. «К числу таких обязательных актов относятся, в частности, постановления главных государственных санитарных врачей и их заместителей о госпитализации для обследования или об изоляции больных инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружаю-

² Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1, № 2 и № 3 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21.04.2020, 30.04.2020, 17.02.2021) // СПС «КонсультантПлюс».

щих, и лиц с подозрением на такие заболевания, о госпитализации или об изоляции граждан, находившихся в контакте с больными инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих». Соответственно, если гражданин, инфицированный COVID-19 или контактировавший с таким лицом и обязанный в силу вынесенного в отношении его постановления, предписания соблюдать санитарно-эпидемиологические правила, умышленно их не выполняет, то в случае наступления общественно опасных последствий, указанных в диспозиции чч. 1-3 ст. 236 УК РФ, состоящих в причинно-следственной связи с допущенными им нарушениями, он несет уголовную ответственность по соответствующей части ст. 236 УК РФ, а при создании вследствие таких нарушений реальной угрозы наступления последствий в виде массового заболевания людей – по ч. 1 этой статьи.

Следует отметить, что выбранная Верховным Судом РФ позиция относительно специального субъекта преступления по ст. 236 УК РФ (лицо, на которое возложена обязанность ...) распространена и среди ученых [2. с. 41-44].

Вместе с тем сохраняются некоторые сложности с определенностью формы вины в преступлении, предусмотренном ст. 236 УК РФ. Несмотря на упоминание Верхов-

ным Судом «умысла» при невыполнении предписаний виновным (точнее было бы, наверное, говорить, «осознанно», «преднамеренно», а не «умышленно», чтобы не путать правоприменителя), следуя букве закона, это неосторожное преступление. Вместе с тем, существуют случаи, когда лицо действует с косвенным умыслом, явно безразлично относясь к последствиям. Так, в одном из случаев действия виновного были квалифицированы по ч. 1 ст. 236 УК РФ когда тот, среди прочего, плевался слюной в сторону потерпевших, осознавая при этом, что выделения из его рта создают опасность для заражения трех лиц¹.

Соответствующий вопрос наверняка возникнет и по фактам привлечения к уголовной ответственности за подстрекательство, пособничество и действия организатора в отношении ст. 236 УК РФ, т.к. соучастие возможно лишь в умышленных преступлениях. Здесь для практики совершенно необходимо разъяснение Пленума Верховного Суда РФ: относится ли неосторожность лишь к фактически наступившим общественно опасным последствиям или же к угрозе наступления таких последствий тоже? Если возможен умысел в отношении реальной угрозы послед-

¹ Приговор Жуковского городского суда Московской области от 20 августа 2020 года по делу № 1-148/2020 // ГАС РФ «Правосудие».

ствий, то возникает следующий вопрос – может ли он быть только прямым или косвенным тоже? В любом случае, если допустить возможность умысла по отношению к реальной угрозе наступления упомянутых в ч. 1 ст. 236 УК РФ последствий, то возникнет сложность с разграничением такого умышленного преступления и, в частности, террористического акта. Представляется, было бы разумнее признать исключительно неосторожный характер преступлений, предусмотренных ст. 236 УК РФ. Подобный подход используется и на практике. Так, в одном из решений отмечается, что поскольку преступление, предусмотренное ст. 236 УК РФ, является неосторожным, его совершение не образует рецидива¹.

Во втором Обзоре приводится правило, которым следует руководствоваться при разграничении ч. 2 ст. 236 УК РФ и ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ. Привлечение к административной ответственности возможно лишь в случаях, когда деяния правонарушителя не подлежат уголовно-правовой оценке. Поскольку нарушение физическим лицом санитарно-эпидемиологических правил, которое повлекло по неосторожности смерть человека, влечет за собой уголовную ответствен-

ность, содеянное следует квалифицировать по ч. 2 ст. 236 УК РФ.

Если в результате деяний, описанных в диспозиции ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ, наступили последствия в виде причинения вреда здоровью одного или нескольких лиц, то содеянное полностью охватывается составом указанного административного правонарушения при отсутствии признаков преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 236 УК РФ (отсутствует массовое заболевание или отравление людей либо создание угрозы наступления таких последствий). От себя следует добавить, что в случае причинения смерти человеку по ч. 3 ст. 6.3 КоАП РФ ответственность возможна, но только для юридических лиц. Также причинение тяжкого вреда здоровью человека по неосторожности уже само по себе образует состав преступления (в частности, ст. 118 УК РФ, ч. 2 ст. 293 УК РФ) и не должно никак охватываться статьей КоАП в отношении физических лиц.

В целом, сложившаяся ситуация вряд ли соответствует принципу справедливости: нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, повлекшее фактическое причинение вреда здоровью нескольких лиц сегодня предлагается расценивать как административное правонарушение,

¹ Приговор Лабитнангского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 30 сентября 2020 г. по делу № 1-158-2020 // ГАС РФ «Правосудие».

а схожее деяние, лишь создавшее угрозу массового заболевания или отравления людей, влечет уголовную ответственность. Разрешение этой коллизии лежит в плоскости корректировки административного законодательства.

Верховный Суд РФ также растолковал, что по ч. 1 ст. 236 УК РФ «массовое заболевание или отравление людей» либо «создание угрозы наступления таких последствий» как признак преступления является оценочным. Соответственно, при решении вопроса об отнесении заболевания или отравления к массовому следует принимать во внимание не только количество заболевших или получивших отравление людей, но и тяжесть этих последствий. Для определения их масштабов суд вправе привлечь специалистов.

Уголовная ответственность за деяние, создавшее угрозу наступления общественно опасных последствий, может наступать только в случае реальности этой угрозы, когда массовое заболевание или отравление людей не произошло лишь в результате вовремя принятых органами местного самоуправления, госвласти, медработниками и другими лицами мер, направленных на предотвращение распространения негативных последствий, или в результате иных обстоятельств, не зависящих от воли лица-нарушителя правил.

Суды используют рекомендации из Обзора на практике. Например, в одном из апелляционных постановлений отмечается: вопреки ошибочной позиции прокурора, суд первой инстанции верно учел, что уголовная ответственность по ст. 236 УК РФ за нарушение санитарно-эпидемиологических правил, создавшее угрозу наступления таких последствий, может наступать только в случае реальности этой угрозы. Соответственно, достаточно сослаться на то, что виновное лицо самовольно оставило инфекционное отделение больницы: необходимо установить принятые органами государственной власти, местного самоуправления, медицинскими работниками и другими лицами меры, направленные на предотвращение распространения массового заболевания граждан, или иные обстоятельства, не зависящие от воли лица, нарушившего указанные правила, которые предотвратили наступление общественно опасных последствий¹.

Одновременно, встречаются и случаи, когда суд необоснованно ссылаясь на недоказанность реальности угрозы наступления последствия. Апелляционная инстанция признала, что реальность угрозы усматривается из материалов дела:

¹ Апелляционное постановление Амурского областного суда от 09.03.2021 по делу № 22-411/2021 // ГАС РФ «Правосудие».

виновный на протяжении нескольких дней покидал жилое помещение, посещая общественные места, контактируя с иными лицами. При этом подозрение на имеющееся у лица заболевание подтвердилось, о чем ему было сообщено. Нарушитель знал о том, как передается данное инфекционное заболевание, понимал, какие последствия могут наступить от его действий, понимал, что нарушает санитарно-эпидемиологические правила¹.

Следует учесть и распространенность продолжаемых правонарушений - в случае, когда лицо несколько раз нарушало санитарные санитарно-эпидемиологические правила, осуществляя ряд тождественных противоправных действий (например, неоднократный побег из больницы инфицированного), объединенных единым умыслом, направленных на достижение одной цели, суд верно рассматривал это как единое продолжаемое преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 236 УК РФ².

Особые сложности возникают с разграничением ст. 236 и ст. 238 УК РФ. Относительно последней действуют разъяснения, данные в постановлении Пленума Верхов-

ного Суда РФ от 25 июня 2019 г. № 18 «О судебной практике по делам о преступлениях, предусмотренных статьей 238 Уголовного кодекса Российской Федерации»³.

В качестве наиболее яркого дискуссионного примера приведем следующий. Представители прокуратуры Троицкого и Новомосковского административных округов Москвы выявили партию опасных одноразовых перчаток. Как рассказала пресс-служба прокуратуры Москвы, между коммерческой организацией и зарубежной компанией был заключен договор, по которому последняя должна была поставить одноразовые перчатки (средства индивидуальной защиты) для последующей их продажи на территории РФ. Было поставлено более 9,9 миллионов перчаток. В последующем установлено, что продукция не соответствует заявленному качеству: перчатки ранее находились в употреблении, ни о какой стерильности говорить было нельзя. По материалам прокурорской проверки было возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 236 УК РФ о покушении на нарушение санитарно-эпидемиологических правил, т.к. предоставление бывших в употреблении средств индивидуальной защиты является грубым нарушением санитарно-эпидемиологических правил,

¹ Апелляционное постановление Хабаровского краевого суда от 30.07.2020 по делу № 1-126/2020 // ГАС РФ «Правосудие».

² Приговор Благовещенского городского суда Амурской области от 05.08.2020 по делу № 1-841/2020 // ГАС РФ «Правосудие».

³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2019. № 9.

что могло способствовать массовому заболеванию граждан¹.

Совершенно непонятно, почему при реализации партии бывших в употреблении медицинских перчаток уголовное дело было возбуждено по ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 236 УК РФ, а не по ст. 238 УК РФ? Строго говоря, возможность покушения на ч. 1 ст. 236 УК РФ не признается доктриной уголовного права. Во-первых, неосторожное преступление в принципе не может быть неоконченным. Во-вторых, что касается преступления с составом реальной опасности, то и в этом случае вменять покушение некорректно. Если допустить в данном случае умысел виновного, то либо реальная угроза охраняемым отношениям была, либо ее не было – покушение здесь конструктивно не предусмотрено, в противном случае речь нужно вести про усеченный состав преступления, когда ответственность будет наступать за сам факт нарушения правил. Последнего явно не желал законодатель, формулируя норму. Наконец, квалификация деяния как покушения на ч. 1 ст. 236 УК РФ дает в качестве наказания максимум один год шесть месяцев лишения свободы. Это заметно мяг-

че, чем квалификация по ч. 1 ст. 238 УК РФ (два года лишения свободы) или по ч. 2 ст. 238 УК РФ (при наличии группового преступления, в частности) – до шести лет лишения свободы. Таким образом, примененная правоохранительными органами квалификация еще и ослабляет борьбу с рассматриваемыми общественно опасными деяниями.

Вместе с тем, в приведенном примере усматриваются все признаки состава преступления, предусмотренного ст. 238 УК РФ (при совершении группой лиц по предварительному сговору или организованной группой – п. «а» ч. 2 ст. 238 УК РФ). Исходя из предоставленной пресс-службой ведомства информации, налицо производство, хранение, перевозка в целях сбыта и сбыт товаров и продукции, не отвечающих требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей. Нужно подчеркнуть, что, в отличие от ст. 236 УК РФ, предусмотренное ст. 238 УК РФ деяние, носит умышленный характер (на это обращается внимание и в п. 6 постановления Пленума от 25 июня 2019 г. № 18).

В пользу квалификации содеянного по ст. 238 УК РФ говорит и тот факт, что деятельность виновных была направлена на получение прибыли. Для деяний, предусмотренных ст. 236 УК РФ это нехарактерно либо имеет побочное отношение к коммерческой деятельности.

¹ Егоров И. В Москву поставили 10 млн использованных медицинских перчаток. 15 января 2021 г. URL: <https://rg-ru.turbopages.org/rg.ru/s/2021/01/15/reg-cfo/v-moskvu-postavili-10-mln-ispolzovannyh-medicinskih-perchatok.html> (дата обращения: 05.05.2021).

Так, поставка детям опасного для здоровья питания в школьную столовую должна квалифицироваться по ст. 238 УК РФ, а разовое несоблюдение гигиены при мойке посуды санитарно-эпидемиологических правил в той же школьной столовой – по ст. 236 УК РФ. Если же хозяин учреждения общепита игнорирует санитарно-эпидемиологические правила умышленно, на регулярной основе, что повлекло по неосторожности смерть человека, то речь должна идти о более тяжком преступлении – оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни или здоровья потребителей (п «в» ч. 2 ст. 238, а не ч. 2 ст. 236 УК РФ). Также, например, проведение генетических экспериментов (т.е. деятельность, непосредственно не направленная на извлечение прибыли, хотя конечная ее цель может и быть связана с обогащением) с нарушением санитарно-эпидемиологических правил должно влечь ответственность по ст. 236 УК РФ при наличии иных признаков состава преступления, а поставка генетических лекарств, опасных для жизни или здоровья пациентов (собственно, сбыт товара направлен на извлечение прибыли), должна рассматриваться в разрезе ст. 238 УК РФ.

Положения ст. 238 УК РФ имеют сегодня большое значение для охраны прав пациентов в свете того, что ряд общественно опасных деяний

еще не криминализован, отсутствует единый подход к формулированию уголовно-правовых запретов, связанных с нарушениями при проведении отдельных экспериментов. Показателен здесь казус с осуждением китайских ученых, которые отредактировали ДНК двух человеческих эмбрионов. 30 декабря 2019 г. суд в КНР вынес приговор в отношении Х. Цзянькуя, Ч. Рэнли и Ц. Цзиньжоу. Эти лица были признаны виновными в нарушении правил применения вспомогательных репродуктивных технологий, фальсификации необходимых для проведения эксперимента документов, а также в занятии медицинской практикой без получения статуса врача. В российской действительности, при оказании медицинских услуг ненадлежащего качества, включая затрагивающие генетическую сферу, организатор их предоставления может быть привлечен, при наличии всех признаков состава преступления, по ст. 238 УК РФ (для привлечения к ответственности по ст. 235 УК РФ за незаконное осуществление медицинской деятельности необходимо наличие последствия в виде смерти потерпевшего).

В заключение следует остановиться на необходимости совершенствования имеющейся редакции ст. 236 УК РФ. Дифференциация ответственности по ней в зависимо-

сти от наличия угрозы или причинения реально общественно опасных последствий послужит развитием принципа справедливости (будет различное наказание в зависимости от того, наступили ли общественно опасные последствия или нет), а также снизит накал дискуссии относительно обозначения формы вины в каждом из деяний, предусмо-

тренном рассматриваемой статьей. Представляется, так называемый «состав реальной опасности» должен остаться в ч. 1 ст. 236 УК РФ, а деяние, повлекшее по неосторожности массовое заболевание или отравление людей – в ч. 2 той же статьи. Соответственно, имеющиеся ч. 2 и 3 должны будут стать частями 3 и 4.

Е.Г. Лиходаев,

доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук, доцент

ПРЕКРАЩЕНИЕ УГОЛОВНОГО ДЕЛА В СВЯЗИ С ПРИМЕНЕНИЕМ СУДЕБНОГО ШТРАФА: ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

В 2016 году в российском уголовном судопроизводстве появился институт прекращения уголовного дела в связи с применением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа. В частности, в порядке ст. 25.1 УПК РФ, суд по результатам рассмотрения ходатайства, поданного следователем с согласия руководителя следственного органа либо дознавателем с согласия прокурора, вправе прекратить уголовное дело или уголовное преследование в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести, если это лицо возместило ущерб или иным образом загладило причиненный преступлением вред. Ходатайство подлежит рассмотрению в порядке, предусмотренном гл. 51.1 УПК РФ.

Согласно данным судебной статистики в 2017 году в суд было направлено 9 142 ходатайств о прекращении уголовного дела в связи с применением судебного штрафа (8 583 из них были удовлетворены судом), в 2020 году было 35 919 ходатайств (32 422 из них были удовлетворены судом)¹. Таким образом, наблюдается рост, как общего количества, так и числа удовлетворенных, ходатайств о прекращении уголовного дела в связи с применением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа в четыре раза. Все это свидетельствует о востребованности данного вида освобождения от уголовной ответственности, как у органов пред-

¹ Судебная статистика по делам, рассматриваемым федеральными арбитражными судами, федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. М., 2009-2021. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=5> (дата обращения: 14.11.2021).

варительного расследования, так и подозреваемых, обвиняемых в совершении преступления.

Однако следует отметить, что процедура рассмотрения судом такого ходатайства уголовно-процессуальным законом регламентирована лишь в общих чертах. Только благодаря разъяснениям Верховного Суда РФ становится ясным, что при рассмотрении ходатайства о прекращении уголовного дела с назначением судебного штрафа суд проверяет обоснованность обвинения (подозрения), подтвержденного доказательствами, размер ущерба или иного причиненного преступлением вреда, а в материалах должны содержаться достаточные сведения, позволяющие принять итоговое решение о прекращении уголовного дела¹.

В то же время, с точки зрения ряда авторов, это «не исключает судебные ошибки, источник которых кроется, прежде всего, в недостаточной законодательной регламентации процедуры расследования и судебного рассмотрения дел с назначением судебного штрафа»². При

этом А.Г. Маркелов и В.Я. Саливаров указывают на то, что законодатель устанавливает лишь минимальные пределы доказывания через новые механизмы оперативного разрешения уголовных дел с помощью компромиссов³. Однако, например, по мнению А.В. Ливенцева, направление уголовного дела с ходатайством о его прекращении в порядке ст. 25.1 УПК РФ должно быть только после полного и объективного расследования⁴.

На состоявшейся в декабре 2020 года коллегии Генеральной прокуратуры РФ обсуждались вопросы осуществления прокурорского надзора за законностью при прекращении производства по уголовному делу связи с применением судебного штрафа. При этом отмечено увеличение количества нарушений уголовного и уголовно-процессуального законодательства на всех стадиях уголовного судопроизводства. Как наиболее часто встречающиеся нарушения отмечены случаи применения судебного штрафа без

вания // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. 2021. № 2. С. 36.

³ Маркелов А.Г., Саливаров В.Я. Уголовный процесс как доказательственный компромисс при прекращении уголовного дела или уголовного преследования в связи с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа // *Oeconomia et Jus*. 2016. № 4. С. 52.

⁴ Ливенцева А.В. Прекращение уголовного дела или уголовного преследования в отношении несовершеннолетнего в связи с назначением ему судебного штрафа // Уголовно-процессуальная охрана прав и законных интересов несовершеннолетних. 2018. № 1 (5). С. 87–93.

¹ Обзор судебной практики освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа (статья 762 УК РФ), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 10 июля 2019 г. // Верховный Суд Российской Федерации. М., 2021. URL: <http://www.vsrif.ru/documents/thematics/28088/> (дата обращения: 14.11.2021).

² Кириллова Н.П., Каматесов П.А. Процессуальные проблемы освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа на стадии предварительного расследо-

соблюдения установленных законодателем условий (при непризнании подозреваемыми и обвиняемыми своей вины, частичном возмещении причиненного ущерба и др.). Кроме того, указано на имеющиеся случаи занижения квалификации содеянного, необоснованной передачи уголовного дела по подставности из органа дознания следователю, и, как следствие, направление ходатайства в суд без согласования прокурором¹.

В данном случае возрастает роль прокурорского надзора в обеспечении законности прекращения уголовного дела в связи с применением судебного штрафа. Однако об эффективности надзора можно в полной мере говорить лишь применительно к расследованию в форме дознания, где прокурор, прежде чем дать согласие дознавателю на обращение в суд, имеет возможность изучить материалы уголовного дела, оценить законность и полноту проведенного расследования. Полномочий прокурора при направлении следственным аппаратом ходатайства о прекращении уголовного дела в связи

с применением судебного штрафа явно недостаточно.

Законодатель не предусмотрел реальных средств прокурорского надзора за законностью процедуры прекращения уголовного дела при наличии соответствующего ходатайства следователя (что является исключением из общего порядка прекращения производства по уголовному делу). При направлении следователем ходатайства о прекращении уголовного дела в связи с применением судебного штрафа прокурор фактически лишь уведомляется о направлении материалов и назначении судебного заседания. В данном случае у него нет реальной возможности оценить соблюдение условий для принятия решения о прекращении уголовного дела (правильность квалификации содеянного, достаточность доказательственной базы, размер причиненного вреда и реальность его возмещения, добровольность согласия обвиняемого) до направления уголовного дела в суд. В анализируемой ситуации у прокурора отсутствует возможность реализовать основополагающие полномочия в сфере осуществления надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, таких как возвращение дела для производства дополнительного расследования. Все это не позволяет обеспечить в полной мере ни права потерпевших, ни

¹ В Генпрокуратуре России прошла коллегия по вопросам состояния законности при применении института освобождения от уголовной ответственности с назначением меры в виде судебного штрафа // Генеральная прокуратура Российской Федерации. М., 2003-2021. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=57130747> (дата обращения: 14.11.2021).

права подозреваемых или обвиняемых, защитить законные интересы государства.

Исходя из анализа действующего законодательства, можно говорить о том, что фактически прокурорский надзор на досудебных стадиях уголовного судопроизводства при прекращении производства по уголовному делу в связи с применением судебного штрафа сведен к минимуму, а деятельность прокурора приобретает существенное значение лишь в рамках участия в судебных заседаниях. В Обзоре Верховного Суда РФ от 10 июля 2019 года участие прокурора в рассмотрении ходатайства о прекращении уголовного дела с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа признается обязательным (при этом следует отметить, что в соответствии ч. 4 ст. 446.2 УПК РФ неявка прокурора без уважительных причин, своевременно извещенного о времени судебного заседания, не является препятствием для рассмотрения ходатайства). При данных обстоятельствах в судебном заседании прокурором уже не могут быть реализованы полномочия по возвращению уголовного дела для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения и переквалификации преступления.

Основным способом решения этой проблемы, который пред-

лагается учеными, в частности А.Л. Аристархов¹, Я.А. Климова², А.П. Кругликов³, это предусмотреть в уголовно-процессуальном законодательстве необходимость согласования ходатайства следователя о прекращении уголовного дела в связи с применением судебного штрафа с прокурором перед его направлением в суд.

Однако представляется более правильным согласиться с позицией ряда авторов, расценивающих постановление о возбуждении перед судом ходатайства в порядке ст. 25.1 УПК к итоговым процессуальным документам на стадии предварительного расследования⁴.

В данном случае, по нашему мнению, по аналогии с окончани-

¹ Аристархов А.Л. Возможности усиления позиции прокурора при применении института судебного штрафа // Законность. 2019. № 9 (1019). С. 27.

² Климова Я.А. Полномочия прокурора на завершающем этапе досудебного производства, оканчивающемся прекращением уголовного дела в связи с назначением судебного штрафа // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2017. № 4 (43). С. 87–92.

³ Кругликов А.П. Роль прокурора в прекращении уголовного дела или уголовного преследования в связи с освобождением от уголовной ответственности и назначением судебного штрафа // Законность. 2017. № 5 (991). С. 39.

⁴ Кириллова Н.П., Каматесов П.А. Процессуальные проблемы освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа на стадии предварительного расследования // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. 2021. № 2. С. 34–43; Багаутдинов Ф.Н., Хайдаров А.А. Роль и полномочия прокурора в механизме реализации положений уголовно-процессуального закона о судебном штрафе // Российская юстиция. 2018. № 10. С. 19.

ем предварительного следствия при производстве о применении принудительных мер медицинского характера и другими итоговыми решениями, необходимо предусмотреть обязанность следователя направлять прокурору материалы уголовного дела с постановлением о возбуждении судом ходатайства о прекращении уголовного дела в связи с применением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа. При этом прокурор по аналогии с ч. 5 ст. 439 УПК РФ в течении 10 суток, принимает одно из следующих решений: либо утверждает постановление следователя и направляет уголовное дело в суд, либо возвращает уголовное дело следователю для производства дополнительного расследования (по мнению автора аналогичный порядок должен быть предусмотрен законом и при направлении дела в суд для применения принудительных мер воспитательного характера).

Таким образом, направление уголовного дела в суд для прекращения в связи с применением судебного штрафа возможно будет лишь после проведения предварительного расследования в полном объеме, в ходе которого будут установлены все обстоятельства, подлежащие доказыванию (ст. 73 УПК РФ). У прокурора появится возможность оценить квалификацию преступления, проверить законность производства

всех следственных действий и принятия всех процессуальных решений по уголовному делу, установить выполнение всех условий для прекращения уголовного дела в связи с применением меры уголовно-правового характера. Представляется, что в данной ситуации дело должно направляться в суд в отношении лица уже имеющего статус обвиняемого (следует согласиться с мнением ряда авторов, что при производстве дознания вынесение дознавателем постановления о возбуждении перед судом ходатайства о прекращении уголовного дела должно изменять статус лица на обвиняемого¹, а судебное рассмотрение ходатайства должно происходить с проведением полноценного судебного следствия. В случае же, если суд придет к выводу, что оснований для прекращения уголовного дела и применения судебного штрафа нет, то уголовное дело должно быть возвращено прокурору для составления обвинительного заключения или обвинительного акта.

Данные изменения уголовно-процессуального законодательства позволят прокурору обеспечить и защитить как интересы правосудия, права и свободы потерпевших

¹ Кириллова Н.П., Каматесов П.А. Процессуальные проблемы освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа на стадии предварительного расследования // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. 2021. № 2. С. 34–43.

от преступлений, так и права и законные интересы лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, на что ориентирует Генеральный прокурор РФ в своем приказе¹ при осуществлении прокурорского надзора за законностью прекращения производства по уголовному делу.

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 17 сентября 2021 г. № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Генеральная прокуратура Российской Федерации. М., 2003-2021. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/documents?item=65415051> (дата обращения: 14.11.2021).

А.В. Хрусталеv,

начальник отдела по надзору за исполнением закона
об оперативно-розыскной деятельности прокуратуры
Саратовской области

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ. СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ

Вопрос обеспечения законности международно-правового сотрудничества в настоящее время как никогда актуален. В первую очередь это связано с необходимостью функционирования действенного механизма взаимодействия государств по самым разным направлениям деятельности. Особое место в вопросах сотрудничества занимает совместная работа по противодействию преступности, приобретающей международный, транснациональный характер. Ключевая роль в данном направлении в России отведена органам прокуратуры.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральная прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Федерации.

В настоящее время порядок осуществления международного сотрудничества органами и организациями прокуратуры Российской Федерации определен соответствующим приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 03.06.2020 № 297 «О порядке осуществления международного сотрудничества органами

и организациями прокуратуры Российской Федерации»

Сотрудничество с компетентными органами иностранных государств, а также с международными органами и организациями является одним из приоритетных направлений деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В частности, Генеральная прокуратура Российской Федерации принимает активное участие в мероприятиях, проводимых по линии Организации Объединенных Наций (ООН), Совета Европы, Содружества Независимых Государств (СНГ), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), объединения Федеративной Республики Бразилии, Российской Федерации, Республики Индии, Китайской Народной Республики и Южно-Африканской Республики (БРИКС), а также международных неправительственных организаций (Международная ассоциация прокуроров).

Представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации в составе российских делегаций принимают участие в работе сессий и рабочих групп органов и профильных структур:

- ООН (Комиссия по наркотическим средствам, Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию, конференция государств - участников Конвенции ООН против транснаци-

ональной организованной преступности и Конвенции ООН против коррупции);

- Совета Европы (Европейский комитет по проблемам преступности и подчиненный ему Комитет экспертов по действию европейских конвенций о сотрудничестве по уголовным делам, Консультативный совет европейских прокуроров);

- БРИКС (антикоррупционная и антитеррористическая рабочие группы).

Успешно осуществляется международное сотрудничество Генеральной прокуратуры Российской Федерации на многосторонней основе в рамках Координационного совета генеральных прокуроров государств - участников СНГ (КСГП).

На базе Университета прокуратуры Российской Федерации (ранее - Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации) с 1995 года функционирует Научно-методический центр КСГП, которым обеспечена подготовка и направление в генеральные прокуратуры государств - участников СНГ методических пособий по борьбе с преступностью на территории СНГ.

Сотрудничество с компетентными органами иностранных государств осуществляется как в рамках участия в мероприятиях международного характера, так и в формате двустороннего взаимодействия.

В соответствии с международными договорами и российским законодательством Генеральная прокуратура Российской Федерации является компетентным органом по вопросам выдачи и оказания правовой помощи по уголовным делам, а также по вопросам принятия и передаче Российской Федерацией лиц, страдающих психическими расстройствами, в отношении которых имеется решение суда о применении принудительных мер медицинского характера.

Кроме того, российское законодательство предусматривает возможность международного сотрудничества в отсутствие международных договоров - на условиях взаимности. Генеральная прокуратура Российской Федерации имеет исключительные полномочия в сфере выдачи.

Не менее значительным является международное сотрудничество Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сфере оказания правовой помощи по уголовным делам. Важнейшим направлением этой работы сегодня является сотрудничество с зарубежными коллегами в вопросах розыска, ареста, конфискации и возврата из-за рубежа имущества, добытого преступным путем. Генеральная прокуратура Российской Федерации - субъект международного сотрудничества не только в области уголовного су-

допроизводства (правовой помощи в широком смысле), но и правоохранительного (полицейского) содействия и является компетентным органом по международным договорам и межправительственным соглашениям о сотрудничестве в борьбе с преступностью. Кроме того, главой 29.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Генеральная прокуратура Российской Федерации определена одним из компетентных органов по вопросам оказания правовой помощи по делам об административных правонарушениях¹.

Обеспечение законности при осуществлении международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства в целом и в вопросах выдачи (экстрадиции) в особенности как наиболее сложном и важном его механизме трудно переоценить. Это обусловлено тем, что речь идет о соблюдении не только национального законодательства, но и многочисленных международных конвенций и договоров, о взаимоотношениях суверенных независимых государств.

Неукоснительное обеспечение законности способствует эффективности международного сотрудничества в борьбе с преступностью, развитию долгосрочных отношений

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://epg.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/international-cooperation> (дата обращения: 29.10.2021).

между договаривающимися государствами¹.

Успешная борьба с интернациональной преступностью (особенно в ее новых проявлениях) невозможна без совместных усилий различных государств.

В этой связи существенное значение в международном сотрудничестве по борьбе с преступностью имеют правильно поставленная организация работы и неуклонное соблюдение норм международного права, уголовно-процессуального законодательства, приказов, указаний и инструкций. От оперативности и качества работы каждого прокурора, участвующего в подготовке и рассмотрении запросов о выдаче и оказании правовой помощи по уголовным делам, от его инициативы и стремления к профессиональному совершенствованию во многом зависит эффективность участия органов прокуратуры в антикриминальном сотрудничестве².

С целью упорядочения работы органов прокуратуры и обеспечения законности в сфере междуна-

родно-правового сотрудничества Генеральным прокурором Российской Федерации изданы соответствующие организационно-распорядительные документы.

Например, указание Генерального прокурора Российской Федерации от 05.03.2018 116/35 «О порядке работы органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам выдачи лиц для уголовного преследования или исполнения приговора» ориентировано на обеспечения выполнения международных обязательств и реализации прав Российской Федерации, вытекающих из международных договоров и законодательства Российской Федерации по вопросам выдачи лиц для уголовного преследования или исполнения приговора.

Порядок организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам оказания правовой помощи по уголовным делам определен указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2020 № 23/35 «О порядке организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам оказания правовой помощи по уголовным делам».

Следует отметить, что институт международно-правового сотрудничества не статичен, его развитие обусловлено как возникновением правоотношений в новых сферах,

¹ Обеспечение законности при экстрадиции: научно-методическое пособие Е. В. Быкова и др. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2009. С. 3.

² Участие органов прокуратуры Российской Федерации в международном сотрудничестве по вопросам выдачи и правовой помощи по уголовным делам: сборник методических и информационных материалов / под общей ред. заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А. Г. Звягнечева. М.: Генеральная прокуратура Российской Федерации, 2011. С. 5.

так необходимостью более четкой правовой регламентации межгосударственных сношений с целью разработки эффективных механизмов взаимодействия. Указанному способствует заключение многосторонних, двухсторонних международных договоров, соглашений имплементация норм международного права в национальное законодательство.

Увеличение количества международных договоров, конвенций и соглашений свидетельствует о возрастающей роли института международно-правового сотрудничества.

Усложняющаяся ситуация с международной преступностью настоятельно требует иного, качественно нового уровня сотрудничества, в том числе в вопросах выдачи, а это подразумевает сближение законодательства, выработку конкретных форм и программ совместных действий, обобщение исполнения соответствующих договоров.

Любой вид международного сотрудничества требует от его участников знания и соблюдения определенных правил:

- международных стандартов взаимодействия государств - участников международного сотрудничества;
- конституционных принципов своего государства, защищающих основные права граждан, своего государства;

- границ допустимого действия национального законодательства и условий ограничения его действия при международном сотрудничестве¹.

Все эти компоненты стали реальностью с момента вступления УПК РФ в силу².

Термин «международное сотрудничество в сфере уголовного судопроизводства» впервые закреплён в названии самостоятельной части 5 УПК РФ. При этом законодатель, хотя и не раскрывает сущности этого понятия, но определяет основные направления данного сотрудничества: взаимодействие в рамках запросов об оказании правовой помощи (ст. 453–457 УПК РФ); осуществление уголовного преследования (ст. 458 –459 УПК РФ); выдача лица для уголовного преследования или исполнения приговора (ст. 460 – 468 УПК РФ); передача лиц для отбывания наказания (ст. 469–472 УПК РФ).

Основываясь на положениях УПК РФ, международное сотрудничество в сфере уголовного процесса можно определить как осуществляемую на основе действующих норм международного и внутригосударственного законодательства или в со-

¹ Мельникова Э.Б. Международное сотрудничество в сфере уголовной юстиции. М., 2003. С. 6.

² Обеспечение законности при экстрадиции: научно-методическое пособие Е.В. Быкова и др. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2009. С. 4.

ответствии с принципом взаимности согласованную деятельность двух или более государств в лице своих-компетентных органов и должностных лиц, а также международных организаций, реализуемую путем получения и оказания правовой помощи, выдачи (экстрадиции) лиц, осуществления уголовного преследования, а также передачи осужденных для исполнения наказаний в целях достижения назначения уголовного судопроизводства¹.

В текущем году полномочия органов прокуратуры в сфере международно-правового сотрудничества расширены. Генеральной прокуратуре Российской Федерации переданы полномочия Министерства юстиции Российской Федерации по представительству и защите интересов России в Европейском Суде по правам человека и других международных судебных инстанциях

Так, Федеральным законом от 01.07.2021 № 265-ФЗ в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» внесены изменения. За Генеральной прокуратурой Российской Федерации закреплены функции по обеспечению представительства и защиты интересов Российской Федерации

¹ Смирнова П.А. Понятие и содержание международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства как одно из направлений международной борьбы с преступностью. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/42347-ponyatie-soderzhanie-mezhdunarodnogo-sotrudnichestva-sfere-ugolovno-go-sudoproizvodstva>

в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах), в том числе в Европейском Суде по правам человека, Суде Евразийского экономического союза и Экономическом Суде Содружества Независимых Государств, определен порядок их реализации.

В этих целях Федеральным законом регламентировано образование в Генеральной прокуратуре Российской Федерации на правах структурного подразделения зарубежного аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Указанное подразделение наделено полномочиями: по обеспечению взаимодействия федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления при представлении позиции Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах); по созданию рабочих групп из представителей федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; по привлечению российских и ино-

странных организаций, адвокатов, экспертов и иных специалистов к участию в обеспечении защиты интересов Российской Федерации; по формированию позиции Российской Федерации по рассматриваемому делу и представлению этой позиции в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах).

В связи с принятием данного Федерального закона, а также во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 05.07.2021 № 402 «Вопросы обеспечения представительства и защиты интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах)» Генеральным прокурором Российской Федерации 09.07.2021 издан приказ № 398 «Об отдельных вопросах деятельности Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека». Право-

вое и организационное обеспечение деятельности Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека возложено на управление по обеспечению деятельности Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде о правах человека Главного управления международно-правового сотрудничества.

Таким образом, реализация полномочий органов Российской Федерации прокуратуры в сфере международно-правового сотрудничества находятся в активной стадии развития.

Наделение Генеральной прокуратуры Российской Федерации функциями по обеспечению представительства и защиты интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах свидетельствует об эффективности её работы в рамках реализации уже имевшихся полномочий и направленно на обеспечение законности не только на национальном, но и международном уровне.

К СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА



В.В. Аржанов,

доцент кафедры административного и муниципального права
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук, доцент

СОСТАВ И СТРУКТУРА АППАРАТА КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ

219

Данное исследование посвящено правовым основам формирования структуры аппарата КДНиЗП. Для того чтобы раскрыть состав и структуру аппарата комиссий, мы считаем необходимым рассмотреть вопросы его формирования, состав руководства, порядок замещения должностей и количество входящих в его состав специалистов.

Федеральный закон от 24.07.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹ (далее – Федеральный закон от 24.07.1999 № 120-ФЗ) устанавливает порядок формирования, деятельности и отчетности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДНиЗП, Комиссий). При этом названные вопросы регулиру-

¹ См: Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон РФ от 24.07.1999 № 120-ФЗ (в ред. от 24.04.2020) // СЗ РФ. 1999. № 26, ст. 3177.

ются не только федеральными нормативными правовыми актами но и правовыми актами субъектов РФ (ст. 11).

Постановление Правительства РФ от 06.11.2013 № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав»¹ (далее – Положение о КДНиЗП от 06.11.2013 № 995) закрепляет, что вопросы создания и деятельности КДНиЗП могут регулироваться на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Законы субъектов Российской Федерации могут наделять органы местного самоуправления полномочиями по созданию Комиссий (п. 1 Положения). Наделение муниципалитетов указанными полномочиями зависит от модели организации системы КДНиЗП в субъекте Федерации.

Федеральный закон от 24.07.1999 № 120-ФЗ и Положение о КДНиЗП от 06.11.2013 № 995 предусматривают две модели организации системы КДНиЗП на территории субъекта Российской Федерации. Первая модель предполагает, что высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации создаются территориальные КДНиЗП,

¹ См.: Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: постановление Правительства РФ от 06.11.2013 № 995 (в ред. от 10.02.2020) // СЗ РФ. 2013. № 45, ст. 5829.

которые действуют на территории муниципальных образований. Вторая модель предусматривает передачу органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий по созданию КДНиЗП, порядок создания и деятельности этих комиссий на территории муниципальных образований определяется законами субъектов Федерации.

Первая модель реализуется только в отдельных регионах, таких как Санкт-Петербург, Свердловская и Калужская области². В данных регионах КДНиЗП создается органами субъектами РФ, на местах (в муниципальных образованиях) формируются территориальные Комиссии, их аппараты являются составной частью государственных органов исполнительной власти субъектов РФ. Вторая модель, в настоящее

² См.: О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав : закон Санкт-Петербурга от 08.05.2007 № 160-32 (в ред. от 24.06.2021) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 20007. № 16; Положение о территориальных комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав, обеспечение деятельности которых осуществляют администрации управленческих округов Свердловской области: утв. Постановлением Правительства Свердловской области от 04.02.2021 № 51-ПП // Официальный интернет-портал правовой информации Свердловской области. URL: <http://www.pravo.gov66.ru> (дата обращения: 20.07.2021); Положение о комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав на территории муниципальных образований Калужской области: утв. Постановлением Правительства Калужской области от 22.06.2018 № 371 (в ред. от 31.05.2021) // Сайт «Газеты Калужской области «Весть»». URL: <http://www.vest-News.ru> (дата обращения: 20.07.2021).

время реализуется в большинстве регионов, в которых принимаются законы субъектов РФ о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию и организации деятельности КДНиЗП¹.

В некоторых регионах реализуется смешанная модель. Например, систему КДНиЗП Калининградской области составляют: 1) комиссия при Правительстве области (областная комиссия); 2) на территориях муниципальных образований осуществляют свою деятельность либо территориальные Комиссии, созданные Правительством Калининградской области, либо Комиссии, созданные органами местного самоуправления Калининградской области, в случае наделения данных органов государственными

¹ См.: О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре и наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по созданию и осуществлению деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав : закон ХМАО – Югры от 12.10.2005 № 74-оз (в ред. от 28.05.2020) // СПС «КонсультантПлюс»; Об организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в Саратовской области и наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав : закон Саратовской области от 05.08.2014 № 89-ЗСО (в ред. от 25.02.2021) // СПС «КонсультантПлюс»; О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав во Владимирской области : закон Владимирской области от 02.10.2017 № 80-ОЗ // Владимирские ведомости. 2017. 7 окт.

полномочиями². При этом независимо от модели организации системы КДНиЗП, основная нагрузка по регулированию деятельности Комиссии ложится на субъекты Федерации. Анализ регионального и муниципального законодательства показывает, что основной массив правовых актов в рассматриваемой сфере касается вопросов создания и деятельности областных и муниципальных КДНиЗП, однако вопросам организации и деятельности аппарата КДНиЗП законодатель также уделяет внимание.

В России осуществляется трехуровневое правовое регулирование формирования и деятельности аппарата КДНиЗП.

На федеральном уровне пп. 7(1), 7(2) и 7(3) Положения о КДНиЗП от 06.11.2013 № 995 закрепляют вопросы обеспечения деятельности региональных и территориальных (муниципальных) Комиссий. При этом п. 2 названного Положения устанавливает, что для обеспечения деятельности региональных (областных) и территориальных (муниципальных) Комиссий могут создаваться отделы или другие

² См. ст. 4 Закона Калининградской области от 31.03.2005 № 528 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области государственными полномочиями Калининградской области в сфере организации работы комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав» (в ред. от 27.08.2020) (Российская газета («Запад России»), 2005. 6 апр.).

структурные подразделения в составе исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления.

Опираясь на указанную федеральную норму, субъекты Федерации принимают правовые акты, которые регулируют создание и деятельность аппарата КДНиЗП, а при делегировании данных полномочий на местный уровень в систему правового регулирования включаются еще и органы местного самоуправления.

В соответствии с федеральным законодательством в составе исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления создаются структурные подразделения, которые занимаются обеспечением деятельности КДНиЗП. Они могут создаваться в виде отделов, управлений или секторов.

На региональном уровне практически во всех субъектах Федерации аппарат КДНиЗП является структурным подразделением правительства или администрации региона. На муниципальном уровне прослеживается аналогичная ситуация, т. е. аппарат КДНиЗП является структурным подразделением администрации муниципального образования.

Так, в октябре 2021 года Центром научно-методического обе-

спечения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних СГЮА совместно с Министерством просвещения РФ был проведен социологический опрос в 69 субъектах Российской Федерации. В нем приняли участие сотрудники более чем 1100 КДНиЗП регионального и муниципального уровней. Опрос показал, что менее чем для 3 % респондентов аппарат комиссий является самостоятельным государственным (муниципальным) органом или казенным учреждением¹.

Формирование аппарата КДНиЗП в качестве структурного подразделения регионального исполнительного органа государственной власти или местного самоуправления автоматически решает ряд важных вопросов его документационного, информационного, материально-технического и транспортного обеспечения, замещения вакантных должностей и организации работы сотрудников аппарата.

Поскольку аппараты региональных или муниципальных КДНиЗП выступают составной частью региональных или местных исполнительных органов, их структура определяется внутренними правовыми актами. Последние, как правило, ограничиваются констатацией того,

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00686 // Личный архив автора.

что сектор или отдел по обеспечению деятельности комиссии является структурным подразделением соответствующего органа. Обычно аппарат комиссии не имеет сложной структуры и состоит из начальника и сотрудников¹.

Однако в некоторых муниципалитетах аппарат КДНиЗП может состоять из отделов или секторов. Например, в Саратове в городской аппарат (отдел) Комиссии входят аппараты (сектора) комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при администрациях районов города², т.е. городской аппарат КДНиЗП состоит из 6 секторов – по количеству районов в городе.

Так же, как и определение структуры аппарата Комиссии, вопросы установления численностью сотрудников регулируются внутренними правовыми актами.

¹ См.: Об отделе по обеспечению деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Иркутской области : приказ аппарата губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области от 29.04.2011 № 10-пра (в ред. от 28.09.2017) // СПС «КонсультантПлюс»; Об утверждении положения о секторе по обеспечению деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Павловского муниципального округа Нижегородской области и должностных инструкций сотрудников сектора : постановление администрации Павловского муниципального округа Нижегородской области от 01.03.2021 № 193 // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: п.5.1. «Положения об аппарате (отделе) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Администрации города Саратова». утв. Постановлением Мэра города Саратова от 16.03.2006 № 128 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 25.08.2021).

Так, например, в Иркутской области предельная штатная численность отдела комиссии составляет 4 единицы³. В то время как в Одинцовском городском округе Московской области численность сотрудников аппарата составляет 13 единиц, в Орехово-Зуевском городском округе – 11. И ни в одном городском округе Московской области нет аппарата комиссии численностью менее 3 человек⁴. В то же время анализ приведенного выше опроса показал, что деятельность 22 % региональных и 28 % муниципальных комиссий обеспечивает только один сотрудник.

Логика подсказывает, что численность сотрудников аппарата КДНиЗП должна привязываться к численности несовершеннолетнего населения, постоянно проживающего на соответствующей территории. Однако, по нашему мнению, основным критерием, обуславливающим численность сотрудников

³ См. п. 3 Приказа аппарата губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области от 29.04.2011 № 10-пра «Об отделе по обеспечению деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Иркутской области» (в ред. от 28.09.2017) (СПС «КонсультантПлюс»).

⁴ См. п. 1 Постановления губернатора Московской области от 22.05.2020 № 252-ПГ «Об установлении численности работников структурных подразделений администраций городских округов Московской области, обеспечивающих деятельность комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав городских округов Московской области» (в ред. от 13.10.2020) (Информационный вестник Правительства МО. 2020. 16 нояб.).

аппарата КДНиЗП, является размер средств, заложенных в бюджете на содержание аппарата. После определения структуры и численности аппарата КДНиЗП завершающим этапом его формирования является замещение должности руководителя аппарата и рядовых сотрудников.

В большинстве субъектов председатель областной или республиканской КДНиЗП не является руководителем аппарата Комиссии. Им может быть руководитель аппарата высшего органа исполнительной власти (правительства или администрации) либо лицо, назначенное на должность начальника аппарата Комиссии.

Например, в Калининградской области Председателем областной Комиссии является заместитель председателя Правительства Калининградской области, курирующий вопросы социальной политики¹. В то время как служебную деятельность аппарата координирует руководитель аппарата правительства².

В Еврейской автономной области управление (аппарат) воз-

главляет начальник управления, назначаемый на должность и освобождаемый от должности губернатором области³. При этом он не является председателем КДНиЗП.

Тем не менее, хоть и не часто, но встречаются случаи, когда на региональном уровне аппарат КДНиЗП субъекта Российской Федерации возглавляет председатель или ответственный секретарь областной Комиссии. Например, в Ставропольском крае деятельность отдела (аппарата) координируется председателем КДНиЗП, который замещает должность заместителя председателя Правительства Ставропольского края⁴. В то время как в Курской области отдел (аппарат) возглавляет начальник отдела, являющийся от-

от 02.09.2020) (Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.07.2021)).

³ См. п. 6 «Положения об управлении семейной политики и обеспечении деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при правительстве Еврейской автономной области» (утв. Постановлением губернатора ЕАО от 23.12.2016 № 287 (в ред. от 20.01.2021)) (Сборник правовых актов Еврейской автономной области и иной официальной информации. URL: <http://№па79.eao.ru> (дата обращения: 20.07.2021)).

⁴ См. п. 6 «Положения об отделе по обеспечению деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Ставропольского края аппарата Правительства Ставропольского края» (утв. Постановлением губернатора Ставропольского края от 27.04.2020 № 171 (в ред. от 14.01.2021)) (Официальный интернет-портал правовой информации Ставропольского края. URL: www.pravo.stavregio№.ru (дата обращения: 20.07.2021)).

¹ См. п. 3 ст. 6 Закона Калининградской области от 09.04.2004 № 382 «О комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав» (в ред. от 13.07.2020) (Российская газета (Запад России). 2004. 3 июня).

² См. п. 3 «Положения об аппарате по обеспечению деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Калининградской области» : утв. Постановлением Правительства Калининградской области от 23.04.2015 № 229 (в ред.

ветственным секретарем Комиссии, назначаемым на должность и освобождаемым от должности губернатором Курской области¹.

Как уже говорилось выше, при передаче полномочий на местный уровень аппарат муниципальных КДНиЗП, как правило, выступает структурным подразделением местной администрации. Таким образом, в своей деятельности он подотчетен главе администрации (главе муниципального образования). При этом непосредственное руководство им осуществляет председатель местной КДНиЗП, который обычно замещает должность заместителя главы по социальным вопросам. Такое положение закреплено в большинстве муниципальных образований, например, в Положении об Отделе по обеспечению деятельности комиссии администрации города Оренбурга², Распоряжении Администрации города Тюмени³ и т.д.

¹ См. п. 5.1 «Положения об отделе Администрации Курской области по обеспечению деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав» (утв. Постановлением губернатора Курской области от 02.10.2012 № 378-пг (в ред. от 22.12.2020)) (Курская правда. 2012. 13 окт.).

² См.: Об утверждении Положения об отделе по обеспечению деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав администрации города Оренбурга : решение Оренбургского городского Совета от 28.06.2011 № 228 (в ред. от 17.06.2016) // Вечерний Оренбург. 2011. 13 июля.

³ См.: О секторе по обеспечению деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав Администрации города Тюмени : распоряжение Администрации города Тюме-

При этом в некоторых муниципалитетах начальником аппарата является специальное лицо, назначенное на данную должность, а не председатель КДНиЗП. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре отдел по обеспечению деятельности муниципальной комиссии возглавляет начальник отдела, назначаемый на должность и освобождаемый от должности главой Ханты-Мансийского района. Поскольку отдел является структурным органом администрации Ханты-Мансийского района, он подчинен главе Ханты-Мансийского района, непосредственно координируется и курируется заместителем главы Ханты-Мансийского района по социальным вопросам, председателем комитета по образованию⁴. Аналогичная ситуация имеет место в городе Рязани и городе Судак Республики Крым⁵.

Рядовые сотрудники аппарат Комиссии как на региональном, так

ни от 17.10.2019 № 904 // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См. пп. 1.1, 1.3, 5.1 «Положения об отделе организационного обеспечения деятельности муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав администрации Ханты-Мансийского района (утв. Распоряжением Администрации Ханты-Мансийского района от 20.03.2019 № 278-р) (СПС «КонсультантПлюс»).

⁵ См. пп. 2.2 и 2.3 «Положения об аппарате комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав администрации города Рязани» (утв. Постановлением Администрации города Рязани от 07.02.2011 № 433 (в ред. от 21.06.2021)) (СПС «КонсультантПлюс»); п. 1 раздела 4 «Положения о секторе по обеспече-

и на муниципальном уровне назначаются на должность приказом руководителя органа, в котором функционирует аппарат КДНиЗП. При этом их кандидатуры, как правило, предлагаются руководителем аппарата Комиссии или согласовываются с ним.

Например, п. 9 Положения об аппарате КДНиЗП в Калининградской области закрепляет, что «в структуру Аппарата входят консультант и главный специалист, которые назначаются на должность и освобождаются от должности приказом первого заместителя Председателя Правительства Калининградской области – Руководителя аппарата Правительства Калининградской области по согласованию с председателем комиссии»¹.

На муниципальном уровне прослеживается аналогичная ситуация. В Рязани работники Аппарата назначаются на должность и освобождаются от нее главой администрации г. Рязани по представлению начальника отдела после согласо-

нию деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав администрации города Судака» (принято Решением Судакского горсовета Республики Крым от 24.08.2018 № 817) (СПС «КонсультантПлюс»).

¹ Положение об аппарате по обеспечению деятельности комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Калининградской области : утв. Постановлением Правительства Калининградской области от 23.04.2015 № 229 (в ред. от 02.09.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.07.2021).

вания с заместителем главы администрации, в соответствии с квалификационными требованиями, предусмотренными действующим федеральным законодательством, законодательством Рязанской области и действующими муниципальными правовыми актами².

Таким образом, на основании проведенного анализа правового регулирования состава и структуры аппарата КДНиЗП можно заключить, что в субъектах Федерации отсутствует единый подход к его нормативному закреплению. Это продиктовано федеральным устройством Российской Федерации и, как следствие, необходимостью учитывать региональные особенности, а также отсутствием потребности в унификации законодательства в данной сфере.

² См. п. 2.4 «Положения об аппарате комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав администрации города Рязани» (утв. Постановлением Администрации города Рязани от 07.02.2011 № 433 (в ред. от 21.06.2021)) (СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 25.08.2021)).

Е.Н. Быстряков,

доцент кафедры криминалистики Саратовской государственной
юридической академии, кандидат юридических наук

И.В. Усанов,

доцент кафедры криминалистики Саратовской государственной
юридической академии, кандидат юридических наук

КРИМИНАЛИСТИЧЕСКАЯ ИНЦИДЕНТОЛОГИЯ: НАЧАЛО ФОРМИРОВАНИЯ

Познавательная деятельность следователя осуществляется подчас в весьма сложной обстановке. Главной задачей следователя на начальных стадиях расследования является выдвижение всех возможных для данной категории дел версий и одновременная их проверка. Эта задача, как показывает практика, мало осуществима при нынешнем положении вещей, когда в тексте ныне действующего УПК продолжают оставаться позиции, потерявшие свою актуальность.

В частности, это касается положений, закрепленных в статьях, посвященных следственному осмотру и, в первую очередь, осмотру места происшествия.

Само по себе понятие «происшествие» является, на наш взгляд, устаревшим и, самое главное, неадекватным, поскольку не отображает той реальной обстановки, которая складывается на месте локализации следов значимого события.

«Происшествие» есть событие, выходящее за рамки привычных норм жизни. Но «преступление» может внешне и не выходить за рамки данных норм. Пример: человек пожилого возраста болен тяжелым онкологическим заболеванием. Этого человека направляют в хоспис, где он умирает вследствие неправильного курса лечения, избранного по халатности лечащим врачом. Налицо признаки ятрогенного состава преступления. Тем не менее, вскрытия, а тем более судебно-медицинской экспертизы трупа, не производится,

поскольку считается, что пациент умер вследствие тяжелого онкологического заболевания.

Поэтому считаем вполне уместным заменить в УПК понятие «происшествие» понятием «инцидент».

Согласно «Советскому энциклопедическому словарю» слово «инцидент» происходит от латинского «*incidens*» или «*incidentis*» и переводится как «случай, происшествие (обычно неприятное); недоразумение, столкновение»¹.

Под «инцидентом» в обыденном значении мы понимаем любой случай – как выходящий за рамки обыденного течения жизни, так и не выходящий за эти рамки.

В ч. 1 ст. 176 УПК РФ обозначены следующие варианты следственного осмотра. Это: осмотр места происшествия, местности, жилища, иного помещения, предметов и документов. Еще один вариант следственного осмотра в виде осмотра трупа обозначен в ст. 178 УПК РФ. Здесь все более или менее понятно.

Определенные проблемы содержит ч. 2 ст. 177, в которой речь идет об осмотре следов преступления и иных обнаруженных предметов. Если понимать позицию законодателя буквально, то получается, что осмотр следов преступления и иных объектов есть еще один са-

мостоятельный вариант следственного осмотра.

Данная ситуация приводит к тому, что на практике суды игнорируют результаты осмотра места происшествия, исключают их из доказательственной базы по делу и выносят оправдательные приговоры.

Указанную проблему, как уже было сказано ранее, следует решить путем введения в текст УПК РФ нового понятия – «инцидент».

Считаем, что ст. 5 данного закона следует дополнить пунктом 13 со значком 2, в котором будет содержаться понятие инцидента. В связи с этим, предлагаем свой, авторский вариант данного определения.

«Инцидент – любое событие, вероятно являющееся преступлением».

Эта новация неизбежно повлечет за собой изменения в тексте ст. 176 УПК РФ. Предлагаем изложить ее в следующей редакции.

Часть первая: «Осмотр места инцидента, а также предметов и документов производится в целях обнаружения следов преступления, выяснения других обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела».

Часть вторая: «Осмотр места инцидента, документов и предметов может быть произведен до возбуждения уголовного дела».

Постепенный отказ от понятия «происшествие» и переход к поня-

¹ Советский энциклопедический словарь / науч.-ред. совет: А.М. Прохоров (пред.). М.: Советская энциклопедия, 1981. С. 505.

тию «инцидент» по идее должен привести к началу формирования новой частной криминалистической теории, которую мы предлагаем называть «криминалистической инцидентологией».

В одной из своих последних работ патриарх современной отечественной криминалистики Р.С. Белкин дал следующее определение частным криминалистическим теориям. Это: «компоненты общей теории криминалистики, изучающие отдельные стороны (элементы, группы элементов) предмета криминалистики и служащие научной основой для разработки криминалистических средств, приемов и рекомендаций»¹. Поскольку любая теория, претендующая на научность, пытается установить закономерные связи между определенными компонентами интересующих ее событий, явлений, либо фактов, а также разработать собственный терминологический глоссарий, попробуем на примере «криминалистической инцидентологии» показать жизнеспособность и наукозначимость данной частной криминалистической теории.

Начнем с терминов.

Понятие термина «инцидент» мы уже дали.

Попробуем сформулировать понятие «места инцидента». Посколь-

ку под «инцидентом» мы понимаем любое событие, вероятно являющееся преступлением, значит, под «местом инцидента» следует понимать место, в границах которого произошел инцидент, и, следовательно, локализируются его следы.

В качестве наиболее значимых «видов инцидента» предлагаем рассмотреть варианты событий, о которых идет речь в ст. 14 УК РФ.

Соответственно, первый «вид инцидента» это преступление, т.е. виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания.

Второй «вид инцидента» это не являющееся преступлением действие (бездействие), хотя формально содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного настоящим Кодексом, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности.

Третий «вид инцидента» это правонарушения, предусмотренные КоАП.

Четвертый «вид инцидента» это проступки.

Пятый «вид инцидента» – иные инциденты, не относящиеся к предыдущим четырем видам.

Указанные пять видов инцидентов суммарно будут составлять предмет изучения «криминалистической инцидентологии», под которой мы понимаем частную научную

¹ Белкин Р.С. Криминалистическая энциклопедия. М.: БЕК, 1997. С. 255.

теорию, исследующую разного вида инциденты.

Объектом изучения «криминалистической инцидентологии», соответственно, будут выступать закономерности, характеризующие инциденты.

Источниками «криминалистической инцидентологии», на наш взгляд, являются соответствующие предмету и объекту изучения эмпирическая база и теоретические воззрения по поводу существования инцидентов.

В качестве методологической базы «криминалистической инцидентологии» следует использовать

диалектический материализм, поскольку принижение и отрицание роли последнего, как показывает анализ текущей практики, сказывается на последней самым негативным образом.

Цель «криминалистической инцидентологии»: разработать новый понятийный аппарат, который заменит все то, что связано с понятием «места происшествия», что в свою очередь повлияет на разработку тактики осмотра места инцидента. Таковы, на наш взгляд, начала формирования частной теории «криминалистической инцидентологии».

С.Н. Зайкова,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного и муниципального права,
Саратовская государственная юридическая академия

ГЕНЕЗИС РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (1809–1917 ГГ.)

Отечественное законодательство по вопросам обеспечения транспортной безопасности формировалось вместе с развитием государственного управления транспортной отраслью. Исследование основных тенденций и объективных закономерностей этого процесса позволит корректировать современное правовое регулирование по вопросам защищенности транспортного комплекса с учетом имеющегося опыта, исторических проб и ошибок.

Зарождение государственного управления транспортом. Впервые в России орган управления транспортной отраслью был создан в 1809 году¹. В орган управления вошли подразделения, обеспечивающие деятельность водяных и сухопутных сообщений, а также торговых портов. Функционал органа заключался в формировании «надежных и достаточных правил» для работы транспорта и в осуществлении надзора за перевозочной деятельностью. В Манифесте отдельно не нашли отражение вопросы обеспечения безопасности, но функции надзора были направлены, в том числе, на организацию бесперебойной перевозки излишков промышленности по «пространству империи».

В качестве предупредительных мер административного принуждения, указанных в Манифесте, можно рассматривать систематическое представление информации перевозчиками в созданное управ-

¹ Манифест Императора Александра I об управлении водяными и сухопутными сообщениями. URL:// <https://history.mintrans.ru/archives.html> (дата обращения: 19.06.2021).

ление водяными и сухопутными сообщениями, а также направление императору отчетов о «должной» работе транспорта, формируемых указанным управлением.

Содержались в рассматриваемом документе и стимулирующие административно-правовые нормы, так для лиц, проходящих службу в управлении и лиц, обучающихся «транспортным наукам», предусматривались награды и поощрения за верное служение делу.

В 1833 году управление было преобразовано в Главное управление путей сообщения¹, которое вплоть до 1856 года осуществляло руководство судоходством и строительством первой сети железных дорог. Основной целью управления того периода стало развитие путей сообщения, в том числе железнодорожных, требующих коренных и затратных преобразований хозяйства. Из исторических источников следует, что особое внимание уделялось безопасности проектируемых и строящихся железнодорожных путей, составов: подрядчики должны были иметь инженерное образование и находится на «попечении», то есть под ответственностью конкретного органа управления², на-

пример, таким органом был Департамент железных дорог, входивший в структуру Главного управления путей сообщения.

Дальнейшее развитие управления транспортной отраслью связано с учреждением Указом Александра II³ Министерства путей сообщения Российской империи (далее – МПС). В структуру органа помимо департаментов по видам транспорта впервые вошли департамент ревизий и отчетов, а также инспекция императорских поездов, которые контролировали соблюдение правил безопасной работы железнодорожных транспортных средств.

В этот же период формируются специализированные органы по обеспечению правопорядка на транспорте. Для охраны железных дорог был сформирован корпус жандармов. Как отмечают большинство исследователей⁴, по сути,

history.mintrans.ru/archives.html (дата обращения: 19.06.2021).

³ Указ Александра II от 15 июня 1865 г. об учреждении Министерства путей сообщения Российской империи. URL: <https://history.mintrans.ru/chronicles.html> (дата обращения: 19.06.2021).

⁴ На страже магистралей. Очерки истории транспортной полиции / под общ. ред. Захаренкова В.В. М., 2002. С. 15; *Путятин В.Д.* Становление и развитие системы органов правопорядка на железнодорожном транспорте Советской России 1917–1937 гг. (исторические, организационно-правовые аспекты) // *Транспортное право*. 2009. № 1. С. 39–42; *Проценко С.В.* Исторический анализ норм о транспортных правонарушениях в памятниках права XVI–XVII вв. // *Российский следователь*. 2009. № 7. С. 36–38.

¹ Выдержка из доклада Главного управляющего путями сообщения от 28 июля 1832 г. URL: <https://history.mintrans.ru/archives.html> (дата обращения: 19.06.2021).

² Мемория Общего Собрания Государственного Совета от 31 мая 1865 г. URL: <https://>

жандармская железнодорожная полиция являлась ведомственным силовым органом МПС. Жандармские полицейские управления действовали независимо от местной администрации, наряду с городской и сельской полицией. Для обеспечения правопорядка при судоходстве в 1867 г. была учреждена речная полиция.

Позднее МПС обростало различными структурными подразделениями, в установленной сфере обеспечивающими транспортную безопасность, например, в 1890 году была создана Главная заводская инспекция, основной функцией которой стал надзор за качественным изготовлением железнодорожных принадлежностей; в 1892 году – Инспекция железных дорог, обеспечивающая контроль выполнения Правил технической эксплуатации¹; в 1916 году – Управление шоссейных дорог.

Административно-правовые основы управления транспортной отраслью. Среди значимых для настоящего исследования правовых актов, содержащих отдельные административно-правовые меры обеспечения транспортной безопасности в рассматриваемый период, необходимо отметить: Положение об эксплуатации паровозных же-

лезных дорог², Правила движения по железным дорогам³ и Общий устав российских железных дорог⁴ – первый специализированный кодифицированный акт железнодорожного законодательства.

В Положении об эксплуатации паровозных железных дорог и в Правилах движения по железным дорогам перечислялись меры административного принуждения, направленные на предупреждение и пресечение противоправных актов вмешательства в работу железных дорог, аварийных ситуаций, вызванных техногенными или человеческими факторами. Так, строго предписывалась определенная последовательность составления поездов, порядок их движения, устанавливались специальные светосигналы, правила осмотра подвижного состава по ходу следования и на стоянках, правила содержания путей, технические условия использования платформ. Отдельно были установлены правила безопасности при устройстве паровозных котлов и правила перевозки легковоспламеняющихся грузов. В целях обеспечения ис-

² Положение об эксплуатации паровозных железных дорог от 1865 года. СПб., 1867. С. 54.

³ Правила движения по железным дорогам, открытым для общественного пользования от 25 июня 1874 г. // Собрание узаконений и распоряжений правительства. 1874. № 54. С. 74.

⁴ Общий устав российских железных дорог и Положение о совете по железнодорожным делам. СПб.: Тип. Р. Голике, 1886. С. 72.

¹ Правила технической эксплуатации железных дорог, открытых для общего пользования, утвержденные министром путей сообщения 8 февраля 1898 г. Харьков, 1911. 376 с.

полнения указанных административных предписаний были установлены наказания за нарушение Постановлений об эксплуатации железных дорог и Правил движения по железным дорогам, сводившиеся к дисциплинарной или уголовной ответственности.

Общий устав российских железных дорог устанавливал единые правила перевозок и определял требования по безопасности. Раздел третьего устава назывался «Полицейские железнодорожные правила» и включал в себя множество требований, направленных на обеспечение безопасности железнодорожного транспорта и пассажиров. Так, например, пункт 145 главы 1 «Правила для публики»¹ запрещал повреждать пути, принадлежности и сооружения железных дорог, допускать всякое действие, приводящее к нарушению безопасности, а в пунктах 147, 150 запрещалось лицам, не состоящим на железнодорожной службе, вмешиваться в управление транспортом: переводить стрелки, закрывать заставы, ходить по железнодорожным путям.

По своему содержанию Общий устав российских железных дорог носил комплексный характер², со-

державший нормы различных отраслей права, обеспечивающие защищенность субъектов и объектов железнодорожного транспортного комплекса. Например, устав устанавливал дисциплинарную ответственность железнодорожных служащих за несоблюдение или нарушение специальных и технических правил, «ограждающих безопасность на железных дорогах»³. Дисциплинарные наказания по строгости были сопоставимы с уголовными, так, например, за самовольный уход железнодорожного служащего с работы следовало тюремное заключение на срок от 4 до 8 месяцев.

Уставом предусматривалась и гражданско-правовая ответственность. Так, в п. 162 указывалось об обязанности пассажира или иного лица, не имеющего такого статуса, возместить железной дороге вред, причиненный их противоправными действиями. Протокол, подтверждающий причинение вреда, составлялся жандармским полицейским и передавался представителю – агенту железной дороги для дальнейших взысканий путем «надлежащих судебных установлений на основании законов гражданских»⁴.

ной России (историко-правовой аспект) // История государства и права. 2013. № 20. С. 44–49.

³ Филиппова М.Ю. Правовое регулирование дисциплины труда работников железнодорожного транспорта: исторический и современный аспекты // Транспортное право. 2007. № 3. С. 26–30.

⁴ Библиотечный фонд Российской национальной библиотеки. URL: <https://vivaldi.nlr.ru/>

¹ Библиотечный фонд Российской национальной библиотеки. URL: <https://vivaldi.nlr.ru/bx000007291/view/?#page=60> (дата обращения: 20.06.2021).

² Агекян Л.М. К вопросу о периодах возникновения и развития правовых актов, регулирующих отношения на транспорте дореволюцион-

Стоит отметить, что в рассматриваемый период отсутствовал оформленный правовой институт административной ответственности, поэтому основной гарантией исполнения обязательных требований в области транспортной безопасности являлась уголовная ответственность. Начиная с 1903 года, действовали правовые нормы об уголовной ответственности¹ за повреждение путей общего пользования, за нарушение правил безопасности, вызвавшее крушение транспортного средства (железнодорожного, речного или морского).

По всем случаям вмешательства в деятельность транспорта начальники жандармских полицейских управлений были обязаны составлять постановления, которые передавались на рассмотрение в Совет по железным дорогам (п. 164 Общего устав российских железных дорог).

Основные выводы. Рассмотренный период с 1809 по 1916 г. характеризуется как период зарождения государственного управления транспортной отраслью, создания первых органов управления и правоохранительных органов на транспорте. Характерной чертой

указанных органов являлась сфера их деятельности, ограниченная конкретным видом транспорта (управление сухопутными сообщениями, жандармская железнодорожная полиция, речная полиция и т.д.).

Основными видами деятельности органов управления стали: правотворческая, направленная на разработку начальных основных правил организации работы пассажирского и грузового транспорта, правил безопасности перевозочной деятельности, и контрольная, обеспечивающая исполнение установленных обязательных требований.

Транспортные правоохранительные органы, имеющие ведомственную принадлежность, наряду с полицией обеспечивали безопасность и правопорядок на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры, а их должностные лица были наделены правом составления административного материала по фактам допущенных нарушений утвержденных правил, уставов и других правовых актов.

Административно-правовое регулирование указанного периода не содержало отдельных специальных правовых актов, регулирующих правоотношения по обеспечению транспортной безопасности. Принятые в этот период нормативные акты, в том числе кодифицированные, регламентировали лишь малую часть обязательных требований,

[bx000007291/view/?#page=60](https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_003714958?page=4&rotate=0&theme=white) (дата обращения: 20.06.2021).

¹ Уголовное уложение 1903 г. URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_003714958?page=4&rotate=0&theme=white (дата обращения: 19.06.2021).

направленных на защищенность транспорта и пассажиров.

Среди мер административного принуждения основное место занимали предупредительные меры, например, разрешения на введение в эксплуатацию подвижного состава при его соответствии установленным обязательным требованиям; аналогичное разрешение на использование железнодорожных платформ; проверка документов жандармской железнодорожной полицией и др.

В качестве обеспечительных гарантий соблюдения установленных требований в области транспортной безопасности в рассмотренный пе-

риод использовались следующие виды ответственности: гражданско-правовая, дисциплинарная и уголовная. Административная ответственность в рассматриваемой области получила развитие только в следующем историческом периоде.

После революции и национализации железнодорожного транспорта¹, торгового флота² продолжилось формирование органов государственного управления в транспортной отрасли. Их административная деятельность, цели, задачи и функции, формы и методы государственного управления транспортной безопасностью станут предметом дальнейших научных исследований.

¹ Декрет СНК РСФСР о национализации крупнейших предприятий по горной, металлургической и металлообрабатывающей, текстильной, электротехнической, лесопильной и деревообделочной, табачной, стекольной и керамической, кожевенной, цементной и прочим отраслям промышленности, паровых мельниц, предприятий по местному благоустройству и предприятий в области железнодорожного транспорта. 28 июня 1918 г. // Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства. 1918 г. № 47. Ст. 559.

² Декрет СНК РСФСР от 26 января 1918 г. «О национализации торгового флота» // СУ РСФСР. 1918. № 19. Ст. 290.

Е.В. Младенова

аспирант кафедры
служебного и трудового права
Поволжского института управления
имени П.А. Столыпина – филиала РАНХиГС

ВИДЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР)

Государственное управление в области охраны окружающей среды осуществляется по ряду направлений, которые есть не что иное, как функции государственного управления. Одной из таких функций является экологический контроль (надзор).

Следует признать, что действующая система органов, осуществляющих на федеральном уровне управление в области охраны окружающей среды, отличается разветвлённостью, что можно объяснить, во-первых, широким перечнем объектов административно-правовой охраны, охватываемых понятием «окружающая среда»; а во-вторых, сложностью обособления функций в области природопользования и природоохраны в силу их взаимосвязи и взаимообусловленности, поскольку рациональное использование природных ресурсов предполагает их охрану.

Ввиду особенностей построения органов государственного управления в области охраны окружающей среды представляется сложным обособить систему органов, осуществляющих функцию экологического контроля (надзора). Вместе с тем чёткое разграничение полномочий органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды будет способствовать повышению эффективности государственного управления в данной сфере.

В научной литературе отсутствует единый подход к определению системы государственных органов, осуществляющих охрану окружающей среды.

Так, по мнению Н.В. Поповой и С.Ю. Радченко, к ним относятся: Министерство природных ресурсов и экологии РФ и Министерство сельского хозяйства РФ, а также федеральные службы

и федеральные агентства, подведомственные этим министерствам¹. При этом авторы объединяют функции охраны окружающей среды и природопользования.

Иной подход демонстрируют авторы, по мнению которых более половины существующих ведомств наделены полномочиями в области охраны окружающей среды и природопользования, некоторые из них осуществляют полномочия, способные оказать влияние на охрану окружающей среды. Однако определить систему органов управления охраной окружающей среды можно по критерию направления для осуществления их деятельности бюджетных ассигнований на указанные цели. В результате при данном подходе система федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды может быть представлена девятью ведомствами: Минприроды России; Минпромторг России; Минсельхоз России; Минстрой России; Росгидромет; Росприроднадзор; Ростехнадзор; Рослесхоз; Росрыболовство².

Для того чтобы обособить систему органов исполнительной вла-

¹ Попов Н.В., Радченко С.Ю. Организация охраны окружающей среды и государственное управление природными ресурсами в Российской Федерации (федеральный и региональный уровень) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 4. С. 76.

² Карсаков А.А., Картавый О.А., Бай Т.О. Перспективы реформирования системы кон-

сти, осуществляющих функцию государственного экологического контроля (надзора), представляется необходимым выявить органы исполнительной власти специальной компетенции, осуществляющие управленческие функции в области охраны окружающей среды. К такому, на наш взгляд, следует отнести:

1) Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие специальные полномочия в области охраны окружающей среды. К данной группе органов относится Министерство природных ресурсов Российской Федерации (Минприроды России)³ и подведомственные ему федеральные службы и агентства:

- Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет)⁴;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Роприроднадзор)⁵;

трольно-надзорных органов в сфере природопользования и охраны окружающей среды // Вестник Евразийской науки. 2018. № 4. С. 5.

³ См.: Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (в ред. от 24.07.2021) // СЗ РФ. 2015. № 47, ст. 6586; 2021. № 31, ст. 5917.

⁴ Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 372 «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» (в ред. от 28.12.2020) // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3262; 2021. № 1, ч. 1, ст. 152.

⁵ Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору

- Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы)¹;
- Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз)²;
- Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра)³;

2) Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие смежную с управлением в сфере охраны окружающей среды и природопользованием деятельность⁴.

Несмотря на то, что в их компетенции отсутствуют собственно экологические полномочия, ряд реализуемых ими полномочий, в конечном счёте, позволяет решать задачи в области охраны окружающей среды.

К таковым, в частности, относят следующие органы исполнительной власти:

в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» (в ред. от 31.05.2021) // СЗ РФ. 2004. № 32, ст. 3347; 2021. № 23, ст. 4074.

¹ Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов» (в ред. от 07.07.2016) // СЗ РФ. 2004. № 25, ст. 2564; 2016. № 29, ст. 4816.

² Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (в ред. от 09.04.2021) (вместе с «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства») // СЗ РФ. 2010. № 40, ст. 5068; 2021. № 16, ч. 3, ст. 2793.

³ Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» (в ред. от 21.01.2021) // СЗ РФ. 2004. № 26, ст. 2669; 2021. № 5, ст. 815.

⁴ С.А. Боголюбов и др. Экологическое право: учебник для вузов / под ред. С.А. Боголюбова. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. С. 77.

- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)⁵, осуществляющая функции по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, а также в пределах своей компетенции – в области обращения с отходами.

- Министерство сельского хозяйства (Минсельхоз России)⁶; подведомственные ему Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор)⁷ и Федеральное агентство по рыболовству (Росрыболовство)⁸ (в части воспроизводства, охраны и использования водных биологических ресурсов);

- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)⁹ в части осуществления государственного земельного надзора;

- Федеральное агентство по управлению государственным

⁵ Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» (в ред. от 27.02.2021) // СЗ РФ. 2004. № 32, ст. 3348; 2021. № 10, ст. 1619.

⁶ Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» (в ред. от 15.05.2021) // СЗ РФ. 2008. № 25, ст. 2983; 2021. № 22, ст. 3825.

⁷ URL: <https://fsvps.gov.ru>

⁸ Постановление Правительства РФ от 11 июня 2008 г. № 444 «О Федеральном агентстве по рыболовству» (в ред. от 21.01.2021) // СЗ РФ. 2008. № 25, ст. 2979; 2021. № 5, ст. 815.

⁹ URL: <https://rosreestr.gov.ru/site/>

имуществом (Росимущество) в части осуществления контроля за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности¹;

▪ Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)² в части осуществления мониторинга воздействия на окружающую среду генетически модифицированных организмов и контроля за их выпуском в окружающую среду³.

В соответствии с Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁴ (в ред. от 22.07.2021) (п. 1 ст. 65) государственный экологический

контроль (надзор) на федеральном уровне осуществляется уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти и подразделением федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности на подведомственных ему объектах, а региональный экологический контроль (надзор) – уполномоченными органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

Причём установление порядка осуществления функции государственного экологического контроля (надзора) на каждом из уровней его осуществления – полномочие Правительства Российской Федерации⁵ и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что ни общий Федеральный закон «Об охране окружающей среды», ни законодательные акты, регулирующие охрану отдельных объектов окружающей среды, имея ссылки на специально специальные уполномоченные государственные органы, не называют их, что, основываясь на предыдущем опыте реформи-

¹ Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» (в ред. от 19.06.2021) // СЗ РФ. 2008. № 23, ст. 2721; 2021. № 26, ст. 4968.

² Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека» (в ред. от 19.06.2021) // СЗ РФ. 2004. № 28, ст. 2899; 2021. № 26, ст. 4964.

³ Постановление Правительства РФ от 13 марта 2017 г. № 281 «О порядке осуществления Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека мониторинга воздействия на человека и окружающую среду генно-инженерно-модифицированных организмов и продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы, и контроля за выпуском таких организмов в окружающую среду» // СЗ РФ. 2017. № 12, ст. 1724.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2002. № 2, ст. 133; 2021. № 27, ч. 1, ст. 5170.

⁵ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1096 «О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» (вместе с «Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)») // СЗ РФ. 2021. № 28, ч. 1, ст. 5526.

вания федеральных органов исполнительной власти в экологической сфере, можно объяснить тенденцией к изменению их перечня.

Современная система федеральных органов исполнительной власти построена с учётом функций, выполняемых данными органами, что опосредует их дифференциацию. К числу таких функций относятся: функция по принятию нормативных правовых актов, функция по контролю и надзору, функция по управлению государственным имуществом, функция по оказанию государственных услуг. В то же время, руководствуясь Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (в ред. от 20.11.2020) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»¹ (подп. «б» п. 2), функция по контролю и надзору охватывает не только проведение контрольно-надзорных мероприятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора), а также выдачу разрешений (лицензий), осуществление регистрации прав субъектов.

Анализ правового статуса федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды позволяет утверждать, что контроль и надзор в области охраны окружающей среды осуществляется преимущественно

Федеральной службой по надзору в сфере природопользования.

В соответствии с «Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)» единственный орган, осуществляющий государственный экологический контроль, – Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (ее территориальные органы) (п. 4). Действительно, Росприроднадзор является, пожалуй, главным органом, специально созданным для осуществления экологического контроля (надзора), виды которого определены Положением о нём². Однако, учитывая многообразие объектов административно-правовой охраны окружающей среды, полномочиями по осуществлению экологического контроля (надзора), помимо Федеральной службы по надзору в сфере природопользования, наделены и другие федеральные органы исполнительной власти.

Соотнесение объектов государственного экологического контроля (надзора) с действующей системой федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в области охраны окружающей среды, позволяет выделить следующие виды органов, уполномоченных на проведение контрольно-надзорных меропри-

¹ Собрание законодательства РФ. 2004. № 11, ст. 945; 2020. № 47, ст. 7508.

² URL: <https://rpn.gov.ru/activity/supervision/types/>

ятий при осуществлении государственного экологического контроля (надзора):

1) Федеральная служба по надзору в сфере природопользования – основной орган природоохраны;

2) Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды;

3) Федеральное агентство лесного хозяйства;

4) Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;

5) Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;

6) Федеральное агентство по управлению государственным имуществом;

7) Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору;

8) Федеральное агентство по рыболовству;

9) Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Необходимо отметить, что, несмотря на то, что в названии ряда федеральных служб используется понятие «надзор», данный термин носит декларативный характер¹, поскольку понятия «контроль»

¹ См.: *Пирогова Е.Е.* Правовые и организационные основы деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 25.

и «надзор» в административном законодательстве не разграничиваются, а, по сути, отождествляются. Так, согласно положениям, определяющим административно-правовой статус федеральных служб по надзору (Росприроднадзор, Ростехнадзор, Россельхознадзор), они выполняют функции, как по контролю, так и по надзору, которые нормативно не дифференцированы.

В научной литературе обращается внимание на необходимость формирования специального независимого уполномоченного органа экологического контроля (надзора), отделённого от Министерства природных ресурсов. Данный орган исполнительной власти, по мнению Н.Д. Вершило, должен напрямую подчиняться Президенту Российской Федерации² либо, по мнению А.Е. Ястребова, – Президенту РФ или Правительству РФ³.

Представляется необходимым объединение в рамках одного государственного экологического контроля (надзора) нескольких существующих самостоятельно видов контроля (надзора), что позволит устранить межведомственную кон-

² См.: *Вершило Д.М.* К вопросу о государственном экологическом контроле и надзоре // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2017. № 6. С. 35–38.

³ *Ястребов А.Е.* О структуре федеральных органов исполнительной власти в сфере природопользования и охраны окружающей среды // *Вестник государственного и муниципального управления.* 2013. № 2. С. 94.

куренцию за сохранение полномочий, снизить нагрузку на бизнес.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации представляют собой отдельное звено в системе органов государственного управления охраной окружающей среды. При этом субъекты Российской Федерации самостоятельно выбирают организационно-правовые формы органов, осуществляющих государственное управление охраной окружающей среды, которые могут быть отнесены к органам специальной компетенции. Как правило, региональный экологический контроль (надзор) осуществляется государственными органами исполнительной власти в области природных ресурсов и экологии.

В результате проведённого исследования можно сделать следующие выводы:

1. Государственный экологический контроль (надзор) является одной из функций государственного управления, реализация которой требует проведения контрольно-надзорных мероприятий, связанных с совершением комплекса контрольно-надзорных действий в рамках контрольно-надзорного производства в целях оценки соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований.

2. Несмотря на то, что «Положение о федеральном государственном

экологическом контроле (надзоре)» в качестве органа, уполномоченного на осуществление контрольно-надзорной деятельности, называет Федеральную службу по надзору в сфере природопользования (ее территориальные органы), анализ действующего законодательства позволяет включить в перечень органов, наделённых полномочиями в области государственного экологического контроля (надзора), также: Федеральную службу по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии; Федеральное агентство по управлению государственным имуществом; Федеральную службу по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федеральное агентство по рыболовству; Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Региональный экологический контроль (надзор) осуществляется государственными органами исполнительной власти в области природных ресурсов и экологии.

3. На федеральном уровне экологический контроль (надзор) фрагментирован и разделен между множеством контрольно-надзорных органов, что противоречит принци-

пам контрольно-надзорной деятельности и снижает его эффективность. Представляется необходимым формирование единого независимого органа государственного экологического контроля (надзора), непосредственно подчинённого Правительству Российской Федерации.

О.В. Пискунова,
доцент кафедры теории государства и права
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук

ПРИНУЖДЕНИЕ И ЕГО РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА

Право – крупный социальный институт, важное средство регулирования общественных отношений, основанное на принуждении, отсутствие возможности применения которого не позволяло бы ему реализовывать в полной мере свой регулятивный потенциал, превращая право лишь в систему положений рекомендательного характера. Соответственно, должная реализация нормативных предписаний, эффективная работа права должна обеспечиваться государственным принуждением. По словам А.И. Козулина «обеспечение права государственным принуждением не только свидетельствует о том, что право приобретает абстрактный, не зависимый от случая и произвола характер, но и наглядно подчеркивает его всеобщность посредством связи конфликтующих сторон государственно-правовыми рамками»¹.

На сегодняшний день приоритетное место в ряду методов правового регулирования отводится методу дозволения, сущность которого в представлении субъектам общественных отношений возможности самостоятельно, вне поля правовых ограничений, избирать наиболее приемлемый для них вариант поведения. Принуждение имеет место быть в случаях, если поведение субъекта противоречит выраженной в нормах права государственной воле. Соответственно, основная его цель – заставить лицо соблюдать определенные правовые предписания либо воздержаться от совершения противоправных деяний.

Принуждение – это властное веление, прямое действие, формирующее состояние подчиненности, которое достигается вопре-

¹ Козулина А.И. Правовое принуждение: правовые начала государственного принуждения в советском обществе: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1986. С. 8.

ки воле субъектов, при его не только внутреннем, но и внешнем сопротивлении, психическом протесте против требования подчиниться велению государственной власти. По справедливому утверждению А.Б. Венгерова, «оно представляет собой способ воздействия, когда социально необходимое или желаемое поведение достигается, обеспечивается возможностью применения насилия, причинения лицам, отклоняющимся от установленных правил поведения, физических или психических страданий»¹.

«В результате принуждения, лицо поступает так, а не иначе не потому, что согласно с предписываемым вариантом поведения, а потому, что лишено возможности проявить свою волю и вынуждено реализовывать чужую волю, чужое решение. Принуждение всегда предполагает определенное воздействие на лицо помимо или вопреки его воле» - отмечают В.И. Симонов и В.Г. Шумихин².

Принуждение нередко ассоциируется, в первую очередь, с уголовно-правовой сферой регулирования, с преступлением и уголовным наказанием. В литературе под принуждением понимается «действие по гла-

голу «принудить», «принуждать»³. А.В. Малько пишет: «Принуждать – значит склонять людей к определенной деятельности посредством силового давления (вопреки воле управляемых) ограничивая свободу их выбора»⁴.

Допустимы активная и пассивная формы исполнения воли властвующего субъекта, поскольку властвующий в результате воздействия на подвластного, подчиняет его волю и поведение и заставляет тем самым выполнять, либо отказаться от выполнения того или иного действия.

Анализ представленных научных позиций, однозначно определяет правовую природу принуждения, сводя ее к ограничениям прав и свобод, либо к их полному лишению. Тем самым государство заставляет субъектов реализовывать правовые нормы должным образом, в ином случае оно вправе применять официальные, позволяющие осуществлять социально-полезные цели, меры государственного воздействия, выражающиеся в форме лишения льгот и привилегий, ограничения свободы, ущемления материальных интересов. Отступление от предписаний закона не только противоправно, но и создает реальную опасность для обще-

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права: учебник. М., 2012. С. 52.

² Симонов В.И. Преступное насилие: понятие, характеристика и квалификация насильственных посягательств на собственность / В.И. Симонов, В.Г. Шумихин. Пермь, 1992. С. 9.

³ Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. М. 2006. Т. 3. С. 328.

⁴ Малько А.В. Теория государства и права. М., 2014. С. 114.

ства, что объясняет возможность применения к правонарушителям ряда ограничительных мер и принуждение его к должному варианту поведения. «Специфика права состоит в том, что оно опирается на государственное принуждение... Случаи добровольного соблюдения и исполнения правовых предписаний сами по себе не могут повлиять на возможность применения государственного принуждения в отношении нарушителей права. В этом смысле государственное принуждение является постоянно существующей гарантией, которой подкрепляется право»¹.

Принуждение, кроме того, может быть правовым и неправовым, где первым, по справедливому утверждению С.С. Алексеева признается «острое и жесткое средство социального воздействия, основанное на организованной силе, способное обеспечить безусловное утверждение воли государства»².

Среди многообразия форм принуждения, прежде всего, выделяются правовые ограничения, выполняющие роль как сдерживающего лица от противоправных деяний, факта, так и стимулирующего его на правомерные поступки. Этимология категории «ограничение» позволяет определить ее как «прави-

ло, ограничивающее какие-нибудь права, действия». Толковый словарь В.И. Даля отмечает, что ограничение состоит «в удержании в определенных пределах (границах), в умерении, обуздании, стеснении чего-либо»³. Определение правового ограничения наиболее обстоятельно представлено А.В. Малько, понимающим под ним «правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов в охране и защите; это установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, исключение определенных возможностей в деятельности лиц»⁴.

В правовых ограничениях, в формах их внешнего выражения проявляются основные свойства права: его нормативность, общеобязательность, формальная определенность. Соответственно, их также можно отнести к числу характерных признаков права, выступающих средством обеспечения его реализации.

Следует отметить, что наличие правовых ограничений, естественно, признаётся в позитивном праве, например, статья 55 Конституции

³ Даль В.И. Толковый словарь русского языка. М.: Роосса, 2015. С. 477.

⁴ Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. Теоретико-информационный аспект. LAP LAMBERT Academic Publishing. 2011. С. 139.

¹ Неновски Н. Единство и взаимодействие государства и права. М., 1982. С. 60.

² Алексеев С.С. Общая теория права: курс. В 2 т. Т. 1. М., 1981. С. 267.

РФ гласит: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо». Своеобразие правовых ограничений проявляется в их признаках:

- их применение непосредственно влечет за собой неблагоприятные последствия, создающие преграды для осуществления общественных интересов и потребностей;
- они всегда связаны с ограничением объема субъективных прав и свобод личности;
- необходимы для защиты и охраны общественных отношений;
- существенным образом снижают уровень негативной активности лиц в правоотношениях.

Правовые ограничения следует отличать от противоправных ограничений, служащих своеобразными препятствиями на пути упорядочения общественных отношений. Им характерны общие признаки, присущие принудительным мерам, а именно, осуществляются вне зависимости от волеизъявления гражданина, подкрепляются силой государства и др.

Формами внешнего проявления правовых ограничений признаются запреты, обязанности и приостановления. Запреты – необходимое правовое обеспечительное сред-

ство должной правореализации, высокого уровня организованности общественных отношений. Закрепляя в нормах права запреты, государство тем самым обязывает определенный круг субъектов, воздерживаться от совершения запрещенных законом деяний. Их природа, как основного регулятивного средства в государственно-властном характере, предотвращающем противоправные поступки под угрозой привлечения к юридической ответственности. Наказание – это ограничение на уровне санкции. В.А. Сапун, отмечает, что «правовые наказания есть форма и мера юридического осуждения (порицания) виновного, противоправного поведения, в результате которого человек в чём-то обязательно ограничивается, чего-то лишается»¹.

Наибольшее применение метод запрета нашел проявление в сфере уголовно-правового регулирования. Так, регламентируемый уголовным законом запрет под угрозой наказания за недопустимый вариант поведения, в итоге заставляет лицо вести себя правомерно. Соответственно, может создаться впечатление об ограничительных возможностях стимула и об ограничении стимулирования. Ограничение стимули-

¹ Сапун В.А. Инструментальная теория права в юридической науке // Современное государство и право. Владивосток. 2009. С. 105.

рует только методами негативного характера, такими как страх перед наказанием.

Обязанность – это необходимость, за которой (в случае ее нарушения) стоят меры наказания. Г.Ф. Шершеневич отмечал, что «обязанность – это, прежде всего, сознание связанности своей воли... Человек действует не так, как побуждают его собственные интересы, он считает необходимым ограничить себя в возможном фактически осуществлении интересов из-за интересов других»¹. «Обязанность, – замечал Гегель, – есть ограничение...»². По своей природе, юридические обязанности признаются сдерживающим лицом средством от удовлетворения своих собственных потребностей и интересов, и заставляют его действовать в интересах управомоченного. Обязанность предполагает только четко определенный вариант поведения, ограничивающий возможность обязанного лица от совершения противоречащих интересам управомоченного лица поступков.

Запреты и обязанности находятся в органической взаимосвязи в процессе регулятивного воздействия на общественные отношения. Обязанность совершения конкретного действия равнозначна

запрету на его несовершение. Так, обязанности стороны по договору купли-продажи оплатить приобретенную у продавца вещь корреспондирует запрет на приобретение данной вещи без ее оплаты. Аналогично, запрету судьи на ведение уголовного дела в случае, если он является родственником обвиняемого, корреспондирует обязанность не принимать участие в рассмотрении данного дела. Обобщая отмеченное, запреты – это наиболее показательная в ряду правовых ограничений разновидность.

Более того, законодатель, регламентируя обязанности, понимает под ними разновидность ограничений. В Федеральном законе «О политических партиях» ст. 9 установлено: «структурные подразделения политических партий создаются и действуют только по территориальному признаку. Не допускается создание структурных подразделений политических партий в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях».

Схожим по юридической природе с запретом, выражающимся во временном ограничении возможности использования конкретными государственными образованиями

¹ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М., 1912. С. 619-620.

² Гегель. Философия права. М., 1990. С. 202.

и должностными лицами своих обязанностей, является метод приостановления. Так, согласно ст. 31.6 КоАП РФ судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление о назначении административного наказания, приостанавливают исполнение постановления в случае принесения протеста на вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении до рассмотрения протеста. О приостановлении исполнения постановления выносится определение, которое при необходимости немедленно направляется в орган, должностному лицу, приводящим это определение в исполнение.

Статья 143 АПК РФ закрепляет обязанность арбитражного суда приостановить производство по делу в случае:

- невозможности рассмотрения данного дела до разрешения другого дела, рассматриваемого Конституционным Судом Российской Федерации, конституционным (уставным) судом субъекта Российской Федерации, судом общей юрисдикции, арбитражным судом;
- пребывания гражданина-ответчика в действующей части Вооруженных Сил Российской Федерации или ходатайства гражданина-истца, находящегося в действующей части Вооруженных Сил Российской Федерации;

- смерти гражданина, являющегося стороной в деле или третьим лицом, заявляющим самостоятельные требования относительно предмета спора, если спорное правоотношение допускает правопреемство;

- утраты гражданином, являющимся стороной в деле, дееспособности.

Приостановление в процессе осуществления реализует свой богатый регулятивный потенциал, но не дает итоговой оценки возникшим правовым вопросам, а лишь определяет перспективы их дальнейшего развития.

Содержательно приостановление состоит не только из институционального, но и из субстанционального элемента, к которому относятся контролирующие органы, обладающие правомочиями на время приостанавливать полномочия и соответственно не наступление негативных последствий.

Совокупность обозначенных методов и средств и каждый из них в отдельности, оказывает значимое влияние на обеспечение должной реализации норм права, способствует более полному воплощению правовых установлений в действительности и достижению социально полезных целей.

Д.С. Хижняк,
профессор кафедры криминалистики
Саратовской государственной юридической академии,
доктор юридических наук, доцент

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОГРАММИРОВАНИЯ РАССЛЕДОВАНИЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Программирование расследования – один из важных методов рационализации и повышения качества расследования преступлений в век цифровизации жизнедеятельности человека. Содержание метода состоит в разработке программ и их последующем использовании в процессе расследования. Благодаря применению данного метода правоохранительные органы обеспечиваются методической информацией, типовыми планами, которые могут конкретизироваться в зависимости от имеющейся у следователя информации. Следует отметить, что метод программирования расследования не направлен на выполнение работы следователя, его цель – экономия времени на поиск оптимальных путей действия, эффективных и апробированных на практике.

Проблема программирования расследования преступлений десятилетиями привлекает внимание исследователей, но так и остается не решенной, порождающей научные споры. Большинство разработанных в криминалистике программ расследования имеет описательный характер. Например, в научной литературе предлагаются целевые программы организации расследования отдельных видов преступлений. Они основываются на выработанных на основе анализа следственной практики типичных следственных ситуациях первоначального этапа расследования преступлений и представляют собой последовательную программу действий (возбуждение уголовного дела, производство допроса потерпевшего, дача отдельных поручений, производство осмотра места происшествия, получение информации от органов дознания о личности

преступников и т.д.)¹. Не отрицая важности подобных программ, отметим, что еще И.Е. Быховский писал, что раскрыть атипичное преступление, пользуясь типовой программой, невозможно, а «идея программирования расследования не должна лишать следователя возможности поиска эвристических решений: следствие всегда было, есть и будет не только комплексом научных положений и рекомендаций, но и искусством нахождения истины»². Нешаблонный характер процесса расследования преступлений отмечали и другие ученые. Так, Л.Я. Драпкин рассматривал типовую программу как гибкую систему «наиболее оптимальных тактико-методических рекомендаций, разработанных для эффективного разрешения обобщенных следственных ситуаций, достижения промежуточных и конечных целей по уголовным делам»³. Иными словами, программа расследования преступления или выполнения отдельной задачи расследования должна быть составлена таким образом, чтобы

следователь мог вносить в нее данные, индивидуальные для реальной следственной ситуации, в которой проходит процесс расследования конкретного преступления.

Метод программирования расследования применим к различным видам следственной деятельности. Тем не менее, в условиях мировой глобализации и цифровизации, трансформации криминальной деятельности, неготовности следователей противостоять новым угрозам и ряда других факторов наиболее остро стоит проблема программирования процесса расследования транснациональных преступлений. Задача программирования расследования «заключается в обработке, систематизации методической информации и придания ей легкодоступной формы»⁴.

В первую очередь, объектом программирования должен выступать первоначальный этап расследования, на котором следователь, как правило, имеет в распоряжении информацию неопределенного характера, которую необходимо проверить и установить. Программа должна представлять собой совокупность методических информационных блоков, которые могли бы использоваться следователем как системно, так и обособленно от других блоков.

¹ Пономарева Л.В. Методика расследования изнасилований. М., 2002.

² Быховский И.Е. Программированное расследование: возможности и перспективы // Актуальные проблемы советской криминалистики. М., 1980.

³ Драпкин Л.Я. Теоретические предпосылки и практические возможности программирования в расследовании преступлений // Теоретические и практические проблемы программирования процесса расследования преступлений. Свердловск, 1989.

⁴ Соя-Серко Л.А. Предпосылки и возможности программирования расследования // Проблемы предварительного следствия. Вып. 7. Волгоград, 1978. С. 50.

Первоначальный этап расследования транснациональных преступлений имеет свою специфику. Перед следователем стоит задача получения криминалистически значимой информации путем установления обстоятельств события. Какие обстоятельства подлежат доказыванию при расследовании транснациональных преступлений должно быть закреплено и детализировано в перечне (программе), который возможно конкретизировать самому следователю в ходе расследования.

Обстоятельства, подлежащие доказыванию при расследовании транснациональных преступлений было предложено разделить на группы:

1) обстоятельства, отражающие совершение именно транснационального преступления;

2) обстоятельства, характеризующие способ осуществления транснациональной криминальной деятельности;

3) обстоятельства, характеризующие субъектов транснациональной криминальной деятельности;

4) обстоятельства, характеризующие причиненный транснациональной криминальной деятельностью ущерб;

5) обстоятельства, влияющие на степень уголовной ответственности за совершенные деяния¹.

¹ Хижняк Д.С. Обстоятельства, подлежащие доказыванию при расследовании транс-

В первую очередь, необходимо установить характер происшествия, т.е. является ли преступление транснациональным. Поэтому объектом программирования должна выступать *алгоритмизация юридических норм* (структуризация информационного процесса по расследованию взаимосвязанной специфической транснациональной криминальной деятельности)². Она помогает следователю ориентироваться в национальном, иностранном и международном законодательстве и на основе имеющихся у следователя признаков деяния позволяет определить его транснациональный характер (является ли преступление трансграничным или транстерриториальным). Наравне с этим следователь может обратиться к *модели материальной структуры транснационального преступления*, представленной нами ранее³.

Следующим элементом программы расследования должен быть информационный блок *криминали-*

национальных преступлений // Проблемы уголовного процесса, криминалистики и судебной экспертизы. № 1 (15). 2020.

² Хижняк Д.С. Алгоритмизация юридических норм в целях расследования транснациональных преступлений // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 2 (83).

³ Хижняк Д.С. Модель материальной структуры транснациональных преступлений как исходная составляющая алгоритма их расследования // Развитие российского права: новые контексты и поиски решения проблем. III Московский юридический форум. X Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): материалы конференции: в 4 ч. Часть 3. М.: Проспект, 2016.

стическая классификация транснациональных преступлений. На данный момент в науке отсутствует такая общепринятая классификация, однако работа в этом направлении активно идет. Транснациональные преступления рассматриваются как объект криминалистической классификации, предложены основания и принципы их криминалистической классификации¹ [8–10]. С учетом криминалистической классификации транснациональных преступлений программируются типовые криминалистические операции, оптимальные для их расследования.

Транснациональные преступления редко представляют из себя одно конкретное уголовно наказуемое деяние. Чаще – это взаимосвязанная криминальная деятельность, состоящая из нескольких преступлений (одно из которых можно определить как базовое) и имеющая в своей системе иные правонарушения (административные, таможен-

¹ Астахова Е.А. Транснациональные преступления как объект изучения криминалистики // Российский следователь. 2021. № 8; Ее же. К вопросу о влиянии правовой глобализации на классификацию транснациональных преступлений // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2021. № 2; Astakhova E. A. Principles of forensic crime classification // Эубәкіров оқулары: халықаралық ғылыми-тәжірибелік конференция материалдары (19 ақпан 2021 ж.) = Аубакировские чтения: материалы международной научно-практической конференции (19 февраля 2021 г.). Алматы: Қазақстан Респуб-ликасы ІІМ М. Есболатов атындағы Алматы академиясының ҒЗжРБЖҰБ, 2021.

ные и т.п.). Анализ транснациональной криминальной деятельности позволит выработать информационный блок *транснациональные следственные ситуации*. Транснациональные следственные ситуации предлагается рассматривать как информационную систему состоящую из следующих элементов: 1) источники криминалистической информации о преступлении; 2) информация о месте и времени возбуждения уголовного дела; 3) информация о месте инициирования транснациональной криминальной деятельности и ее направленности; 4) информация о субъектах криминальной деятельности; 5) информация о потерпевших; 6) характеристика признаков транснациональной криминальной деятельности.

На основе указанного информационного блока программируется другой – *транснациональные типовые версии*.

Нуждаются в программировании и отдельные следственные действия и их тактические приемы. В литературе выделяют несколько направлений в программировании выполнения отдельных следственных действий: 1) составление общей для всех видов преступлений типовой программы следственного действия, охватывающей общие вопросы его выполнения; 2) составление единой типовой программы следственного действия для всех

видов преступлений, содержащей общие рекомендации и специфические для каждого вида преступлений; 3) составление для каждого вида преступлений типовой программы следственного действия, учитывающей все рекомендации как общего, так и специфического характера¹. Учитывая специфику и сложность расследования транснациональных преступлений следует создавать программы следственных действий для конкретных видов транснациональных преступлений в соответствии с их криминалистической классификацией. Особое внимание следует уделить так называемым *удаленным следственным действиям*.

Подводя итог рассмотрению перспектив программирования рас-

следования транснациональных преступлений, отметим, что для создания таких программ эффективным методом может стать метод фреймового моделирования. Фреймы, согласно М. Минскому – это минимальные структуры информации, необходимые для представления класса объектов, явлений или процессов. Применительно к расследованию транснациональных преступлений в таких фреймах-моделях могут быть закреплены характерные особенности их категорий, территориально-географические, криминально-групповые и иные условия их совершения. В такие программы легко будет вносить изменения путем заполнения пустых слотов при получении данных и информации, формирующих новое знание.

¹ Шалумов М.С. Виды программ расследования. Программы отдельных следственных действий // Теоретические и практические проблемы программирования процесса расследования преступлений: межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1989. С. 134.

Д.Г. Шитов,

кандидат педагогических наук, доцент,
Саратовская государственная юридическая академия

Н.Н. Черевишник,

кандидат социологических наук, доцент,
Саратовский государственный технический
университет имени Гагарина Ю. А.

Н.А. Ерохина,

кандидат социологических наук, доцент,
Саратовский государственный технический
университет имени Гагарина Ю. А.

Э.А. Шумейко,

доцент, Саратовская государственная
юридическая академия

ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ КИБЕРСПОРТА В РОССИИ

В современном социуме резко возрос интерес к социальному феномену¹, такому, как киберспорт. Это явление, ставшее фундаментальным элементом в современной цифровой молодежной культуре.

Выбор темы был обоснован тем, что киберспорт является очень молодым и быстро развивающимся видом спорта. Несмотря на свою короткую историю, киберспорт быстро завоевал поклонников по всему миру.

За последние десятилетия информационные технологии проникли во многие сферы общественной жизни – экономику, политику, культуру, в том числе и в сферу физической культуры и спорта. Высокий уровень развития компьютерных технологий, и, как

¹ Черевишник Н.Н., Ерохина Н.А. Социальные коммуникации в физической культуре и спорте // Наука и общество. 2018. № 3 (32). С. 137.

следствие, доступность персональных компьютеров и развитие сети Интернет позволило индустрии компьютерных игр развиваться быстрыми темпами. Киберспорт приобрёл большую популярность в молодёжной среде и получил признание в обществе.

Актуальность данной темы заключается в современном состоянии киберспорта в России.

О популярности киберспорта свидетельствует включение его Олимпийским советом Азии в программу Азиатских игр – 2018 в качестве показательного вида с последующим включением в основную программу в 2022 году. Актуальность компьютерного спорта привлекает внимание со стороны государства, поэтому можно смело предположить, что в ближайшие годы правовое регулирование киберспорта будет дополнено, поэтому данная тема не утратит своей актуальности.

Цель работы: изучить проблемы правового регулирования киберспорта в России, выявить дальнейшие перспективы его развития и сделать к определенным выводы.

Киберспорт можно назвать современным феноменом в социальной сфере, он является одновременно и спортом, и технологическими инновациями и бизнесом, максимизирующими прибыль. Как вид спорта, он имеет много общего с тради-

ционными видами спорта. В нем есть лиги и франшизы, команды и квалифицированные игроки, соревнования, спонсоры, вещатели и, на элитном уровне, значительные призовые деньги и все риски, которые с ним связаны. Как технологическая инновация, она создала новые рынки и сети ценностей вне контроля традиционной гегемонии спорта. И в то время как многие виды спорта сегодня приносят значительные доходы, киберспорт отличается из-за примата его мотива получения прибыли. В отличие от традиционных видов спорта, он не считает себя хранителем артефактов, имеющих большое социокультурное значение. Это порождает множество вопросов управления, политики, регулирования и законодательства. В этой статье эти вопросы рассматриваются через призму нормативной науки. Нормативная стипендия обеспечивает ценную основу для изучения того, почему правительства регулируют в той форме, в которой они регулируют. Теория регулирования рассматривает заявленные правительствами цели в области общественных интересов, чтобы изучить влияние частных интересов, институциональных параметров и идеологических течений на усилия в области регулирования. Нормативная наука позволяет нам выйти за рамки традиционного доктринального права,

чтобы обсудить множество сложных вопросов и множество точек зрения, присущих такому явлению, как киберспорт.

На сегодняшний день киберспортивные турниры проводятся организаторами на сетевых платформах с миллионами зрителями. С каждым днем растет количество игроков, проводятся множество ежегодных турниров с миллионами просмотров и растущими призовыми фондами. Это говорит о всемирном признании данного спорта обществом.

Несмотря на глобальное распространение компьютерных игр и киберспорта в целом, развитие в правовой сфере идет очень медленно. На данный момент в международных актах и в правовой системе Российской Федерации отсутствуют понятия чемпион по киберспорту, компьютерная игра, киберспорт и другие сопутствующие определения. Недостаток правового регулирования создает проблемы для участников, так как их спортивная деятельность не регулируется российским законодательством. Это может стать причиной для многочисленных правонарушений. К примеру, в 15.12.2007 году команда Repulse Gaming во время турнира использовали запрещенные софты тем самым нарушив права других игроков, так получала преимущества во время турниров. «За нару-

шение положений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, к виновным лицам применяются меры дисциплинарной, административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности в порядке и на условиях, которые определены федеральными законами»¹. Однако касательно киберспорта, к виновным, как правило, применяется лишь дисквалификация.

Надо отметить, что налоговое, трудовое, финансовое, коммерческое и прочее законодательство с отсылками на сферу спорта, практически идентично тому, которое направлено на регулирование предпринимательства.

В ходе изучения выяснилось, что в Налоговом кодексе РФ отсутствует налогообложение независимых организаторов киберспортивных турниров и сетевых платформ². Создание таких налоговых агентов значительно пополнит государственный бюджет.

В Российской Федерации киберспорт был внесён в список офи-

¹ Шитов Д.Г. Организационно-педагогическое взаимодействие в вузе (правовые аспекты) // Актуальные проблемы и перспективы развития физической культуры и спорта в вузах Минсельхоза России: сборник статей по материалам IV международной конференции. Саратов: Изд-во ООО «Центр социальных агроинноваций СГАУ», 2016. С. 6.

² Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ). URL: <http://base.garant.ru/10900200/> (дата обращения: 16.10.2019).

циальных видов спорта с 2001 года Приказом Госкомспорта РФ (Приказ Госкомспорта РФ от 25.07.2001 № 449 «О введении видов спорта в государственные программы физического воспитания»). Но в регионах новый вид спорта вызывал недоверие, не получил популярность и признание, поэтому вскоре лишился правового статуса как официальный вид спорта. В 2016 году киберспорт был вновь включён в список официально признанных видов спорта России.

Федерация компьютерного спорта России (ФКС) была образована в 2000 году. Она является в настоящее время локальным органом регулирования сферы киберспорта и ставит своей целью «развитие в России компьютерного спорта как части международного спортивного движения и подготовка граждан страны к жизни в информационном обществе»¹.

Данный вид спорта является в Российской Федерации не только новым видом спорта, но и, по сути, новым направлением в развитии спорта. Поэтому нормативная основа в этом направлении пока не успела сформироваться в достаточной степени, имеются недостатки в пра-

вовом регулировании деятельности компьютерного спорта. Основным нормативно-правовым актом, которым должны руководствоваться участники данных правоотношений, является Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»².

Институт киберспорта появился в правовой системе России относительно недавно, но данный термин уже можно встретить в некоторых нормативно-правовых актах. Например, компьютерный спорт упоминается в Постановлении Правительства РФ от 30.12.2015 № 1493 (в ред. от 13.10.2017) «О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016-2020 годы».

Также норма, касающаяся компьютерного спорта, содержится в региональном нормативном правовом акте г. Троицка (Постановление главы городского округа Троицк МО от 14.11.2008 № 1059 «Об утверждении Перечня муниципальных услуг в сфере молодежной политики, предоставляемых населению города Троицка»)³. Таким образом, сферу

¹ Устав Общероссийской общественной организации «Федерация компьютерного спорта России» (ФКС России) (принят учредительным съездом Федерации 24.03.2000 (с изм. на 11.03.2017). URL: http://resf.ru/upload/58f4c9f92235c_ustav_fks_2017.pdf (дата обращения: 25.09.2018).

² Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 50, ст. 6242.

³ Постановление главы городского округа Троицк МО от 14.11.2008 № 1059 «Об утверждении Перечня муниципальных услуг в сфере молодежной политики, предоставляемых на-

компьютерного спорта регулируют всего несколько нормативно-правовых актов, что, естественно, создает пробелы в спортивном праве, регулируя данные отношения.

Вопросы допинга и допинг-контроля в киберспорте также являются актуальной проблемой, требующей правового регулирования. Точно не определено, какие субстанции запрещены к употреблению киберспортсменами, например, Всемирное антидопинговое агентство включило в список запрещенных анаболики и стероиды. Эти препараты усиливают анаболические процессы в организме, но их использование должно повлечь за собой дисквалификацию всей команды. В истории киберспорта уже существовал прецедент, когда Кори Фрисен – известный игрок в Counter-Strike, заявил, что во время соревнований вся его команда принимала психостимулирующий препарат на основе амфетамина, который, как известно, включен в список запрещенных субстанций. В РФ на данный момент отсутствуют практические случаи выявления употребления стимулирующих веществ у киберспортсменов.

В 2016 г. в России киберспорт был включен в реестр видов спорта¹,

селению города Троицка». URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=330865> (дата обращения: 27.09.2018).

¹ Всероссийский реестр видов спорта (в ред. от 14.03.2019 № 199).

а в 2018 году была создана общероссийская общественная организация «Федерация компьютерного спорта в России» (ФКС)² Несомненно, у организации существует устав, регулирующий их деятельность на территории РФ. Но в уставе ничего не сказано о правовой защите кибератлетов в целом. Существует также антидопинговое законодательство, которое регулирует правила во всех видах спорта, но не конкретно в киберспорте. Не учитываются специфические особенности данного вида спорта, например, вид основной деятельности и качества, необходимые для достижения необходимого результата.

Кубок России по киберспорту проходит ежегодно, начиная с 2018 года. Команды соревнуются по дисциплинам: Dota 2, StarCraft II: Legacy of the Void, Hearthstone, Clash Royale. Гранд-финал Кубка России по киберспорту 2018 проходил в г. Тюмень. В октябре 2021 года более 100 высших учебных заведений России примут участие в МСКЛ+. В ноябре 2021 года сборная ФКС России выступит в финале чемпионата мира по компьютерному спорту IESF в г. Эйлат, Израиль. Четыре участника в каждом из видов программы сразятся за чемпионские титулы, а общий призовой

² Приказ Министерства спорта РФ № 562 от 15.06.2018 «О создании общероссийской общественной организации Федерация компьютерного спорта».

фонд финала составит три с половиной миллиона рублей. Всего три года назад общий призовой фонд Чемпионата мира по киберфутболу (FIFA eWorld Cup), который проходил в Лондоне в 2018 году, составил 400000 долларов.

Данные факты отражают состояние российского киберспорта, который пока не пользуется большой популярностью и телевизионные трансляции не способны приносить прямую выгоду. Поэтому на данном этапе развития он не способен привлечь большое число спонсоров не только в России, но и на международном уровне.

В последние годы количество участников кибертурниров и количество самих турниров постепенно увеличивается. Данный вид спорта включается в календарные планы межвузовских соревнований.

Саратовская область активно принимает участие в соревнованиях по киберспорту, одно из таких мероприятий – это региональный киберспортивный турнир среди образовательных учреждений высшего образования «Кибервесна» проходило 31 мая 2021 года. Соревнования проводили в онлайн-формате. В турнире приняли участие студенты из пяти учебных заведений.

В общекомандном зачете места распределились следующим образом:

1 место – команда ЭТИ (СГТУ им. Ю.А. Гагарина);

2 место – команда СГТУ им. Ю.А. Гагарина;

3 место – команда – БИТИ МИФИ НИЯУ;

4 место - команда СГЮА;

5 место – команда СГТУ 2 состав;

6 место – команда СГТУ 3 состав;

7 место – команда БИТИ МИФИ НИЯУ 2 состав;

8 место – команда СГТУ 4 состав;

9 место – команда СГТУ 5 состав;

10 место – ПИУ им. П.А. Столыпина.

Подводя итоги выше изложенному, можно сделать вывод, что киберспорт стремительно развивается, привлекая все большее количество спортсменов-игроков и зрителей. Важно отметить, что компьютерный спорт является динамично развивающейся спортивной дисциплиной, которой необходима правовая база как на международном, так и на национальном уровне.

ИСТОРИЯ ПРАВА И СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВОВЕДЕНИЕ

А.Ю. Гулягин,
доктор юридических наук,
прокурор Тамбовской области

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ (КРАТКИЙ ОЧЕРК)

262

Человек и право – XXI век | 2021. Выпуск 2. Часть 2

«Как известно, российская прокуратура имеет глубокие корни, уходящие в петровские времена, к временам Екатерины II, к александровским реформам. Быть прокурором в наши дни непросто, мы знаем это очень хорошо. ... Работа прокуратуры – это авторитет государственной власти, обязанной обеспечивать безопасные условия жизни каждому гражданину России»¹.

Учреждению прокуратуры в России предшествовал долгий период поиска эффективных форм наблюдения и контроля за деятельностью постоянно разрастающегося государственного аппарата, пресечения нарушений закона со стороны чиновников.

До появления «ока государева» надзорные функции выполняли различные структуры: Тайный приказ, фискалитет, сам царь и Сенат, но ни одна из указанных форм не была признана эффективной и отвечающей поставленным целям². Не последнюю роль

¹ Выступление президента Российской Федерации В.В. Путина на Всероссийском совещании прокуроров (11 января 2001. Москва). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21161> (дата обращения: 28.11.2021).

² Еремин А.В. История отечественной прокуратуры: учебное пособие. СПб., 2018. С. 13.

в этом сыграло отсутствие финансирования из казны, что приводило к стремлению обогащения за счет предоставленных полномочий и должностным преступлениям.

В результате поиска других форм надзирающих органов император Пётр I остановился на прокуратуре, взяв за основу французскую модель¹, привнеся в нее собственные индивидуальные черты.

Днём основания прокуратуры России считается указ главы государства от 12 января 1722 года. Первым генерал-прокурором назначен Павел Иванович Ягужинский (18 января). В этот же день вступили в должность прокуроры в надворные суды, а 17 апреля назначены прокуроры в семь коллегий и Главный магистрат.

Главной функцией прокуратуры того времени являлся надзор за точным исполнением закона тем органом, при котором находился прокурор. При выявлении нарушения закона в поднадзорном учреждении прокурор направлял предостережение или устный протест, а если они игнорировались, то письменный протест в адрес руководства учреждения о принятии скорейших и действенных мер для исправления. Если и в этом случае законные требования не исполнялись,

¹ Серов Д.О. Прокуратура Петра I (1722–1725 гг.): историко-правовой очерк. Новосибирск, 2002. С. 45.

о подобном факте докладывалось генерал-прокурору для сообщения в Сенате. При бездействии Сената генерал-прокурор лично уведомлял императора.

Кроме того, указом от 11 мая 1722 года должность обер-прокурора была учреждена и при Святейшем Синоде, то есть сфера духовных дел также была охвачена прокурорским надзором. Огромная роль участия и влиянию на дела Синода отводится обер-прокурору Я.П. Шаховскому в период правления Елизаветы Петровны².

Характерными чертами прокуратуры первой половины 18 века являлось осуществление надзора преимущественно над высшими и коллегиальными центральными учреждениями, а прочие звенья правительственного аппарата оставались вне сферы прокурорского надзора. Во многом это объяснялось и достаточно малочисленным штатом – к 1723 году, например, на всю империю приходилось только 20 прокуроров, не считая канцелярских работников.

Как справедливо отмечает А.В. Еремин, «благодаря Петру I в России впервые появилась вертикаль контроля. Прокуратура в начале своего образования и становления выполнила возложенную на нее Петром I задачу, а прокурорский

² Карташев А.В. История Русской Церкви. М., 2015. С. 437.

надзор стал значимым фактором внутригосударственной жизни»¹.

Таким образом, отечественная прокуратура с момента создания обладала особыми чертами, не похожими на французский вариант. Указы Петра I заложили основы деятельности данного надзорного органа, а его преемники в основном совершенствовали отдельные элементы.

Наибольшие преобразования функций и полномочий прокуратуры, ее штатного состава в дальнейшем приходились на время правления Екатерины II. В период губернской реформы генерал-прокурор по ее указанию должен был объективно надзирать за исполнением законов в Сенате, не занимая ни одну из сторон и управлять деятельностью губернских прокуроров. Однако губернаторы, как ставленники императрицы на местах, также ведали делами прокуроров и зачастую вмешивались в деятельность прокуратуры, что существенно ограничивало самостоятельность надзорного органа и свидетельствовало о двойном подчинении.

В обязанностях губернских прокуроров преобладал общий надзор, а перешедших в его подчинение стряпчих – надзор за законностью в судопроизводстве, участие в рассмотрении уголовных и граждан-

ских дел. Начал появляться надзор прокуроров за местами лишения свободы.

В своих наставлениях императрица определяла отдельные направления надзорной деятельности прокуратуры: бюджет, кодификация законодательства, торговля солью и вином и т.д.² Генерал-прокурор активно участвовал в законотворческой деятельности, руководил управлением в сфере экономики, финансов, внутренними делами, докладывал императрице по всем вопросам, которые возникали в процессе осуществления государственных преобразований.

Губернская прокуратура того времени всё больше отделялась от сенатской или высшей в лице генерал-прокурора, но стала охватывать практически все направления деятельности органов местного управления. Однако в данный период прокуратура ввиду двойного подчинения и зависимости от губернатора не располагала эффективными средствами борьбы с нарушениями, была лишена возможности влиять на состояние законности, ограничиваясь формальными актами реагирования.

В начале 19 века ввиду проводимых административных и политических реформ должности генерал-прокурора и министра юстиции

¹ Еремин А.В. История отечественной прокуратуры: учебное пособие. СПб., 2018. С. 55.

² Казанцев С.М. История царской прокуратуры. СПб., 1993. С. 78.

были объединены, и министр юстиции стал осуществлять надзорные функции¹. Первым министром и генерал-прокурором в одном лице был назначен Гавриил Романович Державин, бывший тамбовский наместник². Фактически прокуратура как орган надзора за законностью прекратила свою самостоятельность. При этом появилась двойственность в положении министра юстиции, который как генерал-прокурор не зависел от Сената и осуществлял за ним надзор, но как министр был подотчетен Сенату.

Первая половина 19 века в целом ознаменовалась появлением у прокуратуры полномочий по надзору за следствием, все большим участием в гражданском судопроизводстве по делам в интересах казны.

Однако прокуратура того времени не была единой, ее функции в центральных органах власти и в губерниях значительно различались, на местном уровне наблюдалось сращивание с административными органами империи.

Результатом подобной политики стала низкая эффективность деятельности прокуратуры ввиду соединения прокурорского надзора и исполнительной власти; отсут-

ствия централизации, единого правового акта, регламентирующего ее деятельность; неопределенности функций, зависимости от местных властей, а также недостатка эффективных средств прокурорского реагирования.

Переосмысление всех имеющихся недостатков пришлось на судебную реформу 1864 года, проводимую Александром II. Появилась иерархия подчиненности нижестоящих прокуроров вышестоящим и их зависимость от министра юстиции, который представлял окружных прокуроров для назначения на должности императору. Такая система способствовала увеличению авторитета к прокурорам как в центральном аппарате, так и на местах.

К прокурорским работникам стали предъявляться строгие требования политической благонадежности, профессионального опыта, установлен образовательный ценз и различные сроки службы. Им категорически запрещалось заниматься коммерческими делами, вплоть до освобождения от службы в случае невыполнения ограничений.

Реформированная прокуратура начала приобретать ярко выраженный судебный характер, сформирована новая система поддержания государственного обвинения.

Прокуроры вместе с их товарищами прикреплялись к судебным местам: «при окружном суде

¹ Лавров В.В., Еремин А.В., Иванова Н.М. Прокуратура Российской империи в документах, 1722–1917: хрестоматия. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 2019. С. 13.

² Страницы истории прокуратуры Тамбовской области / под ред. Е.Л. Таможника. Тамбов, 2002. С. 14.

и судебной палате состоял особый прокурор и определенное штатами число товарищей прокурора, при кассационных департаментах Сената состояли обер-прокуроры и их товарищи¹.

Высшие чиновники прокуратуры, а также товарищи прокурора судебной палаты могли проверять окружные и мировые суды. Прокурорам судебных палат и окружных судов было предоставлено право возбуждать дисциплинарные производства в отношении частных поверенных (адвокатов) за их «неправильные или предосудительные действия»².

Так, Учреждение судебных установлений содержало положение, что «прокурорский надзор имел право делать полиции предостережения, а судам – выговоры»³.

Анализируя развитие органов прокуратуры по материалам Тамбовской губернии, К.Ю. Хорошун приходит к выводу, что «реорганизация прокуратуры заключалась в ограничении прокурорского надзора «делами судебного ведомства», возложением на прокурора функций поддержания государственного обвинения в суде и в усилении надзора за дознанием и следствием.

¹ Еремин А.В. История отечественной прокуратуры: учеб. пособие. СПб., 2018. С. 55.

² Казанцев С.М. История царской прокуратуры. СПб., 1993. С. 148.

³ Российское законодательство X-XX веков / под ред. О.И. Чистякова. М., 1991. Т. 8. С. 167.

В результате чего была создана новая по своей структуре и функциям прокуратура. Из надзорной власти она превратилась в обвинительную»⁴.

Позднее к судебным полномочиям прокурора добавились и административные. В ведении прокуратуры теперь было не только наблюдение за тюрьмами, но и непосредственное участие в управлении ими. Прокуроры также вошли с правом голоса в состав практически всех губернских присутствий, представляющих из себя коллегиальные учреждения, решавшие наиболее важные и спорные дела исполнительно-распорядительного характера по соответствующим отраслям управления. Прокуроры окружных судов доводили до министра юстиции сведения о пробелах в законодательстве, выявленных в ходе судебного процесса.

В результате Судебной реформы 1864 года характер отечественной прокуратуры изменился кардинально и основным направлением деятельности стало поддержание государственного обвинения и надзор за следствием. По некоторым особо важным делам имелись полномочия и для проведения дознания. Таким образом, прокурор стал единственным представителем власти, играю-

⁴ Хорошун К.Ю. Судебные и правоохранительные органы Российской империи, 1981-1905 гг.: (на материалах Тамбовской губернии): монография. Тамбов, 2016. С. 90.

щим ведущую роль на всех стадиях процесса.

Важное место отводилось прокурору и в стадии исполнения приговора, прокурор осуществлял надзор за исполнением приговоров.

В гражданском судопроизводстве также наблюдалось расширение полномочий, но обеспечение участия в делах и дача заключений прокурорами имели место лишь по отдельным их категориям и фактически больше носила разъяснительный характер.

Во второй половине 19 века в Российской империи впервые появились специализированные прокуратуры – военная и военно-морская. Губернские прокуроры в указанный период стали приобретать независимость от губернской администрации и по-прежнему осуществляли функции по общему надзору.

Проделав долгий путь развития, трансформацию функций и полномочий прокуратура царской империи просуществовала полных 195 лет, пока не была в итоге упразднена в 1917 году после событий Октябрьской революции.

Новая власть искала замену существовавшим ранее органам, но данные поиски не увенчались успехом. После окончания гражданской войны стало окончательно понятно, что вновь введенные учреждения из-за разобщенности и отсутствия соответствующих полномочий

не могли обеспечить точного и единообразного исполнения законов в России.

С конца 1921 года началось обсуждение проектов декретов о создании новой прокуратуры. Немаловажное значение при разработке сыграло письмо Владимира Ильича Ленина «О «двойном подчинении» и законности», которое во многом определило место и роль прокурорского надзора в системе власти.

Принятое 28 мая 1922 года сессией ВЦИК РСФСР Положение о прокурорском надзоре считается днём образования советской прокуратуры. В данном Положении нашли отражение основополагающие принципы организации и деятельности органов прокуратуры, которые можно проследить и в настоящее время: централизация органов, единоначалие и строгое подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим, независимость от местных органов власти. Определены основные направления деятельности органов прокуратуры: осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных лиц и опротестования нарушающих закон постановлений; непосредственное наблюдение за деятельностью следственных ор-

ганов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов ГПУ; поддержание обвинения в суде; наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

Общее руководство прокуратурой возлагалось на Прокурора Республики, которым стал Дмитрий Иванович Курский 26 мая 1922 года. С целью обеспечения прокурорским работникам самостоятельность и неприкосновенность был принят специальный декрет, запрещавший всем органам власти производить их аресты без предварительного разрешения Прокурора Республики.

Чуть позже была учреждена должность прокурора Верховного Суда СССР, обладавшего широким кругом полномочий по судебному надзору.

С 1926 года предусматривалось образование прокуратур в краях и областях, упразднялись окружные прокуратуры с передачей их функций создаваемым районным. В этом же году органы прокуратуры приобретают полномочия и право производства предварительного расследования преступлений.

Особая роль, выполняемая прокуратурой, потребовала еще большей централизации и независимости в решении поставленных задач, что привело к созданию 20 июня 1933 года Прокуратуры СССР

с упразднением прокуратуры Верховного Суда. Прокурор СССР назначался Центральным исполнительным комитетом Республик и был подотчетен только Совету народных комиссаров. Первым, кто занял указанную должность, стал Иван Алексеевич Акулов. 17 декабря 1933 г. утверждено Положение о Прокуратуре Союза ССР, которое устанавливало правовой статус Прокуратуры СССР в качестве самостоятельного государственного органа.

Вместе с тем указанное Положение содержало в себе нормативное регулирование деятельности одной лишь Прокуратуры СССР и не имело правовых норм, регулирующих организацию и деятельность нижестоящих органов прокуратуры, так как организация и деятельность органов прокуратуры на среднем и низовом уровнях регламентировались законодательством союзных республик в составе СССР.

В результате все преобразования советской прокуратуры, новые принципы ее деятельности получили закрепление на самом высоком уровне в Основном Законе государства – Конституции СССР 1936 года, в главе «Суд и прокуратура». Прокурор СССР был наделен прерогативой высшего надзора за точным исполнением законов (ст. 113), здесь же закреплялся принцип независимости органов прокурату-

ры от местных органов и подчинения их только Прокурору СССР (ст. 117)¹.

Вместе с тем М.В. Кирячев считает, что принцип независимости, закрепленный в ст. 117 Конституции СССР, зачастую не реализовывался в жизни, вплоть до 1953 года советская прокуратура не имела возможности полностью решать формально поставленные перед ней задачи, в связи с внутривнутриполитическим курсом руководства страны, проводимыми репрессиями и выведением всей правоохранительной системы из конституционно-правового поля².

В 1943 году для прокурорско-следственных работников введена система классовых чинов, которые приравнивались к воинским званиям. Работники прокуратур должны были носить форменное обмундирование³.

Советские исследователи, например, А.Я. Вышинский, М.В. Кожевников, В.Г. Лебединский отмечали, что в 1940-е годы прокуратура рассматривалась не только как главный оплот законности, но и как инструмент партии и советского

государства в достижении определенных политических целей⁴.

Отдельные плоды для работы органов прокуратуры принесла проводимая политика Н.С. Хрущева с проявлениями бюрократизма, являвшегося особо актуальным для всей правоохранительной системы страны. В территориальных прокуратурах значительно сократилось количество оперативных совещаний, а также директивных и общих писем, указаний, отправляемых областными прокуратурами в адрес горрайпрокуроров. В указанный период заметно улучшилось качество подготавливаемых прокурорскими работниками процессуальных документов. Органами прокуратуры активно пропагандируется «социалистическая законность».

Справедливо отмечает А.В. Пыжиков, что «в новой политической обстановке уже не представлялось возможным всемогущество органов госбезопасности, перед которыми ранее чувствовали себя незащитными работники прокуратуры, суда, партийных комитетов»⁵, в связи с чем в 1954-1955 гг. особая значимость отводится соблюдению и обеспечению законности прав советских граждан.

¹ Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // Ведомости ВС СССР. 1977. № 41. ст. 617.

² Кирячев М.В. История территориальных органов прокуратуры СССР в 1953-1964 гг. (на материалах Центрального Черноземья). дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2006. С. 22.

³ Басков Л.И. Отечественная прокуратура в 1922-1996 гг. // Вестник Московского университета. Право. 1998. № 1. С. 107.

⁴ Вышинский А.Я. Советская прокуратура и ее задачи. М., 1934; Кожевников М.В. История советской прокуратуры. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1945; Лебединский В.Г. Организация работы в органах прокуратуры. М., 1952.

⁵ Пыжиков А.В. Хрущевская «оттепель». М., 2002. С. 226.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 года принято новое Положение о прокурорском надзоре в СССР, которое четко определяло структуру органов прокуратуры, а также права и обязанности прокуроров.

Появились следственное управление, отделы общего надзора, по надзору за следствием, за рассмотрением в судах уголовных и гражданских дел, за местами лишения свободы и другие.

Прокуратура получила полномочия по опротестованию всех незаконных решений, включая судебные, а также внесения представлений об устранении нарушений закона. В судах соответствующих уровней были созданы президиумы для рассмотрения надзорных протестов прокуроров.

Выполняя возложенные функции и опротестовывая незаконные решения судебных и других органов, усилиями органов прокуратуры была проведена огромная работа по реабилитации жертв политических репрессий.

М.В. Кирячев отмечает, что именно в период 1953-1964 гг. в процессе десталинизации советского общества появились условия для реального, а не фиктивного влияния органов прокуратуры на состояние правопорядка в стране¹.

¹ Кирячев М.В. История территориальных органов прокуратуры СССР в 1953-1964 гг.

Перед органами прокуратуры была поставлена глобальная задача – «добиться такого положения, при котором ни одно серьезное преступление не осталось бы не раскрытым, и ни один преступник не уклонился бы от ответственности»².

Усилилась борьба с сокрытием преступлений от учета и регистрации. Так, в одном из своих приказов 1974 года Генеральный прокурор СССР Р.А. Руденко потребовал от прокуроров «принципиально реагировать на каждый факт сокрытия преступлений от учета... давать острую оценку бездеятельности лиц, ответственных за организацию и осуществление прокурорского надзора за следствием и дознанием в органах внутренних дел»³.

Особым моментом в истории отечественной прокуратуры стало принятие 30 ноября 1979 года Закона «О прокуратуре СССР», содержащего нормы, определяющие организацию прокуратуры, конкретизировавшего задачи и основные направления ее деятельности.

Помимо уже устоявшихся на тот момент направлений надзора на прокуратуру возлагались обязанности борьбы с преступностью, ее предупреждение со-

(на материалах Центрального Черноземья): дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2006. С. 4.

² Социалистическая законность. 1955. № 7. С. 13-14.

³ Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. От первого прокурора России до последнего прокурора Союза. М., 2001. С. 322.

вместно с другими органами, координация деятельности правоохранительных органов, а также участие в совершенствовании законов и надзор за их единообразным применением.

На Всесоюзной научно-практической конференции по вопросам повышения эффективности поддержания государственного обвинения в судах Генеральный прокурор СССР А.М. Рекунков отметил, что «виновный в совершении преступления не должен уйти от справедливого наказания, а невиновный не может быть подвергнут наказанию»¹.

В период руководства А.М. Рекункова особое внимание стало уделяться вопросам борьбы с коррупцией, а также мероприятиям по пропаганде законности.

Кроме того, во исполнение всех поставленных задач Генеральным прокурором СССР изданы приказы по отдельным отраслям надзора, обязательные для исполнения всеми прокурорскими работниками.

Изменения в Закон «О прокуратуре СССР» 1987 года впервые закрепили новое направление деятельности – обеспечение прав и законных интересов граждан, борьба с нарушениями законов в данной

сфере. Таким образом, происходило переосмысление роли прокуратуры и идеи ее приоритета государственных интересов над интересами общности и личности. Чуть позднее государство провозгласит права и свободы человека и гражданина «высшей ценностью».

Другим новым направлением стало участие в заседаниях органов государственной власти и управления, появились такие формы прокурорского реагирования на нарушения закона как предписание и предостережение.

Историки отмечают, что для части представителей российской прокуратуры второй половины XIX – начала XX века были характерны такие профессиональные и морально-этические качества, как профессионализм и образованность, сохранение чести и достоинства в профессии, соблюдение соответствующих ей этических норм и правил, профессиональная ответственность, справедливость, объективность, честность и беспристрастность².

Таким образом, период после распада Советского Союза можно охарактеризовать как современный этап становления и развития прокуратуры Российской Федерации, которая действует в соответствии

¹ Шепель А.Д. Портрет на фоне эпохи. Александр Михайлович Рекунков. Генеральный прокурор Советского Союза. 1981-1988. Генеральная прокуратура Российской Федерации. М., 2017. С. 394.

² Лавров В.В., Иванова Н.М., Еремин А.В. и др. Речи прокуроров Российской империи. СПб., 2020 (электронное издание). С. 4.

с принятым 17 января 1992 года Законом «О прокуратуре Российской Федерации»¹ по сей день.

Политические изменения в государстве сопровождались и функциональными изменениями прокурорской деятельности. Прокурорский надзор за судом заменен на участие в рассмотрении дел судами, где представители прокуратуры стали выступать в качестве одной из сторон с равными полномочиями и отсутствием каких-либо преимуществ.

Действующий Уголовно-процессуальный кодекс РФ также значительно изменил полномочия прокурора, в том числе по надзору за расследованием уголовных дел. Впоследствии 15 января 2011 года вступил в законную силу Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации»², создавший самостоятельную систему органов следствия вне прокуратуры.

В настоящее время прокуратура является центральным и главным звеном правоохранительной системы, которая в силу предоставленных законом надзорных полномочий обеспечивает реальное исполнение

законов и соблюдение прав, свобод человека и гражданина, важным витком в развитии которой стало наделение летом 2021 года Генеральной прокуратуры Российской Федерации функцией по обеспечению представительства и защиты интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных судах.

Учитывая изложенное, необходимо отметить, что благодаря Петру I в России впервые появилась вертикаль контроля. Прокуратура в начале своего образования и становления выполнила возложенную на нее Петром I задачу, а прокурорский надзор стал значимым фактором внутригосударственной жизни. Не случайно на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации об итогах работы ведомства за 2020 год Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что прокуратура решает жизненно важные задачи по обеспечению законности и правопорядка и по своему статусу призвана вносить весомый, значимый вклад в развитие России как правового, социально ориентированного, демократического государства³.

¹ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 20 февраля 1992 г. № 8, ст. 366.

² Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 1, ст. 15.

³ Президент России. Стенограмма выступления Путина В.В. на заседании коллегии Генпрокуратуры. URL: <http://prezident.org/tekst/stenogramma-vystuplenija-putina-na-zasedanii-kollegii-genprokuratury-17-03-2021.html> (дата обращения: 28.11.2021).

Безусловно многовековой исторический опыт российской прокуратуры влияет на укрепление и усовершенствование институтов защиты законности, а именно органов прокуратуры. Опора на отечественные традиции, несомненно,

способствует совершенствованию деятельности органов прокуратуры, а также влияет на законодательные новации и организационные изменения в области прокурорского надзора.

А.В. Колесников,

доцент кафедры административного и муниципального права
Саратовской государственной юридической академии,
почетный работник высшего профессионального
образования РФ, кандидат юридических наук, доцент

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Активный импульс развития самоуправления получило в период проведения «великих реформ» Александра II. Первой и наиболее значимой из которых, стала Крестьянская реформа 1861 г., имевшая свою предысторию и начальную подготовку в виде Манифеста о трехдневной барщине (принял Павел I в 1797 г.) и Указа о вольных хлебопашцах (принял Александр I в 1803 г.).

Во втором разделе Общего Положения о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости «Об устройстве сельских обществ и волостей и общественного их управления» (далее – Положение), подписанного Александром II 19 февраля 1861 г. вместе с Высочайшим Манифестом «О всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей» (далее – Манифест), было регламентировано самоуправление низшего территориального звена – села и волости. В нем закреплён ряд территориальных принципов, применяемых в современном законодательстве. Так, из смысла норм главы 1 (ст. 40-45) «Об образовании сельских обществ и волостей» следует, что волость могла состоять из сельских обществ, состоящих из крестьян, проживающих на земле одного помещика. Они представляли собой часть населённого пункта, целый населённый пункт или объединение нескольких не больших населённых пунктов и (или) хуторов. Если в селе проживало более двух тысяч ревизских душ (ст. 43 Положения), территория одной сельской общины могла быть одновременно волостью. В такой волости волостной старшина выполнял полномочия сельского старосты (примечание к ст. 84 Положения). Состав волости напоминает состав современного сельского по-

селения. Однако в отличие от современного управления в сельском поселении, состоящем из нескольких населенных пунктов, не только волость, но и сельское общество имело свои органы управления. К сельским органам относились сельский сход и сельский староста (ст. 5 Положения). Волостное управление составляли: волостной сход, волостное правление во главе с волостным старшиной и волостной крестьянский суд (ст. 69 Положения). Волостное правление состояло из избранных на сельских сходах сельских старост, волостного старшины и из других лиц, избранных волостным сходом для решения вопросов сельского управления. При этом органы сельской общины во многом подчинялись и были подконтрольны волостному управлению, наделенному помимо общих местных вопросов полицейскими и судебными функциями. Решение вопросов, имманентных исполнительной и судебной властям, свидетельствует о широте компетенции и глубине внедрения самоуправленческих начал на сельском уровне в сферу публичных, в том числе государственных, предметов ведения. Тем не менее, регулируемое Положением самоуправление не распространялось на все слои населения. Эти нормы регламентировали жизнь крестьянского сословия. Они не регулировали жизнь

помещиков, которые наделялись вотчинной полицией и попечительствовали над обществом крестьян (ст. 18 Манифеста). Для разрешения земельных споров между помещиками и крестьянами создавались специальные Положения и органы, не входящие в систему сельско-волостного управления. К ним относились: мировые посредники; уездные мировые съезды; губернское по крестьянским делам Присутствие. Крестьяне и создаваемые ими учреждения не были полностью самостоятельными. Помимо опеки помещика, они еще подчинялись губернским и уездным органам государственной власти (ст. 19 Манифеста). Даже прием новых членов в сельское общество осуществлялся только с согласия помещика (ст. 142 Положения). Александр II стал царем в непростое время, шла Крымская война, денег не было и нельзя сказать, что он всей душой стремился ко всем реформам, но он понимал их острую необходимость, поскольку в стране все чаще стали возникать народные волнения. В апреле 1956 года Император Александр II поехал в Москву и выступил там перед предводителями дворянства примерно с такой речью: «Слухи носят, что я хочу объявить (в некоторых списках сделать) освобождение крепостного состояния. Это не справедливо, а от этого было несколько случаев неповиновения

крестьян помещикам. Вы можете сказать это всем, направо и налево. Я говорил тоже самое предводителям, бывшим у меня в Петербурге. Я не скажу вам, чтобы я был совсем против этого; мы живем в таком веке, что со временем это должно случиться. Я думаю, что и вы одного мнения со мною; следовательно, гораздо лучше, чтобы это произошло свыше, нежели снизу»¹.

Безусловно, реформой был решен концептуальный вопрос – ликвидация крепостного права. В то же время, положение освобожденных от рабства крестьян, не везде и не во всех случаях стало для них более привлекательным. Несмотря на то, что обязанности состоять в сельском обществе у крестьян не было, поскольку оно было членским, выйти из него вступившему члену было не просто. «Выкупные платежи платило ежегодно совокупно сельское общество, а крестьянин не имел права отказаться от надела и сменить место жительства. На это надо было получить согласие сельского схода. Такое согласие давалось с большим трудом, поскольку платежи являлись общей повинностью. Это называлось кру-

говой порукой»². Помимо экономической зависимости за земельный надел (который не всегда устраивал арендатора), крестьяне получили массу обязательств перед сельским и волостным правлением, а также государственными структурами. Перечисленные в ст. 9 Манифеста, выполняемые за крепостных обязанности помещика, легли на плечи самих крестьян. Из этого следует, что государственная политика, направленная на развитие местного самоуправления, носила сословный характер, была половинчатой, недоработанной и носила, скорее вынужденный характер. Сельские общины имели полную самостоятельность лишь в вопросах, касающихся их самих. По другим вопросам они были подконтрольны и даже подчинены (либо зависимы) помещикам и государственным органам.

Крестьянская реформа была начальным этапом реформирования системы государственного управления. Другим шагом в развитии самоуправленческих начал и государственной политики, направленной на децентрализацию государственной власти, стали земская и городская реформы. Именно в это время термин «местное самоуправление» прочно входит в научную риторiku. Н.В. Шелгунов отмечал: «земство

¹ Левшин А.И. Достопамятные минуты в моей жизни. Записка члена Государственного Совета / Русский архив. М.: Университетская типография (М. Катков), 1885. URL: https://runivers.ru/upload/iblock/34d/057_%20tom_Russkiy%20arhiv_1885_vip%205-8.pdf (дата обращения: 28.01.2021).

² Реформы Александра II и отмена крепостного права. URL: https://histerl.ru/kratkie_kurs/konspekti/reformi_aleksandra_ii.htm (дата обращения: 30.01.2021).

явилось не в виде уступки каким-то мечтательным либеральным требованиям, а как следствие осознанной правительственной необходимости¹. Однако, хоть и не мечтательное, но требование представительства дворян было. «Оно приобретало характер сделки, компенсации дворянству за утрату личной власти над крепостными. В начале 1862 г. петербургское дворянство поддержало губернского предводителя А.П. Платонова, высказавшегося за введение «народного представительства», подобного земским соборам XVI–XVII вв. Это требование дворянской аристократии носило олигархический характер. Одновременно происходило развитие дворянского либерализма, своеобразным центром которого было тверское дворянство. Его бывший предводитель А.М. Унковский выступал за созыв представительства «от всего народа без различия сословий». За введение представительства выступали и влиятельные дворянские публицисты М.Н. Катков и Н.А. Безобразов. Обеспокоенное настроением дворянства, правительство приступило к проведению земской реформы»². Основным ак-

том, регулирующим самоуправление на уездных и губернских территориях, стало Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года (далее – Положение 1864 г.). Примечательно, что, не смотря на последовательность преобразований, земская реформа, предусматривающая децентрализацию государственной власти на уездном и губернском этажах власти, не рассматривалась как продолжение развития самоуправления на сельском уровне. Сельская и земская модели управления рассматривались как две различные системы самоуправления в одном государстве. Городская модель управления, хотя и была, по сути, аналогична земской, но регулировалась отдельным нормативным актом – Городовым положением от 16 июня 1870 года (далее – Городовое положение 1870 г.) и самоуправление в городах было не земским, а общественным. В качестве одного из недостатков земской модели можно отметить не повсеместное инкорпорирование. Средняя Азия, Астраханская, Архангельская и Оренбургская губернии избежали внедрения земства в связи с низкой степенью землевладения и слабым влиянием дворянства. Не введено было земство и на территориях преимущественного проживания не русских помещиков (Белоруссия, Украина, Польша, Литва, Кавказ). В этих регионах земское са-

¹ Наше Отечество: опыт политической истории: [в 2 томах]. Т. 1 / ред. Кулешов С.В., Волобуев О.В., Пивовар Е.И. и др. М.: Терра, 1991. С. 150.

² История СССР, 1861-1917: Учеб. для студентов пед. ин-тов по спец. «История» / В.Г. Тюкавкин, В.А. Корнилов, А.В. Кушаков, В.И. Старцев; под ред. В.Г. Тюкавкина. М.: Просвещение, 1989. С. 31.

моуправление вводилось постепенно с 1903 по 1917 годы, в том числе постановлениями Временного правительства. Все это свидетельствует о том, что, хотя реформы и имели целью привлечение некоторых сословий к самоуправлению, но они не рассматривались в контексте единой системы децентрализации власти. Наличие сословий, на наш взгляд, сыграло в этом значительную роль несмотря на то, что система выборов в земские и городские органы начала переход от сословного принципа к имущественному. Вместе с тем внедрение самоуправленческих принципов в централизованную модель управления и направление вектора государственной политики в сторону демократизации общества, говорит о стремлении Александра II к поиску новых, более эффективных социальных и экономических путей развития. Эти демократические движения были с позиций современности очень сдержанными, но для того времени такие преобразования действительно были великими реформами. Даже яркий представитель государственной теории местного самоуправления Б.Н. Чичерин, который «предпочитал честное самодержавие несостоятельному представительству»¹, считал местное самоуправление «школой для само-

¹ Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М.: Типография товарищества И.Д. Сытина, 1899.

деятельности народа и лучшим практическим приготовлением к представительному порядку»², поскольку «к началу XX века Россия оставалась единственным государством в Европе, в котором отсутствовал парламент, выбираемый населением. Россияне не имели политических прав и свобод, воспринимались правящей элитой как подданные, но не как граждане, с мнением которых необходимо считаться»³.

Земские собрания (представительно-распорядительные органы) и земские управы не входили в систему органов государственной власти, а служба в этих органах и деятельность гласных (депутатов) не относилась к государственной. Формирование органов было очень демократичным на тот момент. Децентрализация шла постепенно. Властная ментальность государственного механизма не позволяла осуществлять этот процесс стремительно. Государство ослабило бюрократичный механизм, но не отпустило земские и городские общественные учреждения в автономное плавание и сохранило контроль и подчинение земских учреждений

² Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М.: Типография товарищества И.Д. Сытина, 1899. С. 514.

³ Земская и городская избирательные системы (вторая половина XIX – начало XX вв.) // Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России. URL: http://www.rcoit.ru/lib/history/rural_urban_reforms/16722/ (дата обращения: 02.02.2021).

Губернатору, который своей подписью утверждал все нормативные правовые акты земских и городских органов управления и мог, так же, как и Министр Внутренних Дел (ст. 9, 97 Положения 1864 г.), отменять любые их решения. Земские органы не могли объединяться в ассоциации и союзы, не могли заниматься политической деятельностью. Поэтому первый Всероссийский Земский союз был образован лишь в 1914 г. в период Первой мировой войны с целью оказания помощи раненым в земских и войсковых госпиталях¹. Другими словами на земство возложили вопросы «относящимися к местным хозяйственным пользам и нуждам каждой губернии и каждого уезда» (ст. 1 Положения 1864 г.). Очень точно государственное отношение к земствам охарактеризовал В.И. Ленин. По его мнению «“самостоятельности” земских учреждений весьма опасались, и боялись давать надлежащее развитие этим учреждениям, вполне понимая к чему оно поведет... проводили эту реформу лишь в уступку общественному мнению... в то же время лица эти... стремились не давать земству надлежащего развития, придать ему частный характер, ограничить его в компетенции и проч.... граф Валуев уже при са-

¹ Ленин В.И. Гонители земства и аннибалы либерализма // ПСС. Издание пятое. Т. 5. М.: Изд-во политической литературы, 1967.

мой выработке Положения 1864 г. всячески старался ограничить эту власть и поставить земские учреждения под строгую административную опеку... Положение 1864 г. пыталось совместить несогласимые вещи и тем одновременно удовлетворить сторонников и противников земского самоуправления. Первым предлагалась внешность и надежды на будущее, в угоду вторым компетенция земских учреждений была определена крайне эластично»². Делая вывод, он отмечает, что «земство с самого начала было осуждено на то, чтобы стать пятым колесом в телеге русского государственного управления, колесом, допускаемым бюрократией лишь постольку, поскольку ее всевластие не нарушалось, а роль депутатов от населения ограничивалась голой практикой, простым техническим исполнением круга задач, очерченных все тем же чиновничеством»³.

Государственная политика в отношении самоуправления при Александре III претерпела значительные качественные изменения, именуемые контрреформами. Короновался Александр III после убийства народовольцами его отца, что сыграло немаловажную роль в направ-

² Ленин В.И. Гонители земства и аннибалы либерализма // ПСС. Изд. 5-е. Т. 5. М.: Изд-во политической литературы, 1967.

³ Ленин В.И. Гонители земства и аннибалы либерализма // ПСС. Издание пятое. Т. 5. М.: Изд-во политической литературы, 1967. С. 70.

лении его внутренней политики. В своем Высочайшем Манифесте от 29 апреля 1881 г., который в дальнейшем стал именоваться манифестом о незыблемости самодержавия, Александр III отдельно остановился на величии таких дел своего отца, как освобождение крестьян и введение местного самоуправления, призвал всех к порядку, консерватизму и, по сути, объявил о прекращении реформ. Положение о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г. и Городовое положение от 11 июня 1892 г. видоизменили модель местного самоуправления и ее взаимодействия с государственными структурами. В Именном Высочайшем указе «О введении в действие нового Городового положения» император указал, что старое Положение принесло «в течение двадцати лет своего применения, немаловажную пользу. Благоустройство городских поселений заметно поднялось, и улучшились многие условия городской жизни. Но, наряду с этими благоприятными явлениями, в строе и деятельности городских учреждений обнаружались несовершенства, требующие исправления». Эти изменения еще больше ограничили мнимую самостоятельность местного самоуправления. Сделано это было «в целях устранения, прежде всего, взгляда на земство и его интересы как на нечто особое от государства и его

потребностей и установления единства и согласия в действиях правительственных и земских властей, исходя из признания земского дела делом государственным. Служащие земских и городских органов стали рассматриваться как государственные служащие»¹. Были введены жесткие дисциплинарные меры к лицам, нарушившим избирательное право и к гласным, не посещающим заседания без уважительной причины. Самоуправление во многом стало зависимым от Губернатора и Министра Внутренних Дел, которые обладали мощнейшими рычагами влияния на органы самоуправления. Министр Внутренних Дел, в случае, если общее число избранных гласных было менее двух третей от общего числа, обладал правом назначения недостающего числа гласных «лицами, состоявшими в сем звании в течение последнего четырехлетия, по старшинству полученных ими, при выборе, избирательных баллов, а при равенстве баллов – по жребию» (ст. 54 Городового Положения 1892 г.). Государственная власть вновь устремилась к централизации и консервативным бюрократическим традициям. За централизацию высказывались

¹ Фадеев В.И. Местное самоуправление в России: исторический опыт и современная практика правового регулирования // Предпринимательство и право. Информационно-аналитический портал. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=3667> (дата обращения: 02.02.2021).

и ведущие правоведы той эпохи А.Д. Градовский и Б.Н. Чичерин. По мнению Б.Н. Чичерина «хорошо организованная централизация, бесспорно, представляет весьма крупные выгоды... Во-первых, она придает единство и силу правительственной власти, во-вторых, за централизацией больше инициативы в проведении реформ, в-третьих, она располагает большими средствами и одновременно сочетает местные потребности с общегосударственными»¹. А.Д. Градовский считал, что только централизованная власть может выступать в качестве «представителя единства национально-го права и политического единства страны»², поскольку именно она обладает рядом исключительных полномочий, от которых зависит благополучие всего государства. К ним он относит право объявления войны, сферу внешних политических отношений, право издавать законы, действующие на всей территории государства. Вместе с тем, оба юриста были глубоко просвещенными и обладали широкими взглядами на управление, были на стороне

централизованного местного самоуправления, которое будет только содействовать качеству работы государственных органов, так как «органично замещает недостатки излишней управленческой и властной концентрации»³. В связи с этим назвать их сторонниками чистой централизованной государственной власти нельзя. С точки зрения царской власти Б.Н. Чичерин был оппозиционер. В 1882 г. он был избран головой Москвы, но «был подвергнут сильному давлению со стороны правительства и вскоре ушел в отставку»⁴.

В этот период внимание стало уделяться взаимодействию государственных и земских (городских) органов. Местное самоуправление рассматривалось некоторыми государственными деятелями как элемент демократии, чуждый монархии. Так, министр финансов Ю.С. Витте, высказывая свое негативное отношение к введению земств на западе России и к земскому самоуправлению как элементу конституционной демократии в целом, в записке к Александру III писал: «Нельзя в аристократи-

¹ Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч. 1-3. М.: типо-лит. т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1894-1898. URL: <https://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948892/> (дата обращения: 03.02.2021).

² Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Тома I-III. СПб.: Типография М. Стасюлевича, 1875 г. (том I), 1876 г. (том II), 1883 г. (том III). URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3988988/> (дата обращения: 03.02.2021).

³ Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч. 1-3. М.: типо-лит. т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1894-1898. URL: <https://constitution.garant.ru/science-work/pre-revolutionar/3948892/> (дата обращения: 03.02.2021).

⁴ История СССР, 1861-1917: учеб. для студентов пед. ин-тов по спец. «История» / В.Г. Тюкавкин, В.А. Корнилов, А.В. Кушаков, В.И. Старцев; под ред. В.Г. Тюкавкина. М.: Просвещение, 1989.

ческом государстве строить систему местного самоуправления на началах господства демократии и всеобщей подачи голосов»¹. Таких же взглядов придерживались и многие другие государственные деятели. В целом отношение государства к земствам очень ярко выразил в своем произведении «Мелочи жизни» М.Е. Салтыков-Щедрин через речь губернатора к предводителю Н.Н. Краснову: «Я сам могу определить ближе характер моей деятельности и моих отношений к вам. Почва, на которой я стою, – это ответственность перед начальством; отношения же мои к вам таковы: я укажу вам на мосток – вы его исправите; я сообщу вам, что в больнице посуда дурно вылужена, – вы вылудите. Задачи скромные, но единственные, для выполнения которых мне необходимо ваше содействие. Во всем прочем я надеюсь на собственные силы и на указания начальства. Итак, не будемте парить в эмпиреях, ибо рискуем попасть пальцем в небо; но не будем и чересчур принижаться, ибо рискуем попасть в лужу...»². Такая позиция государственных должностных лиц не случайна. В деятельности земств

присутствовал не только положительный эффект. Их организация имела и ряд недостатков, о которых много написано в трудах историков. Одним из них была избирательная система и состав земских органов. «К 1914 г. состав земских органов... сильно отличался от первоначального... около 70 % из них составляли представители промышленного и торгового капитала России»³. Класс этот, по словам современников, «грубый и невежественный... не подготовлен к роли общественного руководителя. Целью его жизни всегда был личный интерес, общественного интереса он не понимал... который метит при помощи думы поставить новый кабак на площади или заключить выгодный подряд... Оттого в наших думах прения устанавливаются таким образом: когда речь идет об общественном интересе, гласные не являются и господствует полнейшее равнодушие... но когда дело идет о местах под кабаки, под лавки, когда выдвигается личный интерес или вопрос о распоряжении и расходовании общественных сумм... – единодушие полное»⁴. Примером служит статистика г. Царицын.

¹ Татарчуков А.Н. Городское самоуправление и демократия. М.: Моск. союз потреб. о-в, 1917. С. 6.

² Салтыков-Щедрин М.Е. Мелочи жизни. В сфере сеяния. Земский деятель. URL: <http://saltykov-schedrin.lit-info.ru/saltykov-schedrin/proza/melochi-zhizni/zemskij-deyatel.htm> (дата обращения: 10.02.2021).

³ Еремян В.В. Муниципальная история России (от Киевской Руси до начала XX века): Учебное пособие для высшей школы. М.: Академический Проект, 2003. С. 497.

⁴ Приклонский С.А. Очерки самоуправления земского, городского и сельского. СПб.: Издание Ф. Павленкова: Типография Товарищества «Общественная Польза», 1886.

«В данное время в г. Царицыне числится 21 склад, 52 кабака и 520 харчевен. Склады и кабаки разных наименований почти все, без исключения, принадлежат 21 гласному думы, в том числе городскому голове и членам правления городского общественного банка. Поэтому все кабаки, не смотря на различие в кличке, открыто торгуют распивочно и на вынос, распределяя часы торговли согласно с условиями существующего спроса. Складчики и целовальники состоят здесь во главе городского самоуправления. Кабаки представляют здесь огромную силу, сплоченную общностью интересов»¹. Таким образом, существовали серьезные недоработки, мешающие реализации большого потенциала земств в области решения публичных дел.

Избирательные цензы, в соответствии с которыми квартирному жилью лишались избирательного права, мешали врачам, учителям и другим образованным людям, не имеющим собственности, становиться гласными. На многих территориях, в силу вышесказанного, происходила деградация земских органов.

Земская и городская реформы оказали значительное влияние на формирование местного управления в советское время и местного самоуправления в современной истории России. Порядок формирования исполкомов (советских исполнительных органов) из состава советов (выборных представительных органов) прочно закрепился и просуществовал на протяжении всего советского этапа истории.

¹ Приклонский С.А. Очерки самоуправления земского, городского и сельского. СПб.: Издание Ф. Павленкова: Типография Товарищества «Общественная Польза». 1886.

СОВРЕМЕННЫЕ ЛИНГВИСТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Д.Ю. Балашова,

преподаватель иностранного языка высшей категории,
профессионально-педагогический колледж
Саратовского государственного технического университета
им. Ю.А. Гагарина

ЖАНРОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТЕМАТИЧЕСКОЙ СФЕРЫ «КОМПЬЮТЕРНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ» (НА МАТЕРИАЛЕ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО КОРПУСА ТЕКСТОВ)

284

Человек и право – XXI век | 2021. Выпуск 2. Часть 2

Изучение жанров является одной из ключевых проблем современной лингвистики. Проблему жанров речи одним из первых поставил М.М. Бахтин. Он считал «речевой жанр категорией, которая позволяет связывать социальную реальность с реальностью языковой»¹.

В 60-70 годы в терминологическом аппарате лингвистики активно разрабатывается понятие дискурса. М.Л. Макаров писал, что «для обозначения речевой коммуникации, предполагающей рациональное критическое рассмотрение норм и ценностей, а также правил социальной жизни»².

¹ Бахтин М.М. Литературно-критические статьи. М., 1986. С. 386.

² Макаров М.Л. Основы теории дискурса. М., 2003. С. 12.

Исследования научно-технического дискурса ведутся учеными сравнительно недавно. А.В. Дуброва считает, что научно-технический дискурс – «это тип дискурса, используемый наукой для изложения и описания новых открытий, теорий, гипотез, учений, для анализа и представления технологий. Имея основной целью передачу подобного типа информации, научно-технический дискурс характеризуется как источник извлечения непосредственной полезной информации, лишаясь при этом поэтичности, образности изложения и какой-либо эмоциональности»¹. Большинство исследователей выделяют такие особенности технического текста, «как его информативность; логичность, то есть строгую последовательность и четкую связь между основной идеей и деталями; точность и объективность; ясность и понятность; аргументировать изложения. Можно выделить и другие черты, наличие которых зависит от жанровой принадлежности текста»². Е.А. Мякишева считает, что научно-техническим текстам принадлежит «насыщенность уз-

коспециальными и общенаучными терминами, в связи с их точностью и информативностью. Значительно развита специальная общетехническая лексика – слова и словосочетания, не являющиеся терминами, могут представлять собой всевозможные производные от терминов... Также широко применены различные виды сокращений. Они могут считаться лексическими единицами технического текста, поскольку могут функционировать самостоятельно и фиксируются в лексико-графических источниках»³. «Содержательно-смысловая структура научного текста является коммуникативно-прагматической по своей сути, то есть она представляет собой сложное единство, состоящее из двух типов смыслового содержания: коммуникативно-информационного и прагматического содержания текста»⁴.

А.А. Стрельцов отмечает, что «основной стилистической чертой научного текста является точное и четкое изображение материала при почти полном отсутствии тех выразительных элементов, которые придают речи эмоциональную насыщенность. Главный упор делается на логической, а не эмоци-

¹ Дуброва А.В. Научно-технический дискурс и перевод (на материале английского и испанского языков) // Язык и дискурс: лингвистические, методологические и социально-гуманитарные исследования. МГПУ, 2017. С. 115.

² Крапивкина О.А., Мусохранова А.А. Лингво-прагматические аспекты перевода научно-технических текстов // Гуманитарные научные исследования. 2014. № 8.

³ Мякишева Е.А. Стилистические особенности научно-технического текста // Гуманитарные научные исследования. 2018. № 5. С. 21-22.

⁴ Крижановская Е.М. О стереотипности компонентов коммуникативно-прагматической структуры научного текста // Стереотипность и творчество в тексте. Пермь, 1999. С. 80.

онально-чувствительной стороне излагаемого. Эмоциональные языковые элементы не играют решающей роли, однако в ней присутствует элемент образности, и в целом экспрессивности»¹.

Исследователи отмечают, что научно-технический текст является информативным источником. «Он создается одним или несколькими авторами. Основной коммуникативной функцией научно-технического текста является описание предметов и явлений. Во всех видах научного текста преобладает когнитивная информация. Когнитивной или познавательной информацией называют объективные сведения о внешнем мире»². В целом отметим, что научно-технический дискурс – «это тип дискурса, используемый наукой и технологией для изложения и написания новых технологий. Имея основной целью передачу подобного типа информации, научно-технический дискурс характеризуется как источник извлечения непосредственной полезной информации, лишаясь при этом поэтичности, образности изложения и какой-либо эмоциональности»³. Как правило, на-

учно-технические тексты содержат языковые средства, которые используются в конкретной предметной области. Отметим, что научно-технический дискурс может включать в себя большое количество тематических сфер: компьютерные технологии, интернет, носители информации, технические устройства и проч.

Традиционная лингвистика чётко разграничивает понятия «тематическая группа» и «тематическое поле». Так, Н.М. Шанский считает, что в «тематическую группу лексики могут входить лексемы различных частей речи, которые объединены классификациями реалий, но не лексико-семантических связей»⁴. Например, тематическая сфера «Компьютерные технологии» может включать такие тематические группы, как «робототехника» «устройства», «искусственный интеллект», «интернет» и др. Исследователь Ф.П. Филин полагает: «если заменить одну лексему в рамках тематической группы на другую лексему, то это не приведет к изменению лексического значения всей группы. Это говорит о том, что семантические связи отсутствуют между лексемами в таком объединении»⁵. Долгое время большая часть исследователей отрицала наличие в полях системных языковых свя-

¹ Стрельцов А.А. Научно-технические тексты: от понимания к переводу. Ростов н/Д, 2012. С. 7.

² Там же.

³ Дуброва А.В. Научно-технический дискурс и перевод (на материале английского и испанского языков) // Язык и дискурс: лингвистические, методологические и социально-гуманитарные исследования. МГПУ, 2017. С. 115.

⁴ Шанский Н.М. Лексикология современного русского языка. М., 2009. С. 209.

⁵ Филин Ф.П. Очерки по истории языкознания. М., 1982.

зей, а термины «тематическое поле» и «семантическое поле» считались синонимами¹.

Отметим, что первый большой корпус данных на английском языке начал составляться в Университетском колледже Лондона в 1960-е годы. Он назывался «Survey of English Usage», а руководил им Р. Кверк. Материал состоял из одного миллиона слов, они были представлены в 200 устных и письменных текстах. Тексты были записаны в транскрипции и на карточках, которые потом тщательно изучались. Позднее Йэн Свартвик из Лундского университета создал электронную версию собранного материала, и она получила название “London-Lund Corpus of Spoken English”².

Современные корпусные технологии позволяют изучать самые разнообразные жанры в структуре современной коммуникации, но, как справедливо указывают В.В. Дементьев и Н.Б. Степанова, «разработанной корпусной методики для решения речевых проблем лингвистики пока нет»³.

Исследуемая в данной статье тематическая сфера «Компьютерные

технологии» входит в научно-технический дискурс. В данной статье мы проведём анализ составленного нами исследовательского корпуса на 143 037 словоупотреблений. Данный корпус был собран методом выборки текстов из сети Интернет. В корпус входят статьи из технических онлайн-журналов: Journal of Artificial Intelligence Research, MDPI Technologies, International Journal of New Technology and Research (статьи авторов из Индии, Японии, Германии, Китая и Франции), Word Patent Information journal. Корпус разделен на такие крупные тематические блоки, как «База данных / Data-base», «Технологии / Technologies» и «Патенты и инструкции / Patents&Instructions». Мы представим анализ лексико-семантического состава и структурно-синтаксических частотных конструкций указанных тематических блоков.

Блок Database составляют тексты по описанию баз данных и их схем. К ключевым словам указанного тематического блока, выборка которых получена с помощью программы обработки текстов AntConc, относятся лексемы database (256), computer (215), software (132), relational (118), number (104), function (83), memory (80), process (218), select (127), command (126). В блоке Database преобладают имена существитель-

¹ Караулов Ю.Н. Структура лексико-семантического поля // Филологические науки. 1972. № 1. С. 67.

² Толстова Т.В. Жанр и корпус: современные подходы к изучению и преподаванию языка. Самара, 2018. С. 57.

³ Дементьев В.В., Степанова Н.Б. Корпусные методы в исследовании речевых жанров: проблема ключевых фраз // Вестник РУДН. Сер.: Лингвистика. 2016. Т. 20. № 3. С. 57.

ные, так как он содержит большое количество схем баз данных, а глаголы часто объединены общей семой «обработка информации»: providedata, enroledata, savedata. Данный блок состоит из 42 текстов, из которых 21 текст по базе данных, 13 текстов со схемами баз данных и 8 текстов, содержащих таблицы с пошаговыми вычислениями.

Для блока Database характерны:

1) усилительные конструкции (doperform);

2) глаголы будущего времени (will, will lead to update);

3) предложения с неопределенно-личным подлежащим типа one (one of the basic structure, one of the rule, it is critical to keep one's self updated);

4) безличные предложения с формальным подлежащим (типа it is...it is also provide, it seems, this also need to..);

5) модальные глаголы (need, should, may);

6) наличие сложных составных союзов и союзных слов (both/and, either/or, the former/the latter);

7) группа глаголов умственного восприятия (to keep in mind, note);

8) преобладание глаголов в форме настоящего времени (need to add, describe sections, provide database);

9) предложения с порядковыми числительными, выполняющими функцию структурирования текста (first enter your desire column,

then simply cut the text from app whatever application, secondly write a cover letter, secondly find basic resources);

10) вводные конструкции в начале предложения с функцией логической организации текста (therefore, in addition, lately, in the above).

Блок Technologies представляет собой набор научных статей о новейших технологиях: примеры приложений для изучения компьютерных технологий, описание приложений для мобильных телефонов, а также технологий в области искусственного интеллекта и др. Данный блок состоит из 69 текстов. К ключевым словам тематического блока Technologies относятся такие лексемы, как model (174), object (16), robot (199), email (137), software (132), select (127).

В указанном тематическом блоке есть большое количество вводных слов, союзов и союзных слов, позволяющих сделать технические тексты более доступными, поскольку статьи принадлежат широкому кругу читателей. Так, например, высокочастотными являются такие союзы и союзные слова, как however (119), often (81), whether (71), before (60), which (919).

Анализ текстов, принадлежащих тематическому блоку Technologies, позволил выявить следующие его лексико-семантические

и структурно-синтаксические характеристики:

1) наличие усилительной конструкции *it is*, а также её формы в прошедшем времени, часто употребляющиеся с целью объяснения процесса использования (*it is not, use sites like Linkdeln, it is similar to the Record conversion methodology*);

2) частое употребление глаголов в форме будущего времени (*will, will have to, will help*);

3) использование предложений с неопределенно-личным подлежащим *one*;

4) наличие безличных предложений с формальным подлежащим (*it is...it is also provided, it seems, this also needs to...*);

5) наличие сложного дополнения (*complex object*), а также большего числа модальных глаголов (*need, should, may*);

6) наличие составных союзов и союзных слов (*both/and, either/or, the former/the latter*);

7) глаголы группы умственного восприятия (*recognize, realize*);

8) глаголы в настоящем времени появляются реже, чем в других блоках (*need to add, describe sections, provide database*);

9) употребление в предложениях порядковых числительных *first, second, third, fourth, fifth*, описывающих каждый этап загрузок новых приложений, а также пошаговые инструкции эксплуатации прибо-

ров и техники (*First the design of this part of the ontology secondly, the ORO commonsense ontology contains several rules*);

10) вводные конструкции в начале предложения с логической функцией организации текста (*therefore, meanwhile, from hereon, while, typically, in addition, lately, in the above*).

Блок *Patents&Instructions* включает 25 текстов, представляющих собой инструкции для написания программного кода (10 текстов), а также статьи о тех или иных патентах, изобретениях и патентоспособности в различных странах (15 текстов). Кроме того, данный тематический блок составляют различного рода инструкции: схемы программирования, пошаговые действия пользователя при использовании прибора или технологии. Тексты указанных поджанров имеют меньше вводных слов, более лаконичны и нередко напоминают четкие инструкции: «*First enter our desired column width in the appropriate box (again, I suggest no more than 50). Then simply cut the text from whatever application you are using and past it into the text field, or compose the text directly in the text field. Click the ~Clear Text~ button to clear the text and start again.*

Ключевыми словами данного блока являются лексемы *information* (180), *language* (159), *application*

(114), company (85), available (87), approach (70), process (218), action (117), security (106), group (90). Союзов, предлогов и вводных слов в данном блоке значительно меньше, поскольку патенты и инструкции в основном состоят из простых односоставных предложений, тогда как авторские статьи содержат большее количество сложных предложений с союзными словами и вводными конструкциями.

Таким образом, тематический блок Patents&Instructions характеризуют следующие структурно-синтаксические особенности:

1) конструкции типа if you, you need to, show you, it could, you don't need, if you are sending, training to follow реализуют демонстрационную функцию использования новых технологий: If you forget to include one, your message probably isn't even going to get opened, simply address your email; If needed, an attorney would be happy to help prosecute a patent, If you've decided that someone is infringing on your product and IP; В данном блоке большое количество сложных предложений с придаточным условия;

2) глаголы в форме будущего времени (will, will have to, will help);

3) безличные предложения с формальным подлежащим (it is... it is also provided, it seems, this also need to..., it is better, there is/are. Например: It is in those countries that

the claims need to be drafted carefully, it is more costly and time consuming to acquire than a plant patent);

4) наличие сложного дополнения в предложениях;

5) модальные глаголы долженствования (need, should, may, must, can);

6) модальные глаголы категории вероятности (can, may, might);

7) союзы и союзные слова с функцией экспликации контекста (such as, for instance, further out, such that, in addition, in the case of);

8) глаголы группы умственного восприятия (notice, realize, understand, consider, mean);

9) низкая частота употребления глаголов в настоящем времени по сравнению с двумя другими тематическими блоками;

10) союзы и союзные слова, выраженные порядковыми числительными, с функцией организации контекста (firstly you need update, secondly refresh memory);

11) вводные конструкции в начале предложения с функцией структурирования текста (therefore, meanwhile, from here on, while, typically, in addition, lately, in the above, for example, while);

12) наличие придаточных условия с союзом if (if the variety carries benefits, do they justify the premium cost of the royalty and the new product development and marketing processes? If you need assistance with a

software patent, Internet technology or computer device send me an e-mail).

В заключение можно сделать вывод, что выделенные тематические блоки имеют принципиальные лексические и структурно-синтаксические отличия. Так, для блока Technologies характерны единицы robot, email, software, составляющие его лексическое ядро, а для блока Database – лексемы database и computer. Ядро блока Patents & Instructions состоит из лексем information, language, application. Тексты всех трёх блоков содержат большое количество модальных глаголов (can, may, might, need, should, must) и глаголов в форме будущего времени (shall, will, would). Однако в каждом блоке можно наблюдать характерные синтаксические конструкции. Например, в блоке Patents&Instructions преобладают сложные предложения с придаточными условиями (if you, you need to, show you). Подобный тип предложений структурирует инструкцию, обозначая поэтапные шаги пользователя. Для тематического блока Database характерны глагольные формы настоящих времен англий-

ского языка (Present Simple, Present Continuous, Present Perfect). Блоку Technologies свойственна усиленная конструкция it is/ it was, употребляющаяся с целью объяснения процесса использования того или иного технического продукта.

Составленный нами исследовательский корпус технических текстов в рамках тематической сферы «Компьютерные технологии» имеет не только сложную жанровую организацию (базы данных и схемы, научные статьи, описания приложений, различного рода инструкции и патенты), но и специфичную лексико-семантическую и синтаксическую структуру. Проведённый анализ текстов, принадлежащих тому или иному тематическому блоку, позволяет определить семантические и структурно-синтаксические характеристики последнего. Таким образом, жанровый, статистический и семантико-когнитивный анализ электронного корпуса текстов даёт возможность получить данные об организации тематической сферы «Компьютерные технологии» в языке и современной коммуникации.

Аннотации | Abstracts

САРАТОВСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ПРОКУРАТУРА В ГОДЫ ВЕЛИКОЙ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ВОЙНЫ (1941-1945 ГГ.)

Коновалов Иван Николаевич

*профессор кафедры истории, политологии и социологии
Саратовской государственной юридической академии,
доктор исторических наук, профессор*

Аннотация. В статье анализируются существенные изменения в деятельности прокуратуры Саратовской области, которые диктовались задачами и обстановкой военного времени. В годы войны прокурорский надзор в первоочередном порядке осуществлялся по всем направлениям, связанным со всеобщей мобилизацией, государственной безопасностью, за сооружением тыловых оборонных рубежей, подготовкой населения к противовоздушной обороне и др.

Ключевые слова: прокурорский надзор, всеобщая мобилизация, борьба с дезертирством, соблюдением санитарных и противоэпидемических мероприятий.

SARATOV REGIONAL PROSECUTOR'S OFFICE DURING THE GREAT PATRIOTIC WAR (1941-1945)

Konovалov Ivan Nikolaevich

*Professor of the Department of History, Political Science and Sociology
of the Saratov State Law Academy, Doctor of Historical Sciences, professor*

Abstract. The article analyzes significant changes in the activities of the prosecutor's office of the Saratov region, which were dictated by the tasks and situation of wartime. During the war years, prosecutorial supervision was carried out as a matter of priority in all areas related to general mobilization, state security, the construction of rear defense lines, preparation of the population for air defense, etc.

Keywords: prosecutor's supervision, general mobilization, fight against desertion.

АКТУАЛЬНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В НЕБЛАГОПРИЯТНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ, ВЫЗВАННЫХ РАСПРОСТРАНЕНИЕМ КОРОНАВИРУСНОЙ ИНФЕКЦИИ: ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Голубев Иван Петрович

*и.о. начальника управления по надзору за исполнением федерального
законодательства прокуратуры Саратовской области*

Аннотация. В статье рассматриваются государственная поддержка бизнеса в современных реалиях в период распространения коронавирусной инфекции. Кроме того, в статье рассматриваются цели совершенствования правового регу-

лирования и исключения возможных административных барьеров для бизнеса и требования законодательства по аккредитации в отношении субъектов инновационной деятельности в Саратовской области.

Ключевые слова: коронавирусная инфекция, прокурорский надзор, государственная поддержка, бизнес, бюджет.

RELEVANCE AND EFFECTIVENESS OF STATE SUPPORT MEASURES FOR ENTREPRENEURS IN ADVERSE ECONOMIC CONDITIONS CAUSED BY THE SPREAD OF CORONAVIRUS INFECTION: THE PRACTICE OF PROSECUTORIAL OVERSIGHT.

Golubev Ivan Petrovich,

Acting Head of the Department for Supervision over the Execution of Federal Laws, Prosecutor's Office of Saratov region

Abstract. The article considers the state support of business in modern realities during the spread of coronavirus infection. And also, the article considers the purposes of improvement of legal regulation and exclusion of possible administrative barriers for business and requirements of legislation on accreditation in respect of subjects of innovation activities in Saratov region.

Keywords: coronavirus infection, prosecutorial oversight, government support, business, budget.

РОЛЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Варыгин Александр Николаевич

заведующий кафедрой прокурорского надзора и криминологии Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступления: анализируются недостатки правового регулирования такой деятельности, спорные вопросы о предупредительной функции органов прокуратуры; недостатки, существующие в работе органов прокуратуры в ходе координации ими деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Ключевые слова: прокуратура, борьба с преступностью, предупредительная функция органов прокуратуры, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

THE ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE FIGHT AGAINST CRIME

Varygin Alexander Nikolaevich

Head of the Department of Prosecutorial Supervision and Criminology of the Saratov State Law Academy

Abstract. The article deals with the issues of the activities of the prosecutor's office for the prevention of crime: analyzes the shortcomings of the legal regulation of such activities, controversial issues about the preventive function of the prosecutor's office; shortcomings existing in the work of the prosecutor's office in the course of their coordination of the activities of law enforcement agencies to combat crime.

Keywords: prosecutor's office, crime control, preventive function of the prosecutor's office, coordination of law enforcement agencies to combat crime.

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ РФ В ЭПОХУ ЦИФРОВИЗАЦИИ

Спицин Кирилл Олегович,

студент 3 курса Института прокуратуры

Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. В данной статье рассматривается проблема внедрения в деятельность органов прокуратуры достижений научно-технического прогресса. Анализируются положительные и негативные эффекты использования цифровых технологий органами прокуратуры. Выделяются основные проблемы процесса цифровизации, а также выдвигаются предложения по их решению.

Ключевые слова: органы прокуратуры, цифровизация, цифровые технологии, электронный документооборот.

TRANSFORMATION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE ERA OF DIGITALIZATION

Spitsin Kirill Olegovich

3rd-year student of the Institute of the Prosecutor's Office

of the Saratov State Law Academy

Abstract. This article discusses the problem of introducing scientific and technological progress into the activities of the prosecutor's office. The positive and negative effects of the use of digital technologies by the prosecutor's office are analyzed. The main problems of the digitalization process are highlighted, as well as proposals for their solution are put forward.

Keywords: prosecutor's offices, digitalization, digital technologies, electronic document management.

К ВОПРОСУ О ВЫСШЕМ ХАРАКТЕРЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Асташкина Елена Николаевна

доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии

Саратовской государственной юридической академии,

кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. В статье рассматриваются вопрос возникновения и исторической трансформации сущности прокурорского надзора как функции прокуратуры. Автор пишет об особенностях нормативно-правового регулирования содержания прокурорского надзора на отдельных исторических этапах, о высшем характере прокурорского надзора.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, прокурорский надзор, функция прокуратуры, высший надзор.

ON THE QUESTION OF THE HIGHEST NATURE OF PROSECUTORIAL SUPERVISION IN MODERN CONDITIONS

Astashkina Elena Nikolaevna

Associate Professor of the Department of Prosecutorial Supervision

and Criminology of the Saratov State Law Academy, Candidate of Law,

Associate Professor

Abstract. The article deals with the issue of the emergence and historical transformation of the essence of prosecutorial supervision as a function of the prosecutor's office. The author writes about the peculiarities of the legal regulation of the content of prosecutorial supervision at certain historical stages.

Keywords: prosecutor's office, prosecutor, prosecutorial supervision, function of prosecutor's office, supreme supervision.

УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ДЕЛАМ О ПРИСУЖДЕНИИ КОМПЕНСАЦИИ ЗА НАРУШЕНИЕ ПРАВА НА СУДОПРОИЗВОДСТВО В РАЗУМНЫЙ СРОК

Афанасьев Сергей Федорович

*доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой
арбитражного процесса, директор Института законотворчества
Саратовской государственной юридической академии*

Борисова Виктория Федоровна

*кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процесса
Саратовской государственной юридической академии*

Аннотация. В статье анализируется актуальный вопрос участия прокурора в производстве по административным делам о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок. Исследуется обращение в суд как форма участия прокурора в делах данной категории, констатируется отсутствие надлежащего правового регулирования процессуального положения прокурора.

Ключевые слова: административное судопроизводство, разумный срок, компенсация, прокурор.

PARTICIPATION OF THE PROSECUTOR IN THE PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE CASES ON THE AWARD OF COMPENSATION FOR VIOLATION OF THE RIGHT FOR LEGAL PROCEEDINGS WITHIN A REASONABLE TIME

Afanasyev Sergey Fedorovich

*Doctor of Law, Professor, Head of the Arbitration Process Department, Director
of the Institute of Lawmaking of the Saratov State Law Academy*

Borisova Victoria Fedorovna

*Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Civil Procedure
of the Saratov State Law Academy*

Abstract. The article analyzes the topical issue of the prosecutor's participation in administrative proceedings on the award of compensation for violation of the right to legal proceedings within a reasonable time. The appeal to the court as a form of participation of the prosecutor in cases of this category is investigated, the absence of proper legal regulation of the procedural position of the prosecutor is stated.

Keywords. administrative proceedings, a reasonable time, a compensation, a prosecutor.

**РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ
ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

Богатова Екатерина Владимировна

*доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук, доцент*

Аннотация. В статье рассматривается возможность применения риск-ориентированного подхода при осуществлении прокурорских проверок исполнения законов в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. Проводится анализ нормативного регулирования данного направления надзора. Приводятся преимущества применения такого подхода при осуществлении прокурорского надзора.

Ключевые слова: прокурорский надзор, риск-ориентированный подход, государственные и муниципальные закупки.

**RISK-BASED APPROACH IN THE IMPLEMENTATION OF PROSECUTOR'S
SUPERVISION OF THE COMPLIANCE OF LAWS IN THE SPHERE
OF PROCUREMENT FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS**

Bogatova Ekaterina Vladimirovna

*Associate Professor of the Department of Prosecutor's Supervision and
Criminology, Saratov State Law Academy, Candidate of Legal Sciences*

Abstract. The article examines the possibility of applying a risk-oriented approach in the implementation of prosecutorial inspections of the implementation of laws in the field of procurement for state and municipal needs. The analysis of the normative regulation of this direction of supervision is carried out. The advantages of using this approach in the implementation of prosecutorial supervision are given.

Keywords: prosecutor's supervision, risk-oriented approach, state and municipal procurement.

**РОЛЬ ПРОКУРОРА В ДЕЛАХ О ПОМЕЩЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ
В СПЕЦИАЛЬНЫЕ УЧЕБНО-ВОСПИТАТЕЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ
ЗАКРЫТОГО ТИПА**

Борисова Виктория Федоровна

*доцент кафедры гражданского процесса Саратовской государственной
юридической академии, кандидат юридических наук*

Аннотация. В статье рассматриваются пробелы правового регулирования процедуры помещения несовершеннолетних, освобожденных от уголовной ответственности, в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа, обуславливающие многочисленные нарушения, выявляемые в ходе осуществления прокурорского надзора. Проведен анализ участия прокуроров в судебных делах данной категории, сделаны предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего процессуальное положение прокурора.

Ключевые слова: несовершеннолетний, специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, прокурор, надзор.

**THE ROLE OF THE PROSECUTOR IN CASES
OF PLACEMENT OF MINORS TO SPECIAL EDUCATIONAL
INSTITUTIONS CLOSED TYPE**

Borisova Victoria Fedorovna

*Professor of the Department of Civil Procedure
of the Saratov State Law Academy Candidate of Law, Associate*

Abstract. The article examines the gaps in the legal regulation of the procedure for placing minors released from criminal liability in special educational institutions of a closed type, which cause numerous violations identified during the implementation of prosecutorial supervision. The analysis of the participation of prosecutors in court cases of this category is carried out, proposals are made to improve the legislation regulating the procedural position of the prosecutor.

Keywords: a minor, a special educational institution of closed type, a prosecutor, supervision.

**ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ВЫБОРОВ**

Букин Дмитрий Анатольевич

*прокурор учебно-методического отдела прокуратуры
Саратовской области – межрегионального центра профессионального
обучения прокурорских работников и федеральных государственных
гражданских служащих*

Аннотация. В статье рассматривается механизм реализации избирательных прав при общем состоянии внутренних и внешних дел государства, а также основные направления прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах, с прицелом на совершенствование деятельности и выработку новых более эффективных алгоритмов действий для решения поставленных задач.

Ключевые слова: выборы, прокурорский надзор, избирательные права, правоотношения, власть.

**PECULIARITIES OF THE ORGANIZATION
OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER OBSERVANCE
OF THE LAW DURING ELECTIONS**

Bukin Dmitry Anatolievich

*prosecutor of the training and methodological department of the Prosecutor's
Office of the Saratov region - inter-regional center for professional training of
prosecutors and federal civil servants*

Abstract. The article deals with the mechanism of implementation of electoral rights in the general state of internal and external affairs of the state. And also the main directions of prosecutor's supervision over the observance of legislation on elections, with the aim to improve the activity and development of new more effective algorithms of actions to solve the set tasks.

Keywords: elections, prosecutorial supervision, electoral rights, legal relations, power.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА ПО СУДЕБНОЙ ЗАЩИТЕ ПРАВ ГРАЖДАН, ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

Голопузова Екатерина Александровна

прокурор отдела по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры Саратовской области

Аннотация. В данной статье исследуются наиболее значимые аспекты реализации прокурором полномочий по участию в рассмотрении дел судами в целях защиты прав и свобод граждан РФ с опорой на количественные показатели деятельности прокуратуры Саратовской области. Подчёркивается безусловная значимость таких направлений деятельности прокурорских работников, как надзор за соблюдением трудовых, жилищных прав граждан, то есть участие по делам социально значимой направленности. Анализируется сущность и значение дачи заключений прокурором по гражданским и административным делам в суде общей юрисдикции. Автор приходит к выводу о разноаспектной, но в то же время равнонаправленности исследуемых полномочий прокурора и эффективности их реализации.

Ключевые слова: защита прав и свобод граждан, участие прокурора в рассмотрении дел судами, иск прокурора, заключение прокурора.

IMPLEMENTATION OF THE POWERS OF THE PROSECUTOR ON JUDICIAL PROTECTION OF THE RIGHTS OF CITIZENS, SOCIETY AND STATE

Golopuzova Ekaterina Alexandrovna

Prosecutor of the Department for Ensuring the Participation of Prosecutors in Civil and Arbitration Proceedings of the Prosecutor's Office of the Saratov Region

Abstract. This article examines the most significant aspects of the implementation of the prosecutor's powers to participate in the consideration of cases by courts in order to protect the rights and freedoms of citizens of the Russian Federation, based on quantitative indicators of the activities of the prosecutor's office of the Saratov region. The author emphasizes the unconditional importance of such areas of activity of prosecutors as supervision over the observance of labor and housing rights of citizens, that is, participation in matters of a socially significant orientation. The essence and significance of giving opinions by a public prosecutor for civil and administrative cases in a court of general jurisdiction is analyzed. The author comes to the conclusion that the investigated powers of the prosecutor and the effectiveness of their implementation are of different dimensions, but at the same time - equally directed.

Keywords: protection of the rights and freedoms of citizens, the participation of the prosecutor in the consideration of cases by courts, the prosecutor's claim, the conclusion of the prosecutor.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКАЗЧИКАМИ ОБЯЗАННОСТИ ПО ОПЛАТЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ. ПРАКТИКА ПРИВЛЕЧЕНИЯ ВИНОВНЫХ ЛИЦ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО СТ. 7.32.5, 15.15.10 КоАП РФ

Голубев Иван Петрович

и.о. начальника управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Саратовской области

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы надзорной деятельности в сфере обеспечения исполнения заказчиками обязанности по оплате государственных контрактов и изучена практика привлечения виновных лиц к административной ответственности.

Ключевые слова: надзорная деятельность, административная ответственность, привлечение виновных лиц.

ACTUAL PROBLEMS OF SUPERVISORY ACTIVITY IN THE FIELD OF ENSURING THE FULFILLMENT BY CUSTOMERS OF THE OBLIGATION TO PAY FOR GOVERNMENT CONTRACTS. THE PRACTICE OF BRINGING GUILTY PERSONS TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY UNDER ARTICLES 7.32.5, 15.15.10 OF THE ADMINISTRATIVE CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Golubev Ivan Petrovich

Acting Head of the Department for Supervision of the Execution of Federal Legislation of the Prosecutor's Office of the Saratov region

Abstract. The article discusses the problems of supervisory activities in the field of ensuring that customers fulfill their obligations to pay for government contracts. The practice of bringing the perpetrators to administrative responsibility has also been studied.

Keywords: supervisory activity, administrative responsibility, involvement of guilty persons.

ФУНКЦИЯ РЕАГИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПРОКУРОРА ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Горюшина Юлиана Вадимовна

прокурор отдела по надзору за соблюдением федерального законодательства прокуратуры Тамбовской области, кандидат экономических наук

Аннотация. Проблема реализации функциональных направлений системы правотворческой деятельности является актуальной, что продиктовано особой ролью правотворчества в жизни современного общества. Целью статьи является изучение функции реагирования системы правотворчества на предложения прокурора по совершенствованию законодательства. Выступая в качестве связующего звена между социально-незащищенными группами населения и властью, обладая специальными познаниями и руководствуясь предоставленными полномочиями, органы прокуратуры, преследуя цели социально-экономического развития, демократизации гражданского общества, способны воздействовать на эффективность законотворческой деятельности. Предпринимаемые попытки воздействия со стороны прокуратуры на правотворческий процесс связаны с работоспособностью системы правотворческой деятельности, возможностью проявлять данной системой функцию реагирования на предложения прокурора по совершенствованию российского законодательства. Предлагается общий анализ функции реагирования в системе функций правотворчества. Раскрывается механизм взаимосвязи органов прокуратуры и органов правотворчества. Отражаются

положительные и некоторые проблемные аспекты реализации функции реагирования со стороны законодательных органов власти на законотворческие предложения прокурора. В статье использованы результаты работы прокуратуры Тамбовской области по основным направлениям правотворческой деятельности, направленной на синхронизацию законотворческих процессов федерального и регионального уровней.

Ключевые слова: правообразование, правотворчество, система правотворческой деятельности, функции правотворческого процесса, функция реагирования, законотворческая деятельность, нормативные правовые акты, участие прокурора в правотворчестве, Тамбовская область, совершенствование законодательства.

THE RESPONSE FUNCTION OF LAW-MAKING TO THE PROSECUTOR'S PROPOSALS FOR IMPROVING LEGISLATION

Goryushina Yuliana Vadimovna,

*Prosecutor of the Department for Supervision of Compliance with Federal Legislation of the Tambov Region Prosecutor's Office,
Candidate of economic sciences (Ph.D)*

Abstract. The issue of implementing the functional directions of the system of law-making activity is relevant, which is dictated by the special role of law-making in the life of modern society. The article deals with the studying the function of the response of the law-making system to the prosecutor's proposals to improve legislation. Prosecutors, possessing special knowledge and being guided by the powers granted, act as a link between socially unprotected groups of the population and the authorities. Prosecutor's offices are concerned with the goals of socio-economic development, democratization of civil society and are able to influence the effectiveness of lawmaking. Attempts by the prosecutor's office to influence the law-making process are associated with the operability of the law-making system and the ability of this system to demonstrate the function of responding to the prosecutor's proposals for improving Russian legislation. A general analysis of the response function in the rule-of-law function system is proposed. The mechanism of interaction between the prosecutor's office and law-making bodies is disclosed. Positive and some problematic aspects of the implementation of the function of responding by the legislative authorities to the prosecutor's legislative proposals are reflected. The article uses the results of the work of the prosecutor's office of the Tambov region in the main areas of law-making, which is aimed at synchronizing lawmaking processes at the federal and regional levels.

Keywords: legal education, law-making, system of law-making activity, functions of law-making process, function of response, law-making activity, normative legal acts, participation of prosecutor in law-making, Tambov region, improvement of legislation.

УЧАСТИЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЕДИНОГО ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА

Гусев Иван Анатольевич

старший помощник прокурора Саратовской области по взаимодействию с представительными (законодательными) и исполнительными органами области, органами местного самоуправления

Аннотация. В данной статье автор рассуждает на тему участия органов прокуратуры в обеспечении единого правового пространства в различных сферах жизнедеятельности. Также автором приводится практика применения рассматриваемых норм, которая говорит о распространенном неверном толковании органами власти и должностными лицами.

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, толкование норм, правовое пространство.

PARTICIPATION OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN ENSURING A UNIFIED LEGAL SPACE

Gusev Ivan Anatolyevich

Senior Assistant to the Prosecutor of the Saratov region for interaction with representative (legislative) and executive bodies of the region, local self-government bodies

Abstract. In this article, the author discusses the topic of the participation of the prosecutor's office in ensuring a unified legal space in various spheres of life. The author also presents the practice of applying the norms in question, which indicates a widespread misinterpretation by authorities and officials.

Keywords: prosecutor's office, prosecutor, interpretation of norms, legal space.

ИСПОЛНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ, ПРОФИЛАКТИКИ ИХ ГИБЕЛИ, В ТОМ ЧИСЛЕ В РЕЗУЛЬТАТЕ СЕМЕЙНО-БЫТОВОГО НАСИЛИЯ, ЗАЩИТЫ ОТ ФИЗИЧЕСКОГО И ПСИХИЧЕСКОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Ельчанинова Оксана Сергеевна

прокурор отдела по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи прокуратуры Саратовской области

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы исполнения законодательства о защите прав и законных интересов несовершеннолетних, его приоритеты и способы обеспечения неукоснительного соблюдения прав каждого ребенка с помощью закона.

Ключевые слова: несовершеннолетние дети, законодательство, защита, права, исполнение, воздействие.

ENFORCEMENT OF LEGISLATION ON PROTECTION OF RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF MINORS, PREVENTION OF THEIR DEATH, INCLUDING AS A RESULT OF FAMILY AND DOMESTIC VIOLENCE, PROTECTION FROM PHYSICAL AND MENTAL ABUSE

Elchaninova Olga Sergeevna

Prosecutor of the Department for supervision of the execution of laws on minors and youth of the Prosecutor's Office of the Saratov region

Abstract. The article deals with the execution of the legislation on protection of rights and legitimate interests of minors, its priorities and ways of ensuring strict observance of every child's rights by the law.

Keywords: underage children, legislation, protection, rights, execution, impact.

СОБЛЮДЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ СЛУЖАЩИМИ ЗАПРЕТОВ, ОГРАНИЧЕНИЙ И ОБЯЗАННОСТЕЙ, УСТАНОВЛЕННЫХ В ЦЕЛЯХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Иванов Антон Андреевич

*старший прокурор отдела по надзору за исполнением законодательства
о противодействии коррупции прокуратуры Саратовской области*

Аннотация. В данной статье автор рассуждает на тему соблюдения государственными и муниципальными служащими запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. Также автором определяются причины совершения подобных преступлений, приводится статистика и делаются выводы по данному вопросу.

Ключевые слова: запреты и ограничения, обязанности, государственные служащие, муниципальные служащие.

COMPLIANCE WITH STATE AND MUNICIPAL EMPLOYEES PROHIBITIONS, RESTRICTIONS AND OBLIGATIONS ESTABLISHED FOR THE PURPOSE OF COMBATING CORRUPTION

Ivanov Anton Andreevich

*Senior Prosecutor of the Department for Supervision of the Implementation
of Anti-Corruption Legislation of the Prosecutor's Office of the Saratov Region*

Abstract. In this article, the author discusses the topic of compliance by state and municipal employees with prohibitions, restrictions and duties established in order to combat corruption. The author also determines the reasons for the commission of such crimes, provides statistics and draws conclusions on this issue.

Keywords: prohibitions and restrictions, duties, civil servants, municipal employees.

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБУЧЕНИЕ МОЛОДЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ ОРГАНОВ ПРОКУРАТОРЫ

Кондрашин Виталий Вячеславович

*начальник учебно-методического отдела прокуратуры Саратовской
области – директор межрегионального центра профессионального
обучения прокурорских работников и федеральных государственных
гражданских служащих*

Аннотация. Статья посвящена вопросам профессионального обучения молодых специалистов органов прокуратуры Российской Федерации. Автор подчеркивает значение важности отношения к учебе и способности самосовершенствованию, стремлению к овладению новыми знаниями и практическим опытом работы, рост профессионализма. В результате исследования формируется представление относительно того, что полученные в процессе обучения знания способствуют развитию профессионально-психологических качеств и навыков, необходимых молодым специалистам для успешного решения конкретных практических задач в процессе осуществления профессиональной деятельности.

Ключевые слова: прокуратура, профессиональное обучение, повышение квалификации, образовательная программа.

VOCATIONAL TRAINING FOR YOUNG PEOPLE SPECIALIST PROSECUTORS**Kondrashin Vitaly Vyacheslavovich***head of the educational and methodological department of the prosecutor's office of the Saratov region – director of the interregional center for professional training of prosecutors and federal civil servants*

Abstract. The article is devoted to the professional issues of training young specialists of the prosecutor's office of the Russian Federation. The author emphasizes the importance of attitudes towards learning and the ability to self-improvement, the desire to master new knowledge and practical work experience, the growth of professionalism. As a result of the research, the idea is formed that those obtained in the learning process contribute to the development of professional and psychological qualities and skills necessary for young specialists to successfully solve practical problems in the process of carrying out their professional activities.

Keywords: prosecutor's office, professional training, professional development, educational program.

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**Коновалов Алексей Вячеславович***старший прокурор отдела по надзору за соблюдением законов в сфере экономики и природоохранного законодательства управления по надзору за исполнением федеративного законодательства прокуратуры Саратовской области*

Аннотация. В статье рассмотрены принципы надзорной деятельности прокуратуры за исполнением законодательства о контрактной системе в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также основополагающие акты в нормативно-правовой базе рассматриваемой сферы отношений. Изучены основные вопросы, которые решаются при подготовке к проведению проверки исполнения законодательства о закупках.

Ключевые слова: организация прокурорского надзора, принципы надзорной деятельности прокуратуры, контрактная система в сфере закупок, правовая оценка деятельности.

ORGANIZATION OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF LEGISLATION ON THE CONTRACT SYSTEM IN THE FIELD OF PROCUREMENT FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS**Konovalev Alexey Vyacheslavovich***Senior Prosecutor of the Department for Supervision of Compliance with laws in the field of economics and Environmental Legislation of the Department for Supervision of Federal Legislation of the Prosecutor's Office of the Saratov Region*

Abstract. The article examines the principles of the prosecutor's office's supervisory activities over the implementation of the legislation on the contractual system in the field of procurement to meet state and municipal needs, as well as the fundamental acts in the regulatory framework of the considered sphere of relations.

The main issues that are addressed in preparation for the audit of the implementation of the procurement legislation have been studied.

Keywords: organization of prosecutorial supervision, principles of supervisory activities of the prosecutor's office, contractual system in the field of procurement, legal assessment of activities.

ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ И ДОКАЗЫВАНИЯ НАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

Рукавишников Сергей Михайлович

старший преподаватель кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии

Аннотация. В статье рассматривается проблема привлечения лица к административной ответственности при выявлении признаков искусственно раздробленной сделки в сфере государственных и муниципальных закупок. Отмечается отсутствие легальной дефиниции понятия «дробление закупки». По результатам исследования даются рекомендации о порядке действий при выявлении признаков разделения стоимости единой крупной закупки на несколько с целью непроведения конкурентных процедур.

Ключевые слова: административное правонарушение, антимонопольный орган, прокуратура, дефиниция, толкование понятий, дробление закупки, единственный поставщик, правоприменительная практика, контрактная система, защита конкуренции.

304

PROBLEMS OF QUALIFICATION AND PROOF OF VIOLATIONS IN THE FIELD OF STATE AND MUNICIPAL PROCUREMENT

Rukavishnikov Sergey Mikhailovich

*Senior lecturer of the Department of Administrative and Municipal Law
(Saratov State Law Academy)*

Abstract. The article deals with the problem of bringing a person to administrative responsibility when identifying signs of an artificially fragmented transaction in the field of state and municipal procurement. The absence of a legal definition of the concept of «split of procurement» is noted. Based on the results of the study, recommendations are given on the procedure for identifying signs of dividing the cost of a single large purchase into several in order not to conduct competitive procedures.

Keywords: administrative offense, antimonopoly authority, prosecutor's office, definition, interpretation of concepts, split of procurement, single supplier, law enforcement practice, contract system, competition protection.

ИНДИВИДУАЛЬНАЯ ВОСПИТАТЕЛЬНАЯ РАБОТА В ОТНОШЕНИИ ПОДРОСТКОВ С ПРИЗНАКАМИ ДИССОЦИАЛЬНОГО РАССТРОЙСТВА ЛИЧНОСТИ

Севостьянов Роман Александрович

*доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии*

Аннотация. В настоящей статье акцентируется внимание на особенностях индивидуальной воспитательной работы с подростками с признаками диссоциального расстройства личности. Уделяется внимание наиболее сложным аспектам взаимодействия с ними, выделяются их психологические особенности, препятствующие налаживанию конструктивного диалога, формируются предложения по проведению комплексных мероприятий в отношении данных лиц с целью предупреждения совершения ими преступлений.

Ключевые слова: воспитательная работа, диссоциальное расстройство личности, индивидуальная профилактика, коррекция поведения, личность несовершеннолетнего преступника, предупреждение преступности.

**INDIVIDUAL EDUCATIONAL WORK
IN RELATION TO ADOLESCENTS WITH SIGNS
OF A DISSOCIAL PERSONALITY DISORDER**

Sevost'yanov Roman Alexandrovich

Associate Professor, Saratov State Academy of Law

Abstract. this article focuses on the features of individual educational work with adolescents with signs of dissocial personality disorder. Attention is paid to the most difficult aspects of working with them, their psychological characteristics that hinder the establishment of a constructive dialogue are highlighted, proposals are being formed to carry out comprehensive work with respect to these persons in order to prevent them from committing crimes.

Keywords: educational work, dissocial personality disorder, individual prevention, behavior correction, the personality of a minor criminal, crime prevention.

**ПРАВОВОЕ ИНФОРМИРОВАНИЕ И ПРАВОПРОСВЕТИТЕЛЬСКАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ**

Тюменева Наталия Владимировна

заведующая кафедрой теории государства и права

Саратовского национального исследовательского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского

Аннотация: В статье рассматривается перспективное в условиях цифровизации направление деятельности органов прокуратуры – правовое информирование и правовое просвещение. Анализируется законодательство, регламентирующее реализацию информационной функции в деятельности органов прокуратуры, а также информационные технологии, методы и средства правового просвещения, используемые органами прокуратуры. Обосновывается суждение о том, что от правопросветительской активности органов прокуратуры зависит эффективность реализации надзорной и пресекающей функций прокуратуры. Сделан вывод о том, что правопросветительская и правоинформирующая деятельность должны быть исходными, базовыми в системе направлений деятельности органов прокуратуры.

Ключевые слова: правовое просвещение, правовое информирование населения, правовая культура, разъяснение законодательства, цифровая трансформация органов прокуратуры Российской Федерации.

LEGAL INFORMATION AND LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES
OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION
IN THE CONTEXT OF DIGITALIZATION

Tyumeneva Natalia Vladimirovna

*Associate Professor, Head of the Department of Theory of State and Law
of the Saratov National Research State University
named after N. G. Chernyshevsky*

Abstract. The article discusses a promising area of activity of the prosecutor's office in the context of digitalization – legal information and legal education. The article analyzes the legislation regulating the implementation of the information function in the activities of the prosecutor's office, as well as information technologies, methods and means of legal education used by the prosecutor's office. The judgment is substantiated that the effectiveness of the implementation of the supervisory and preventive.

Keywords: legal education, legal informing of the population, legal culture, clarification of legislation, digital transformation of the Prosecutor's Office of the Russian Federation.

ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЮ ИДЕОЛОГИИ
ЭКСТРЕМИЗМА И ТЕРРОРИЗМА

Шандракова Светлана Алексеевна

*и.о. начальника отдела по надзору за исполнением законодательства
о федеральной безопасности, межнациональных отношениях,
противодействии экстремизму и терроризму прокуратуры
Саратовской области*

Аннотация. В статье рассматриваются отдельные случаи и выявляются недостатки в части обеспечения финансирования или содержания конкретных программных мероприятий, что присуще, как правило, муниципальному уровню и явления, основанные на принятии мер прокурорского реагирования.

Ключевые слова: прокуратура, надзор, идеология, экстремизм, терроризм.

FEATURES OF PROSECUTORIAL SUPERVISION
IN THE FIELD OF COUNTERING THE SPREAD
OF THE IDEOLOGY OF EXTREMISM AND TERRORISM

Shandrakova Svetlana Alekseevna

*Acting Head of the Department for Supervision of the implementation
of legislation on federal security, Interethnic Relations, Countering Extremism
and Terrorism of the Prosecutor's Office of the Saratov Region*

Abstract. The article examines individual cases and identifies deficiencies in the provision of funding or the content of specific program activities, which is generally inherent in the municipal level and appeared to be based on the adoption of measures of prosecutorial response.

Keywords: prosecutor's office, oversight, ideology, extremism, terrorism.

**ЗАЩИТА ПРАВ ДЕТЕЙ-СИРОТ
СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА КАК ВАЖНЕЙШЕЕ
НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ**

Якушева Светлана Евгеньевна,
*доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук, доцент*

Аннотация. В представленной статье на основании статистических данных автором исследуются проблемы обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Несмотря на попытки законодателя решить данный вопрос путем внесения изменений в действующие нормативно-правовые акты, многие вопросы требуют дальнейшего совершенствования. Также автором анализируются принимаемые органами прокуратуры меры, по восстановлению и защите жилищных прав детей-сирот в рамках осуществления надзорной деятельности.

Ключевые слова: дети-сироты, несовершеннолетние, жилье, жилищные права, государство, органы прокуратуры, прокурорский надзор, права человека, осужденные.

**PROTECTION OF THE RIGHTS OF ORPHANS BY MEANS
OF PROSECUTORIAL SUPERVISION, AS THE MOST IMPORTANT AREA
OF THE PROSECUTOR'S OFFICE**

Yakusheva Svetlana Evgenievna
*Associate Professor of the Department of Prosecutorial Supervision and
Criminology Saratov State Law Academy, Candidate of Legal Sciences, Docent*

Abstract. On the basis of statistical data, the author studies the problems of housing orphans and children left without parental care. Despite the attempts of the legislator to resolve this issue by amending existing regulatory acts, many issues require further improvement. The author also analyses the measures taken by the prosecutor's office to restore and protect the housing rights of orphans in the framework of supervisory activities.

Keywords: orphan children, minors, housing, the housing rights, the state, bodies of prosecutor's office, public prosecutor's supervision, human rights condemned.

ПРАВОВАЯ СТАТИСТИКА В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

Бекетова Кристина Геннадьевна
*заместитель начальника управления правовой статистики,
информационных технологий и защиты информации –
начальник отдела государственной и ведомственной статистики
прокуратуры Саратовской области*

Аннотация. В статье рассматриваются обеспечение работы прокуратуры в сфере учета и отчетности, а также правовая основа осуществления работы по учету и статистической отчетности организационно-распорядительными документами прокуратуры Российской Федерации.

Ключевые слова: правовая статистика, прокуратура, анализ, статистическая информация, отчетность.

LEGAL STATISTICS IN THE PROSECUTION SYSTEM

Beketova Kristina Gennadyevna

Deputy Head of the Department of Legal Statistics, Information Technologies and Information Protection of the Prosecutor's Office of the Saratov Region - Head of the Department of State and Departmental Statistics

Abstract. The article deals with the provision of the work of the prosecutor's office in the field of accounting and reporting. And also the legal basis for the implementation of accounting and statistical reporting work by organizational-administrative documents of the Prosecutor's Office of the Russian Federation.

Keywords: legal statistics, prosecutor's office, analysis, statistical information, reporting.

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ СТАТИСТИКА.

ПРОБЛЕМЫ УЧЕТА ПРЕСТУПЛЕНИЙ И ЛИЦ, ИХ СОВЕРШИВШИХ

Гаврилов Никита Михайлович

заместитель начальника управления правовой статистики, информационных технологий и защиты информации – начальник отдела государственной статистики прокуратуры Саратовской области

Аннотация. В статье рассматривается статистика прикладной науки как зарождение вместе с развитием индустриального общества, а также задачи разработки механизмов, позволяющие эффективно собрать и систематизировать сведения о выявленных преступлениях, а также о результатах расследования и судебного рассмотрения этих преступлений.

Ключевые слова: статистика, проблемы учёта преступлений, система учёта, государственные структуры, общественные отношения.

CRIMINAL STATISTICS. PROBLEMS OF RECORDING CRIMES AND THEIR PERPETRATORS

Gavrilov Nikita Mikhailovich

head of Legal Statistics, Information Technology and Information Protection Department - Head of State Statistics Department of the Prosecutor's Office of the Saratov region

Abstract. The article considers applied statistics as the origin together with the development of industrial society. As well as the tasks of developing mechanisms that allow the effective collection and systematization of information about the detected crimes, as well as the results of the investigation and adjudication of these crimes.

Keywords: statistics, problems of crime recording, accounting system, state.

ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА СУДОМ АПЕЛЛЯЦИОННОЙ ИНСТАНЦИИ

Грачёва Ольга Алексеевна

доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук

Балабанов Андрей Аркадьевич

*советник ректора по безопасности и международному сотрудничеству,
кандидат с/х наук*

Аннотация. Статья посвящена специфике рассмотрения уголовного дела в суде апелляционной инстанции. Автор анализирует действующее законодательство, практику его применения. Делается вывод, что на сегодняшний день данный институт является главным правовым механизмом исправления судебных ошибок.

Ключевые слова: апелляционная инстанция, уголовный процесс, пересмотр судебных решений, судопроизводство по уголовному делу.

**FEATURES OF CONSIDERATION OF A CRIMINAL CASE
BY THE COURT OF APPEAL**

Gracheva Olga Alekseevna

*Associate Professor of the Department of Prosecutor's Supervision
and Criminology, Saratov State Law Academy Candidate of Law*

Balabanov Andrey Arkadyevich

*Advisor to the Rector for Security and International Cooperation,
Candidate of Agricultural Sciences*

Abstract. The article is devoted to some features of the consideration of a criminal case in the court of appeal. The author analyzes the current legislation, the practice of its application and concludes that, today, this institution is the main legal mechanism for correcting judicial errors.

Keywords: court of appeal, criminal procedure, review of court decisions, criminal proceedings.

**ОСНОВЫ ПРАВОВОЙ СТАТИСТИКИ. ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ
ПРАВОВОЙ СТАТИСТИКИ В РОССИИ И В МИРЕ**

Евдокимов Андрей Иванович

*начальник управления правовой статистики, информационных технологий
и защиты информации прокуратуры Саратовской области*

Аннотация. В статье рассматривается уголовно-правовая статистика, являющаяся одним из основных источников социально-правовой информации о различных правонарушениях, преступлениях. Данные о состоянии, структуре, динамике преступности, данные о результатах борьбы с правонарушениями.

Ключевые слова: правовая статистика, научная статистика, практическая цель, реформы, задачи.

**BASICS OF LEGAL STATISTICS. HISTORY OF EMERGENCE
OF LEGAL STATISTICS IN RUSSIA AND IN THE WORLD**

Evdokimov Andrey Ivanovich

*Head of the Department of Legal Statistics, Information Technology
and Information Protection of the Regional Prosecutor's Office*

Abstract. The article deals with criminal statistics is one of the main sources of socio-legal information about various offenses, crimes. Data on the state, structure, dynamics of crime, data on the results of the fight against offenses.

Keywords: legal statistics, scientific statistics, practical purpose, reforms, objectives.

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ
НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ СЛЕДСТВЕННЫХ
ДЕЙСТВИЙ: ВОПРОС ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Иванов Александр Николаевич

*старший прокурор учебно-методического отдела прокуратуры
Саратовской области – межрегионального центра профессионального
обучения прокурорских работников и федеральных государственных
гражданских служащих, кандидат юридических работ, доцент*

Аннотация. В данной статье автор рассуждает на тему участия органов прокуратуры в рассмотрении районными судами уголовных дел с участием присяжных заседателей на примере прокуратуры Саратовской области. Также автором приводится статистика рассмотрения уголовных дел в районных судах с участием присяжных заседателей за три года и делается вывод о будущем потенциале этой системы.

Ключевые слова: прокуратура Саратовской области, прокурор, институт присяжных заседателей, уголовное судопроизводство.

**ENSURING THE PARTICIPATION OF PROSECUTORS
IN THE CONSIDERATION BY DISTRICT COURTS OF CRIMINAL CASES
INVOLVING JURORS ON THE EXAMPLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE
OF THE SARATOV REGION**

Ivanov Alexander Nikolayevich

*Senior prosecutor of the educational and methodological Department
of the Prosecutor's Office of the Saratov region - interregional Center
for professional training of prosecutors and federal state civil servants,
Candidate of legal works, associate professor*

Abstract. In this article, the author discusses the topic of the participation of the prosecutor's office in the consideration by district courts of criminal cases involving jurors on the example of the Prosecutor's office of the Saratov region. The author also provides statistics on the consideration of criminal cases in district courts with the participation of jurors for three years and concludes about the future potential of this system.

Keywords: prosecutor's office of the Saratov region, prosecutor, institute of jurors, criminal proceedings.

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРОВ
В РАССМОТРЕНИИ РАЙОННЫМИ СУДАМИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ
С УЧАСТИЕМ ПРИСЯЖНЫХ ЗАСЕДАТЕЛЕЙ
НА ПРИМЕРЕ ПРОКУРАТУРЫ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

Иванов Алексей Анатольевич

*старший прокурор первого отдела уголовно-судебного управления
прокуратуры Саратовской области*

Аннотация. В данной статье автор рассуждает на тему участия органов прокуратуры в рассмотрении районными судами уголовных дел с участием присяжных заседателей на примере прокуратуры Саратовской области. Также автором приводится статистика рассмотрения уголовных дел в районных судах с участием присяжных заседателей за три года и делается вывод о будущем потенциале этой системы.

Ключевые слова: прокуратура Саратовской области, прокурор, институт присяжных заседателей, уголовное судопроизводство.

**ENSURING THE PARTICIPATION OF PROSECUTORS
IN THE CONSIDERATION BY DISTRICT COURTS OF CRIMINAL CASES
INVOLVING JURORS ON THE EXAMPLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE
OF THE SARATOV REGION**

Ivanov Alexey Anatolievich

*Senior Prosecutor of the first Department of the Criminal-Judicial Department
of the Prosecutor's Office of the Saratov region*

Abstract. In this article, the author discusses the topic of the participation of the prosecutor's office in the consideration by district courts of criminal cases involving jurors on the example of the Prosecutor's office of the Saratov region. The author also provides statistics on the consideration of criminal cases in district courts with the participation of jurors for three years and concludes about the future potential of this system.

Keywords: prosecutor's office of the Saratov region, prosecutor, institute of jurors, criminal proceedings.

ЭКСТРАДИЦИЯ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Колдин Сергей Владимирович

*прокурор учебно-методического отдела прокуратуры Саратовской
области - межрегионального центра профессионального обучения
прокурорских работников и федеральных государственных гражданских
служащих, кандидат юридических наук*

Аннотация. В данной статье автор рассуждает на тему значимости правового регулирования института выдачи преступников, в рамках системы оказываемой государствами правовой помощи по уголовным делам и о проблемах существующих в рамках ее реализации. В рамках данного аспекта автор также говорит о путях решения существующих трудностей.

Ключевые слова: экстрадиция, международное сотрудничество, Генеральная прокуратура, уголовное преследование.

EXTRADITION: PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT

Koldin Sergey Vladimirovich

prosecutor of the Educational and Methodical Department Prosecutor's Offices of the Saratov region - interregional center for professional training of prosecutors and federal government civil servants, Candidate of Legal Sciences

Abstract. In this article, the author discusses the importance of the legal regulation of the institution of extradition of criminals within the framework of the system of legal assistance provided by states in criminal cases and the problems existing within its implementation. Within this aspect, the author also talks about ways to solve existing difficulties.

Keywords: extradition, international cooperation, Prosecutor General's Office, criminal prosecution.

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ

Лапунин Михаил Михайлович

доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент

Лапунина Евгения Владимировна

старший преподаватель кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук

Аннотация. В статье рассматриваются изменения в статью 236 УК РФ, а также затрагиваются вопросы разграничения преступлений, предусмотренных ст. 236 и 238 УК РФ. Делается вывод о необходимости изменения уголовно-правовой нормы, предусматривающей ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических правил.

Ключевые слова: преступления против здоровья населения, высокие технологии, пандемия.

ON SOME ISSUES OF CRIMINAL LAW ENSURING THE HEALTH OF THE POPULATION

Lapunin Mikhail Mikhailovich

Associate Professor, Associate Professor of the Department of Criminal and Penal Enforcement Law of the Saratov State Law Academy, Candidate of Law

Lapunina Evgeniya Vladimirovna

Senior Lecturer of the Department of Criminal and Penal Enforcement Law of the Saratov State Law Academy, Candidate of Law,

Abstract. The article discusses amendments to Article 236 of the Criminal Code of the Russian Federation, and also addresses the issues of delineation of crimes provided for in Articles 236 and 238 of the Criminal Code of the Russian Federation. It is concluded that it is necessary to change the criminal law norm providing for liability for violation of sanitary and epidemiological rules.

Keywords: crimes against public health, high technology, pandem.

**ПРЕКРАЩЕНИЕ УГОЛОВНОГО ДЕЛА В СВЯЗИ С ПРИМЕНЕНИЕМ
СУДЕБНОГО ШТРАФА: ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА**

Лиходаев Евгений Геннадьевич

*доцент кафедры прокурорского надзора и криминологии
Саратовской государственной юридической академии,
кандидат юридических наук, доцент*

Аннотация: в статье рассматриваются проблемы прокурорского надзора за законностью прекращения уголовного дела в связи с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа. Автором высказываются предложения по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики.

Ключевые слова: прокурорский надзор, прекращение уголовного дела, судебный штраф, прокурор, следователь

**TERMINATION OF A CRIMINAL CASE IN CONNECTION
WITH THE APPLICATION OF A COURT FINE:
PROBLEMS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION**

Likhodaev Evgeny Gennadievich

*Associate Professor of the Department of Prosecutorial Supervision and
Criminology Saratov State Law Academy, PhD in Juridical sciences, Docent*

Abstract. The article deals with the problems of prosecutorial supervision over the legality of the termination of a criminal case in connection with the appointment of a criminal law measure in the form of a court fine. The author makes suggestions for improving the current legislation and law enforcement practice.

Keywords: prosecutor's supervision, termination of a criminal case, judicial fine, prosecutor, investigator transnational investigative situations, forensic classification, frame modeling.

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В СФЕРЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО
СОТРУДНИЧЕСТВА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ.
СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА И ЕГО РЕАЛИЗАЦИЯ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ**

Хрусталеv Александр Владимирович

*начальник отдела по надзору за исполнением закона об оперативно-
розыскной деятельности прокуратуры Саратовской области*

Аннотация. В настоящей работе рассмотрен вопрос обеспечения законности в сфере международно-правового сотрудничества как элемента деятельности прокуратуры России. С опорой на нормативную базу дан детальный анализ происходящего на сегодняшний день взаимодействия, обозначены основные субъекты, участвующие в обозначенной деятельности, отдельное внимание уделено образовательным организациям, разрабатывающим методические рекомендации, а также становление института и его реализация в настоящее время. Раскрыта роль прокуратуры как компетентного органа по вопросам выдачи и оказания правовой помощи по уголовным делам в вопросах розыска, ареста, конфискации и возврата из-за рубежа имущества, добытого преступным путем. Исследовано направление борьбы с интернациональной преступностью и тен-

денции развития этой области, обозначены основные правила осуществления международного сотрудничества.

Ключевые слова: Генеральная прокуратура, международное сотрудничество, международная организация, международные суды.

ENSURING THE RULE OF LAW IN THE FIELD OF INTERNATIONAL LEGAL COOPERATION IN THE ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF RUSSIA. THE FORMATION OF THE INSTITUTE AND ITS IMPLEMENTATION AT THE PRESENT TIME

Khrustalev Alexander Vladimirovich

Head of the Department for Supervision of the execution of the law on operational investigative activities of the Prosecutor's Office of the Saratov region

Abstract. This paper examines the issue of ensuring legality in the field of international legal cooperation as an element of the activities of the Prosecutor's Office of Russia. Based on the regulatory framework, a detailed analysis of the interaction taking place today is given, the main actors involved in the designated activities are identified, special attention is paid to educational organizations developing methodological recommendations, as well as the formation of the institute and its implementation at the present time. The role of the Prosecutor's Office as the competent authority for the extradition and provision of legal assistance in criminal cases in the search, arrest, confiscation and return of property obtained by criminal means from abroad is revealed. The direction of the fight against international crime and the trends in the development of this area are investigated, the basic rules for the implementation of international cooperation are outlined.

Keywords: Prosecutor General's Office, international cooperation, international organization, international courts.

СОСТАВ И СТРУКТУРА АППАРАТА КОМИССИЙ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ И ЗАЩИТЕ ИХ ПРАВ

Аржанов Владимир Владимирович

доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. В статье анализируются правовые основы формирования структуры аппарата КДНиЗП. Рассмотрены вопросы его формирования, состав руководства, порядок замещения должностей и количество входящих в его состав специалистов.

Ключевые слова: аппарат комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, модели организации системы КДНиЗП, структура аппарата.

COMPOSITION AND STRUCTURE OF THE APPARATUS OF COMMISSIONS FOR JUVENILE AFFAIRS AND PROTECTION OF THEIR RIGHTS

Arzhanov Vladimir Vladimirovich

Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov State Law Academy, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

Abstract. The article analyzes the legal foundations for the formation of the structure of the KDNiZP apparatus. The issues of its formation, the composition of the leadership, the procedure for filling positions and the number of specialists included in its composition are considered.

Keywords: apparatus of commissions for juvenile affairs and protection of their rights, models of organization of the KDNiZP system, apparatus structure.

КРИМИНАЛИСТИЧЕСКАЯ ИНЦИДЕНТОЛОГИЯ: НАЧАЛО ФОРМИРОВАНИЯ

Быстряков Евгений Николаевич

доцент кафедры криминалистики Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук

Усанов Игорь Владимирович

доцент кафедры криминалистики Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук

Аннотация. В статье рассматривается проблема формирования криминалистической инцидентологии как новой частной криминалистической теории. Цель: рассмотреть возможность расширения эмпирической базы расследования за счет введения в текст УПК РФ понятия «инцидент» и разработки механизма соответствующего реагирования за счет потенциала «криминалистической инцидентологии». Методология: плюрализм мнений. Результаты: авторы предлагают отказаться от понятия «место происшествия», заменив его «местом инцидента». Выводы: следственный осмотр «места инцидента» даст больше возможностей для достижения истины по делу.

Ключевые слова: инцидент, место происшествия, криминалистическая инцидентология.

CRIMINALISTIC INCIDENTOLOGY IN THE BEGINNING

Bystryakov Evgeny Nikolaevich

Associate Professor of Criminology Department of the Saratov State Law Academy, Candidate of Law,

Usanov Igor Vladimirovich

Associate Professor of Criminology Department of the Saratov State Law Academy, Candidate of Law

Abstract. This article is devoted to an actual problem of modern criminalistics – forming of new separating branch the modern criminalistics. Purpose: bring some innovations (as a terms: incident, incidentology) into the text of criminal procedure law. Methodology: pluralism of opinions. Results: in finally the authors proposes to take «incident scene», «incidentology» as a terms. Conclusion: the authors says what taking examination of incident scene gives any more for forming truth by case.

Keywords: incident, incident scene, criminalistic incidentology.

ГЕНЕЗИС РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (1809–1917 ГГ.)

Зайкова Светлана Николаевна

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного и муниципального права
Саратовской государственной юридической академии*

Аннотация. В статье анализируются вопросы зарождения и развития российского административно-правового механизма обеспечения транспортной безопасности в период с 1809 по 1917 г. Рассмотрены правовые основы деятельности исполнительных органов государственной власти; цели, задачи и функции государственного управления транспортной безопасностью; исторически сложившиеся органы управления и контроля (надзора), а также формы и методы управленческой деятельности.

Ключевые слова: транспортная безопасность, история отечественного законодательства, административно-правовой механизм, формы и методы управленческой деятельности.

THE GENESIS OF THE RUSSIAN ADMINISTRATIVE AND LEGAL TRANSPORT SECURITY MECHANISM (1809-1917)

Zaykova Svetlana Nikolaevna

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the
Department of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy*

Abstract. The article analyzes the issues of the origin and development of the Russian administrative and legal mechanism for ensuring transport security in the period from 1809 to 1917. The legal foundations of the activities of the executive bodies of state power are considered; goals, objectives and functions of the state management of transport safety; historically established management and control (supervision) bodies, as well as forms and methods of management activities.

Keywords: transport safety, history of domestic legislation, administrative and legal mechanism, forms and methods of management activities.

ВИДЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР)

Младенова Елизавета Вячеславовна

*аспирант кафедры служебного и трудового права
Поволжского института управления имени П.А.Столыпина –
филиала РАНХиГС*

Аннотация. В данной статье автор исследует систему органов, уполномоченных осуществлять экологический контроль (надзор). Делается вывод о фактическом разделении функции экологического контроля (надзора) между множеством контрольно-надзорных органов, что противоречит принципам контрольно-надзорной деятельности и снижает его эффективность. Предложено формирование единого независимого органа государственного экологического контроля (надзора), непосредственно подчиненного Правительству Российской Федерации.

Ключевые слова: экологический контроль (надзор), государственное управление, охрана окружающей среды, органы исполнительной власти, контрольно-надзорные органы, контрольно-надзорная деятельность, контрольно-надзорные мероприятия.

TYPES OF EXECUTIVE AUTHORITIES EXERCISING ENVIRONMENTAL CONTROL (SUPERVISION)

Mladenova Elizaveta Vyacheslavovna

*Postgraduate student of the Department of Service and Labor Law
Volga Region Institute of Management named after P.A.Stolypin –
branch of RANEPА*

Abstract. In this article, the author examines the system of bodies authorized to carry out environmental control (supervision). The conclusion is made about the actual division of the function of environmental control (supervision) between a variety of control and supervisory bodies, which contradicts the principles of control and supervisory activities and reduces its effectiveness. The formation of a single independent body of state environmental control (supervision) directly subordinate to the Government of the Russian Federation is proposed.

Keywords: environmental control (supervision), public administration, environmental protection, executive authorities, control and supervisory authorities, control and supervisory activities, control and supervisory measures.

ПРИНУЖДЕНИЕ И ЕГО РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА

Пискунова Ольга Владимировна

*доцент кафедры теории государства и права Саратовской
государственной юридической академии, кандидат юридически наук*

Аннотация. В статье рассматриваются теоретико-правовые и практические аспекты метода принуждения в процессе обеспечения реализации права, раскрывается его юридическая природа и нормативная регламентация. Принуждение сопровождает действие правовой нормы на разных этапах механизма правового регулирования – от разработки до реализации. Автор уделяет внимание практическому назначению данного метода, а также различным формам его проявления. Отдельное внимание уделено формам выражения принуждения: методу ограничений, запретов и приостановления.

Ключевые слова: реализация права, метод, принуждение, запрет, обеспечение права.

COERCION AND ITS ROLE IN ENSURING THE REALIZATION OF THE RIGHT

Piskunova Olga Vladimirovna

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Department of Theory
of State and Law of the Saratov State Law Academy*

Abstract. The article examines the theoretical, legal and practical aspects of the method of coercion in the process of ensuring the realization of the right, reveals its legal nature and regulatory regulation. Coercion accompanies the operation

of a legal norm at different stages of the mechanism of legal regulation - from development to implementation. The author pays attention to the practical purpose of this method, as well as various forms of its manifestation. Special attention is paid to the forms of expression of coercion: the method of restrictions, prohibitions and suspension.

Keywords: realization of the right, method, coercion, prohibition, enforcement of the right.

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРОГРАММИРОВАНИЯ РАССЛЕДОВАНИЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Хижняк Денис Сергеевич

*профессор кафедры криминалистики Саратовской государственной
юридической академии, доктор юридических наук, доцент*

Аннотация. Актуальность статьи связана с происходящими в мире изменениями, цифровизацией деятельности человека, необходимостью выработки и реализации эффективных программ расследования транснациональных преступлений. Цель статьи – выявить практические возможности программирования расследования транснациональных преступлений. Автором предложено использование фреймового моделирования в целях создания программ расследования транснациональных преступлений и отдельных программ (программы алгоритмизации юридических норм, типичных следственных ситуаций, отдельных следственных действий). В статье анализируются существующие следственные программы и сформулированы перспективные направления программирования расследования транснациональных преступлений.

Ключевые слова: программирование расследования, транснациональные преступления, криминалистика, транснациональные следственные ситуации, криминалистическая классификация, фреймовое моделирование.

PROSPECTS FOR PROGRAMMING THE INVESTIGATION OF TRANSNATIONAL CRIMES

Khizhnyak Denis Sergeevich

*Professor of the Department of Criminalistics of the Saratov State Law Academy,
Doctor of Law, Associate Professor*

Abstract. The relevance of the article is related to the changes taking place in the world, the digitalization of human activity, the need to develop and implement effective programs for the investigation of transnational crimes. The purpose of the article is to reveal the practical possibilities of programming the investigation of transnational crimes. The author proposes the use of frame modeling in order to create programs for the investigation of transnational crimes and individual programs (programs for algorithmic legal norms, typical investigative situations, individual investigative actions). The article analyzes the existing investigative programs and formulates promising directions for programming the investigation of transnational crimes.

Keywords: programming investigation, transnational crimes, forensics.

ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ КИБЕРСПОРТА В РОССИИ**Шитов Денис Геннадьевич***к.п.н., Саратовская государственная юридическая академия***Черевিশник Наталия Николаевна***к.с.н., доцент, Саратовский государственный технический университет имени Гагарина Ю.А.***Ерохина Наталья Александровна***к.с.н., доцент, Саратовский государственный технический университет имени Гагарина Ю.А.***Шумейко Элина Анатольевна***доцент, Саратовская государственная юридическая академия*

Аннотация. В данной статье освещаются вопросы регулирования компьютерного спорта в Российской Федерации. Рассматриваются понятие и основы правового регулирования киберспорта. В настоящее время компьютерный спорт динамично развивается не только в России, но и в мире. Новая спортивная дисциплина нуждается в правовой регламентации и во введении особого порядка реализации международных обязательств на внутрисударственном уровне с целью унификации подхода к оформлению правоотношений в данной сфере. Киберспорт в России сталкивается с рядом проблем, начиная от его признания как на государственном уровне, так и в применении правовых норм в организации его деятельности.

Ключевые слова: компьютерный спорт, киберспортивный турнир, правонарушение, правовое регулирование, спорт.

PECULIARITIES OF ESPORTS REGULATION IN RUSSIA**Shitov Denis Gennadievich***Candidate of Pedagogical Sciences, FGBOU VO "Saratov State Law Academy"***Cherevishnik Natalia Nikolaevna***Candidate of Social Sciences, Associate Professor, SSTU named after Gagarin Yu.A.***Erokhina Natalia Alexandrovna***Candidate of Social Sciences, Associate Professor, SSTU named after Gagarin Yu.A.***Shumeiko Elina Anatolyevna***Associate Professor, FSBEI HE "Saratov State Law Academy"*

Abstract. This article highlights the issues of regulation of computer sports in the Russian Federation. The concept and fundamentals of legal regulation of esports are considered. Currently, computer sports are developing dynamically not only in Russia, but also in the world. The new sports discipline needs legal regulation and the introduction of a special procedure for the implementation of international obligations at the domestic level in order to unify the approach to the registration of legal relations in this area. Esports in Russia faces a number of problems, starting from its recognition both at the state level and in the application of legal norms in the organization of its activities.

Keywords: *computer sports, esports tournament, offense, legal regulation, sports.*

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ (КРАТКИЙ ОЧЕРК)

Гулягин Александр Юрьевич

доктор юридических наук, прокурор Тамбовской области

Аннотация. Статья посвящена исследованию истории становления и развития прокуратуры России. Анализируются надзорные функции, полномочия прокуратуры в различные периоды, с момента создания прокуратуры Петром I до настоящего времени. Отмечается, что главной функцией прокуратуры 18 века являлся надзор за точным исполнением закона тем органом, при котором находился прокурор. Указы Петра I заложили основы деятельности данного надзорного органа, а его преемники в основном совершенствовали отдельные элементы. Автор приходит к выводу, что по результатам проведенной судебной реформы 1864 года прокуратура приобрела ярко выраженный судебный характер. Вместе с тем, царская прокуратура просуществовала 195 лет и была упразднена в 1917 году после событий Октябрьской революции. Принятое 28 мая 1922 года сессией ВЦИК РСФСР Положение о прокурорском надзоре считается днём образования советской прокуратуры. Указанным Положением определены основополагающие принципы организации и деятельности органов прокуратуры. Период после распада Советского Союза автор характеризует как современный этап становления и развития прокуратуры Российской Федерации, которая действует в соответствии с принятым 17 января 1992 года Законом «О прокуратуре Российской Федерации» по сей день. В статье используются исторические материалы, биографические данные генеральных прокуроров России.

Ключевые слова: прокурор, прокурорский надзор, история прокурорского надзора, история органов прокуратуры.

HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF RUSSIA (SHORT ESSAY)

Gulyagin Alexander Yurievich

Doctor of Law The prosecutor's of Tambov city

Abstract. This article is devoted to the study of the history of the formation and development of the Russian prosecutor's office. The author analyzes supervisory functions and powers of prosecutor's office in various periods, from the moment of creation by Peter I to present time. It is noted that the main function of public prosecution of 18th century was to supervise the exact implementation of the law by the law-enforcement entity with which a prosecutor was located. The decrees of Peter I laid the foundations for the activities of this supervisory law-enforcement entity, and his successors improved certain elements mainly. The author comes to the conclusion that as a result of the judicial reform in 1864, the prosecutor's office acquired a pronounced judicial character. At the same time, the prosecutor's office of the tsar (Russian king) existed for 195 years and was abolished in 1917 after the October Revolution. The Regulations on Prosecutor's Supervision, adopted on May 28, 1922, by the session of the All-Russian Central Executive Committee of the RSFSR, is considered the day of the formation of the Soviet prosecutor's office. The said Regulation defines the fundamental principles of the organization and activities of the prosecutor's office. The author characterizes the period after the collapse of the Soviet Union as a modern stage in the formation and development of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, which operates in accordance with the Law «On the Prosecutor's Office of the Russian Federation» that was passed on January 17, 1992. The article uses historical materials, biographical data of the attorney generals of Russia.

Keywords: prosecutor, prosecutor's supervision, the history of prosecutor's supervision, the history of the prosecutor's office.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКА

Колесников Андрей Владимирович

*доцент кафедры административного и муниципального права
Саратовской государственной юридической академии,
почетный работник высшего профессионального образования РФ,
кандидат юридических наук, доцент*

Аннотация. История развития правовых институтов, варианты конструирования моделей публичной власти – это тема, которая всегда и во всех странах мира была и будет актуальной. Ушедшие времена несут в себе колоссальный опыт и дают грамотному лидеру государства и правящей элите избежать ошибок, сделанных предками и рационально модифицировать существующую систему публичного управления. Это в полной мере относится и к системе местного самоуправления, которая в конце 19 и начале 20 веков сформировалась в такую композицию, которая стала основой управления в советский период и до сих пор оказывает значительное влияние на развитие современных форм взаимодействия государства и местного самоуправления. В статье рассматриваются возникновение и изменение государственной политики от отмены крепостного права до формирования временного правительства.

Ключевые слова: местное самоуправление, земская реформа, отмена крепостного права, сход, земское собрание, государственная политика.

STATE POLICY IN THE FIELD OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE LATE 19TH – EARLY 20TH CENTURIES.

Kolesnikov Andrey Vladimirovich

*Associate Professor of the Department of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy, Honorary Worker of Higher Professional
Education of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor*

Abstract. The history of the development of legal institutions, options for building models of public authority - this is a topic that has always been and will be relevant in all countries of the world. The bygone days bring tremendous experience and allow the competent leader of the state and the ruling elite to avoid mistakes made by their ancestors and rationally change the existing system of state administration. This fully applies to the system of local self-government, which in the late 19th - early 20th centuries was formed into a composition, which became the basis of management in the Soviet period and still has a significant impact on the development of modern forms of interaction. between the state and local government. The article examines the emergence and change of state policy from the abolition of serfdom to the formation of a provisional government.

Keywords: local government, zemstvo reform, abolition of serfdom, gathering, zemstvo assembly, state policy.

**ЖАНРОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ТЕМАТИЧЕСКОЙ СФЕРЫ
«КОМПЬЮТЕРНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ»
(НА МАТЕРИАЛЕ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО КОРПУСА ТЕКСТОВ)**

Балашова Д.Ю.

*преподаватель иностранного языка высшей категории,
профессионально-педагогический колледж Саратовского государственного
технического университета им. Ю.А. Гагарина*

Аннотация. Статья посвящена анализу исследовательского корпуса текстов тематической сферы «Компьютерные технологии». Автор анализирует технический дискурс в языке и коммуникации, а также описывает развитие теории речевых жанров в современной лингвистике. В исследовательском корпусе технических текстов автор выделяет базовые тематические блоки, описывает их семантические и синтаксические особенности, а также определяет набор высокочастотных лексических единиц, принадлежащих тому или иному тематическому блоку.

Ключевые слова: корпус, технический текст, тематический блок, жанр, тематическая сфера.

**GENRE ORGANISATION OF THE THEMATIC SPHERE
“COMPUTER TECHNOLOGIES” (ON THE MATERIAL OF TEXT CORPUS)**

Balashova D. Yu.

*foreign language teacher of the highest category Professional Pedagogical
College Saratov State Technical University named after Yu.A. Gagarin*

Abstract. The article is devoted to the analysis of the research text corpus of the thematic sphere “Computer technologies”. The author analyzes technical discourse in language and communication, describes the development of the theory of speech genres in modern linguistics. In the text corpus the author singles out basic thematic domains, describes their semantic and syntactic characteristics and defines a set of high-frequency lexical units belonging to a certain thematic domain.

Keywords: corpus, technical text, thematic domain, genre, thematic sphere.

