

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

---

*Серия «В ПОМОЩЬ ПРОКУРОРУ»*

---

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ  
ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

*ЛЕКЦИИ*

*Выпуск 4*

Санкт-Петербург  
2017

УДК 34(05)  
ББК 67.72я5  
А43

*Под редакцией* **Г. В. ШТАДЛЕРА**, директора Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 2 класса.

**Рецензенты:**

**Н. Е. СОЛНЫШКИНА**, начальник управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, государственный советник юстиции 2 класса.

**В. П. ОЧЕРЕДЬКО**, заместитель директора по научной работе Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия, доктор юридических наук, профессор.

**Актуальные вопросы прокурорской деятельности** : лекции / А43 [Н. А. Васильчикова и др. ; под ред. Г. В. Штадлера]. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. — 240 с. — (Серия «В помощь прокурору» ; вып. 4).

Лекции подготовлены профессорско-преподавательским составом Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации на основе занятий, проводимых с работниками органов прокуратуры.

В лекциях анализируются актуальные вопросы прокурорской деятельности с научной точки зрения и содержатся методические рекомендации по их практическому разрешению.

Предназначены для работников органов и организаций прокуратуры, педагогических работников, аспирантов.

УДК 34(05)  
ББК 67.72я5

*Авторы*

**Н. А. ВАСИЛЬЧИКОВА**, заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

**А. Н. ПОПОВ**, заведующий кафедрой уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

**Е. В. БАРКАЛОВА**, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

**С. Л. БАСОВ**, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

**И. И. ГОЛОВКО**, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

**Е. В. ЕЛАГИНА**, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

**А. В. ЗАРУБИН**, доцент кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

**Э. Р. ИСЛАМОВА**, доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

**С. И. КОРЯЧЕНЦОВА**, старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

**Д. Ю. КРАЕВ**, доцент кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

**В. В. ЛАВРОВ**, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат исторических наук, кандидат юридических наук, доцент.

**А. А. ЛАРИНКОВ**, доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

**Е. Л. НИКИТИН**, профессор кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

**Н. Н. НИКИФОРОВА**, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

**Е. Б. СЕРОВА**, заведующая кафедрой уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

**Л. А. ЧЕРНЫШЕВА**, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Раздел I. ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ.....</b>	<b>7</b>
<i>Васильчикова Н. А.</i> Предъявление прокурором исков в защиту прав и законных интересов несовершеннолетних .....	—
<i>Васильчикова Н. А.</i> Сравнительный анализ полномочий прокурора в гражданском и административном судопроизводстве .....	20
<i>Басов С. Л.</i> Процессуальное оформление прокурором результата административного преследования.....	30
<i>Головко И. И.</i> Участие прокурора в рассмотрении судами дел о выселении граждан из служебного жилого помещения.....	39
<i>Лавров В. В.</i> Особенности осуществления прокурорского надзора за исполнением законов органами исполнительной власти при реализации полномочий по изъятию земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения у их собственников в случае ненадлежащего использования.....	61
<i>Никитин Е. Л.</i> Особенности прокурорского надзора за исполнением законов уголовно-исполнительными инспекциями при исполнении уголовных наказаний в отношении несовершеннолетних.....	71
<i>Никифорова Н. Н.</i> Участие прокурора в гражданских делах о выселении бывших членов семьи собственника жилого помещения.....	92
<i>Чернышева Л. А.</i> Выявление прокурором нарушений трудового законодательства (п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ).....	114

<i>Исламова Э. Р.</i> Актуальные вопросы привлечения лиц к административной ответственности за нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности....	123
<i>Коряченцова С. И.</i> Осуществление прокурорского надзора за исполнением законов в сфере здравоохранения .....	133
<b>Раздел II. УГОЛОВНОЕ ПРАВО</b> .....	149
<i>Попов А. Н.</i> Квалификация покушения на убийство.....	—
<i>Зарубин А. В.</i> Наличие малолетних детей у виновного как обстоятельство, смягчающее наказание.....	158
<i>Краев Д. Ю.</i> Преступные деяния, связанные с незаконной добычей водных биологических ресурсов (ч. 2 ст. 253, ст.ст. 256, 258.1 УК РФ).....	163
<b>Раздел III. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС И КРИМИНАЛИСТИКА</b>	176
<i>Серова Е. Б.</i> Некоторые вопросы криминалистического обеспечения деятельности прокурора по делам о криминальных пожарах.....	—
<i>Елагина Е. В.</i> Общие вопросы использования специальных знаний на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.....	190
<i>Ларинков А. А.</i> Использование результатов проверочной закупки в доказывании по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков .....	203
<i>Баркалова Е. В.</i> Типичные следственные ошибки по уголовным делам о налоговых преступлениях и их выявление прокурором.....	218

## **Раздел I. ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ**

*Н. А. ВАСИЛЬЧИКОВА,  
заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин,  
доктор юридических наук, профессор*

### **ПРЕДЪЯВЛЕНИЕ ПРОКУРОРОМ ИСКОВ В ЗАЩИТУ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

В соответствии с нормами международного права и российского законодательства ребенок<sup>1</sup> от рождения имеет неотъемлемые права, которые гарантирует государство: право на жизнь, право жить и воспитываться в семье, право знать своих родителей, право на их заботу, право на совместное проживание, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам (п. 2 ст. 54 Семейного кодекса Российской Федерации (СК РФ)), право на образование, на отдых, право на защиту от дискриминации и другие права. Государство не только гарантирует, но и обеспечивает защиту прав ребенка, и такая защита, как известно, осуществляется в различных формах, в том числе судебной.

Судебная форма защиты права предусмотрена рядом нормативных правовых актов. Это Конституция Российской Федерации, кодифицированные нормативные правовые акты и другие федеральные законы. Например, в ст. 10 Федерального закона от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» закреплено, что по поводу защиты своих прав дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, а равно их законные представители, опекуны (попечители), органы опеки и попечительства, прокурор вправе обратиться в установленном порядке в соответствующие суды Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Согласно п. 1 ст. 54 Семейного кодекса Российской Федерации ребенком признается лицо, не достигшее возраста 18 лет.

Судебный порядок защиты прав несовершеннолетних имеет свои особенности, связанные с тем, что ребенок не обладает гражданской процессуальной дееспособностью и не может самостоятельно участвовать в гражданском процессе. Однако в случаях, предусмотренных федеральным законом, по делам, вытекающим из гражданских, семейных, трудовых и иных правоотношений, несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет вправе участвовать в процессе самостоятельно (ч. 4 ст. 37 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ))<sup>1</sup>. Так, несовершеннолетние родители имеют право признавать и оспаривать свое отцовство на общих основаниях, а также имеют право требовать по достижении ими возраста 14 лет установления отцовства в отношении своих детей в судебном порядке (ч. 3 ст. 62 СК РФ). На возможность самостоятельного обращения в суд за защитой своих прав указывает и другая норма СК РФ (ч. 2 ст. 56), где сказано, что при нарушении прав и законных интересов ребенка, в том числе при невыполнении или ненадлежащем выполнении родителями (одним из них) обязанностей по воспитанию, образованию ребенка либо при злоупотреблении родительскими правами ребенок вправе самостоятельно обращаться за защитой своих прав в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста 14 лет — в суд.

Несовершеннолетний в возрасте от 14 до 18 лет либо несовершеннолетний, вступивший в брак или объявленный полностью дееспособным, могут быть признаны гражданскими истцами, поскольку в силу чч. 2 и 4 ст. 37 ГПК РФ они вправе лично защищать в суде свои права, свободы и законные интересы<sup>2</sup>.

Верховный Суд Российской Федерации признал ошибочной практику судов по отказу в принятии исковых заявлений о лишении родительских прав, если они подавались несовершеннолетними детьми, со ссылкой на то, что они не отно-

---

<sup>1</sup> Аналогичное правило закреплено и в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации. Разница лишь в возрасте лица (16—18 лет).

<sup>2</sup> О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 29 июня 2010 г. № 17. Доступ из справ-правовой системы «КонсультантПлюс».

сятся к кругу лиц, указанных в п. 1 ст. 70 СК РФ, которые могут обращаться с иском в суд. Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, п. 1 ст. 70 СК РФ, определяющий круг лиц и органов, имеющих право предъявлять требование о лишении родительских прав, необходимо применять в совокупности с нормой п. 2 ст. 56 СК РФ.

При этом суду, исходя из интересов ребенка, следует довести до сведения соответствующего органа опеки и попечительства об имеющемся деле и привлечь его к участию в этом деле<sup>1</sup>.

Иногда судьи просто не принимают во внимание положения действующего законодательства о возможности самостоятельного обращения ребенка в суд. Так, по одному из дел Судебная коллегия Верховного суда Республики Коми отменила определение Ухтинского городского суда и направила материал в тот же суд для принятия его к производству по тому основанию, что несовершеннолетний (достигший 14 лет), обращаясь в суд с заявлением о признании его членом семьи, связывал нарушение своих прав на приватизацию жилого помещения с незаконными действиями матери, снявшей его на момент приватизации квартиры с регистрационного учета, в связи с чем он был лишен права собственности на долю в указанном жилом помещении. В данном случае Судебная коллегия пришла к выводу, что гражданская процессуальная дееспособность истца определяется абзацем 2 п. 2 ст. 56 СК РФ и поэтому он является процессуально дееспособным<sup>2</sup>.

Необходимо обратить внимание, что если несовершеннолетний в возрасте от 14 до 18 лет в силу закона вправе самостоятельно выступать в судебном процессе, доверенность на ведение дел в суде может быть выдана им самостоятельно, в иных случаях — с согласия законных представителей<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Обзор практики разрешения судами споров, связанных с воспитанием детей : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 20 июля 2011 г. // Там же.

<sup>2</sup> Обзор кассационной практики по гражданским делам за февраль 2012 г. / подготовлен Верховным судом Республики Коми // Там же.

<sup>3</sup> О Методических рекомендациях по удостоверению доверенностей : письмо Федеральной нотариальной палаты от 22 июля 2016 г. № 2668/03-16-3 // Там же.

В некоторых случаях закон закрепляет право на судебную защиту, но не уточняет возраст лица. Так, согласно ст. 2 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» курсанты военных профессиональных образовательных организаций и военных образовательных организаций высшего образования, не достигшие возраста 18 лет, относятся к военнослужащим. В силу ст. 46 Конституции Российской Федерации и п. 1 ст. 21 Федерального закона «О статусе военнослужащих» военнослужащие пользуются правом на судебную защиту на равных условиях с другими гражданами<sup>1</sup>.

Другой пример: несовершеннолетние могут быть субъектами трудовых правоотношений и в соответствии с положениями ст. 391 Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ) вправе обратиться с заявлением в суд по различным категориям трудовых споров.

Таким образом, несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет вправе самостоятельно защищать свои права и законные интересы, но при условии прямого указания в законе. Законные представители несовершеннолетних, инициировавших процесс, привлекаются к участию в деле по инициативе суда. Разъясняя применение нормы ч. 4 ст. 37 ГПК РФ, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 24 июня 2008 г. № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» указал следующее.

Если дело возбуждено по заявлению несовершеннолетнего лица в возрасте от 14 до 18 лет, в случаях, предусмотренных федеральным законом, по делам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, публичных и иных правоотношений, судье следует обсудить вопрос о необходимости привлечения к участию в деле законных представителей несовершеннолетнего — родителей, усыновителей, попечителей.

Во всех других случаях защита прав и законных интересов несовершеннолетнего осуществляется в суде законными представителями, а также иными лицами (ст.ст. 45, 46 ГПК РФ), в том числе прокурором.

---

<sup>1</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2016) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 20 дек. 2016 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Обращение прокурора с заявлением в суд является одной из форм участия прокурора в деле по защите прав и законных интересов несовершеннолетних. Прокурор вправе без обоснования невозможности обращения в суд самих граждан, в том числе несовершеннолетних, подавать заявления в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых (служебных) отношений; защиты семьи, материнства, отцовства, детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; обеспечения права на образование.

Рассматриваемая форма участия в деле прокурора активно реализуется на практике путем предъявления исков о лишении родительских прав и ограничении в родительских правах, в защиту имущественных прав несовершеннолетних (овзыскании задолженности по стипендиям, социальным выплатам), жилищных прав и др.

Что касается судебной практики, то необходимо напомнить ряд Обзоров судебной практики Верховного Суда Российской Федерации, в частности:

1. Обзор практики рассмотрения судами дел по заявлениям прокуроров в защиту жилищных прав несовершеннолетних детей, подпадающих под категорию лиц, которые имеют право на дополнительную социальную защиту в соответствии со ст. 1 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». В Обзоре перечислены категории споров, заявления по которым прокурор полномочен подавать в суд:

о внеочередном обеспечении жилой площадью детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

о восстановлении нарушенного права пользования жилым помещением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которое было закреплено за ними на период их пребывания в образовательном учреждении или в учреждении социального обслуживания населения, в учреждениях всех видов профессионального образования независимо от форм собственности, на период службы в рядах Вооруженных

Сил Российской Федерации, на период нахождения в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

об оспаривании нормативных актов, регулирующих вопросы предоставления жилых помещений по договору социального найма лицам, указанным в ст. 1 Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»;

об оспаривании действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц.

2. Обзор практики разрешения судами споров, связанных с воспитанием детей (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 20 июля 2011 г.).

3. Обзор практики рассмотрения судами в 2012—2014 годах дел о взыскании задолженности по выплате денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), за счет казны субъекта Российской Федерации (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 10 декабря 2015 г.) и др.<sup>1</sup>

Согласно ч. 2 ст. 38 ГПК РФ несовершеннолетний, в защиту прав и законных интересов которого обратился с иском заявлением прокурор, является лицом, участвующим в деле, и имеет процессуальный статус истца.

Однако как лицо, участвующее в деле, несовершеннолетний может иметь и процессуальный статус ответчика.

Реализуя свое право на судебную защиту, гарантированное Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 46), ответчик вправе предъявить встречный иск.

Какой подход формируется судебной практикой по предъявлению прокурором встречного иска в защиту прав и интересов гражданина, в нашем случае несовершеннолетнего? Встречные иски суды принимают к производству и рассмат-

---

<sup>1</sup> Обобщения практики проводит и Генеральная прокуратура Российской Федерации. См.: О результатах обобщения практики предъявления прокурорами в соответствии с новой редакцией части 1 ст. 45 ГПК РФ заявлений о защите семьи, материнства и детства, трудовых, жилищных и иных социальных прав граждан в сфере образования, здравоохранения, экологии, а также практики рассмотрения таких заявлений судами, внесения апелляционных, кассационных и надзорных представлений : информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 11 июня 2010 г.

ривают их совместно с первоначальными исками, о чем свидетельствует следующий пример из судебной практики.

МУП «ЖКХ» обратилось в Можайский городской суд Московской области с иском к Е. В качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, в деле участвовал отдел опеки и попечительства Минобразования Московской области по Можайскому муниципальному району. Истцом были заявлены требования о взыскании задолженности по оплате коммунальных услуг. В обоснование заявленного требования истец указал, что ответчик проживает в квартире, в которую истец предоставляет услуги по тепло- и водоснабжению, а также водоотведению. Ответчик, являющийся собственником жилого помещения, не выполняет обязательств по оплате предоставленных истцом коммунальных услуг, и по состоянию на июль 2011 года за ним образовалась задолженность в размере 64 559 р. 85 к. Истец просит взыскать с ответчика задолженность по оплате коммунальных услуг, а также расходы по уплате госпошлины в сумме 2 136 р. 79 к.

Можайский городской прокурор обратился в суд в интересах Е. со **встречным иском** к МУП «ЖКХ» о взыскании денежных средств и перерасчете задолженности, обосновывая свои требования тем, что Е. с 6 марта 2006 г. относился к категории детей-сирот, с 25 сентября 2006 г. по 15 июня 2007 г. находился на полном государственном обеспечении в ГБУ СО «Можайский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних», с 1 сентября 2006 г. по 30 июня 2008 г. проходил обучение в ГОУ ПУ № 97 г. Можайска, а с 5 ноября 2008 г. по 5 ноября 2009 г. проходил срочную службу в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, вследствие чего находился на полном государственном обеспечении и не проживал в квартире с 1 января 2007 г. по 1 июля 2008 г., в связи с чем ему необоснованно была начислена оплата коммунальных услуг в размере 14 732 р. 50 к. Кроме того, за период службы Е. в Вооруженных Силах Российской Федерации ему также необоснованно была начислена оплата коммунальных услуг в размере 19 088 р. 90 к. Прокурор просит суд взыскать с МУП «ЖКХ» в пользу Е. 14 732 р. 50 к., а также уменьшить размер задолженности последнего по оплате коммунальных услуг МУП «ЖКХ» на 19 088 р. 90 к.

Рассмотрев дело, Можайский городской суд Московской области удовлетворил иск МУП «ЖКХ» частично (решив взыскать с Е. задолженность по оплате коммунальных услуг в размере 30 738 р. 71 к., госпошлину в возврат в размере 1 017 р. 12 к.), в удовлетворении остальной части исковых требований, а именно: во взыскании с Е. задолженности по оплате коммунальных услуг в размере 33 821 р. 14 к., а также понесенных расходов по уплате государственной пошлины в размере 1 119 р. 67 к. — отказал, встречный иск Можайского городского прокурора в интересах Е. удовлетворил полностью (суд обязал МУП «ЖКХ» зачесть в счет погашения и уменьшения размера задолженности Е. по оплате коммунальных услуг денежную сумму в общем размере 33 821 р. 14 к.)<sup>1</sup>.

Как разновидность инициативной формы участия в деле нельзя исключать предъявление прокурором искового заявления в интересах несовершеннолетнего, вступающего в процесс в качестве третьего лица, заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора. Такая точка зрения высказывается некоторыми авторами и заслуживает поддержки<sup>2</sup>.

Независимо от процессуального статуса несовершеннолетнего (истец, ответчик, третье лицо, заявляющее самостоятельные требования относительно предмета спора), в защиту прав и законных интересов которого прокурором предъявляется иск (встречный иск), необходимо выполнить все требования процессуального закона по порядку предъявления иска в суд.

Во-первых, прокурору необходимо определить подведомственность и подсудность дела.

После введения в действие с 15 сентября 2015 г. Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) на практике возникают проблемы с определением процессуальной процедуры рассмотрения дел (по правилам КАС РФ или ГПК РФ). Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 27 сентября 2016 г. № 36 «О не-

---

<sup>1</sup> Решение Можайского городского суда Московской области от 29 нояб. 2011 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Черных И. И. Защита прокурором прав несовершеннолетних в гражданском процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 9. С. 57.

которых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» указал, что по смыслу ч. 4 ст. 1 КАС РФ и ч. 1 ст. 22 ГПК РФ, а также с учетом того, что гражданские права и обязанности возникают, в частности, из актов государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 8 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ)), споры о признании таких актов недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, не подлежат рассмотрению в порядке, предусмотренном КАС РФ. Одновременно Пленум в качестве примера перечислил отдельные дела. Это дела, связанные с назначением и выплатой пенсий, реализацией гражданами социальных прав, дела, связанные с предоставлением жилья по договору социального найма, договору найма жилищного фонда социального использования, договору найма специализированного жилищного фонда и др.

Нарушение правил подведомственности влечет за собой отказ в принятии искового заявления (п. 1 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ), подсудности — возвращение искового заявления (п. 2 ч. 1 ст. 135 ГПК РФ).

Во-вторых, прокурору необходимо оформить исковое заявление в соответствии с требованиями ст.ст. 131, 132 ГПК РФ.

Следует иметь в виду, что с 1 января 2017 г. наряду с письменной формой допускается подача искового заявления в электронной форме<sup>1</sup>.

Относительно содержания искового заявления требуют внимания, как представляется, лишь некоторые реквизиты.

В исковом заявлении должны быть указаны обстоятельства, на которых истец основывает свои требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства.

Прокурору необходимо четко сформулировать заявленные требования, избрать способ защиты прав и законных ин-

---

<sup>1</sup> Об утверждении Порядка подачи в федеральные суды общей юрисдикции документов в электронном виде, в том числе в форме электронного документа : приказ Судебного департамента при Верховном Суде Рос. Федерации от 27 дек. 2016 г. № 251. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тересов несовершеннолетних, предусмотренный в соответствующих статьях СК РФ, а также иных законах.

Например, защита личных неимущественных прав несовершеннолетнего осуществляется таким способом, как прекращение или изменение правоотношения (ограничение родительских прав, отмена усыновления), признание права, установление юридического факта, пресечение действий, принудительное исполнение обязанности.

Если же по какой-то причине избран неправильный способ защиты права, который не может обеспечить восстановление нарушенного права, это не может являться основанием для отказа в принятии искового заявления, его возвращения либо оставления заявления без движения<sup>1</sup>.

На стадии подготовки дела к судебному разбирательству суд обязан будет предложить истцу, в нашем случае прокурору, уточнить иски требования. Принимать во внимание предложение суда или нет, решать прокурору. При этом нельзя забывать о том, что избранный ненадлежащий способ защиты права в конечном счете приведет к отказу в удовлетворении исковых требований.

Отдельного внимания заслуживает вопрос относительно требований, по которым выносится судебный приказ.

До недавнего времени допускалась альтернатива, когда по требованиям, предусмотренным ст. 122 ГПК РФ, заинтересованное лицо имело возможность обратиться в суд с заявлением о вынесении судебного приказа либо с иском с заявлением.

Ранее действовавшие положения ГПК РФ нашли отражение и в Концепции единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, где указано, что «у стороны всегда есть выбор: обратиться за выдачей судебного приказа или защищать нарушенное право в исковом порядке» (п. 11.1)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> О применении судами некоторых положений раздела 1 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 23 июня 2015 г. № 25. П. 9// Там же.

<sup>2</sup> Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 8 дек. 2014 г. № 124 (1) // Там же.

Федеральный закон от 2 марта 2016 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» изменил как положения ГПК РФ, так и подход разработчиков Концепции, что нашло отражение в ст. 135 ГПК РФ.

Статья 135 ГПК РФ, закрепляющая основания для возвращения искового заявления, дополнена новым основанием, а именно: если «заявленные требования подлежат рассмотрению в порядке приказного производства» (п. 1.1 ч. 1).

Таким образом, если прокурор обращается в суд с иском заявлением, содержащим требование, по которому выносится судебный приказ, судья вправе вынести определение о возвращении искового заявления. Безусловно, что при вынесении подобного определения судья обратится и к нормам ст. 125 ГПК РФ, закрепляющим основания для отказа в принятии заявления о вынесении судебного приказа.

Так, если в исковом заявлении будет указано требование, подлежащее рассмотрению в порядке приказного производства, но должник проживает или находится за пределами территории Российской Федерации, судья не вправе выносить определение о возвращении искового заявления. Не допускается возвращение искового заявления и в случае, если наряду с требованиями, предусмотренными ст. 122 ГПК РФ, заявлены и иные требования<sup>1</sup>.

К сожалению, реформируя приказное производство, законодатель не предусмотрел правил перехода из одного производства в другое, что, несомненно, могло бы способствовать ускорению процесса и более эффективной защите прав граждан и организаций<sup>2</sup>. Ведь нет никаких гарантий, что после вынесения судебного приказа взыскателю, а в нашем случае прокурору, не придется обращаться с тем же самым требованием опять в порядке искового производства. Дальнейшие действия взыскателя будут зависеть от поведения должника,

---

<sup>1</sup> О некоторых вопросах применения судами положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации о приказном производстве : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 дек. 2016 г. № 62. П. 21 // Там же.

<sup>2</sup> Загайнова С. К. Об основных тенденциях развития приказного производства // Исполнительное право. 2007. № 4. С. 43.

который после получения копии судебного приказа вправе заявить возражения относительно его исполнения. При этом возражения, как разъяснено в Постановлении Пленума от 27 декабря 2016 г., могут содержать только указание на несогласие должника с вынесенным судебным приказом. Получается, что для отмены судебного приказа достаточно немотивированного возражения должника.

Одним из реквизитов искового заявления является подпись истца или его представителя при наличии у него полномочий на подписание заявления и предъявление его в суд.

Гражданское процессуальное законодательство, законодательство об административном судопроизводстве, а также законодательство о судопроизводстве в арбитражных судах относит прокурора к лицам, участвующим в деле, но не содержит нормы-дефиниции, определяющей содержание понятия «прокурор».

При рассмотрении одного из дел по кассационному представлению заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Верховный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что при определении содержания понятия «прокурор» в гражданском процессе следует руководствоваться положениями ст. 54 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», разъясняющей, что наименование «прокурор», содержащееся в п. 3 ст. 35 указанного Закона, включает в себя не только непосредственно прокуроров, но и их заместителей, которые вправе обратиться в суд с соответствующим заявлением. Данный вывод обосновывается положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», предусматривающими право на обращение прокурора в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации в суд с заявлением, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства (п. 3 ст. 35)<sup>1</sup>.

Таким образом, исковое заявление вправе подписать не только прокурор, но и заместитель прокурора.

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 15 янв. 2014 г. № 64-КГПР13-8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

К исковому заявлению прокурора должны быть приложены документы, перечень которых установлен ст. 132 ГПК РФ. Из этого перечня, на наш взгляд, только один документ может вызывать неоднозначное толкование — документ, подтверждающий соблюдение досудебного порядка урегулирования спора, если это предусмотрено федеральным законом или соглашением сторон.

Учитывая, что отсутствие документа о досудебном урегулировании спора является основанием для возвращения искового заявления как в гражданском (п. 1.1 ч. 1 ст. 135 ГПК РФ), так и арбитражном процессе (п. 5 ч. 1 ст. 129 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации), можно сослаться на позицию Верховного Суда Российской Федерации. С точки зрения высшей судебной инстанции, на прокуроре лежит обязанность по принятию мер к досудебному урегулированию спора в случае, если орган прокуратуры участвует в деле в качестве стороны материально-правового спора. Такая обязанность отсутствует при обращении в защиту чужих интересов<sup>1</sup>.

В-третьих, при обращении с исковым заявлением на прокуроре лежит обязанность собрать все необходимые доказательства по делу.

Защита прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних осуществляется не только в порядке искового производства, но и в порядке особого производства. При обращении с заявлением в порядке особого производства применяются общие правила искового производства, с особенностями, установленными соответствующими главами ГПК РФ.

В заключение отметим, что соблюдение порядка предъявления искового заявления (заявления) влечет за собой принятие его к производству. После принятия судом заявления к производству прокурор наделяется всеми правами и обязанностями лица, участвующего в деле (за исключением права на заключение мирового соглашения, обязанности по уплате судебных расходов).

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 20 февр. 2017 г. № 306-ЭС16-16518 по делу № А49-7569/2016 // Там же.

***Н. А. ВАСИЛЬЧИКОВА,  
заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин,  
доктор юридических наук, профессор***

**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА  
В ГРАЖДАНСКОМ И АДМИНИСТРАТИВНОМ  
СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предоставляет прокурору широкие полномочия для защиты прав, свобод и законных интересов других лиц. В части 3 ст. 35 упомянутого Закона указано, что прокурор в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства.

Как видим, именно процессуальное законодательство определяет порядок реализации прокурором предоставленных полномочий.

С 15 сентября 2015 г. вступил в силу Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ), нормы которого регулируют порядок осуществления административного судопроизводства при рассмотрении и разрешении Верховным Судом Российской Федерации, судами общей юрисдикции, мировыми судьями административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций, а также других административных дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений и связанных с осуществлением судебного контроля за законностью и обоснованностью осуществления государственных или иных публичных полномочий.

Положения КАС РФ во многом совпадают с положениями Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ). По мнению А. Бонера, «тут впору вводить понятие “законодательный плагиат”», однако «этот плагиат до известной степени носит вынужденный характер, поскольку составители Кодекса при всем желании ничего нового изобрести не смогли. Дела, подлежащие рассмотрению и разрешению по нормам КАС, весьма незначительно отличаются от обычных исковых дел по спорам с властными структурами. И для того чтобы попытаться хоть как-то отличать дела, под-

лежащие разрешению с применением норм КАС, от обычных исковых дел, составители Кодекса ввели в него термины “административный истец” и “административный ответчик”...»<sup>1</sup>.

И все же, несмотря на критические замечания уважаемого автора, попытаемся сравнить полномочия прокурора в административном и гражданском судопроизводстве.

Положения о полномочиях прокурора по участию в административном деле в суде первой инстанции закреплены в ст. 39 КАС РФ. Эти полномочия, как и в гражданском процессе, реализуются прокурором в двух формах:

путем обращения в суд с административными исковыми заявлениями по основаниям, предусмотренным в ч. 1 ст. 39 Кодекса;

путем вступления в процесс для дачи заключения по административному делу.

На первый взгляд, правовое регулирование по участию прокурора в административном деле в суде первой инстанции по КАС РФ представлено по аналогии с ГПК РФ. Однако анализ норм КАС РФ требует обратить внимание на отдельные новеллы. Рассмотрим их.

Инициативная форма участия прокурора в деле в административном судопроизводстве практически не отличается от аналогичной формы участия в деле прокурора в суде первой инстанции в гражданском процессе. В пределах своей компетенции прокурор или заместитель прокурора вправе обратиться с административным исковым заявлением в суд. Так, согласно ч. 2 ст. 39 КАС РФ Генеральный прокурор Российской Федерации и заместитель Генерального прокурора Российской Федерации вправе обратиться в Верховный Суд Российской Федерации, Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, военный суд, районный суд; прокурор субъекта Российской Федерации, заместитель прокурора субъекта Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры и их заместители — в Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автоном-

---

<sup>1</sup> Бонер А. Кодекс административного судопроизводства: ожидания и перспективы // Закон. 2015. № 9. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ного округа, окружной (флотский) военный суд, гарнизонный военный суд, районный суд; прокурор города, района и приравненные к ним прокуроры — в гарнизонный военный суд, районный суд<sup>1</sup>.

Перечисленные должностные лица органов прокуратуры вправе обратиться с административным иском в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований.

В то же время в ч. 1 ст. 39 КАС РФ закреплено, что могут быть и другие случаи обращения прокурора в суд, предусмотренные федеральными законами.

Под данную формулировку, как полагает А. Ю. Винокуров<sup>2</sup>, подпадает основание, закрепленное в п. 4 ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», допускающее в качестве побудительного мотива для обращения прокурора в суд с административным иском приобретение нарушением «особого общественного значения в силу иных обстоятельств». С точки зрения А. Ю. Винокурова, ответ на вопрос «о правильном восприятии этой нормы судебной практикой можно получить в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации либо из прецедентных решений, принятых в порядке пересмотра постановлений нижестоящих судов»<sup>3</sup>.

К сожалению, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» этот вопрос остался без ответа, но нашел свое решение, как нам представляется, в нижеприведенном определении Верховного Суда Российской Федерации.

В судебной практике нередки случаи, когда суды первой инстанции отказывают прокурору в принятии административных исковых заявлений о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке, полагая, что согласно ч. 2 ст. 281 КАС РФ

---

<sup>1</sup> ГПК РФ ограничивается только термином «прокурор».

<sup>2</sup> Винокуров А. Ю. О некоторых вопросах участия прокурора в административном судопроизводстве // Административное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 178—182.

<sup>3</sup> Там же.

такое право предоставлено только руководителю медицинской противотуберкулезной организации, в которой гражданин находится под диспансерным наблюдением.

Правовую позицию по этому вопросу недавно высказал Верховный Суд Российской Федерации<sup>1</sup>, который исходит из того, что положения ч. 1 ст. 39 КАС РФ являются общими и распространяются на главу 31 данного Кодекса, регламентирующую порядок производства по такой категории административных дел. Кроме того, со ссылкой на п. 3 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Верховный Суд указывает на право прокурора обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства<sup>2</sup>.

Таким образом, обращение прокурора с административными исками о госпитализации гражданина в медицинскую противотуберкулезную организацию в недобровольном порядке можно отнести к «другим случаям, предусмотренным федеральными законами».

Положения ч. 1 ст. 39 КАС РФ, в части субъектного состава лиц, в чьих интересах прокурор вправе обратиться с административным иском заявлением, в целом совпадают с положениями ч. 1 ст. 45 ГПК РФ. Однако что касается защиты прав, свобод и законных интересов граждан, то законодатель использует правовую конструкцию, которая первоначально была предусмотрена в ГПК РФ. Прокурор вправе обратиться с административным иском заявлением в интересах гражданина при условии, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Во всех без исключения случаях прокурор в административном иском заявлении должен указать причины, исключающие возможность предъявления административного искового заявления самим гражданином (ч. 6 ст. 125 КАС РФ).

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 12 янв. 2017 г. Дело № 78-КГПР16-67. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> На п. 3 ст. 35 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» ссылаются в судебных постановлениях и некоторые суды апелляционных инстанций. См.: Определение Приморского краевого суда от 24 марта 2016 г. по делу № 33а-2022 // Там же.

Оценка уважительности причин, по которым гражданин сам не может обратиться в суд, дается судом. Отсутствие уважительных причин влечет за собой отказ в принятии административного искового заявления (п. 2 ч. 1 ст. 128 КАС РФ).

Из анализа нормы ч. 2 ст. 38 КАС РФ следует, что прокурор, инициирующий процесс по административному делу, может занимать положение «процессуального административного истца», если обратился в суд в защиту прав, свобод, законных интересов другого лица, либо административного истца, если обращение в суд связано с реализацией возложенных на него публичных функций.

С учетом изложенного можно говорить о «двойком» статусе прокурора в административном судопроизводстве, что, в свою очередь, влияет на исполнение процессуальной обязанности по направлению лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов.

В обязанности прокурора, являющегося процессуальным истцом, не входит направление другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют<sup>1</sup>. Такой вывод следует из положений ч. 7 ст. 125 КАС РФ и подтверждается материалами судебной практики.

Так, один из судов апелляционной инстанции указал в определении, «что прокурор, являясь не материальным, а процессуальным административным истцом, может направить другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и иных документов, но если он этим правом не воспользовался, в суд предоставляются копии заявления и документов в количестве, соответствующем числу административных ответчиков и заинтересованных лиц»<sup>2</sup>.

Данное апелляционное определение суда было вынесено по результатам рассмотрения частного представления прокурора на определение суда первой инстанции об оставлении административного искового заявления без движения. Осно-

---

<sup>1</sup> Копии направляются заказным письмом с уведомлением о вручении или иным способом, позволяющим суду убедиться в получении адресатом копий заявления и документов.

<sup>2</sup> Определение Красноярского краевого суда от 29 июня 2016 г. по делу № 33-а-8516/2016. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

ванием для оставления административного искового заявления без движения послужило отсутствие в заявлении и приложенных к нему документах сведений о направлении другим лицам, участвующим в деле, копии административного искового заявления и приложенных к нему документов. Копия административного искового заявления с «безадресными сведениями о дате и номере входящего документа», по мнению судьи суда первой инстанции, не свидетельствует о выполнении требований ч. 7 ст. 125 КАС РФ.

Частное представление прокурора на определение суда было удовлетворено судом апелляционной инстанции, и материалы по административному исковому заявлению прокурора направлены в суд первой инстанции для решения вопроса о его принятии к производству.

Следует заметить, что Верховный Суд Российской Федерации не приветствует судебную практику, приведенную в качестве примера. Независимо от процессуального положения прокурора, инициирующего процесс, как считает Верховный Суд, к административному исковому заявлению прокурора должно быть приложено уведомление о вручении или иные документы, подтверждающие вручение другим лицам, участвующим в деле, копий административного искового заявления и приложенных к нему документов, которые у них отсутствуют. Такое толкование норм чч. 6, 7 ст. 125, п. 1 ч. 1 ст. 126 КАС РФ изложено в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

Думается, что определенную роль в выработке указанной позиции Верховного Суда Российской Федерации сыграла и недостаточно наработанная судебная практика. Постановление Пленума № 36 было принято через год после вступления в силу КАС РФ.

В гражданском процессе прокурор, инициирующий производство по гражданскому делу, имеет статус процессуального истца, что вытекает из положений ч. 2 ст. 38 ГПК РФ, где говорится, что лицо, в интересах которого дело начато по заявлению лиц, обращающихся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц, извещается судом о возникшем процессе и участвует в нем в качестве истца.

Объем процессуальных прав и обязанностей прокурора, обратившегося в суд в порядке ч. 1 ст. 39 КАС РФ и ч. 1 ст. 45

ГПК РФ, практически не отличается. Разница лишь в том, что в административном судопроизводстве на прокурора возложена дополнительная процессуальная обязанность по уведомлению гражданина или его законного представителя об отказе от поданного им в интересах гражданина административного иска.

В дальнейшем ход процесса по административному делу будет зависеть от волеизъявления материального истца или его законного представителя. Если гражданин, обладающий административной процессуальной дееспособностью, его представитель или законный представитель гражданина, не обладающего административной процессуальной дееспособностью, не заявят об отказе от административного иска, суд оставляет соответствующее заявление без рассмотрения. В случае отказа этих лиц от административного иска суд принимает отказ от него, если это не противоречит закону и не нарушает права, свободы и законные интересы других лиц, и прекращает производство по административному делу (ч. 6 ст. 39 КАС РФ).

Буквальное толкование нормы ч. 6 ст. 39 КАС РФ предполагает оставление административного искового заявления без рассмотрения во всех случаях, когда прокурор отказался от иска. В то же время в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 разъясняется, что суд рассматривает принятый к производству административный иск по существу, если гражданин, обладающий административной процессуальной дееспособностью, его представитель или законный представитель гражданина, не обладающего административной процессуальной дееспособностью, заявляют о том, что поддерживают административный иск.

Отказ прокурора от иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица, в гражданском процессе не является препятствием к рассмотрению дела по существу, если только истец или его законный представитель не заявят отказ от иска и такой отказ будет принят судом (ч. 2 ст. 45 ГПК РФ).

В аспекте правовых последствий реализации прокурором специальных процессуальных прав необходимо обратить внимание на правовое последствие в случае отказа прокурора от административного иска, предъявленного в интересах не-

определенного круга лиц, являющихся субъектами административных и иных публичных правоотношений. В такой ситуации суд продолжает рассмотрение дела по существу (ч. 5 ст. 39 КАС РФ)<sup>1</sup>. «На месте истца, как отмечается в литературе, образуется пустота, т. е. вести процесс со стороны неопределенного круга лиц попросту некому»<sup>2</sup>. Получается, что суд будет рассматривать дело по имеющимся доказательствам. В целях правильного разрешения административного дела суд может истребовать доказательства по своей инициативе (ч. 1 ст. 63 КАС РФ). И чтобы сложившаяся ситуация не привела к нарушению принципа состязательности и равноправия сторон, можно только рассчитывать на активную роль суда.

Рассуждая над данной проблемой, Д. А. Туманов предлагает разные пути ее решения: вовлечение в процесс органов (организаций), которые, так же как и прокурор, полномочны обращаться по тому или иному вопросу в защиту неопределенного круга лиц; выявление кого-либо из лиц, принадлежащих к неопределенному кругу лиц (когда такое возможно), с предложением вступить в процесс; возможность использования института представительства по назначению суда<sup>3</sup>.

По нашему мнению, предложенные Д. А. Тумановым пути решения данной проблемы требуют дополнительной проработки и могут быть предметом отдельного исследования.

И все же, несмотря на отдельные спорные положения, следует отметить более детальное в КАС РФ регулирование правовых последствий отказа прокурора от административного иска. В отличие от ГПК РФ, в КАС РФ закреплены правовые последствия отказа прокурора от административного иска, поданного в интересах гражданина или неопределенного круга лиц.

Вторая форма участия прокурора в административном деле совпадает с аналогичной формой участия прокурора в гражданском деле. Прокурор вступает в начатый процесс для дачи заключения по делу (ч. 7 ст. 39 КАС РФ, ч. 3 ст. 45 ГПК РФ). Все случаи вступления в процесс предусмотрены

---

<sup>1</sup> Суд прекращает производство по делу только в случае удовлетворения ответчиком заявленных требований.

<sup>2</sup> Туманов Д. А. Участие в административном судопроизводстве прокурора, а также органов, организаций и граждан с целью защиты «чужих» интересов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 5. С. 60—68.

<sup>3</sup> Там же.

лишь КАС РФ. Участие же прокурора в форме дачи заключения по делу в порядке ч. 3 ст. 45 ГПК РФ предусмотрено как ГПК РФ, так и федеральными законами.

В соответствии с положениями обоих процессуальных кодексов (ч. 1 ст. 151 КАС РФ и ч. 3 ст. 45 ГПК РФ) неявка в судебное заседание надлежащим образом извещенного о времени и месте судебного заседания прокурора, вступающего в судебный процесс в целях дачи заключения, не препятствует проведению судебного разбирательства. Вместе с тем сами по себе нормы о возможности рассмотрения дела в отсутствие надлежащим образом извещенного прокурора не возлагают на суд обязанность рассматривать дела без участия прокурора. Наоборот, судебная практика последних лет придерживается подхода «обязательного» участия в деле прокурора<sup>1</sup>.

Приведем примеры формулировок из определений Верховного Суда Российской Федерации: «Судебная коллегия полагает также необходимым обратить внимание на то, что в нарушение положений части 3 статьи 45 ГПК РФ возникший спор, связанный с возмещением вреда, причиненного здоровью, рассмотрен без участия в деле прокурора»<sup>2</sup>; «В пункте 3 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 января 2010 г. № 1 “О применении судами гражданского законодательства, регулирующего отношения по обязательствам вследствие причинения вреда жизни или здоровью гражданина” разъяснено, что в соответствии с частью 3 статьи 45 ГПК РФ прокурор вправе участвовать в рассмотрении дел о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина, в том числе по делам о компенсации морального вреда, причиненного повреждением здоровья или смертью кормильца.

Между тем в нарушение положений части 3 статьи 45 ГПК РФ, а также разъяснений, изложенных в пункте 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации

---

<sup>1</sup> В 2009 году Верховный Суд Российской Федерации придерживался несколько иного подхода, полагая, что прокурор может самостоятельно определять из указанных в ч. 3 ст. 45 ГПК РФ категорий гражданских дел те дела, в которых следует принять участие с учетом задач, возложенных на органы прокуратуры. См.: Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 13 окт. 2009 г. № КАС 09-448. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 21 нояб. 2016 г. № 36-КГ16-13 // Там же.

от 26 января 2010 г. № 1, суд первой инстанции рассмотрел возникший спор о компенсации морального вреда, причиненного смертью гражданина, без участия в деле прокурора и дачи им заключения»<sup>1</sup>.

Таким образом, включение норм о последствиях неявки в судебное заседание прокурора, вступающего в процесс, начатый по инициативе иных лиц, для дачи заключения по делу, не препятствует отложению судебного разбирательства.

Новеллой по сравнению с ГПК РФ является такое последствие неявки прокурора, как вынесение судом частного определения в порядке, предусмотренном ст. 200 КАС РФ. Основанием вынесения частного определения в адрес прокуратуры, как следует из ч. 1 ст. 200 КАС РФ, является выявление случаев нарушения законности. Как нарушение законности следует рассматривать неявку прокурора в суд без уважительной причины и несообщение суду о причинах неявки. При этом извещение прокурора о времени и месте судебного заседания должно быть надлежащим, т. е. в полном соответствии с правилами ст. 96 КАС РФ.

Прокурор не дает заключение по административному делу, если административное дело возбуждено на основании его административного искового заявления (ч. 7 ст. 39 КАС РФ). Данное положение свидетельствует о том, что прокурор не может в одном и том же деле одновременно участвовать в двух процессуальных формах.

Необходимо также учесть, что прокурор, наделенный полномочиями по даче заключения по делу, не может участвовать в деле, в котором орган прокуратуры выступает в качестве стороны спорного правоотношения, поскольку имеет ведомственную заинтересованность в исходе дела<sup>2</sup>.

Что касается правового регулирования участия прокурора в пересмотре судебных актов по административным делам, то оно представлено в таком же виде, как и в гражданском процессе.

Обжалование судебных актов в апелляционном, кассационном порядке, в порядке надзора, обращение с представлением о пересмотре судебного акта по вновь открывшимся или новым обстоятельствам допускаются при условии уча-

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 26 сент. 2016 г. № 18-КГ16-92 // Там же.

<sup>2</sup> Определения Конституционного Суда Рос. Федерации от 21 апр. 2005 г. № 193-О, от 25 февр. 2013 г. № 200-О // Там же.

ствия прокурора в деле (ч. 2 ст. 295, ч. 6 ст. 318, ч. 3 ст. 332, ч. 1 ст. 346 КАС РФ).

Подводя итог, отметим, что нормы КАС РФ в части полномочий прокурора в большинстве своем совпадают с нормами ГПК РФ. Между тем нормами КАС РФ закреплены отдельные новеллы, касающиеся оснований обращения прокурора с административным иском, его процессуального статуса, процессуальных обязанностей, процессуальных последствий отказа прокурора от административного иска, последствий неявки в судебное заседание.

*С. Л. БАСОВ,  
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин,  
кандидат юридических наук, доцент*

### **ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ОФОРМЛЕНИЕ ПРОКУРОРОМ РЕЗУЛЬТАТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ**

Анализ норм, содержащихся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), показывает, что полномочия прокурора на возбуждение дел об административных правонарушениях обусловлены: функцией административного преследования и функцией надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов Российской Федерации<sup>1</sup>.

Право прокурора на административное преследование лиц, в деяниях (действиях или бездействии) которых усматриваются признаки административного правонарушения, установлено ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ.

В 2011 году в Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» внесены дополнения. На органы прокуратуры были возложены функции возбуждения дел об административных правонарушениях и административного расследования. Данные функции выделены в качестве отдельного функционального направления деятельности прокуратуры Российской Федерации наравне с прокурорским надзором, уголовным преследова-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Басов С. Л. Участие прокурора в административно-юрисдикционном процессе : учеб. пособие. СПб., 2015.

нием и координацией деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью<sup>1</sup>.

Доктринальная позиция о наличии у прокуратуры самостоятельной функции — административного преследования<sup>2</sup> — не вызывает сомнения. К полномочиям прокурора по административному преследованию Н. В. Субанова относит не только возбуждение дела об административном правонарушении и (или) проведение административного расследования (ст.ст. 28.4, 28.7 КоАП РФ), но и иные процессуальные действия, в том числе сбор доказательств; определение характера и размера ущерба, причиненного административным правонарушением; направление постановления о возбуждении дела об административном правонарушении для рассмотрения дела; участие в рассмотрении дела; рассмотрение ходатайств лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, при возбуждении прокурором дела об административном правонарушении до передачи его на рассмотрение; принятие необходимых мер по обеспечению сохранности вещественных доказательств до разрешения дела по существу и т. п.<sup>3</sup>

Рассмотрим процессуальные вопросы возбуждения дел об административных правонарушениях.

---

<sup>1</sup> Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е. О новом взгляде на полномочия прокурора, связанные с применением Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 34—38.

<sup>2</sup> Винокуров А. Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 52—56 ; Привлечение к административной ответственности за невыполнение законных требований прокурора : метод. рек. / А. В. Мелехин [и др.] ; рук. авт. кол. А. В. Мелехин ; Генеральная прокуратура Рос. Федерации, Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014 ; Гальченко А. И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. 2014. № 2. С. 20—25 ; Субанова Н. В. К вопросу об осуществлении прокуратурой функции административного преследования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4. С. 67—73 ; Тухватуллин Т. А. Полномочия прокурора по административному преследованию за правонарушения в экономической сфере // Административное право и процесс. 2015. № 8. С. 49—53 и др.

<sup>3</sup> Субанова Н. В. Деятельность прокурора по осуществлению уголовного и административного преследования: вопросы процессуальной регламентации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 2(46). С. 33—34.

Статья 28.4 КоАП РФ значительно расширила, по сравнению с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», полномочия прокурора, предоставив ему право возбуждать дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое установлена КоАП РФ или законом субъекта Российской Федерации, без ограничения этого права кругом лиц, в отношении которых такое дело может быть возбуждено. Как показывает практика прокурорской деятельности, процессуальные полномочия по вынесению постановления о возбуждении дела об административном правонарушении реализуются прокурорами достаточно часто. Так, при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в 2012 году прокурорами вынесено более 319 тыс. постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях, в 2013 году — более 302 тыс., в 2014 году — более 284 тыс., в 2015 году — более 301 тыс., в 2016 году — более 278 тыс.<sup>1</sup> При этом процедура реализации процессуальных полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях законодателем определена недостаточно четко, что не способствует единообразному пониманию правил административного преследования.

Постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении одновременно является документом, процессуально оформляющим результат административного преследования, обвинительным актом, а также источником доказательств по конкретному делу. Поэтому законодатель к его составлению предъявляет серьезные требования.

Определяя полномочия должностных лиц прокуратуры на вынесение постановления о возбуждении дела об административном правонарушении, следует учитывать, что КоАП РФ не дает ответа на вопрос, кто из прокурорских работников должен составить такой процессуальный документ. Частью 2 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» установлено, что составление постановления о воз-

---

<sup>1</sup> Выборочные данные из сводного отчета по Российской Федерации Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ОН) за 2012—2016 годы».

буждении дела об административном правонарушении относится к компетенции прокуроров и их заместителей<sup>1</sup>, а согласно ст. 25 данного Закона мотивированное постановление выносит прокурор. При этом ст. 54 Закона понятие «прокурор» распространяет на всех прокурорских работников, занимающих как руководящие, так и подчиненные оперативные должности в органах прокуратуры.

Мы разделяем мнение А. Ю. Винокурова, который по этому поводу отмечает, что правом вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении необходимо наделить любого прокурора, поскольку выявляют факты административно наказуемых деяний, как правило, прокуроры-исполнители (прокуроры отделов, помощники прокурора и т. д.), и кому как не им оформлять документы<sup>2</sup>.

Согласно ч. 2 ст. 28.4 КоАП РФ постановление прокурора о возбуждении дела об административном правонарушении должно содержать сведения, предусмотренные ст. 28.2 КоАП РФ. В постановлении указываются:

дата и место его вынесения;

должность, классный чин, фамилия и инициалы прокурора, вынесшего постановление;

сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении.

Согласно чч. 2, 2.2 ст. 4.1, пп. 9, 10 ч. 1 ст. 4.2 КоАП РФ «при назначении административного наказания физическому лицу нужно учесть личность виновного», следовательно, в постановлении должны быть указаны следующие сведения о физическом лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении:

фамилия, имя, отчество;

возраст (дата и место рождения);

---

<sup>1</sup> Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 19 февраля 2015 г. № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» также подтверждены полномочия прокуроров и заместителей прокуроров на вынесение постановления о возбуждении дела об административном правонарушении.

<sup>2</sup> Винокуров А. Ю. К вопросу об идентификации понятия «прокурор» при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 665—672.

род занятий (место учебы или работы)<sup>1</sup>;  
местожительство (адрес) лица (в отношении несовершеннолетнего указывается адрес его родителей или лиц, их заменяющих);

документ, удостоверяющий личность (наименование, номер, дата, место выдачи);

сведения о привлечении ранее к административной ответственности (во-первых, факт повторного совершения однородного административного правонарушения является квалифицирующим признаком, основанием для применения более строгой меры административного наказания; во-вторых, обстоятельством, отягчающим административную ответственность; в-третьих, административной преюдицией для привлечения к уголовной ответственности);

имущественное положение — размер заработной платы или иного дохода, пенсии или стипендии, количество лиц, находящихся на иждивении;

возраст несовершеннолетних детей, находящихся на иждивении женщины, совершившей административное правонарушение (совершение административного правонарушения беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка, является смягчающим ответственность обстоятельством, а также обстоятельством, запрещающим применение административного ареста).

При вынесении постановления о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении иностранного гражданина нужно помнить о том, что в иностранных паспортах обычно отсутствует информация об отчестве, которое уточняется непосредственно у нарушителя. Представляется целесообразным указывать в постановлении установочные сведения о совершившем правонарушение иностранном гражданине (фамилия, имя, место жительства) как на русском, так и на иностранном языке, на котором заполнен пас-

---

<sup>1</sup> Следует обратить внимание на особый порядок привлечения к административной ответственности в соответствии с ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров, сотрудников Следственного комитета Российской Федерации и иных лиц). См. об этом: Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях: приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 19 февр. 2015 г. № 78. П. 1.2.

порт лица (буквами латинского алфавита)<sup>1</sup>. Кроме того, в постановлении должны быть сведения о том, владеет ли иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, русским языком, на котором ведется производство по делу, а также информация о предоставлении указанному лицу переводчика.

Существуют особенности раскрытия сведений о юридическом лице в постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении юридического лица. В таком процессуальном документе административно-преследования нужно отражать данные:

о юридическом лице, в отношении которого возбуждается дело об административном правонарушении (индивидуальный номер налогоплательщика, классификация в Общероссийском классификаторе предприятий и организаций, номер в Едином государственном реестре юридических лиц, полное и сокращенное наименование, юридический и фактический адрес, состоит ли на учете в налоговом органе);

наличии счетов в банках (расчетных, текущих и иных);

о руководителе;

организационно-правовой форме юридического лица.

В постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении физических и юридических лиц должны содержаться также фамилии, имена, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие. Если при опросе свидетеля, не достигшего возраста четырнадцати лет, присутствовали педагог, психолог или законный представитель несовершеннолетнего свидетеля, обязательно следует отразить данные об этих участниках процесса в постановлении прокурора.

К обязательным сведениям, которые необходимо отразить в постановлении, относятся также место, время совершения и событие административного правонарушения; квалификация проступка — норма КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающая ответственность за административное правонарушение.

---

<sup>1</sup> Канищев Д. Р. Протокол об административном правонарушении: содержание и порядок составления // Административное право и процесс. 2013. № 12. С. 73—76.

Кроме того, согласно ст. 28.2 КоАП РФ в постановлении отражается объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, при этом им разъясняются их права и обязанности. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, имеет право давать объяснения. Такое право следует понимать не как обязанность, а как право данного лица давать объяснения по собственной инициативе. В статье 25.1 КоАП РФ формально ничего не говорится о праве лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не свидетельствовать против себя самого. Однако с учетом соответствующих положений ст. 51 Конституции Российской Федерации очевидна возможность отказа данного лица от дачи объяснений, поэтому в постановлении необходимо отразить, что ему разъяснено право не свидетельствовать против себя самого.

К иным сведениям, необходимым для разрешения дела, которые нужно указать в постановлении, относятся:

повод к возбуждению дела об административном правонарушении, который на практике не всегда указывается, хотя в ч. 3 ст. 28.1 КоАП РФ такое требование установлено. Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении, в частности, являются материалы, поступающие из правоохранительных органов, других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений, а также сообщения и заявления физических и юридических лиц и сообщения в средствах массовой информации, если эти материалы, сообщения и заявления содержат данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

обстоятельства, смягчающие административную ответственность (ст. 4.2 КоАП РФ). Такими обстоятельствами признаются, например, раскаяние лица, совершившего административное правонарушение, добровольное возмещение лицом, совершившим административное правонарушение, причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда; совершение административного правонарушения в состоянии сильного душевного волнения (аффекта) либо при стечении тяжелых личных или семейных обстоятельств; совершение административного правонарушения несовершенно-

нолетним, а также беременной женщиной или женщиной, имеющей малолетнего ребенка;

обстоятельства, отягчающие административную ответственность (ст. 4.3 КоАП РФ). К их числу относятся, например, повторное совершение однородного административного правонарушения; вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения; совершение административного правонарушения группой лиц либо в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах, а также в состоянии опьянения;

сведения о разъяснении прав и обязанностей, предусмотренных ст. 25.1 КоАП РФ (с собственноручной подписью лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, и датой);

сведения о предоставлении лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, являющемуся глухонемым, переводчика, владеющего навыками сурдоперевода;

подпись прокурора, составившего постановление о возбуждении дела;

подпись физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении, об ознакомлении с постановлением прокурора. В случае отказа указанных лиц от подписи в постановлении в нем делается соответствующая запись. При этом данные лица вправе представить объяснения и замечания по содержанию постановления, которые либо заносятся в постановление, либо прилагаются к нему и подписываются ими. Практика показывает, что составление постановления о возбуждении дела об административном правонарушении в отсутствие привлекаемого к административной ответственности лица и при отсутствии доказательств его надлежащего извещения о дате, времени и месте составления постановления является существенным недостатком такого документа<sup>1</sup>.

Согласно позиции Пленума Верховного Суда Российской Федерации, выраженной в его постановлении от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об администра-

---

<sup>1</sup> Постановление Верховного Суда Рос. Федерации от 20 марта 2015 г. № 92-АД15-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тивных правонарушениях», существенным недостатком постановления о возбуждении дела об административном правонарушении является отсутствие данных, прямо перечисленных в ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, и иных сведений в зависимости от их значимости для данного конкретного дела об административном правонарушении;

расписка в получении копии постановления прокурора. В случае неявки физического лица или законного представителя физического лица, или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, если они извещены в установленном порядке, постановление о возбуждении дела об административном правонарушении составляется в их отсутствие. В таком случае копия этого процессуального документа направляется лицу, в отношении которого он составлен, в течение трех дней со дня составления;

условия совершения административного правонарушения. Как показывает практика, в постановлениях прокурора, как правило, не содержится информация о причинах и условиях, способствовавших совершению конкретного административного правонарушения, как того требует ч. 1 ст. 26.1 КоАП РФ. В теории уголовного процесса и криминологии давно уже стало устоявшимся мнение о том, что причины совершения правонарушения носят глобальный социальный характер и не могут быть устранены при производстве по конкретному делу<sup>1</sup>. Однако условия совершения правонарушения вполне выявляемы и должны устраняться.

В соответствии с ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ в случае совершения юридическим лицом административного правонарушения и выявления конкретных должностных лиц, по вине которых оно было совершено, допускается привлечение к административной ответственности как юридического лица, так и указанных должностных лиц. Более того, привлечение к уголовной ответственности должностного лица не может в силу ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ служить основанием для освобождения юридического лица от административной ответственности.

---

<sup>1</sup> Марфицин П. Г., Мартынов А. В. Доказательства и доказывание в уголовном процессе и производстве по делам об административных правонарушениях: сравнительно-правовой анализ // Административное право и процесс. 2012. № 5. С. 23—27.

Исключив случаи вынесения постановлений о возбуждении дела об административном правонарушении, по форме и содержанию не соответствующих требованиям ст. 28.2 КоАП РФ, можно добиться эффективной реализации органами прокуратуры задач административного преследования в производстве по делам об административных правонарушениях.

*И. И. ГОЛОВКО,  
доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора  
в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел,  
кандидат юридических наук, доцент*

### **УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ СУДАМИ ДЕЛ О ВЫСЕЛЕНИИ ГРАЖДАН ИЗ СЛУЖЕБНОГО ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ**

Основополагающие требования по обеспечению условиями, необходимыми для жизни и благосостояния человека, сформулированы в международных правовых актах<sup>1</sup>.

Статьи 25, 40 Конституции Российской Федерации устанавливают основные принципы и права граждан в сфере жилищных правоотношений.

Жилищное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации) и включает в себя федеральные законы (в том числе Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»), а также изданные в соответствии с ними указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 5 Жилищного кодекса Российской Федерации (ЖК РФ)) и др.

---

<sup>1</sup> Всеобщая декларация прав человека 1948 г. (ст.ст. 12, 25, 22), Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. (ст. 17), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. (ст. 11), Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (ст. 8, протокол № 1).

В случае участия прокурора в рассмотрении дела о выселении из служебных жилых помещений лиц, состоявших в служебных отношениях, необходимо применять также специальные нормативные правовые акты, например Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Правила предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда сотрудникам учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 марта 2013 г. № 217, Типовое положение о находящемся в государственной собственности служебном жилищном фонде, переданном в оперативное управление органам внутренних дел, органам федеральной службы безопасности, органам по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенным органам Российской Федерации и внутренним войскам Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2002 г. № 897.

При этом наибольшую юридическую силу среди актов жилищного законодательства в регулировании жилищных отношений имеет Жилищный кодекс Российской Федерации. В случае выявления судом несоответствия норм иных актов жилищного законодательства положениям Жилищного кодекса должны применяться нормы этого Кодекса (ч. 8 ст. 5 ЖК РФ).

На основании ч. 1 ст. 92 ЖК РФ служебные жилые помещения относятся к жилым помещениям специализированного жилищного фонда; согласно ч. 2 указанной статьи в качестве служебных жилых помещений используются жилые помещения государственного и муниципального жилищных фондов. Использование жилого помещения в качестве специализированного жилого помещения допускается только после отнесения такого помещения к специализированному жилищно-

му фонду с соблюдением требований и в порядке, которые установлены уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Включение жилого помещения в специализированный жилищный фонд с отнесением такого помещения к определенному виду специализированных жилых помещений и исключение жилого помещения из указанного фонда осуществляются на основании решений органа, осуществляющего управление государственным или муниципальным жилищным фондом.

В силу ст. 93 ЖК РФ служебные жилые помещения предназначены для проживания граждан в связи с трудовыми отношениями с органом государственной власти, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным унитарным предприятием, государственным или муниципальным учреждением, в связи с прохождением службы, в связи с назначением на государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации либо в связи с избранием на выборные должности в органы государственной власти или органы местного самоуправления.

Специализированные жилые помещения предоставляются на основании решения собственников помещений (действующих от их имени уполномоченных органов государственной власти или уполномоченных органов местного самоуправления) или уполномоченных ими лиц по договорам найма специализированных жилых помещений, за исключением жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан, которые предоставляются по договорам безвозмездного пользования (ст. 99 ЖК РФ). Специализированные жилые помещения предоставляются по установленным ЖК РФ основаниям гражданам, не обеспеченным жилыми помещениями в соответствующем населенном пункте.

Согласно ч. 3 ст. 104 ЖК РФ договор найма служебного жилого помещения заключается на период трудовых отношений, прохождения службы либо нахождения на государственной должности Российской Федерации, государственной должности субъекта Российской Федерации или на выборной должности. Прекращение трудовых отношений либо пребывания на государственной должности Российской Фе-

дерации, государственной должности субъекта Российской Федерации или на выборной должности, а также увольнение со службы является основанием прекращения договора найма служебного жилого помещения.

Согласно ст. 101 ЖК РФ расторжение договора найма специализированного жилого помещения может осуществляться в любое время по соглашению сторон и по инициативе нанимателя; по требованию наймодателя — только в судебном порядке при неисполнении нанимателем и проживающими совместно с ним членами его семьи обязательств по договору найма специализированного жилого помещения, а также по иным предусмотренным ст.ст. 83 и 102 ЖК РФ основаниям.

Часть 1 ст. 103 ЖК РФ предусматривает, что в случаях расторжения или прекращения договоров найма специализированных жилых помещений граждане должны освободить жилые помещения, которые они занимали по данным договорам. В случае отказа освободить такие жилые помещения указанные граждане подлежат выселению в судебном порядке без предоставления других жилых помещений, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 ст. 102 и ч. 2 ст. 103 ЖК РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 35 ЖК РФ прекращение права пользования жилым помещением влечет выселение гражданина. В данной ситуации подразумевается обязанность гражданина освободить соответствующее жилое помещение (прекратить пользоваться им). Если лицо добровольно не освобождает помещение, его выселяют на основании судебного решения. В свою очередь, решение суда может быть исполнено ответчиком добровольно либо в принудительном порядке при участии службы судебных приставов. В то же время не всегда реально осуществить непосредственное освобождение жилого помещения гражданином, например, если он избегает находиться в жилом помещении на момент действий по исполнению решения суда. В таких случаях выселение заключается во вскрытии жилого помещения и выселении находящихся в нем вещей.

Часть 2 ст. 103 ЖК РФ запрещает выселять из служебных жилых помещений и жилых помещений в общежитиях без предоставления других жилых помещений не являющихся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или членами семьи нанимателя жилого помещения по

договору социального найма либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях:

1) членов семьи военнослужащих, должностных лиц, сотрудников органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации, органов государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, погибших (умерших) или пропавших без вести при исполнении обязанностей военной службы или служебных обязанностей;

2) пенсионеров по старости;

3) членов семьи работника, которому было предоставлено служебное жилое помещение или жилое помещение в общежитии и который умер;

4) инвалидов I или II группы, инвалидность которых наступила вследствие трудового увечья по вине работодателя, инвалидов I или II группы, инвалидность которых наступила вследствие профессионального заболевания в связи с исполнением трудовых обязанностей, инвалидов из числа военнослужащих, ставших инвалидами I или II группы вследствие ранения, контузии или увечья, полученных при исполнении обязанностей военной службы либо вследствие заболевания, связанного с исполнением обязанностей военной службы.

Этим категориям лиц предоставляются другие жилые помещения, которые должны находиться в черте соответствующего населенного пункта (ч. 3 ст. 103 ЖК РФ), отвечать санитарным и техническим требованиям (ч. 2 ст. 15 ЖК РФ), относиться к жилищному фонду социального использования (ч. 2 ст. 103 ЖК РФ). Благоустроенность и размер другого жилого помещения, принадлежащего таким лицам, находящегося за пределами соответствующего населенного пункта, правового значения не имеют.

Российское жилищное законодательство отражает следующие принципы правового регулирования отношений, возникающих при принудительном расторжении договоров жилищного найма и выселении:

принцип всемерной защиты прав и законных интересов нанимателя;

принцип недопустимости произвольного лишения жилища;

принцип исключительно судебного порядка расторжения договоров по инициативе наймодателя и выселения<sup>1</sup>.

Однако не все вопросы исчерпывающим образом регламентированы нормативными правовыми актами, в связи с чем суды вынуждены самостоятельно решать проблемы, возникающие в правоприменительной практике, конкретизировать положения, сформулированные в общем виде.

При рассмотрении судами жилищных споров необходимо учитывать правовые позиции, выраженные в определениях Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации<sup>2</sup> и постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации».

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в пп. 41—43 Постановления от 2 июля 2009 г. № 14 дал судам указания и разъяснения по применению положений Жилищного кодекса Российской Федерации о договоре найма специализированных жилых помещений. Так, в п. 41 указанного Постановления рекомендовано при решении вопроса о том, является ли конкретное жилое помещение служебным, исходить из положений законодательства, действовавшего на момент предоставления данного жилого помещения. После 1 марта

---

<sup>1</sup> Цомартова Ф. В. Выселение граждан из жилых помещений, занимаемых по договору социального найма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 9.

<sup>2</sup> См., напр.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Сакуна Алексея Ивановича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 103 Жилищного кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 20 дек. 2016 г. № 2637-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Якушевой Елены Валерьевны и Якушевой Светланы Евгеньевны на нарушение их конституционных прав положениями части 1 статьи 103 и части 3 статьи 104 Жилищного кодекса Российской Федерации, статей 195, 196 и 200 Гражданского кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 28 февр. 2017 г. № 291-О // Там же ; Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 4 авг. 2009 г. № 71-В09-8 // Там же.

2005 г. основанием заключения договора найма конкретного специализированного жилого помещения, дающего право на вселение и проживание в жилом помещении, является решение лица, указанного в ст. 99 ЖК РФ; при этом необходимо иметь в виду, что по действующему до 1 марта 2005 г. законодательству основанием для вселения в служебное жилое помещение и заключения договора найма служебного жилого помещения являлся установленной формы ордер (ст.ст. 47, 105 ЖК РСФСР). Нарушение требований Жилищного кодекса Российской Федерации и Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42) при принятии решения о предоставлении гражданину специализированного жилого помещения с учетом положений п. 2 ч. 3 ст. 11, ч. 2 ст. 99 ЖК РФ может служить основанием для предъявления в судебном порядке заинтересованными лицами требования о признании этого решения, а также заключенного на его основании договора найма специализированного жилого помещения недействительными и выселении проживающих в жилом помещении лиц.

При рассмотрении требований о признании недействительными решения о предоставлении гражданину специализированного жилого помещения и заключенного на его основании договора найма специализированного жилого помещения применяются правила, установленные ч. 1 ст. 7 ЖК РФ и ст. 168 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), о недействительности сделки, не соответствующей закону или иным правовым актам, а также п. 1 ст. 181 ГК РФ, предусматривающим трехгодичный срок исковой давности по требованию о применении последствий недействительности ничтожной сделки, течение которого начинается со дня начала исполнения этой сделки.

Решение о предоставлении специализированного жилого помещения и, соответственно, договор найма специализированного жилого помещения могут быть признаны недействительными, если будет установлено, что нарушены требования, предъявляемые к форме и порядку принятия указанного решения, а также если отсутствуют необходимые основания для заключения договора найма специализированного жилого помещения (например, гражданин предоставил не

соответствующие действительности сведения о заключении трудового договора или назначении на должность, у гражданина имеется иное жилое помещение в данном населенном пункте, гражданин не отнесен законом к категориям граждан, имеющих право на получение специализированного жилого помещения).

Члены семьи нанимателя служебного жилого помещения в соответствии с чч. 2—4 ст. 31, ч. 5 ст. 100 ЖК РФ имеют равное с нанимателем право пользования жилым помещением, если иное не установлено соглашением между ними. В случае прекращения семейных отношений между нанимателем служебного жилого помещения и членом его семьи право пользования служебным жилым помещением за бывшим членом семьи нанимателя по общему правилу не сохраняется. Однако оно может быть сохранено за бывшим членом семьи нанимателя служебного жилого помещения по решению суда на определенный срок по основаниям, предусмотренным ч. 4 ст. 31 ЖК РФ.

Право прокурора на обращение с заявлением в суд и право вступить на любой стадии в процесс для защиты нарушенных или оспариваемых прав граждан в сфере жилищных отношений устанавливают ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ), ч. 3 ст. 1, ст.ст. 35, 37, 39 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Часть 3 ст. 45 ГПК РФ и п. 2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 10 июля 2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» предусматривают обязанность прокурора вступить в процесс для дачи заключения по делам о выселении, при этом прокурорам необходимо акцентировать внимание на задачах своей деятельности, которые установлены вышеназванным Приказом и заключаются в выяснении характера и обстоятельств нарушения, определении вида производства, подведомственности и подсудности дела, юридически значимых обстоятельств, а также в обеспечении принятия законного и обоснованного судебного постановления.

В том случае, если прокурор обратился на основании ч. 1 ст. 45 ГПК РФ в суд с заявлением в интересах гражданина, он выступает в статусе процессуального истца и не дает заключение по делу.

В случае участия в процессе для дачи заключения прокурор должен оценить законность требований о выселении, указать закон, подлежащий применению, определить юридически значимые обстоятельства, необходимые для вынесения судом законного и обоснованного решения по делу, проанализировать доказательства, представленные сторонами, с позиции их достаточности, относимости и допустимости.

Необходимо отметить, что прокурорам, вступившим в процесс по делам о выселении из служебных жилых помещений, необходимо активно участвовать в установлении причин и условий, способствовавших нарушению прав граждан, интересов публичных образований, и при наличии к тому оснований реагировать на них в предусмотренном процессуальным законом порядке.

В силу п. 43 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» прокурорам следует учитывать, что ст. 13 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» предусмотрены дополнительные гарантии для граждан, проживающих в служебных жилых помещениях, предоставленных им до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации. В соответствии с названной статьей указанные граждане, состоящие на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, или имеющие право состоять на данном учете (чч. 1, 2 ст. 52 ЖК РФ), не могут быть выселены из служебных жилых помещений и жилых помещений в общежитиях без предоставления других жилых помещений, если их выселение не допускалось законом до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации. Категории граждан, выселяемых из служебных жилых помещений и общежитий с предоставлением другого жилого помещения, были определены ст.ст. 108 и 110 ЖК РСФСР.

Рассмотрим некоторые наиболее важные вопросы материального и процессуального характера, которые необходимо учитывать прокурору, участвующему в рассмотрении дел данной категории судами.

*При разрешении споров о выселении из служебного жилого помещения необходимо проверять наличие оснований, не*

*позволяющих выселить граждан из служебного жилого помещения без предоставления другого жилого помещения.*

Так, администрация района обратилась в 2012 году в суд с иском к В. о выселении и снятии с регистрационного учета. В обоснование требований указано, что в 2009 году МУП «К.» на период трудовых отношений было предоставлено В. служебное жилое помещение в виде квартиры. В 2010 году В. был освобожден от занимаемой должности по собственному желанию. Ответчику было направлено письменное уведомление о необходимости сдачи квартиры. Однако до настоящего времени он продолжает занимать спорное жилое помещение, в связи с чем у муниципального образования есть право требовать выселения В. в судебном порядке в соответствии с ч. 1 ст. 103 ЖК РФ.

Ответчик В. иск не признал, указав, что в настоящее время он является пенсионером по старости, другого жилья не имеет, в связи с чем требование о его выселении предъявлено неправомерно. Судом первой инстанции постановлено решение об удовлетворении требования о выселении.

Апелляционная инстанция установила, что распоряжением администрации района В. был освобожден от должности по собственному желанию. Это обусловило предъявление к нему требования об освобождении и сдаче занимаемого жилья, которое ответчиком в добровольном порядке до настоящего времени не выполнено. При таких обстоятельствах, которые, по существу, спорными не являлись, и исходя из ч. 1 ст. 103 ЖК РФ суд обоснованно признал требования о выселении В. подлежащим удовлетворению.

При этом установленных ч. 2 ст. 103 ЖК РФ оснований для исключений из общего правила об обусловленности прекращения договора найма прекращением трудового договора правильно усмотрено не было, так как ответчик не относится к категории граждан, поименованных в названной норме, поскольку является получателем пенсии за выслугу лет как пенсионер Министерства обороны Российской Федерации.

Однако суд первой инстанции не учел, что В. достиг установленного законом пенсионного возраста и, следовательно, потенциально он обладает статусом пенсионера по старости. В связи с этим выбор В. иного вида пенсии, что являлось его правом, существенного значения не имел. Таким образом, на В. распространяются особенности выселения пенсионера по старости.

В то же время исходя из п. 2 ч. 2 ст. 103 ЖК РФ статус пенсионера по старости влечет правовые последствия только в случае, если гражданин состоит на учете в качестве нуждающегося в жилом помещении. Согласно представленным справкам, В. на указанном учете не состоит. Более того, из материалов дела следует, что ранее орган местного самоуправления отказал ответчику в принятии на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении, поскольку он не может быть отнесен к категории малоимущих граждан, как того требуют положения ст.ст. 49 и 52 ЖК РФ. Законность отказа администрации района в постановке В. на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении была подтверждена решением суда, которое не было обжаловано в апелляционном порядке и на настоящий момент вступило в законную силу.

Таким образом, одно из условий, с наличием которых закон связывает невозможность выселения граждан из служебного жилого помещения без предоставления другого жилого помещения, отсутствует, что правомерно исключило применение п. 2 ч. 2 ст. 103 ЖК РФ. Решение районного суда оставлено без изменения, апелляционная жалоба В. без удовлетворения<sup>1</sup>.

*В случае отсутствия оснований заключения договора найма служебного жилого помещения граждане подлежат выселению.*

Как показало изучение судебной практики, такие обстоятельства судами выяснялись в ходе рассмотрения дела и верно оценивались.

Комитет по управлению муниципальным имуществом района (КУМИ) обратился в суд с иском к В. и О. о выселении из служебного жилого помещения — квартиры в помещении маневренного жилого фонда, расположенное в этом же доме, — комнату в квартире, до выплаты денежной компенсации за утраченное жилье.

В обоснование иска указывалось, что постановлением администрации района ответчикам в связи с признанием непригодным для проживания дома, в котором расположена принадлежащая ответчикам на праве собственности кварти-

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Псков. обл. суда от 29 янв. 2013 г. по делу № 33-18/2013 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 18.05.2017).

ра, на период отопительного сезона была предоставлена двухкомнатная квартира, относящаяся к служебному жилому помещению. Однако по окончании отопительного сезона ответчики не освободили занимаемое ими служебное жилое помещение, при этом им для переселения предлагались различные варианты жилья. Как следует из позиции ответчиков, выраженной в заявлении, направленном в адрес администрации района, между сторонами должны иметь место правоотношения, вытекающие из договора социального найма.

Ответчики исковые требования не признали, предъявив встречный иск к администрации района о признании незаконными и отмене постановления главы района и решения жилищной комиссии при администрации района о присвоении спорной квартире статуса служебного жилого помещения; признании за ними права пользования спорной квартирой как жилым помещением маневренного фонда до выплаты стоимости выкупаемого помещения либо предоставления жилого помещения из государственного или муниципального фонда; а также признании незаконным принятого администрацией района решения о наделении статусом жилого помещения маневренного фонда квартиры, предназначенной для переселения В. и О.

Суд установил, что ответчики В. и О. являются собственниками неблагоустроенной квартиры. Администрация района на основании заключения межведомственной комиссии издала постановление о признании жилого дома, в котором расположена принадлежащая ответчикам В. и О. квартира, аварийным и подлежащим сносу и постановление о предоставлении ответчикам В. и О. на период отопительного сезона двухкомнатной квартиры, признанной постановлением администрации района служебным жилым помещением.

Суд в решении указал следующее. Предусмотренные ст. 93 ЖК РФ основания заключения договора найма служебного жилого помещения отсутствуют, что свидетельствует о незаконности предоставления ответчикам В. и О. спорного жилого помещения и, как следствие, недействительности договора найма служебного жилого помещения, заключенного на основании принятого администрацией района решения.

При таких обстоятельствах у районного суда в силу ч. 1 ст. 103 ЖК РФ, предусматривающей обязанность граждан освободить жилые помещения в случаях расторжения или

прекращения договора найма специализированных жилых помещений, имелись основания для удовлетворения исковых требований о выселении.

Требования В. и О., связанные с оспариванием принятого администрацией района постановления о наделении квартиры статусом служебного жилого помещения, не могли быть удовлетворены, поскольку в силу ст. 2 ГПК РФ судебной защите подлежат нарушенные или оспариваемые права, а В. и О. самостоятельным правом на названное жилое помещение не обладают.

Таким образом, даже в случае признания отсутствующим у спорной квартиры статуса служебного жилого помещения она не могла быть предоставлена В. и О. по договору социального найма, поскольку согласно ст. 49 ЖК РФ жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются в установленном Жилищным кодексом порядке малоимущим гражданам, признанным по установленным Кодексом основаниям нуждающимися в жилых помещениях. Перечисленные обстоятельства в данном случае отсутствуют. К тому же наделять жилые помещения статусом жилого помещения маневренного фонда, о чем просят В. и О., суд не вправе, поскольку ч. 2 ст. 92 ЖК РФ включение жилого помещения в специализированный жилищный фонд с отнесением такого помещения к определенному виду специализированных жилых помещений и исключение жилого помещения из указанного фонда отнесено к компетенции органа, осуществляющего управление государственным или муниципальным жилищным фондом.

Кроме того, предоставление ответчикам В. и О. расположенной в этом же доме комнаты в квартире в качестве жилого помещения маневренного фонда осуществлено в целях защиты их конституционного права на жилище и соответствует положениям п. 3 ст. 95 ЖК РФ; само помещение признано пригодным для проживания заключением межведомственной комиссии, а его размер соответствует установленной ч. 1 ст. 106 ЖК РФ норме.

С учетом изложенного суд первой инстанции обоснованно не усмотрел оснований для удовлетворения требований встречного иска и счел возможным переселить указанных лиц в названную истцом — КУМИ — комнату.

Суды первой и апелляционной инстанций не согласились с доводом ответчиков В. и О., что в нарушение Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42, квартира не зарегистрирована в качестве служебного жилого помещения, а значит, не имеет статуса служебного жилого помещения. Суды обеих инстанций согласно ч. 2 ст. 92 ЖК РФ связывают отнесение квартиры к специализированному жилому помещению с принятием об этом решения соответствующим органом, а не с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним (включение жилого помещения в специализированный жилищный фонд с отнесением такого помещения к определенному виду специализированных жилых помещений и исключение жилого помещения из указанного фонда осуществляются на основании решений органа, выполняющего функции по управлению государственным или муниципальным жилищным фондом).

Суд первой инстанции учел, что принадлежащая В. квартира, признанная непригодной для проживания, не является для В. и О. единственным жильем, поскольку В. принадлежат на праве собственности жилой дом и квартира.

Решение районного суда оставлено без изменения<sup>1</sup>.

*При рассмотрении дел о выселении из служебного жилья надлежит установить статус жилья и дать оценку правовым актам, изданным уполномоченным органом в связи с этим, а также проверить соблюдение требований законодательства по постановке на учет спорного жилого помещения в качестве служебного.*

Администрация района обратилась в суд с иском к Л. о расторжении договора найма служебного жилого помещения, выселении без предоставления другого жилого помещения и снятии с регистрационного учета.

Постановлением администрации района указанное жилье было предоставлено по ходатайству учреждения сотруднику этого учреждения — Л.; между Л. и МУП «УЖКХ» был заключен договор найма служебного жилого помещения. Трудовые

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Псков. обл. суда от 25 марта 2014 г. по делу № 33-429/2014 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 18.05.2017).

отношения с ответчиком прекращены в связи с ликвидацией учреждения. С учетом этого Л. было направлено предписание о необходимости освободить служебное жилое помещение, которое до настоящего времени не исполнено.

Доводы ответчика Л. о неприменимости к возникшим отношениям по пользованию спорной квартирой правовых норм раздела IV ЖК РФ, в связи с нарушением органом местного самоуправления процедуры и порядка отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду, и наличии оснований для предоставления ему этого жилого помещения по договору социального найма проверены судом.

Суд установил, что вопреки требованиям ст. 19 ЖК РФ и Правил отнесения жилого помещения к специализированному жилищному фонду, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 января 2006 г. № 42, государственный учет спорного жилого помещения путем его технической инвентаризации и паспортизации не производился до 2013 года, однако сам по себе этот факт не подтверждает того обстоятельства, что на момент наделения указанного жилья статусом специализированного и предоставления его гражданам по договору найма служебного жилого помещения оно не отвечало установленным требованиям. Более того, согласно акту приема-передачи к договору найма квартира, переданная в пользование Л., находилась в удовлетворительном техническом состоянии и пригодна для проживания.

Тот факт, что решение о включении спорного жилого помещения в специализированный жилищный фонд не было направлено в орган, осуществляющий регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, как это предусмотрено п. 14 вышеуказанных Правил, не означает незаконности самого этого решения. Как правильно определил суд первой инстанции, данное требование Правил не является обязательным условием, без соблюдения которого отнесение жилых помещений к специализированному фонду не представляется возможным. Это нарушение носит формальный характер и не влечет тех последствий, о которых заявляет истец, обосновывая наличие оснований для заключения с ним договора социального найма.

Что же касается правомочности постановления главы администрации района об отнесении спорной квартиры к специализированному жилищному фонду, то согласно ст. 92 ЖК РФ и п. 12 Правил включение жилого помещения в специализированный жилищный фонд с отнесением такого помещения к определенному виду жилых помещений специализированного жилищного фонда производится на основании решения органа, осуществляющего управление государственным или муниципальным жилищным фондом. Согласно решению районного Собрания депутатов полномочиями по управлению и распоряжению муниципальной собственностью обладают Собрание депутатов района, КУМИ и администрация района. Администрация осуществляет исполнительно-распорядительные функции по вопросам местного значения (ст. 27 Устава муниципального образования), к числу таких вопросов в соответствии с п. 1.3 Порядка предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилого фонда в виде служебных жилых помещений в муниципальном образовании, утвержденного постановлением администрации района, относится и принятие решений о включении жилого помещения в специализированный жилищный фонд с отнесением такого помещения к служебному жилому помещению.

Поскольку администрация района возглавляется и единолично управляется именно главой района, то и издание им постановления о включении квартиры в специализированный жилищный фонд с отнесением ее к служебным жилым помещениям было осуществлено правомерно и в рамках установленных полномочий.

С учетом изложенного, даже при доказанности вышеназванных нарушений, оснований для вывода о возникновении у ответчика права пользования спорной жилой площадью на условиях социального найма не имелось. Отсутствие у ответчика иного жилья существенного значения не имеет, в том числе и в виду того, что нуждающимся в обеспечении жилым помещением он в установленном порядке не признавался. При таких обстоятельствах суд первой инстанции обоснованно от-

казал в удовлетворении встречных исковых требований и удовлетворил иск администрации района о выселении<sup>1</sup>.

*В судебной практике сформирована обоснованная позиция, что если в период действия договора найма служебного жилого помещения произошло улучшение жилищных условий нанимателей, основания расторжения договора найма указанного помещения не возникают.*

Например, ст.ст. 101, 102 ЖК РФ не содержат такого основания для расторжения (прекращения) договора найма специализированного жилого помещения, как приобретение нанимателем или членами его семьи другого жилого помещения в собственность<sup>2</sup>.

Так, администрация обратилась в суд с иском к супругам А. и Е., действующей в своих интересах и в интересах двух несовершеннолетних детей, о признании договора найма служебного жилого помещения расторгнутым и выселении без предоставления другого жилого помещения.

В обоснование заявленных требований указано, что в связи с трудовыми отношениями с администрацией и отсутствием у ответчиков иных жилых помещений на каком-либо праве Е. на семью была предоставлена квартира, являющаяся муниципальной собственностью и включенная в специализированный жилищный фонд в качестве служебного жилого помещения. В дальнейшем ответчику А. Министерством обороны Российской Федерации на семью по договору социального найма предоставлена двухкомнатная квартира. Поскольку, по мнению истца, в настоящий момент ответчики обеспечены жилой площадью по договору социального найма, то отпали основания, по которым им предоставлялось служебное жилое помещение. Ответчику Е. было направлено предписание освободить служебную квартиру, с чем она не согласилась. По мнению администрации, в настоящий момент в соответствии с положениями Жилищного кодекса Российской Федерации и Порядка учета, управления и распоряжения объектами жилищного фонда муниципального обра-

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Псков. обл. суда от 24 сент. 2013 г. по делу № 33-1590 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 18.05.2017).

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 20 сент. 2016 г. № 3-КГ16-2 // Там же.

зования, утвержденного решением городской Думы, ответчики не относятся к категории граждан, не обеспеченных жилыми помещениями, и, следовательно, не имеют оснований для проживания в служебном жилом помещении.

В соответствии с п. 15 договора найма служебного жилого помещения, заключенного между истцом и ответчиком Е., наймодатель вправе требовать в судебном порядке расторжения настоящего договора в случаях невнесения нанимателем платы за жилое помещение и коммунальные услуги в течение более шести месяцев; разрушения или повреждения жилого помещения нанимателем или членами его семьи; систематического нарушения прав и законных интересов соседей; использования жилого помещения не по назначению, а п. 16 договора предусматривает его прекращение в случае утраты (разрушения) жилого помещения, смерти нанимателя, истечения срока трудового договора и окончания срока службы.

Разрешая спор, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что положениями Жилищного кодекса Российской Федерации установлен исчерпывающий перечень оснований для расторжения или прекращения договора найма специализированного жилого помещения, приведенное истцом основание иска к этому перечню не относится.

Порядок учета, управления и распоряжения объектами жилищного фонда муниципального образования также не предусматривает обязательного расторжения договора найма и выселения нанимателя из служебного жилого помещения при наличии приведенного в иске основания; данная норма регулирует лишь условия предоставления служебных жилых помещений.

Таким образом, решение суда первой инстанции постановлено с соблюдением материального и процессуального права, поэтому оснований для его отмены в апелляционном порядке по доводам жалобы не имеется.

Решение суда первой инстанции оставлено без изменения<sup>1</sup>.

*Прокурору необходимо акцентировать внимание на том, что применительно к служебным жилым помещениям правом на предъявление иска о признании прекращенным права пользования служебным жилым помещением бывшего члена*

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Псков. обл. суда от 14 июня 2012 г. по делу № 33-905/2012 // Там же.

*семьи нанимателя служебного жилого помещения обладает только наниматель такого помещения.*

Истец П. обратился в суд с иском к ответчику З. о признании утратившей право пользования служебным жилым помещением, выселении из служебного жилого помещения без предоставления другого жилого помещения и снятия с регистрационного учета.

Истцу как военнослужащему была предоставлена служебная жилая площадь в виде квартиры, в качестве члена семьи П. в данное жилое помещение вселилась его супруга З. Однако в дальнейшем брак между ними был расторгнут и в том же году П. выехал к новому месту службы. Тем не менее ежегодно в период отпуска истец продолжал пользоваться указанным жильем и нести расходы по его содержанию. Ответчик З. также периодически проживает в спорном жилом помещении и сохраняет свою регистрацию в нем. В то же время в условиях прекращения брака членство З. в составе семьи П., наличие которого обуславливало принадлежность ей жилищных прав, было утрачено. В настоящее время в связи с предстоящим достижением истцом предельного возраста прохождения военной службы возник вопрос о необходимости сдать спорное жилое помещение с целью дальнейшей реализации права истца на обеспечение жилым помещением при увольнении.

Поскольку договоренность об освобождении квартиры с З. достигнута не была, истец просил признать ее утратившей жилищные права и выселить из квартиры; З. настаивала на пропуске срока исковой давности и отсутствии права у П. на обращение в суд.

Суд сослался на ст.ст. 93, 101, ч. 1 ст. 103 ЖК РФ и Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23 сентября 2014 г. № 5-КГ14-66, в соответствии с которыми применительно к служебным жилым помещениям правом на предъявление иска о признании прекращенным права пользования служебным жилым помещением бывшего члена семьи нанимателя служебного жилого помещения обладает только наниматель такого помещения.

Как указал суд апелляционной инстанции, суд первой инстанции с учетом разъяснений п. 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской

Федерации» о том, что к спорным жилищным отношениям, одним из оснований возникновения которых является договор (например, договор социального найма жилого помещения, договор найма специализированного жилого помещения, договор поднайма жилого помещения, договор о вселении и пользовании жилым помещением члена семьи собственника жилого помещения и др.), применяется общий трехлетний срок исковой давности (ст. 196 ГК РФ); с учетом ч. 1 ст. 200 ГК РФ, которая устанавливает, что течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права, правильно определил начало срока исковой давности по указанному спору — направление истцом П. требования об освобождении служебного жилого помещения в адрес ответчика З. летом 2015 года, неполучение ответа на него, продолжающееся фактическое пользование ответчиком жилым помещением.

Таким образом, оснований отказать истцу в иске не имеется.

Решение суда первой инстанции оставлено без изменения<sup>1</sup>.

*Истец, являвшийся ранее нанимателем служебного жилого помещения, был снят с регистрационного учета. При таких обстоятельствах он не сохраняет право на инициирование выселения в судебном порядке.*

Истец П. обратился в суд с иском к ответчику М., действующей в своих интересах и в интересах несовершеннолетнего сына, о выселении из служебного жилого помещения.

В обоснование иска П. указал, что спорное служебное жилое помещение было предоставлено ему как военнослужащему, в квартиру он вселился с супругой М., в дальнейшем в квартире стал проживать и их сын, позднее брак с М. был расторгнут. В связи с переводом к новому месту службы он выехал из квартиры и снялся с регистрационного учета, однако бывшие члены семьи служебное жилое помещение не освободили, хотя в связи с прекращением семейных отношений они утратили право пользования служебной жилой площадью, которая была предоставлена ему.

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Псков. обл. суда от 20 окт. 2015 г. по делу № 33-1751 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 18.05.2017).

По утверждению П., своими неправомерными действиями ответчики создают ему препятствие в получении справки об освобождении жилья, что является необходимым условием для предоставления ему жилого помещения по новому месту службы. Суд первой инстанции отказал в принятии иска П.

В частной жалобе П. ставит вопрос об отмене определения суда об отказе в принятии иска, ссылаясь на то, что как заинтересованное в освобождении квартиры лицо он обладает правом на предъявление иска о выселении бывших членов семьи.

Проверив материалы дела в пределах доводов частной жалобы, судебная коллегия не находит оснований для отмены определения судьи.

В силу п. 4 ст. 135 ГПК РФ судья возвращает исковое заявление в случае, если оно подано лицом, не имеющим полномочий на его подписание и предъявление в суд.

Согласно ст. 101 ЖК РФ договор найма специализированного жилого помещения может быть расторгнут в любое время по соглашению сторон.

Наниматель специализированного жилого помещения в любое время может расторгнуть договор найма специализированного жилого помещения.

Договор найма специализированного жилого помещения может быть расторгнут в судебном порядке по требованию наймодателя при неисполнении нанимателем и проживающими совместно с ним членами его семьи обязательств по договору найма специализированного жилого помещения.

В соответствии с ч. 1 ст. 103 ЖК РФ в случаях расторжения или прекращения договоров найма специализированных жилых помещений граждане должны освободить жилые помещения, которые они занимали по данным договорам. В случае отказа освободить такие жилые помещения указанные граждане подлежат выселению в судебном порядке. Таким образом, иск о выселении из служебного жилого помещения в связи с отсутствием законных оснований его занятия и пользования им вправе заявить только сторона, являющаяся участником данных правоотношений.

Поскольку П. в настоящее время не является стороной по договору найма спорного специализированного жилого помещения, вывод судьи о том, что он не обладает правом требовать выселения из специализированного жилого помещения бывших членов своей семьи, следует признать верным.

С учетом изложенного довод частной жалобы П. о том, что при сложившихся обстоятельствах он является заинтересованным лицом, поскольку действиями ответчиков нарушаются его права на получение справки об освобождении жилья и предоставление жилья по новому месту службу, не может быть принят во внимание.

Определение суда первой инстанции оставлено без изменения<sup>1</sup>.

*Момент, с которого начинается течение срока исковой давности, судами не всегда определяется верно.* Как отметил Верховный Суд Российской Федерации, по смыслу ч. 2 ст. 102, чч. 1 и 2 ст. 103 ЖК РФ прекращение трудовых отношений с работодателем, предоставившим жилое помещение, служит лишь основанием для прекращения договора найма служебного жилого помещения, но не влечет за собой автоматическое прекращение договора в момент увольнения сотрудника. Договор найма служебного жилого помещения сохраняет свое действие вплоть до добровольного освобождения помещения нанимателем либо его выселения в судебном порядке с прекращением прав и обязанностей в отношении занимаемого жилья.

Учитывая, что возникшие между сторонами правоотношения, регулируемые нормами жилищного законодательства, носят длящийся характер, а договор найма служебного жилого помещения, на основании которого наниматель совместно с членами семьи продолжает занимать жилое помещение, не прекратил своего действия, оснований для исчисления срока исковой давности с даты увольнения нанимателя, а равно и применения исковой давности в рассматриваемом споре с указанного момента, у суда не имелось<sup>2</sup>.

В заключение отметим, что законность деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, частных собственников жилых помещений, предоставляемых по договорам найма служебного жилого

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Псков. обл. суда от 29 июля 2014 г. по делу № 33-1211/14 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 18.05.2017).

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 4 окт. 2016 г. № 56-КГ16-17 // Там же ; Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 7 февр. 2017 г. № 78-КГ16-81 // Там же.

помещения, в части осуществления контроля использования и сохранности жилищного фонда, правомерности решений и действий (бездействия) должна оцениваться прокурорами. Прокурор, вступивший в дело для дачи заключения, должен установить полноту соблюдения требований закона относительно оснований, порядка и сроков выселения.

В настоящее время в судах споры в области жилищных отношений составляют одну из самых массовых категорий дел, что требует высокого качества подготовки участвующего в деле прокурора.

***В. В. ЛАВРОВ,**  
заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин  
кандидат исторических наук, кандидат юридических наук, доцент*

**ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА  
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ  
ВЛАСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПО ИЗЪЯТИЮ  
ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ИЗ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО  
НАЗНАЧЕНИЯ У ИХ СОБСТВЕННИКОВ В СЛУЧАЕ  
НЕНАДЛЕЖАЩЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ**

Прокурорский надзор за исполнением земельного законодательства согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» относится к числу приоритетных направлений деятельности прокуратуры России.

Предмет прокурорского надзора на рассматриваемом направлении можно определить как соблюдение органами исполнительной власти в соответствии со ст.ст. 21 и 26 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» гарантированного Конституцией Российской Федерации права граждан иметь в частной собственности землю, исполнение положений Земельного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, регулирующих принудительное изъятие находящихся в частной собственности земельных участков из земель сельскохозяйственного

назначения в случае их ненадлежащего использования, а также соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и их должностными лицами.

Порядок принудительного изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения у их собственников в случае их ненадлежащего использования регулируется на уровне федерального законодательства Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». Последний регулирует отношения, возникающие в связи с оборотом не всех земель сельскохозяйственного назначения. Так, согласно абз. 2 п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» действие указанного Закона не распространяется на относящиеся к землям сельскохозяйственного назначения садовые, огородные, дачные земельные участки, земельные участки, предназначенные для ведения личного подсобного хозяйства, гаражного строительства (в том числе индивидуального гаражного строительства), а также земельные участки, на которых расположены объекты недвижимого имущества.

С 1 января 2017 г. вступили в силу изменения, внесенные Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации» в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», касающиеся порядка изъятия земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения у его собственника при нецелевом использовании.

Так, земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если земельный участок используется с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации, повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения или причинение

вреда окружающей среде (п. 2 ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Критерии существенного снижения плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения устанавливаются Правительством Российской Федерации<sup>1</sup>.

В соответствии с п. 3 ст. 77 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» вред природным объектам определяется в соответствии с методиками, утвержденными в установленном порядке. При определении вреда, причиненного почвам, следует руководствоваться Методикой исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденной Приказом Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 238. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 19 июля 2012 г. № 736 критерии «значительного ухудшения экологической обстановки» на земельных участках в результате ненадлежащего их использования являются загрязнение почв химическими веществами, при котором суммарный показатель содержания в почве загрязняющих веществ, концентрация которых превышает установленные для химических веществ нормативы предельно допустимой концентрации, равен или превышает значение 30, а также размещение отходов производства и потребления 1—4 классов опасности в пределах земельного участка на суммарной площади от 0,5 гектара и выше<sup>2</sup>.

Земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения принудительно может быть изъят у его собственника в судебном порядке в случае, если в течение трех и более лет подряд с момента выявления в рамках государственного земельного надзора факта неиспользования земельного участка по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Об утверждении критериев существенного снижения плодородия земель сельскохозяйственного назначения : постановление Правительства Рос. Федерации от 22 июля 2011 г. № 612.

<sup>2</sup> О критериях значительного ухудшения экологической обстановки в результате использования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения с нарушением установленных земельным законодательством требований рационального использования земли : постановление Правительства Рос. Федерации от 19 июля 2012 г. № 736.

такой земельный участок не используется для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности (п. 2 ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Признаки неиспользования земельных участков по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации с учетом особенностей ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации устанавливаются Правительством Российской Федерации<sup>1</sup>.

В случае выявления фактов использования земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации, повлекшим за собой существенное снижение плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения или причинение вреда окружающей среде, а также неиспользования земельного участка в течение трех лет виновные лица привлекаются к административной ответственности органами государственного земельного надзора. Ответственность за указанные правонарушения предусмотрена ст.ст. 8.6, 8.7, 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В соответствии с Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 1, государственный земельный надзор в отношении земель, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», надзор за соблюдением законодательства, устанавливающего требования, направленные на предотвращение порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства

---

<sup>1</sup> О признаках неиспользования земельных участков с учетом особенностей ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в субъектах Российской Федерации : постановление Правительства Рос. Федерации от 23 апр. 2012 г. № 369.

и потребления, осуществляет Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные органы.

В случае неустранения правонарушений, за которые собственник земельного участка был привлечен к административной ответственности, в срок, установленный в предписании, выданном одновременно с привлечением собственника земельного участка к административной ответственности, орган государственного земельного надзора направляет соответствующие материалы в орган государственной власти субъекта Российской Федерации для обращения последнего в суд с исковым заявлением о прекращении права собственности на земельный участок. Одновременно орган государственного земельного надзора направляет в Росреестр заявление о невозможности государственной регистрации перехода, прекращения, ограничения права на земельный участок или обременения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения до завершения рассмотрения судом дела о его изъятии.

Уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации после поступления материалов из органов государственного земельного надзора о не устраненных нарушениях земельного законодательства собственником земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения обязан в течение двух месяцев обратиться в суд с исковым заявлением о принудительном прекращении права собственности на земельный участок из состава земель сельскохозяйственного назначения по основаниям, предусмотренным пп. 2—3 ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», и о его продаже с публичных торгов.

В течение шести месяцев со дня вступления в законную силу решения суда об изъятии земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения и о его продаже с публичных торгов орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в отношении такого земельного участка обеспечивает при необходимости проведение кадастровых работ и устанавливает вид разрешенного использования (при его отсутствии) земельного участка, а также проводит публичные торги.

Правовое регулирование торгов осуществляется в соответствии с действующим законодательством с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Юридические лица, учредителем (участником) которых является собственник земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, в отношении которого принято решение об изъятии земельного участка, члены семьи собственника такого земельного участка, организации, на которые возложена оценка такого земельного участка, работники указанных организаций, должностные лица органов государственной власти, органов местного самоуправления, чье участие в торгах может оказать влияние на условия и результаты торгов, члены семей соответствующих физических лиц не могут участвовать в публичных торгах, в том числе посредством публичного предложения, по продаже такого земельного участка. Сделки, совершенные с нарушением данного правила, являются недействительными.

В соответствии с п. 10 ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» начальной ценой изъятых земельных участков на публичных торгах является рыночная стоимость такого земельного участка, определенная в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», или кадастровая стоимость такого земельного участка, если результаты государственной кадастровой оценки утверждены не ранее чем за пять лет до даты принятия решения о проведении публичных торгов. Способ определения начальной цены изъятых земельных участков на публичных торгах указывается в решении суда об изъятии земельного участка и о его продаже с публичных торгов.

Если изъятый земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения находится в состоянии, непригодном для ведения сельского хозяйства в связи с необходимостью проведения культуртехнической мелиорации, начальная цена такого земельного участка уменьшается на величину расходов, связанных с необходимостью проведения работ по культуртехнической мелиорации в отношении такого земельного участка, но не более чем на 20 процентов.

Порядок определения стоимости работ по культуртехнической мелиорации, необходимых для приведения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в состояние, пригодное для ведения сельского хозяйства, устанавливается уполномоченным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель.

Если публичные торги по продаже изъятых земельного участка признаны несостоявшимися, не позднее чем через два месяца после первых публичных торгов проводятся повторные публичные торги. Начальная цена земельного участка на повторных публичных торгах снижается на 20 процентов от начальной цены такого земельного участка на публичных торгах, признанных несостоявшимися.

Если повторные торги по продаже земельного участка признаны несостоявшимися, такой земельный участок подлежит продаже посредством публичного предложения. Начальная цена продажи земельного участка посредством публичного предложения устанавливается в размере начальной цены повторных торгов. Цена продажи такого земельного участка не может быть ниже 50 процентов от начальной цены повторных торгов. Если земельный участок не продан на торгах посредством публичного предложения, в течение одного месяца со дня признания данных торгов несостоявшимися такой земельный участок может быть приобретен в муниципальную собственность поселения или городского округа, на территории которого он расположен, по минимальной цене торгов в форме публичного предложения. При этом, если такой земельный участок не приобретен в муниципальную собственность в указанный срок, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в течение одного месяца с даты истечения срока, в течение которого земельный участок может быть приобретен в муниципальную собственность, обязан приобрести такой земельный участок в государственную собственность по минимальной цене торгов в форме публичного предложения.

Средства, вырученные от продажи земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения с публичных торгов либо приобретения такого земельного участка в государственную или муниципальную собственность, выплачиваются бывшему собственнику земельного участка за вычетом расходов на подготовку и проведение публичных торгов, в том числе расходов на проведение кадастровых работ, а также работ по оценке рыночной стоимости такого земельного участка и его обследованию.

В случае приобретения земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения по результатам публичных торгов на основании решения суда о его изъятии в связи с ненадлежащим использованием новый собственник такого земельного участка обязан начать его использование по целевому назначению в течение года с момента возникновения права собственности на такой земельный участок. Уполномоченный орган исполнительной власти по осуществлению государственного земельного надзора по истечении одного года с момента возникновения у собственника права собственности на такой земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения проводит государственный земельный надзор за соблюдением требований по использованию такого земельного участка по целевому назначению.

Гражданин или юридическое лицо, которые приобрели право собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения по результатам публичных торгов на основании решения суда о его изъятии в связи с неиспользованием в течение трех и более лет по целевому назначению для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности или использованием с нарушением законодательства Российской Федерации и не приступили к использованию такого земельного участка по целевому назначению в течение года с момента возникновения права собственности на него, несут ответственность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Анализ положений действующего законодательства, регулирующего порядок принудительного изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения у их

собственников, позволяет сформулировать задачи надзорной деятельности прокуратуры за исполнением законов в рассматриваемой сфере общественных отношений:

защита гарантированных Конституцией Российской Федерации прав граждан иметь в собственности земельные участки;

защита государственных и общественных интересов в сфере рационального использования и охраны земель в Российской Федерации;

обеспечение законности в деятельности поднадзорных органов и лиц и издаваемых ими правовых актов при изъятии земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их нецелевом использовании у их собственников;

обеспечение законности в деятельности органов государственного надзора в процессе изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их нецелевом использовании у их собственников;

своевременное выявление, предупреждение и пресечение нарушений при изъятии земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их нецелевом использовании у их собственников.

Организация прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства органами исполнительной власти при реализации полномочий по изъятию земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения у их собственников при ненадлежащем использовании таких земельных участков может рассматриваться как комплекс мероприятий, направленных на обеспечение функционирования органов прокуратуры при выполнении возложенных на них задач, что необходимо для достижения цели осуществления надзорной деятельности прокуратуры. В свою очередь, определенные законом цели прокурорской деятельности заключаются в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Методика и тактика проведения прокурорской проверки : учеб. пособие / под ред. О. Н. Коршуновой. СПб., 2014. С. 4.

Оптимальная организация прокурорского надзора имеет важное значение для эффективной надзорной деятельности органов прокуратуры и включает в себя информационно-аналитическое и методическое обеспечение, прогнозирование, планирование, расстановку кадров, распределение обязанностей между оперативными работниками и координацию деятельности структурных подразделений органов прокуратуры<sup>1</sup>.

Недооценка значения организационной составляющей прокурорского надзора, отрицательно сказывающаяся на его эффективности, в значительной степени ослабляет правозащитный потенциал прокуратуры и в конечном счете отрицательно влияет на состояние законности в государстве<sup>2</sup>.

В заключение отметим, что положения Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», регулирующие принудительное изъятие земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения у собственников по причине ненадлежащего использования, создают необходимые условия для реализации важнейшего принципа земельного законодательства — рационального использования земель. В этой связи возрастает значение прокурорского надзора за исполнением законов в части регламентации порядка принудительного изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

---

<sup>1</sup> Бут Н. Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 422.

<sup>2</sup> Организация работы городской (районной) прокуратуры : метод. пособие / под общ. ред. С. И. Герасимова. М., 2001. С. 3—4 ; Ергашев Е. Р., Фирсова А. А. К вопросу об основных требованиях, предъявляемых к организации и проведению прокурорской проверки // Российский юридический журнал. 2013. № 1. С. 180—184 ; Гулягин А. Ю. Организация деятельности и управления в органах прокуратуры // Российский следователь. 2011. № 5. С. 30—32.

**Е. Л. НИКИТИН,**  
*профессор кафедры прокурорского надзора и участия прокурора  
в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел,  
кандидат юридических наук, доцент*

**ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ  
ЗАКОНОВ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНЫМИ ИНСПЕКЦИЯМИ  
ПРИ ИСПОЛНЕНИИ УГОЛОВНЫХ НАКАЗАНИЙ  
В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

*Основные требования к организации прокурорского надзора и специальные задачи рассматриваемого надзорного направления* установлены приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2014 г. № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

В основном наказания, не связанные с лишением свободы (обязательные работы, исправительные работы, ограничение свободы, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, ограничение свободы, а также осуществление контроля за условно осужденными, осужденными, которым отбывание наказания отсрочено в соответствии со ст.ст. 16, 177, 178.1, 187 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (УИК РФ)), исполняются уголовно-исполнительными инспекциями Федеральной службы исполнения наказаний (УИИ ФСИН России); штраф — органами и учреждениями (должностными лицами) службы судебных приставов; принудительные работы — исправительными центрами.

Следует учитывать, что согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» прокурорский надзор должен обеспечивать исполнение законодательства об охране прав и законных интересов несовершеннолетних и молодежи, пресечение и предупреждение преступности несовершеннолетних. Пункт 12.1 рассматриваемого Приказа предписывает организовать эффективный надзор за исполнением законодательства о профилактике преступлений

несовершеннолетних исходя из принципов гуманного обращения с ними, индивидуального подхода к их исправлению, дифференциации уголовной ответственности на основе Руководящих принципов Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы) 1990 г., а п. 13 обязывает требовать от уголовно-исполнительных инспекций исполнения норм законодательства об осуществлении контроля за поведением осужденных к лишению свободы условно, к другим мерам наказания, не связанным с лишением свободы.

Особенности исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, в отношении несовершеннолетних обусловлены требованиями международных документов, устанавливающих особый правовой статус несовершеннолетних и требования дополнительной защиты их прав и законных интересов: Конвенцией о правах ребенка 1989 г., Минимальными стандартными правилами Организации Объединенных Наций, касающимися отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила) 1985 г., Минимальными стандартными правилами Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила) 1990 г., и нормами национального российского законодательства.

По состоянию на 1 октября 2016 г. в 27 воспитательных колониях для несовершеннолетних находились 1 697 человек<sup>1</sup>. На начальном этапе реформы органов уголовно-исполнительной системы (УИС)<sup>2</sup> на 1 января 2010 г. в 62 воспитательных колониях для несовершеннолетних содержались 5 900 человек. Это свидетельствует о постепенном сокращении количества лиц, отбывающих наказания, связанные с лишением свободы, и применении альтернативных видов наказания, не связанных с изоляцией от общества.

---

<sup>1</sup> Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы // Федеральная служба исполнения наказаний : сайт. URL: <http://fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Kratkaya%20har-ka%20UIS/> (дата обращения: 20.04.2017).

<sup>2</sup> Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года : утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 14 окт. 2010 г. № 1772-р.

По состоянию на 1 октября 2016 г. в уголовно-исполнительной системе имелось 81 федеральное казенное учреждение «Уголовно-исполнительная инспекция» и 2 407 филиалов, в которых состояли на учете 391 855 человек, осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества, и 5 255 человек, подозреваемых и (или) обвиняемых в совершении преступлений, а также находящихся под домашним арестом<sup>1</sup>. (По состоянию на 1 января 2014 г. на учете состояли 8 815 несовершеннолетних, что составляло 2 % от общего количества состоящих на учете лиц<sup>2</sup>.)

Прокурорские проверки показывают, что в основном несовершеннолетние преступники состоят на учете УИИ, за их поведением в соответствии со ст. 188 УИК РФ осуществляется контроль, однако уровень проводимой работы не всегда отвечает предъявляемым требованиям.

Прокурорские проверки исполнения законов при исполнении уголовных наказаний необходимо проводить регулярно, независимо от наличия информации о фактах нарушения законности. Например, проверки исполнения законов уголовно-исполнительными инспекциями требуется проводить ежеквартально (п. 1.11 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16 января 2014 г. № 6).

*Поводы для проведения проверки.* Проверки условно можно подразделить на плановые (текущие); проводимые в связи с поступившей в прокуратуру информацией (заявление, жалоба или иное обращение граждан и организаций) о нарушениях закона администрацией уголовно-исполнительной инспекции, ее должностными лицами; проводимые по заданию вышестоящего прокурора (органа прокуратуры).

*Типичные нарушения.* Наиболее распространенными нарушениями в деятельности администраций уголовно-исполнительных инспекций являются:

непостановка либо несвоевременная постановка на учет осужденных;

---

<sup>1</sup> Краткая характеристика ...

<sup>2</sup> Прокурорский надзор за соблюдением законов при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией от общества : пособие / Генеральная прокуратура Рос. Федерации ; Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 3.

невыполнение либо неполное выполнение действий по контролю за соблюдением осужденными условий отбывания наказания, их поведением, исполнением возложенных на них судом обязанностей, запретов и ограничений;

невыполнение мероприятий по установлению местонахождения осужденных к обязательным работам, исправительным работам, условно осужденных и осужденных с отсрочкой отбывания наказания, скрывшихся от отбывания наказания или контроля либо не прибывших в инспекцию после освобождения из исправительного учреждения;

отсутствие воспитательной работы с осужденными либо ведение этой работы формально;

незаконное применение мер наказания либо поощрения;

несвоевременное снятие осужденных с учета.

*Общие рекомендации по подготовке к проведению проверки.* При подготовке к проведению проверки в уголовно-исполнительной инспекции Федеральной службы исполнения наказаний следует изучить положения Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и иные нормативно-правовые акты, составляющие правовую основу деятельности уголовно-исполнительных инспекций и прокурорского надзора в этой сфере<sup>1</sup>, ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность уголовно-исполнительных инспекций.

Прокурору необходимо уяснить исходные данные, относящиеся к предмету предстоящей проверки. Источниками получения информации служат: имеющиеся в распоряжении органов прокуратуры либо истребованные прокурором оперативные сводки, статистические и отчетные данные, аналитические справки и докладные записки, жалобы и другие обраще-

---

<sup>1</sup> Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний : указ Президента Рос. Федерации от 13 окт. 2004 г. № 1314 ; Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества : приказ Минюста России от 20 мая 2009 г. № 142 ; Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы : приказ Минюста России от 11 окт. 2010 г. № 258 ; Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 16 янв. 2014 г. № 6 и др.

ния граждан и организаций, уголовные дела и материалы об отказе в их возбуждении, материалы предшествующих прокурорских проверок и соответствующие акты прокурорского реагирования (представления, протесты, постановления), материалы инспекторских (ведомственных) проверок и т. п.

Практика прокурорского надзора на данном направлении свидетельствует, что осуществляемый сотрудниками уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел (ОВД) контроль за поведением осужденных, состоящих на учете уголовно-исполнительных инспекций, не в полной мере отвечает требованиям уголовно-исполнительного законодательства<sup>1</sup>.

Специфика осуществления прокурорского надзора за исполнением законов уголовно-исполнительными инспекциями ФСИН России обуславливается особенностями их деятельности по исполнению наказаний, не связанных с лишением свободы. К основным направлениям деятельности уголовно-исполнительных инспекций относятся:

привлечение осужденных к отбыванию наказания согласно приговору (определению, постановлению) суда;

ведение учета осужденных;

дактилоскопирование осужденных;

разъяснение осужденным порядка и условий отбывания наказания;

осуществление контроля за соблюдением осужденными условий отбывания наказания, их поведением, исполнением возложенных судом на них обязанностей, запретов и ограничений;

осуществление контроля за исполнением требований приговора администрациями организаций, в которых работают осужденные, а также органами, правомочными аннулировать разрешение на занятие определенной деятельностью, запрещенной осужденным;

проведение воспитательной и профилактической работы;

проведение первоначальных мероприятий по розыску осужденных, а также установлению места нахождения условно осужденных и причин уклонения от контроля;

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор за соблюдением ... С. 4.

привлечение к ответственности осужденных, уклоняющихся от отбывания наказания, контроля или исполнения обязанностей, возложенных судом.

При проведении проверки в уголовно-исполнительной инспекции прокурорам рекомендуется изучить различные книги и журналы учета входящих и исходящих документов в отношении осужденных к лишению права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, осужденных к обязательным работам, осужденных к исправительным работам, условно осужденных, осужденных, которым отбывание наказания отсрочено, и др. Также целесообразно при необходимости знакомиться: с личными делами осужденных, в которых содержатся все данные таких лиц, их заявления и обращения, а также решения суда; учетными карточками; анкетами осужденных, в которых отражаются гражданство, место регистрации и жительства, работы, учебы, контактные телефоны, сведения о родственниках и лицах, проживающих совместно с ними, а также входящих в круг их общения; документами, подтверждающими разъяснение осужденному его прав, обязанностей и ответственности за допущенные нарушения в период отбывания наказания, — подписками; различными формами отчетности и т. п.

*Вопросы, подлежащие выяснению в ходе проверки.* При проведении проверки прокурор должен оценить законность различных действий и решений должностных лиц уголовно-исполнительной инспекции, а также принятых ими правовых актов. В частности, проверке подлежат:

1. Законность постановки на учет, ведения учета и снятия с учета осужденных. Основанием для постановки на учет осужденного является поступившая в уголовно-исполнительную инспекцию копия приговора (определения, постановления) суда, вступившего в законную силу, либо копия акта о помиловании в отношении лица, которому лишение свободы заменено более мягким видом наказания.

Однако имеют место факты нарушения установленного порядка направления копий приговоров в УИИ. Например, в отдельных регионах федеральными судами допускались нарушения сроков направления копий вступивших в законную силу приговоров о назначении наказания, не связанного

с лишением свободы<sup>1</sup>. Согласно ч. 4 ст. 390 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) приговор обращается к исполнению судом первой инстанции в течение трех суток со дня его вступления в законную силу или возвращения уголовного дела из апелляционной инстанции. Вместе с тем ряд приговоров об условном осуждении несовершеннолетних длительное время не направлялись в УИИ. Проверки показали, что нарушения допущены по вине сотрудников канцелярий районных судов. Кроме того, были выявлены случаи, когда копии приговоров направлялись не только с нарушением установленного срока, но и в орган, не уполномоченный их исполнять, а именно: вместо УИИ ФСИН России их направляли в подразделения по делам несовершеннолетних соответствующего управления Министерства внутренних дел (ПДН УМВД). Информирование прокурором заведующих канцеляриями судов о данных фактах осуществлялось путем устного указания на имевшие место нарушения, которые не всегда своевременно устранялись<sup>2</sup>. Представляется более эффективным в подобных ситуациях направлять информационные письма на имя председателей соответствующих судов.

В день поступления копии приговора (определения, постановления) суда уголовно-исполнительная инспекция регистрирует его в журнале входящих документов и в соответствующем журнале учета осужденных. День регистрации копии приговора (определения, постановления) суда считается днем постановки осужденного на учет инспекции. В день поступления копии приговора (определения, постановления) инспекция направляет в суд, вынесший приговор (определение, постановление), извещение на бланке инспекции о принятии приговора к исполнению. В день постановки осужденного на учет инспекция направляет сообщения об этом в орган внутренних дел, в военный комиссариат по месту постоянной регистрации осужденного о постановке на учет гражданина Российской Федерации призывного возраста.

---

<sup>1</sup> Материалы кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

<sup>2</sup> Там же.

Например, прокурорской проверкой, проведенной в уголовно-исполнительной инспекции, выявлен факт несвоевременного — по истечении двух месяцев с момента постановки на учет — направления сообщения в ПДН УМВД о постановке на учет несовершеннолетнего осужденного Ф. Несвоевременное сообщение инспекцией указанных сведений в нарушение установленных требований привело к непроведению в течение длительного времени сотрудником подразделения по делам несовершеннолетних индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетним.

С целью проверки полноты и своевременности постановки осужденных на учет в уголовно-исполнительной инспекции прокурору целесообразно сделать сверку полученных из суда сведений с записями в журналах учета, учетными карточками и личными делами осужденных. В свою очередь, нарушение сроков направления копий приговоров в УИИ влечет за собой несвоевременную постановку условно осужденных на учет, отсутствие контроля за их поведением и непроведение профилактической работы в течение длительного времени, что в итоге способствует совершению ими повторных преступлений в период испытательного срока.

На различные категории осужденных в инспекции ведутся отдельные журналы учета. При изучении этих журналов по заполняемым реквизитам можно выявить нарушения закона<sup>1</sup>. На каждого осужденного инспекцией должно быть заведено личное дело, по материалам которого можно проверить всю информацию, связанную с исполнением приговора. Также на каждого осужденного заполняется учетная карточка, на отдельные категории осужденных заполняются: сторожевая и контрольно-срочковая карточки, контрольная карточка. При необходимости прокурор сопоставляет с материалами личных дел осужденных сведения, содержащиеся в учетных, сторожевых, контрольно-срочковых и контрольных карточках, регистрационных листах, справках проверок по месту работы осужденных.

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор за законностью исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы : метод. пособие / Генеральная прокуратура Рос. Федерации. М., 2012. С. 6.

Основаниями освобождения от отбывания наказания осужденного являются: отбытие срока наказания, назначенного по приговору суда; отмена приговора суда с прекращением производства по делу; условно-досрочное освобождение от отбывания наказания; замена неотбытой части наказания более мягким видом наказания; помилование или амнистия; тяжелая болезнь или инвалидность; иные основания, предусмотренные законом. При поступлении в УИИ решения суда об отмене условного осуждения и снятии судимости в журнале учета делается соответствующая отметка, информируется Информационный центр (ИЦ) УМВД, участковый уполномоченный, подразделение по делам несовершеннолетних органа внутренних дел, организация (учебное заведение), где работает (учится) условно осужденный. В отношении лиц призывного возраста информируется военный комиссариат по месту регистрации, в отношении несовершеннолетних — комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, а также органы социальной защиты населения, опеки и попечительства. О снятых с учета несовершеннолетних осужденных инспекция ежемесячно направляет списки в подразделение по делам несовершеннолетних органа внутренних дел.

При проверке законности прекращения отбывания наказания и снятия осужденного с учета следует учитывать, что дату и основания снятия с учета должностные лица УИИ обязаны занести в журнал учета, учетную карточку и личное дело осужденного.

2. Законность осуществления контроля за соблюдением осужденными условий отбывания наказания, их поведением, исполнением возложенных судом обязанностей, запретов и ограничений. Уголовно-исполнительные инспекции формируют и ведут автоматизированную базу данных осужденных, в которую вносятся сведения об осужденных, порядке и условиях отбывания ими наказания, а также результаты контроля за их поведением. При постановке на учет осужденному направляется уведомление о дате явки в инспекцию с документами, удостоверяющими личность. Дата явки определяется с учетом объективных обстоятельств (расстояния, наличия транспортных возможностей, выходных, праздничных дней и др.), но не позднее десяти дней с момента поста-

новки на учет. Несовершеннолетнего осужденного в инспекцию вызывают вместе с его родителями или иными законными представителями. В день явки осужденного должностные лица инспекции проводят с ним первоначальную беседу. Беседа с несовершеннолетним осужденным может проводиться в присутствии его родителей или иных законных представителей. Инспекция обязана проверить документы, удостоверяющие личность осужденного, составить анкету, в которой отражаются гражданство, место регистрации и жительства, работы, учебы, контактные телефоны, сведения о родственниках и лицах, проживающих совместно с ним, а также входящих в круг его общения; осуществить дактилоскопирование осужденного; выяснить сведения, имеющие значение для исполнения приговора (постановления, определения) суда: наличие документов, необходимых для трудоустройства, сведения о прежних судимостях, состоянии здоровья, материальном положении и др. В ходе первоначальной беседы инспекция разъясняет: порядок и условия отбывания наказания, назначенного приговором суда; права и обязанности осужденного, ответственность за их несоблюдение; последствия совершения повторного преступления; особенности отбывания наказания различными категориями осужденных. По окончании беседы составляется документ, подтверждающий разъяснение осужденному его прав, обязанностей и ответственности за допущенные нарушения в период отбывания наказания, — подписка и выдается памятка в соответствии с видом назначенного наказания. Условно осужденному, на которого судом возложена обязанность пройти курс лечения от алкоголизма, наркомании, токсикомании или венерического заболевания, выдается направление на лечение.

На несовершеннолетних, осужденных к мерам наказания условно с испытательным сроком, судом может быть возложено исполнение определенных обязанностей (ч. 5 ст. 73 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ)). Уголовно-исполнительные инспекции с участием работников соответствующих служб органов внутренних дел контролируют соблюдение условно осужденными общественного порядка и исполнение ими возложенных судом обязанностей (ст. 187, ч. 1 ст. 188 УИК РФ). Контроль за исполнением обязан-

ностей, возложенных судом, осуществляется инспекцией с использованием средств связи, направления запросов, посещения организаций, о чем делается отметка в учетной карточке.

Так, в ходе прокурорской проверки выявлены нарушения в организации контроля за поведением несовершеннолетнего условно осужденного Д., на которого судом возложены дополнительные обязанности, в том числе не менять место жительства без уведомления инспекции, не покидать место жительства с 22 ч 00 мин до 6 ч 00 мин. Из полученных от Д. объяснений следует, что телефона дома у него не имеется, однако в материалах личного дела несовершеннолетнего находится справка старшего инспектора УИИ П. о том, что 16 сентября 2016 г. в 22 ч 30 мин для проверки исполнения возложенной на несовершеннолетнего судом обязанности находиться дома в ночное время ею осуществлен звонок по телефону по месту жительства Д., на который абонент не ответил<sup>1</sup>.

Во многих случаях в личных делах несовершеннолетних осужденных отсутствуют документальные подтверждения проверки сотрудниками УИИ исполнения несовершеннолетними возложенной на них судом обязанности находиться дома в ночное время.

Например, прокурором района в ходе проверки личного дела условно осужденной К. установлено, что, несмотря на полученную инспектором УИИ в ходе выхода по месту жительства несовершеннолетней информацию о том, что последняя не ночует дома в связи с избранием ее отчимом, для организации проверки данные сведения в ПДН УМВД района не направлялись<sup>2</sup>.

Прокурору необходимо установить наличие анкет осужденных, документов, подтверждающих разъяснение осужденным прав, обязанностей и ответственности за допущенные нарушения в период отбывания наказания, — подписок, а также изучить их. Содержание этих документов необходимо соотнести с материалами личных дел осужденных и учетными карточками.

---

<sup>1</sup> Материалы кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

<sup>2</sup> Там же.

В частности, при проверке личного дела условно осужденного несовершеннолетнего Б., состоящего на учете УИИ с 8 июня 2016 г., установлено, что как контроль за поведением несовершеннолетнего со стороны начальника УИИ, так и профилактическая работа с ним сотрудниками ПДН и отдела участковых уполномоченных полиции (УУП) УМВД проводились формально. Из материалов личного дела Б. следует, что работа с ним начальником УИИ Н. фактически была сведена к проведению формальных профилактических бесед по «разъяснению сущности условной меры наказания», без учета характеризующих личность осужденного данных, в том числе указанных и приговоре суда — приверженность к антиобщественному образу жизни, наркозависимость. Приговором районного суда на Б. были возложены дополнительные обязанности: не менять места жительства без уведомления специализированного государственного органа, осуществляющего его исправление; не посещать определенные места, указанные органом, осуществляющим исправление осужденного; поступить в образовательную школу и продолжить обучение. Вместе с тем контроль за соблюдением условно осужденным Б. общественного порядка, исполнением им возложенных судом обязанностей начальником УИИ Н. должным образом не осуществлялся: места, запрещенные к посещению несовершеннолетним осужденным, определены не были; запросы в образовательное учреждение о прохождении Б. обучения не направлялись (справки о продолжении обучения в школе представлялись дважды самим условно осужденным); сведения о посещаемости и успеваемости заносились в справки о проведенных профилактических беседах со слов условно осужденного. Поступающие от старшего участкового уполномоченного отдела полиции УМВД П. обзорные справки носили формальный характер, содержали лишь сведения об отсутствии жалоб соседей и родных на поведение несовершеннолетнего. Длительное время контроль за поведением Б. начальником УИИ не осуществлялся, несмотря на поступление из ПДН УМВД ходатайства о необходимости возложения на несовершеннолетнего Б. в связи с совершением им административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ, дополнительной обязанности в виде

принудительного лечения у нарколога и обзорной справки инспектора ПДН УМВД М., содержащей сведения аналогичного характера. В нарушение ст. 190 УИК РФ, при наличии достаточных оснований для продления Б. испытательного срока, целесообразности возложения на условно осужденного дополнительной обязанности пройти лечение у нарколога, копия протокола о совершении Б. административного правонарушения и другие материалы, необходимые для обращения в суд, получены не были, с соответствующим представлением в суд начальник УИИ Н. не обращался. Ненадлежащий контроль за поведением условно осужденного несовершеннолетнего Б. привел к тому, что им было совершено особо тяжкое преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 105 УК РФ, в период испытательного срока<sup>1</sup>.

На несовершеннолетних, осужденных условно с испытательным сроком, судом может быть возложено исполнение таких обязанностей, как не менять постоянного места жительства, работы, учебы без уведомления УИИ; не посещать общественные места в ночное время (с 22 ч 00 мин до 6 ч 00 мин); пройти курс лечения от наркомании, алкоголизма; ежемесячно или чаще регистрироваться в УИИ; закончить обучение в образовательном учреждении; поступить на работу или учебу; работать или учиться в течение испытательного срока; возместить причиненный ущерб; пройти курс реабилитации в социальном центре адаптации; не посещать общественные места, где торгуют спиртными напитками и т. п.; не совершать административных правонарушений; получить паспорт гражданина Российской Федерации.

В качестве наиболее типичных нарушений обязанностей, установленных судом, которые допускают условно осужденные несовершеннолетние, следует отметить неявку без уважительной причины на регистрацию в УИИ по графику, ненахождение по месту жительства в ночное время, неисполнение обязанности закончить обучение в образовательном учреждении или трудоустроиться.

В целях профилактики совершения новых преступлений необходимо предлагать судам указывать обязанности в при-

---

<sup>1</sup> Там же.

говоре исходя из обстоятельств дела и характеризующих данных о личности несовершеннолетнего, каждому устанавливается первичная обязанность являться на регистрацию в специализированный государственный орган, осуществляющий исправление осужденного, оговорив при этом периодичность — ежемесячно или чаще. При вменении обязанности трудоустроиться в приговоре целесообразно уточнять: «по трудовому соглашению» и устанавливать конкретный срок, в течение которого осужденный должен выполнять данную обязанность. Также было бы целесообразно возлагать обязанности в виде нахождения по месту жительства в ночное время и получения основного общего образования лицами, его не имеющими.

3. Законность проведения первоначальных мероприятий по розыску осужденных, а также установлению места нахождения условно осужденного. Первоначальные мероприятия по установлению местонахождения осужденного к обязательным работам, исправительным работам, условно осужденного и осужденного с отсрочкой отбывания наказания, скрывшегося от отбывания наказания или контроля либо не прибывшего в УИИ после освобождения из исправительного учреждения, проводит инспекция, на учете которой он состоит. Первоначальные мероприятия по установлению местонахождения осужденного проводятся с момента, когда инспекции стало известно об уклонении осужденного от отбывания наказания либо контроля, на основании рапорта сотрудника инспекции, утвержденного начальником инспекции. При проведении первоначальных мероприятий по установлению местонахождения осужденного инспекция: информирует подразделение розыска территориального органа ФСИН России об осужденном, в отношении которого начаты первоначальные мероприятия по установлению его местонахождения; проводит по месту жительства, в организации, где работал (учился) осужденный, опрос лиц, которым могут быть известны сведения о вероятном местонахождении осужденного; запрашивает и получает информацию по учетам подведомственных территориальному органу ФСИН России учреждений; использует иные доступные источники информации, способствующей розыску осужденного. Если в течение трид-

цати дней в результате проведенных первоначальных мероприятий местонахождение осужденного не будет установлено, инспекция выносит постановление о розыске, которое совместно с материалами проведенных первоначальных мероприятий по установлению местонахождения осужденного направляется в соответствующий орган внутренних дел.

Прокурор должен изучить документы, полученные в ходе проведенных первоначальных мероприятий по установлению местонахождения осужденного, которые помещаются в отдельную папку (хранится при личном деле осужденного), а также постановление о розыске.

4. Соблюдение закона о проведении с осужденными воспитательной работы. Уголовно-исполнительная инспекция организует проведение с осужденными воспитательной работы, взаимодействует с органами местного самоуправления и социальными службами в решении вопросов оказания осужденным помощи в социальной адаптации и создании условий для участия общественных объединений в исправлении осужденных. Воспитательная работа представляет собой комплекс мер, способствующих преодолению осужденными личностных деформаций, интеллектуальному, духовному развитию, правопослушному поведению и социальной адаптации, а также целенаправленное позитивное воздействие на осужденных путем включения их в различные сферы жизнедеятельности (трудовую, общеобразовательную, общественную). Воспитательная работа должна осуществляться с учетом личности осужденного, совершенного им преступления, отношения его к труду, исполнения возложенной обязанности, а также других значимых обстоятельств. Прокурору следует установить, применялись ли уголовно-исполнительной инспекцией основные формы воспитательной работы применительно к отдельным осужденным. К таким формам относятся: индивидуальные и групповые беседы с осужденными по разъяснению порядка и условий отбывания наказания; беседы с родственниками осужденных и лицами, способными оказывать на них положительное или отрицательное воздействие; посещение осужденных по месту жительства с целью изучения их поведения в быту и образа жизни; посещение рабочих мест осужденных, проведение бесед с ними и представителями администрации организаций,

на которых возложен контроль за поведением осужденных на производстве и проведение с ними воспитательной работы; проведение иных воспитательных мероприятий, способствующих исправлению осужденных.

В соответствии с подп. 14 п. 1 ст. 5, подп. 1 п. 1 ст. 21 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» подразделения по делам несовершеннолетних УМВД должны проводить индивидуальную профилактическую работу в отношении несовершеннолетних, осужденных условно, осужденных к обязательным работам, исправительным работам или иным мерам наказания, не связанным с лишением свободы.

Во многих регионах сложилась практика ежеквартального направления в территориальные УИИ ФСИН России обзорных справок ПДН УМВД и УУП УМВД на несовершеннолетних лиц, осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы (требование, установленное Регламентом взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений, — раз в полугодие<sup>1</sup>).

Между тем в ходе проводимых прокурорами районов проверок в УИИ в некоторых личных делах несовершеннолетних осужденных справок УУП УМВД и ПДН УМВД о проведенной профилактической работе не обнаружено.

5. Законность применения к осужденным мер поощрения и взыскания. По результатам выполнения осужденными своих обязанностей к ним могут применяться меры поощрения и взыскания. Оценка законности применения взысканий к осужденным включает в себя следующие вопросы: обоснованность наложения взыскания (подтверждены ли совершенное нарушение и виновность осужденного соответствующими документами); соразмерность взыскания содеянному и личности нарушителя; своевременность наложения взыс-

---

<sup>1</sup> Об утверждении регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений : приказ Минюста России № 190 и МВД России № 912 от 4 окт. 2012 г.

kania; соблюдение установленного законом порядка наложения взыскания. Инспекция вправе с учетом поведения осужденного и сложившихся обстоятельств осуществлять проверку по его месту жительства, работы (учебы) либо в общественных местах, о результатах проверки составляется справка. Основными документами, удостоверяющими нарушения, являются акты и рапорты сотрудников уголовно-исполнительных инспекций. К указанным документам должны приобщаться: письменное объяснение нарушителя, объяснения иных лиц, другие материалы, свидетельствующие о допущенных нарушениях. Решение о наложении взыскания с соответствующими материалами приобщается к личному делу осужденного. Путем изучения личных дел, других документов, характеризующих осужденных, и ознакомления с записями в учетных карточках прокурор может также установить обоснованность применения наиболее распространенных мер поощрения. При необходимости принимаются меры прокурорского реагирования.

Так, прокурором района принесен протест на незаконное решение заместителя начальника УИИ о предупреждении в порядке ч. 1 ст. 190 УИК РФ несовершеннолетнего условно осужденного Д. о возможности отмены условного осуждения. Основаниями для принесения протеста послужил факт вынесения данного предупреждения в связи с неявкой Д. в инспекцию для проведения профилактической беседы 16 октября 2016 г., в то время как в приговоре районного суда о назначении несовершеннолетнему наказания, не связанного с лишением свободы, и возложении дополнительных обязанностей сроки или периодичность явки на регистрацию в УИИ указаны не были<sup>1</sup>.

Кроме того, как показывает практика, территориальными УИИ в ПДН УМВД, в том числе и в отношении условно осужденных несовершеннолетних, совершивших преступления в период испытательного срока, направляется крайне ограниченная информация. Достаточно часто территориальными

---

<sup>1</sup> Материалы кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

УИИ информация о явке в инспекцию условно осужденных несовершеннолетних, ранее нарушивших обязательство являться на регистрацию, направляется в ПДН УМВД несвоевременно.

6. Законность рассмотрения и разрешения предложений, заявлений и жалоб осужденных. Инспекции рассматривают заявления, жалобы и другие обращения осужденных и граждан по вопросам, отнесенным к их компетенции. Важной обязанностью прокурора является обеспечение права осужденных обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами в государственные органы, общественные организации и к должностным лицам. По книге регистрации письменных жалоб и заявлений, а также по личным делам осужденных прокурор проверяет, как учитываются жалобы и заявления, своевременно ли они рассматриваются, правильно ли разрешаются. Особого внимания требует проверка сообщений о произволе и беззаконии при наложении взысканий, о применении незаконных мер воздействия на осужденных.

Важное значение имеет проверка организации и осуществления должного взаимодействия уголовно-исполнительных инспекций и подразделений органов внутренних дел.

Так, взаимодействие УИИ с ОВД осуществляется на основании Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений. Оно предполагает: составление и направление в ОВД списков осужденных не реже одного раза в квартал; взаимодействие с ОВД при организации мероприятий по контролю за исполнением осужденными установленных судом обязанностей и ограничений (справки и материалы по результатам проверок приобщаются к личным делам осужденных); направление не реже одного раза в квартал запросов (требований) в соответствующие подразделения территориальных органов МВД России на районном уровне для проверки по автоматизированным учетам ИЦ территориальных органов МВД России на региональном уровне наличия сведений о привлечении осужденных к административной или уголовной ответственности, а в отно-

шении осужденных к обязательным работам — не реже одного раза в течение срока наказания; направление руководителю ОВД информации о постановке осужденного на учет, сведений о возложенных на него обязанностях и (или) установленных судом ограничениях. В отношении несовершеннолетнего осужденного к информации о постановке его на учет обязательно прилагается копия приговора (определения, постановления) суда. С целью обеспечения участия в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних ежемесячно направляются в ОВД списки несовершеннолетних осужденных.

Подразделения по делам несовершеннолетних ОВД при поступлении из УИИ с копией приговора (определения, постановления) суда информации о постановке на учет несовершеннолетнего осужденного в течение пяти рабочих дней ставят его на учет; принимают участие в контроле за несовершеннолетними осужденными в общественных местах, по месту их жительства, учебы или работы, проводят с ними профилактическую работу с целью предупреждения нарушений общественного порядка; не реже одного раза в полугодие представляют в УИИ справку о проведенной индивидуально-профилактической работе в отношении каждого осужденного; при совершении несовершеннолетними осужденными преступлений и (или) административных правонарушений, а также при выявлении фактов неисполнения возложенных судом обязанностей и установленных ограничений в течение трех рабочих дней после рассмотрения административного протокола, возбуждения уголовного дела и рассмотрения инициативного рапорта руководством ОВД информируют УИИ (с приложением копий объяснений несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей); принимают участие в подготовке материалов, направляемых УИИ в суд для решения вопроса о замене наказания, отмене условного осуждения или отсрочки отбывания наказания; по запросу УИИ представляют сведения, характеризующие поведение несовершеннолетнего осужденного по месту жительства, учебы или работы; при получении информации о том, что несовершеннолетний осужденный изменил место жительства без уведомления об этом УИИ, оказывают содей-

ствии УИИ в проведении мероприятий по установлению его местонахождения и выявлению причин уклонения от отбывания наказания; совместно с сотрудниками УИИ не реже одного раза в полугодие проводят обследование семейно-бытовых условий несовершеннолетних осужденных с составлением акта обследования, оригинал которого приобщается к учетно-профилактическому делу, копия — к личному делу осужденного в УИИ; при достижении состоящими на учете несовершеннолетними осужденными восемнадцатилетнего возраста направляют в УИИ обобщенную справку о результатах проведения с ними профилактической работы.

*Особенности проверки исполнения отдельных видов наказания в отношении несовершеннолетних.* Наказание в виде обязательных работ исполняется по месту жительства осужденных (ст. 25 УИК РФ). Вид обязательных работ и объекты, на которых они отбываются, определяются органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями. Уголовно-исполнительные инспекции ведут учет осужденных; разъясняют им порядок и условия отбывания наказания; согласовывают с органами местного самоуправления перечень объектов, на которых осужденные отбывают обязательные работы; контролируют поведение осужденных; ведут суммарный учет отработанного осужденными времени. Как правило, несовершеннолетние для отбывания наказания в виде обязательных работ направляются в подразделения Жилкомсервиса, где работают дворниками.

Наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, назначенное в качестве как основного, так и дополнительного вида наказания к штрафу, обязательным работам, исправительным работам или ограничению свободы, а также при условном осуждении исполняется по месту жительства (работы) осужденных (ст. 33 УИК РФ). Уголовно-исполнительные инспекции ведут учет осужденных; контролируют соблюдение осужденными предусмотренного приговором суда запрета занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью; проверяют исполнение требований приговора администрацией организаций, в которых

работают осужденные, а также органами, правомочными аннулировать разрешение на занятие определенной деятельностью, запрещенной осужденным; организуют проведение с осужденными воспитательной работы.

Исправительные работы отбываются осужденными по основному месту работы, а осужденными, не имеющими основного места работы, в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного (ст. 39 УИК РФ). Уголовно-исполнительные инспекции ведут учет осужденных; разъясняют порядок и условия отбывания наказания; контролируют соблюдение условий отбывания наказания осужденными и исполнение требований приговора администрацией организаций, в которых работают осужденные; проводят с осужденными воспитательную работу; с участием сотрудников полиции контролируют поведение осужденных; обращаются в органы местного самоуправления по вопросу изменения места отбывания осужденными исправительных работ; принимают решение о приводе осужденных, не являющихся по вызову или на регистрацию без уважительных причин; проводят первоначальные мероприятия по розыску осужденных; готовят и передают в соответствующую службу материалы об осужденных, местонахождение которых неизвестно.

За отбыванием осужденными наказания в виде ограничения свободы осуществляется надзор (ст. 47.1 УИК РФ). Уголовно-исполнительная инспекция по месту жительства осужденного к наказанию в виде ограничения свободы ставит его на персональный учет. При постановке на учет осужденный подлежит дактилоскопической регистрации и фотографированию. Уголовно-исполнительные инспекции проводят воспитательную работу с осужденными к наказанию в виде ограничения свободы. В воспитательной работе с осужденными могут принимать участие представители общественности.

*Акты прокурорского реагирования.* К актам прокурорского реагирования, применяемым при осуществлении надзора за исполнением законов уголовно-исполнительными инспекциями Федеральной службы исполнения наказаний, относятся *протест, представление, постановление.*

*Н. Н. НИКИФОРОВА,  
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин,  
кандидат юридических наук, доцент*

### **УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В ГРАЖДАНСКИХ ДЕЛАХ О ВЫСЕЛЕНИИ БЫВШИХ ЧЛЕНОВ СЕМЬИ СОБСТВЕННИКА ЖИЛОГО ПОМЕЩЕНИЯ**

Предваряя тему, следует отметить, что в соответствии со ст. 40 Конституции Российской Федерации никто не может быть произвольно лишен жилища и выселен из него иначе как по основаниям и в порядке, которые определены Жилищным кодексом Российской Федерации (ЖК РФ), другими федеральными законами.

Защита прокурором жилищных прав граждан — важное направление прокурорской деятельности. Эта защита может обеспечиваться разными способами, в том числе обязательным участием прокурора в рассмотрении гражданских дел, в которых присутствует требование о выселении (ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ), приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26 апреля 2012 г. № 181 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском процессе»).

Рассмотрим вопросы, связанные с разрешением судом споров о выселении бывших членов семьи собственника жилого помещения в случае прекращения семейных отношений с ним (ч. 4 ст. 31 ЖК РФ) и бывших членов семьи прежнего собственника при смене собственника (ч. 2 ст. 292 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ)).

В соответствии с ч. 3 ст. 45 ГПК РФ прокурор вступает в процесс и дает заключение, в том числе по делам о выселении. Давая заключение, он должен:

определить юридически значимые обстоятельства, необходимые для вынесения судом законного и обоснованного решения по делу;

проанализировать доказательства, представленные сторонами, с позиции их достаточности, относимости и допустимости; квалифицировать спорное правоотношение, указать закон, подлежащий применению.

На этом основании сделать вывод о том, подлежат удовлетворению или нет иски о выселении по делу.

Основными источниками материального права, на которые должен опираться прокурор, участвуя в рассмотрении

гражданского дела о выселении бывших членов семьи собственника жилого помещения, являются:

Жилищный кодекс Российской Федерации;  
Гражданский кодекс Российской Федерации;  
Семейный кодекс Российской Федерации;  
Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»;

Закон Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

Необходимо учитывать также положения, сформулированные в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации», а также правоприменительную практику.

Ряд важных положений, касающихся прекращения права пользования жилым помещением бывшими членами семьи собственника, определен Конституционным Судом Российской Федерации.

До вступления в действие с 1 марта 2005 г. Жилищного Кодекса Российской Федерации члены семьи собственника жилого дома, квартиры, проживавшие совместно с собственником, вправе были пользоваться наравне с ним помещениями в доме, квартире. Право пользования помещением за этими лицами сохранялось и в случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения. Также сохранялось указанное право и при смене собственника дома или квартиры.

Жилищный кодекс Российской Федерации внес существенные изменения в регулирование данного вопроса. В соответствии с ч. 4 ст. 31 ЖК РФ при прекращении семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования жилым помещением не сохраняется, если иное не установлено соглашением между собственником и бывшим членом его семьи. Это означает, что по общему правилу бывшие члены семьи собственника жилого помещения утрачивают право пользования жилым помещением и должны освободить его (ч. 1 ст. 35 ЖК РФ). В противном случае собственник жилого помещения вправе требовать их выселения в судебном порядке без предоставления другого жилого помещения.

В ряде случаев закон допускает по усмотрению суда сохранение за бывшим членом семьи собственника жилого по-

мещения права пользования жилым помещением на определенный срок. Это возможно при одновременном наличии двух условий:

1) у бывшего члена семьи нет другого жилого помещения и нет оснований для возникновения права пользования другим жилым помещением;

2) его имущественное положение и другие заслуживающие внимания обстоятельства не позволяют ему обеспечить себя иным жилым помещением.

При этом суд вправе обязать собственника жилого помещения обеспечить иным жилым помещением бывшего супруга и других бывших членов его семьи, в пользу которых собственник исполняет или должен исполнять алиментные обязательства, по их требованию.

По истечении срока пользования жилым помещением, установленного решением суда, принятым с учетом положений ч. 4 ст. 31 ЖК РФ, соответствующее право бывшего члена семьи собственника жилого помещения прекращается, если иное не установлено соглашением между собственником и бывшим членом его семьи.

До истечения указанного срока право пользования жилым помещением бывшего члена семьи собственника жилого помещения прекращается одновременно с прекращением права собственности на данное жилое помещение самого собственника или, если отпали обстоятельства, послужившие основанием для сохранения такого права, на основании решения суда (ч. 5 ст. 31 ЖК РФ).

При этом следует исходить из того, что правоотношения по пользованию жилым помещением носят длящийся характер, соответственно положения ч. 4 ст. 31 ЖК РФ в силу ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» могут применяться и в том случае, если семейные отношения между собственником жилого помещения и членом его семьи, проживающим совместно с собственником в принадлежащем ему жилом помещении, были прекращены до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации.

Возникает ряд вопросов:

как определить, на каких условиях лицо вселено в квартиру, можно ли его рассматривать в качестве члена семьи собственника жилого помещения;

при каких условиях член семьи собственника жилого помещения становится бывшим членом семьи;

на кого из бывших членов семьи собственника жилого помещения положения ч. 4 ст. 31 ЖК РФ не распространяются;

какое решение следует принимать при первоначальном иске о признании прекратившим (утратившим) право пользования жилым помещением и о выселении, если суд предоставляет право пользования на определенный срок;

какова может быть продолжительность указанного определенного срока, допустимо ли продление этого срока;

может ли несовершеннолетний ребенок быть признан бывшим членом семьи своих родственников помимо отца и матери;

при сохранении права пользования жилым помещением за несовершеннолетним ребенком, сохраняется ли это право за его родителем, и т. д.

Ряд указанных вопросов разрешен в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации». Некоторые проблемные вопросы в указанном Постановлении обойдены, но так или иначе разрешены последующей судебной практикой.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращал внимание на то, что норма ч. 4 ст. 31 ЖК РФ наделяет суд известной свободой усмотрения при решении вопросов о сохранении за бывшим членом семьи собственника жилого помещения права пользования жилым помещением, сроке существования данного права, а также об обязанности собственника обеспечить соответствующее лицо жилым помещением<sup>1</sup>. Такая свобода усмотрения предполагает необхо-

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. М. Богатырева : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 марта 2015 г. № 5-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Слободского районного суда Кировской области о проверке конституционности пункта 2 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 4 статьи 31 Жилищного кодекса Российской Федерации, а также жалоб граждан В. А. Вахрамеевой и Е. В. Кожанова на нарушение их конституционных прав этими нормами : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 3 нояб. 2006 г. № 455-О // Там

димось всестороннего и глубокого изучения судом фактических обстоятельств дела с целью проверки того, имеются ли в действительности основания для сохранения права пользования жилым помещением за бывшим членом семьи собственника данного помещения. Суду при этом следует исходить из принципа разумности и справедливости, конкретных обстоятельств дела. Признание приоритета прав собственника жилого помещения либо проживающих в этом жилом помещении нанимателей, как и обеспечение взаимного учета их интересов, зависит от установления и исследования фактических обстоятельств конкретного спора. Эти положения необходимо учитывать прокурору, участвующему в рассмотрении этой категории дел. При этом недостаточная определенность правовых норм, содержащих множество оценочных категорий и предполагающих широкое усмотрение правоприменителя, делают его задачу весьма сложной<sup>1</sup>.

Прокурор, вступающий в процесс в порядке ч. 3 ст. 45 ГПК РФ для дачи заключения, должен содействовать суду в установлении юридически значимых обстоятельств с целью вынесения законного и обоснованного решения по делу.

При исследовании обстоятельств дела установлению подлежат следующие обстоятельства:

1. Кто является собственником жилого помещения, является ли истец надлежащим.

2. Каковы основания и условия приобретения ответчиком права пользования жилым помещением:

а) вселялся ли он как член семьи собственника жилого помещения;

б) прекращены ли семейные отношения с собственником;

в) имеется ли соглашение с собственником о порядке пользования жилым помещением;

г) имеются ли особые основания для сохранения за бывшим членом семьи собственника жилого помещения бессрочного права пользования жилым помещением.

---

же ; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тутынина Леонида Геннадьевича на нарушение его конституционных прав частью 4 статьи 31 Жилищного кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 20 февр. 2014 г. № 363-О // Там же.

<sup>1</sup> Головки И. И. Участие прокурора в рассмотрении судами дел о выселении из жилых помещений // Актуальные вопросы прокурорской деятельности : лекции. СПб., 2016. Вып. 2. С. 77.

3. Имеются ли основания для сохранения за бывшим членом семьи собственника жилого помещения права пользования спорным жилым помещением на определенный срок по решению суда.

4. Имеются или отсутствуют основания для удовлетворения требования бывшего члена семьи собственника жилого помещения об обеспечении его иным жилым помещением.

5. Подлежит ли иск полностью или частично удовлетворению или отклонению с учетом материалов дела.

Первое обстоятельство, которое подлежит установлению, кто является собственником жилого помещения, когда и по каким основаниям оно приобретено в собственность, не находится ли жилое помещение в общей совместной собственности истца и ответчика<sup>1</sup>, является ли проживание ответчика обременением права собственности или нет.

На практике возникают ситуации, когда жилое помещение зарегистрировано за одним собственником, но в силу закона является совместной собственностью супругов, поэтому бывший супруг признается сособственником и не утрачивает право пользования жилым помещением после развода. То обстоятельство, что жилое помещение находится в совместной собственности, может повлиять и на права других лиц. Например, собственник квартиры требует выселения своего взрослого сына, ссылаясь на прекращение семейных отношений с ним. Но при рассмотрении спора устанавливается, что квартира является совместной собственностью истца и его жены. Жена истца (мать ответчика), признавая наличие семейных отношений с сыном, его выселения не требует. При указанных обстоятельствах ответчик не утрачивает право пользования жилым помещением, поскольку сохраняет семейные отношения с одним из сособственников<sup>2</sup>.

Не редки случаи, когда ответчики предъявляют встречные иски о признании их сособственниками жилого помещения по различным основаниям. Чаще всего ссылаются на осуществление значительных вложений в реконструкцию жилого помещения (ч. 2 ст. 256 ГК РФ) или на фактическое вступление во владение долей жилого помещения в порядке

---

<sup>1</sup> Смирнова О. В. Участие прокурора в рассмотрении судами дел о выселении // Законность. 2014. № 8. С. 12.

<sup>2</sup> Апелляционное определение Моск. гор. суда от 24 сент. 2015 г. по делу № 33-30845/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

наследования (ст. 1153 ГК РФ). В каждом конкретном случае следует внимательно анализировать аргументацию и представляемые доказательства для вывода о возможности удовлетворения встречных исковых требований.

Далее следует определить основания и условия приобретения ответчиком права пользования жилым помещением. Здесь следует выделить два аспекта. Во-первых, вселен ли ответчик как член семьи собственника жилого помещения или по другим основаниям. Во-вторых, вселен ли он на основании волеизъявления собственника жилого помещения или приобрел самостоятельное право пользования жилым помещением.

К членам семьи собственника жилого помещения относятся его супруг, дети и родители (ст. 31 ЖК РФ). При этом супругами считаются лица, брак которых зарегистрирован в органах записи актов гражданского состояния. Как разъяснено в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации», для признания названных лиц, вселенных собственником в жилое помещение, членами его семьи достаточно установления только факта их совместного проживания с собственником в этом жилом помещении. По существу, действует презумпция, что указанные лица вселяются как члены семьи собственника жилого помещения, если прямо не установлено иное.

Другие родственники собственника жилого помещения независимо от степени родства, например бабушки, дедушки, братья, сестры, тети, племянники, племянницы, нетрудоспособные иждивенцы, также могут быть вселены собственником в принадлежащее ему жилое помещение в качестве членов своей семьи. В исключительных случаях к этой категории могут быть отнесены и иные граждане, например лица, проживающие совместно с собственником жилого помещения без регистрации брака. Для признания перечисленных лиц членами семьи собственника жилого помещения требуется не только установление юридического факта вселения их собственником в жилое помещение, но и выяснение содержания волеизъявления последнего на их вселение именно в качестве членов своей семьи. Иными словами, в этих случаях необходимо выяснять, вселялось лицо для проживания в жилом помещении как член семьи собственника жилого поме-

щения или жилое помещение предоставлялось лицу собственником для проживания по иным основаниям. Обязательного ведения общего хозяйства указанных лиц с собственником жилого помещения не требуется, ведение совместного хозяйства рассматривается лишь как одно из доказательств наличия или отсутствия семейных отношений. При этом необходимо иметь в виду, что семейные отношения характеризуются, в частности, взаимным уважением и взаимной заботой членов семьи, наличием личных неимущественных и имущественных прав и обязанностей, общих интересов, ответственности друг перед другом и т. д.

При определении круга лиц, относящихся к нетрудоспособным иждивенцам собственника жилого помещения, судам следует руководствоваться нормами пенсионного законодательства, в которых дается понятие иждивения. Верховный Суд Российской Федерации исходит из того, что уже проживающие члены семьи собственника жилого помещения могут вселять в жилое помещение своих несовершеннолетних детей без согласия собственника жилого помещения по аналогии с правилами, установленными для договора социального найма. Следует также иметь в виду, что наличие или отсутствие у члена семьи собственника жилого помещения регистрации в жилом помещении является лишь одним из доказательств по делу, которое подлежит оценке судом наряду с другими доказательствами.

Вопрос о признании лица бывшим членом семьи собственника жилого помещения при возникновении спора решается судом с учетом конкретных обстоятельств дела. Принимая во внимание положения, предусмотренные ч. 1 ст. 31 ЖК РФ, поскольку ведение общего хозяйства собственником жилого помещения и лицом, вселенным им в это жилое помещение, не является обязательным условием признания лица членом семьи собственника жилого помещения, то и отсутствие ведения общего хозяйства указанными лицами либо прекращение ими ведения общего хозяйства само по себе не может свидетельствовать о прекращении семейных отношений. Это обстоятельство должно оцениваться в совокупности с другими доказательствами, представленными сторонами по делу.

Судебная практика исходит из того, что бывшими членами семьи могут быть признаны не только бывшие супруги, но любые близкие родственники, например родители и взрос-

лые дети, бабушки (дедушка) и внуки<sup>1</sup>. Исключение составляют только родители и несовершеннолетние дети. В пункте 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» обращается внимание на то, что «прекращение семейных отношений между родителями несовершеннолетнего ребенка, проживающего в жилом помещении, находящемся в собственности одного из родителей, не влечет за собой утрату ребенком права пользования жилым помещением в контексте правил части 4 статьи 31 ЖК РФ», даже если родитель—собственник лишен родительских прав в отношении этого ребенка.

Необходимо иметь в виду, что если ответчик, ставший бывшим членом семьи собственника жилого помещения, имеет самостоятельное право пользования жилым помещением, положения ч. 4 ст. 31 ЖК РФ к нему неприменимы.

К лицам, приобретшим самостоятельное право пользования жилым помещением, не зависящим от волеизъявления собственника жилого помещения, относятся:

1) лица, имевшие право участвовать в приватизации жилого помещения наравне с собственником жилого помещения, но отказавшиеся от участия в приватизации и давшие согласие на приватизацию другими членами семьи;

2) члены семьи собственников квартир жилищно-строительных кооперативов (ЖСК), которые были включены в order на предоставляемое жилое помещение;

3) отказополучатели (ст. 1137 ГК РФ);

4) иные лица, чьи права учитывались при предоставлении жилого помещения собственнику.

Определяющим является положение, содержащееся в ст. 19 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», согласно которому действие положений ч. 4 ст. 31 ЖК РФ не распространяется на бывших членов семьи собственника приватизированного жилого помещения при условии, что в момент приватизации этого жилого помеще-

---

<sup>1</sup> Определения Верховного Суда Рос. Федерации от 28 февр. 2012 г. № 4-В11-42, от 22 дек. 2015 г. № 5-КГ 15-190. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Апелляционное определение С.-Петерб. гор. суда от 15 сент. 2015 г. № 33-15045 /2015 по делу № 2-480/2015 // Там же.

ния указанные лица имели равные права пользования этим помещением с лицом, его приватизировавшим, если иное не установлено законом или договором. Эти лица сохраняют бессрочное право пользования квартирой независимо от продолжения семейных отношений и смены собственника жилого помещения<sup>1</sup>. Аналогично сохраняют право пользования жилым помещением и те лица, которые ранее использовали свое право на однократную бесплатную приватизацию, но от которых в силу ст. 2 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда Российской Федерации» в редакции, действовавшей до 16 октября 2012 г., требовалось согласие на приватизацию другими членами семьи.

Например, истцу (собственнику квартиры) в 2007 году была разрешена приватизация квартиры на одного себя, тогда как бывшая жена согласия на приватизацию не давала, но уже ранее участвовала в приватизации другого жилого помещения. В дальнейшем он обратился в суд с иском о выселении бывшей жены. Решением суда первой инстанции в иске ему было отказано. Апелляционная инстанция подтвердила законность и обоснованность данного решения, указав, что действовавшая на момент приватизации квартиры норма закона предполагала возможность приватизации только при обязательном согласии на приватизацию всех совершеннолетних членов семьи нанимателя, в том числе и бывших, а также ранее участвовавших в приватизации другого жилого помещения. Следовательно, право пользования за таким бывшим членом семьи сохраняется бессрочно<sup>2</sup>.

В то же время сам по себе факт наличия у ответчика права пользования жилым помещением на момент приватизации не является безусловным основанием для вывода о сохранении за ним права пользования жилым помещением, если он добровольно выехал из него<sup>3</sup>.

К членам семьи собственников квартир старых жилищно-строительных кооперативов это положение применяется по

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 16 июня 2015 г. № 13-КГ15-1 // Там же ; Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 16 февр. 2016 г. № 22-КГ15-3 // Там же.

<sup>2</sup> Апелляционное определение С.-Петербур. гор. суда от 30 марта 2016 г. № 33-6394/2016 // Там же.

<sup>3</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 27 июля 2016 г. № 35-КГ-16-14 // Там же.

аналогии. Обоснованность такой аналогии неоднократно подтверждалась Верховным Судом Российской Федерации и по существу подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации, который, рассматривая указанный вопрос, признал ст. 19 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» не соответствующей Конституции Российской Федерации лишь в той мере, в какой на основании содержащейся в ней нормы разрешается вопрос о возможности сохранения права пользования жилым помещением в доме ЖСК за лицами, которые были включены в ордер на его предоставление, в случае обращения взыскания на данное жилое помещение как на заложенное имущество и его реализации с публичных торгов. Это обосновано тем, что собственник — приобретатель не знал и не должен был знать о наличии права пользования приобретаемым им жилым помещением у членов семьи его прежнего собственника<sup>1</sup>.

Уже после вынесения Конституционным Судом Постановления от 24 марта 2015 г. № 5-П Верховный Суд Российской Федерации неоднократно подтверждал тезис о том, что член семьи члена ЖСК, включенный в ордер на предоставляемое жилое помещение, приобретает самостоятельное право пользования этим жилым помещением и выселению как бывший член семьи ни первоначальным собственником, ни при смене собственника, не подлежит<sup>2</sup>.

Таким образом, сформировалась устойчивая судебная практика, исходящая из того, что указанные лица сохраняют право пользования жилым помещением и не могут быть выселены из него. Однако они могут быть признаны утратившими право пользования жилым помещением и сняты с регистрационного учета в нем, если фактически добровольно выехали из спорного жилого помещения и не несут обязанностей по его содержанию<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. М. Богатырева : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 марта 2015 г. № 5-П // Там же.

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 12 янв. 2016 г. № 56-КГ-31 // Там же.

<sup>3</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 4 авг. 2015 г. № 49-КГ15-7 // Там же.

Эти же лица в исключение из общих правил, предусмотренных ч. 2 ст. 292 ГК РФ, сохраняют право пользования жилым помещением при смене собственника.

Судебная практика исходит из того, что бессрочное право пользования жилым помещением сохраняют и другие лица, если жилое помещение было предоставлено собственнику с учетом прав этих лиц.

Как пример следует привести апелляционное определение Московского городского суда от 30 января 2017 г. по делу № 33-2902/2017. Новый собственник квартиры обратился с иском о снятии с регистрационного учета и выселении бывшей жены и дочери одного из продавцов квартиры, указав, что договором купли-продажи квартиры сохранения за ними права пользования жильем не предусмотрено. Суд первой инстанции иск удовлетворил. При этом материалами дела установлено, что квартира была предоставлена в собственность, но в рамках программы обеспечения жителей Москвы жилыми помещениями с улучшением жилищных условий семьи с учетом их прав на жилое помещение. В рамках этой программы ответчики также имели право на улучшение жилищных условий. В отсутствие ответчиков продавцы квартиры не имели бы права состоять на жилищном учете ввиду соответствия занимаемой жилой площади нормам предоставления, поэтому действия по улучшению жилищных условий без учета интересов ответчиков следует рассматривать как злоупотребление правом. Из этого апелляционная инстанция сделала вывод, что ответчики приобрели самостоятельное право на пользование жилым помещением и сохраняют его при смене собственника, в иске об их выселении отказано<sup>1</sup>.

Следующее обстоятельство, которое необходимо установить при исследовании материалов дела, не имеется ли между собственником жилого помещения и бывшим членом его семьи особого соглашения о пользовании жилым помещением. На основании соглашения, в частности, в пользование членам семьи собственника могут быть предоставлены отдельные комнаты в квартире собственника, установлен порядок пользования общими помещениями в квартире, опре-

---

<sup>1</sup> Определение Моск. гор. суда от 30 янв. 2017 г. по делу № 33-2902/2017 // Там же.

делен размер расходов члена семьи собственника на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и т. д.

Жилищный кодекс Российской Федерации не устанавливает специальных требований к порядку заключения соглашения и его форме, к таким соглашениям применяются правила Гражданского кодекса Российской Федерации о гражданско-правовых сделках (ст.ст. 153—181 ГК РФ).

Установив ранее изложенные обстоятельства, можно сделать вывод о том, применима ли к бывшему члену семьи собственника жилого помещения ч. 4 ст. 31 ЖК РФ, т. е. может ли его право пользования жилым помещением быть прекращено.

Другим важным юридически значимым фактором является наличие либо отсутствие оснований для сохранения за бывшим членом семьи собственника жилого помещения права пользования спорным жилым помещением на определенный срок, поскольку Жилищный кодекс Российской Федерации предусматривает сохранение такого права на основании решения суда.

Для сохранения права пользования жилым помещением на определенный срок необходимы два условия:

1) отсутствие у бывшего члена семьи собственника жилого помещения оснований для приобретения или осуществления права пользования иным жилым помещением (т. е. у бывшего члена семьи собственника не должно иметься другого жилого помещения в собственности, на условиях договора социального и иного найма и т. д.);

2) отсутствие у бывшего члена семьи собственника жилого помещения возможности обеспечить себя иным жилым помещением (купить квартиру, заключить договор найма жилого помещения и др.) по причине недостаточности средств или в силу других заслуживающих внимания обстоятельств (состояние здоровья, нетрудоспособность по возрасту или состоянию здоровья, наличие нетрудоспособных иждивенцев, потеря работы, учеба и т. п.).

Верховный Суд Российской Федерации указывает, что решать вопрос о сохранении права пользования жилым помещением на определенный срок следует не только по встречному иску ответчиков, но и по их заявлению (возражению на заявленный иск) об отсутствии у них другого жилого помещения и отсутствии возможности его приобрести в связи с особенностями материального положения.

А как быть, если жилье у ответчика есть, но в другой местности? Решение должно приниматься исходя из конкретных обстоятельств дела и того, насколько быстро ответчик может сменить место жительства без существенного ущерба для себя.

Относительно срока, на который за бывшим членом семьи собственника жилого помещения сохраняется право пользования жилым помещением, Верховный Суд Российской Федерации в постановлении от 2 июля 2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации» разъяснил, что при установлении определенного срока следует исходить из принципа разумности и справедливости, конкретных обстоятельств дела, материального положения бывшего члена семьи собственника жилого помещения, возможности проживания в одном жилом помещении.

Анализ судебной практики показывает, что, как правило, право пользования жилым помещением предоставляется на срок до одного года<sup>1</sup>.

Возникает вопрос: возможно ли продление этого срока? Ответ на этот вопрос был дан в Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2005 года, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 23 ноября 2005 г. В нем отмечалось, что ст. 31 ЖК РФ не содержит запрета на обращение в суд за продлением установленного решением суда срока, на который за бывшим членом семьи собственника жилого помещения может быть сохранено право пользования жилым помещением.

Участвуя в судебном заседании, прокурору следует выяснять и обстоятельства, связанные с наличием либо отсутствием оснований для удовлетворения требования бывшего члена семьи собственника жилого помещения об обеспечении его иным жилым помещением.

Для этого необходимо установить, может ли быть возложена на собственника жилого помещения обязанность выплачивать алименты в пользу бывшего члена своей семьи. Круг алиментобязанных лиц, основания возникновения алиментных обязательств определены Семейным кодексом Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Моск. гор. суда от 26 мая 2016 г. по делу № 33-20452/2016 // Там же.

Верховный Суд Российской Федерации рекомендует учитывать при этом продолжительность состояния супругов в браке; длительность совместного проживания собственника жилого помещения и бывшего члена его семьи; возраст; состояние здоровья, материальное положение сторон; период времени, в течение которого собственник жилого помещения исполнял и будет обязан исполнять алиментные обязательства в пользу бывшего члена своей семьи; наличие у собственника жилого помещения денежных средств для приобретения другого жилого помещения бывшему члену своей семьи; наличие у собственника жилого помещения помимо жилого помещения, в котором он проживал с бывшим членом своей семьи, иных жилых помещений в собственности, одно из которых может быть предоставлено для проживания бывшему члену семьи, и т. п.

При этом Верховный Суд Российской Федерации исходит из того, что при удовлетворении требования об обеспечении бывшего члена семьи собственника жилого помещения жилым помещением суд должен определить, на каком праве будет предоставлено жилое помещение, срок исполнения такой обязанности, минимальный размер предоставляемого жилого помещения и его основные характеристики. С согласия бывшего члена семьи собственника жилого помещения предоставляемое ему собственником другое жилое помещение может находиться и в другом населенном пункте. Эти положения должны быть отражены и в заключении прокурора.

Исходя из конкретных обстоятельств дела и принципа разумности и справедливости на собственника может быть возложена обязанность не только по приобретению для бывшего члена семьи жилого помещения, но и по обеспечению его жилым помещением на праве найма или безвозмездного пользования.

Согласно ч. 5 ст. 31 ЖК РФ до истечения срока право пользования жилым помещением бывшего члена семьи собственника прекращается одновременно с прекращением права собственности на жилое помещение этого собственника или если отпали обстоятельства, послужившие основанием для сохранения такого права, на основании решения суда.

Если бывший член семьи собственника жилого помещения не освобождает жилое помещение, новый собственник этого жилого помещения вправе требовать его выселения из данного жилого помещения в судебном порядке (ч. 5 ст. 31 ЖК РФ).

Указанное положение закона стимулирует собственников продавать жилое помещение, обремененное правом пользования бывшим членом семьи, с тем именно, чтобы избавиться от указанного обременения. В большинстве случаев такие иски удовлетворяются с аргументацией, что переход права собственности является основанием для прекращения права пользования жилым помещением бывшим членом семьи прежнего собственника, при этом отсутствие у бывшего члена семьи прежнего собственника иного жилого помещения в собственности и тяжелое материальное положение не могут служить основанием для сохранения такого права даже временно.

Однако имеется и другая практика, прежде всего направленная на защиту прав несовершеннолетних детей, оказавшихся в положении членов семьи (бывших членов семьи) прежнего собственника жилого помещения.

Так, истец, новый собственник квартиры, обратился в суд с иском о прекращении права пользования жилым помещением, выселении и снятии с регистрационного учета к бывшим членам семьи одного из прежних собственников — его бывшей жене и несовершеннолетней дочери. Суд первой инстанции удовлетворил исковые требования в отношении бывшей жены, но отказал в удовлетворении требований к дочери. Суд апелляционной инстанции отменил решение суда первой инстанции в части сохранения права за дочерью и принял решение о прекращении права пользования квартирой и выселении не только бывшей жены, но и несовершеннолетней дочери. Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации отменила апелляционное определение, указав, что квартира ранее принадлежала отцу ребенка и его родителям. После расторжения брака собственники продали квартиру, проигнорировав права и охраняемые законом интересы ребенка. Такая сделка не соответствует закону, следовательно, исходя из позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 8 июня 2010 г. № 13-П, право пользования квартирой за несовершеннолетней дочерью прежнего собственника квартиры должно быть сохранено<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 16 апр. 2013 г. № 4-КГ13-2 // Там же.

Другим примером является апелляционное определение Нижегородского областного суда от 28 февраля 2017 г. по делу № 33-2264/2017. Квартира находилась в единоличной собственности отца ребенка, после развода с женой он подарил квартиру своей матери, та обратилась в суд с иском о прекращении права пользования и выселении бывшей жены сына и его ребенка, ссылаясь на положения ч. 5 ст. 31 ЖК РФ и ч. 2 ст. 292 ГК РФ. Суд первой инстанции иск удовлетворил, но сохранил право пользования жилым помещением за ответчиками до совершеннолетия ребенка. Истец обжаловал данное решение суда. Суд апелляционной инстанции оставил вынесенное решение без изменений, указав, что действия отца ребенка по передаче в дар своей матери права собственности на спорную квартиру осуществлялись исключительно для того, чтобы прекратить право пользования жилым помещением несовершеннолетнего ребенка, такие действия следует расценивать как злоупотребление правом со стороны отца ребенка и его близкого родственника<sup>1</sup>.

Необходимо остановиться на прекращении права пользования жилым помещением и выселении несовершеннолетних, когда они оказываются бывшими членами семьи собственника жилого помещения. Как уже отмечалось, несовершеннолетние дети не могут быть признаны бывшими членами семьи своих родителей. Но нередко возникают ситуации, когда выселения детей как бывших членов своей семьи требуют бабушки, дедушки и другие родственники, являющиеся собственниками жилых помещений. Причем часто оказывается, что несовершеннолетние вселяются в жилые помещения без согласия собственников. В этих случаях при решении вопроса о возможности признания несовершеннолетнего прекратившим право пользования жилым помещением необходимо установить следующие обстоятельства:

- 1) являлся ли несовершеннолетний когда-либо членом семьи собственника жилого помещения;
- 2) имело ли место вселение несовершеннолетнего в спорное жилое помещение или он был только зарегистрирован в нем;
- 3) сохраняет ли право пользования жилым помещением один из родителей несовершеннолетнего;

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Нижегород. обл. суда от 28 февр. 2017 г. по делу № 33-2264/2017 // Там же.

4) имеется ли у родителей несовершеннолетнего или у него самого другое жилое помещение и т. д.

Если несовершеннолетний фактически проживает в спорном жилом помещении, у его родителей и его самого нет другого жилого помещения, куда может быть вселен несовершеннолетний, за ним сохраняется право пользования жилым помещением на определенный срок. При определении продолжительности такого срока суду следует исходить из принципа разумности и справедливости, конкретных обстоятельств дела. По сложившейся судебной практике этот срок может предоставляться до совершеннолетия ребенка.

При сохранении права пользования жилым помещением за несовершеннолетним ребенком на определенный срок сохраняется право пользования этим жилым помещением и за его родителем, с которым ребенок оставлен проживать после расторжения брака между родителями. Это мотивируется тем, что родитель должен иметь возможность совместного проживания с ребенком для осуществления своих функций по его воспитанию и содержанию.

Истица — собственник жилого помещения (бабушка ребенка) обратилась в суд с иском к бывшей невестке о прекращении права пользования жилым помещением и выселении ее из квартиры. Брак между невесткой и сыном истицы расторгнут, ответчики перестали быть членами семьи собственника жилого помещения. Решением суда первой инстанции иск удовлетворен, апелляционным определением решение суда первой инстанции оставлено без изменения. Верховный Суд Российской Федерации, рассмотрев дело по жалобе ответчицы, отменил решение и апелляционное определение с направлением дела на новое рассмотрение.

Разрешая спор, суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу о том, что законных оснований для сохранения за ответчицей и ее ребенком права пользования спорным жилым помещением не имеется, поскольку после расторжения брака с сыном истицы они перестали быть членами семьи собственника. Верховный Суд указал, что признание ответчиков утратившими право пользования спорным жилым помещением является существенным нарушением прав несовершеннолетнего сына ответчицы на совместное проживание с матерью, которое определено при расторжении брака. Спорная квартира является един-

ственным местом жительства несовершеннолетнего, который в силу возраста лишен возможности самостоятельно определить свое место жительства и не может проживать самостоятельно без законного представителя. Ответчица иного жилого помещения не имеет, как и несовершеннолетний ребенок, в связи с чем выселение ответчицы не позволит ей осуществлять ежедневную заботу, попечение, воспитание ребенка, которые невозможны при раздельном проживании, а их материальное положение не позволяет обеспечить себя иным жилым помещением. При таких обстоятельствах Верховный Суд Российской Федерации счел, что правовых оснований для удовлетворения требований истицы и выселения ответчицы без сохранения за ней права пользования жилым помещением на определенных срок не имелось<sup>1</sup>.

В то же время если несовершеннолетний по факту не вселялся в спорное жилое помещение, а только зарегистрирован в нем, то препятствий к признанию его и его законного представителя утратившими или не приобретшими право пользования жилым помещением не имеется.

Собственник жилого помещения (бабушка) обратилась с иском к ответчикам — бывшей невестке и несовершеннолетнему внуку о прекращении права пользования жилым помещением и снятии с регистрационного учета. Сын собственника — отец внука умер. Истица ссылалась на то, что фактически внук проживает по месту жительства матери в другом населенном пункте. Суд первой инстанции иск удовлетворил. Апелляционная инстанция (судебная коллегия по гражданским делам Московского городского суда) определением от 20 марта 2015 г. решение отменила и вынесла новое об отказе в иске. Верховный Суд Российской Федерации апелляционное определение отменил, оставив в силе решение суда первой инстанции, при этом указал, что апелляционная инстанция ошибочно исходила из того, что внук истицы является несовершеннолетним, не может самостоятельно реализовать свое право на проживание в спорном жилом помещении, а проживание ребенка с одним из родителей в другом жилом помещении не может служить основанием для прекращения за ним права пользования

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 24 февр. 2015 г. № 77-КГ14-11 // Там же.

жилым помещением, в котором имел право на жилую площадь один из его родителей.

Верховный Суд Российской Федерации счел, что такое толкование закона неверно. Следует учитывать тот факт, что ребенок в квартиру не вселялся и в ней не жил, был зарегистрирован отцом без согласия истицы. Право пользования жилым помещением отца прекращено в связи со смертью, а мать ребенка в квартиру никогда не вселялась. Родство с бабушкой и регистрация без вселения не могут служить достаточным основанием для вывода о том, что внук был членом семьи собственника квартиры<sup>1</sup>.

После установления в ходе судебного следствия необходимых обстоятельств прокурор дает свое заключение по делу. Следует иметь в виду, что прокурор участвует в рассмотрении данной категории дел прежде всего из-за наличия требования о выселении, поэтому его задача — наиболее четко сформулировать свою позицию по указанному требованию, но также прокурор должен сформулировать свою позицию по всем иным требованиям, заявленным в ходе судебного разбирательства.

Возникает вопрос, можно ли удовлетворить требование о признании бывшего члена семьи собственника жилого помещения прекратившим право пользования жилым помещением и о выселении, если право пользования за бывшим членом семьи сохраняется на определенный срок, или в иске о выселении должно быть отказано. Судебная практика в этой части не устоялась. Верховный Суд Российской Федерации на уровне постановления Пленума своего мнения однозначно не сформулировал, поэтому наблюдаются существенные расхождения в формулировках решений судов, никак не оправдываемые конкретными обстоятельствами дела.

В некоторых случаях суды, сохранив за бывшим членом семьи собственника жилого помещения право пользования жилым помещением на неопределенный, причем очень не продолжительный срок, отказывают истцам во всех основных требованиях, включая прекращение права пользования жилым помещением и выселение.

Истица — собственник жилого помещения обратилась с иском к бывшему мужу, просила признать ответчика

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 22 дек. 2015 г. № 5-КГ15-190 // Там же.

утратившим право пользования квартирой, снять его с регистрационного учета и выселить из квартиры. Ответчик просил суд сохранить за ним право пользования квартирой на определенный срок. Суд первой инстанции удовлетворил иск о признании ответчика утратившим (прекратившим) право пользования жилым помещением и выселении со снятием с регистрационного учета, но сохранил за ним право пользования жилым помещением на два месяца. Суд апелляционной инстанции, не ставя под сомнение выводы суда первой инстанции о том, что ответчик является бывшим членом семьи собственника жилого помещения и не имеет оснований для сохранения за ним права пользования жилым помещением на неопределенный срок, между тем решение суда отменил в части признания ответчика утратившим право пользования жилым помещением, выселения и снятия с регистрационного учета, обосновывая это тем, что за ответчиком сохранено право временного пользования жилым помещением на два месяца и этот срок в дальнейшем может быть продлен<sup>1</sup>.

Такая позиция суда апелляционной инстанции представляется необоснованной, поскольку, отказав в удовлетворении иска о признании члена семьи собственника жилого помещения утратившим право пользования данным жилым помещением, у суда не было оснований для сохранения этого права на определенный срок.

В других случаях суды удовлетворяют иски о прекращении права пользования жилым помещением и выселении, при этом сохраняют право пользования жилым помещением на определенный срок.

Истица — собственник жилого помещения обратилась с иском к бывшему мужу о признании его прекратившим право пользования жилым помещением, выселении и снятии с регистрационного учета. Суд первой инстанции иск удовлетворил в полном объеме. Апелляционная инстанция решение изменила, сохранила за ответчиком право пользования жилым помещением на определенный срок. При этом сформулировала резолютивную часть апелляционного определения следующим образом: решение Басманного районного суда г. Москвы от 13 октября 2016 года в части

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение С.-Петерб. гор. суда от 18 февр. 2016 г. № 33-3469/2016 по делу № 2-6415/2015 // Там же.

выселения ответчика и снятия его с регистрационного учета изменить, сохранить за ответчиком право пользования жилым помещением по адресу: (указан адрес) сроком до 1 апреля 2017 года включительно. По истечении указанного срока выселить ответчика из жилого помещения по адресу: (указан адрес) и снять с регистрационного учета по данному адресу<sup>1</sup>.

Третий возможный вариант заключается в том, что суды выносят решение об удовлетворении иска о прекращении права пользования жилым помещением бывшим членом семьи собственника жилого помещения, сохраняя за ним право пользования данным жилым помещением на определенный срок, и отказывают при этом в иске о выселении<sup>2</sup>. Представляется, что именно эта позиция является наиболее правильной.

Суд должен установить, что оснований для сохранения бессрочного права пользования жилым помещением у бывшего члена семьи собственника жилого помещения нет, а следовательно, соответствующее исковое требование подлежит удовлетворению. Только это дает основания для решения вопроса о сохранении права пользования на определенный срок. Это трансформированное право, оно возникает именно тогда, когда прекращается бессрочное право пользования, а вот в удовлетворении требования о выселении в этой ситуации может быть отказано, поскольку основания для выселения возникают лишь при прекращении всякого права пользования. С требованием о выселении истец может снова обратиться в суд, если ответчик добровольно не покидает жилое помещение. В ходе судебного рассмотрения дела суд должен исходить из того, что бессрочное право пользования жилым помещением у ответчика прекращено, и не входит в новое обсуждение указанного вопроса. Ответчик же может просить о продлении срока пользования жилым помещением, ссылаясь на сохранение тех обстоятельств, в связи с которыми данный срок предоставлен.

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Моск. гор. суда от 2 февр. 2017 г. по делу № 33-3481/17 // Там же.

<sup>2</sup> Кассационное определение Моск. гор. суда от 20 дек. 2016 г. № 4г/2-14617/16 // Там же.

*Л. А. ЧЕРНЫШЕВА,  
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин,  
кандидат юридических наук, доцент*

**ВЫЯВЛЕНИЕ ПРОКУРОРОМ НАРУШЕНИЙ  
ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА  
(п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ)**

Российское трудовое законодательство гарантирует защиту прав работника при расторжении с ним трудового договора по инициативе работодателя. К таким гарантиям можно отнести:

1) определенный Трудовым кодексом Российской Федерации (ТК РФ) исчерпывающий перечень оснований расторжения трудового договора по инициативе работодателя.

Данная гарантия предусмотрена ч. 1 ст. 6 ТК РФ, согласно которой порядок расторжения трудового договора и порядок наложения дисциплинарного взыскания, в том числе в виде увольнения, устанавливается федеральными законами и иными нормативными правовыми актами. Принятие этих нормативных правовых актов относится к ведению федеральных органов государственной власти в сфере трудовых отношений и иных отношений, непосредственно с ними связанных.

Типичным нарушением трудового законодательства со стороны работодателей являются случаи, когда в принимаемых локальных нормативных актах (например, правилах внутреннего распорядка) или актах социального партнерства (например, коллективном договоре) ими устанавливаются дополнительные основания увольнения работников за однократное грубое нарушение трудовых обязанностей.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 38 постановления от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Трудового кодекса Российской Федерации» подчеркивает, что перечень оснований для увольнения работника по п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ (однократное грубое нарушение работником трудовых обязанностей) является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит;

2) запрет на увольнение работника по инициативе работодателя (за исключением случаев ликвидации организации или прекращения деятельности индивидуальным

предпринимателем) в период временной нетрудоспособности работника или пребывания его в отпуске (ч. 6 ст. 81 ТК РФ). В данном случае необходимо понимать, что нарушению данных гарантий работодателем должно корреспондировать законное основание отсутствия работника в момент увольнения. Так, не будет являться нарушением со стороны работодателя увольнение по своей инициативе отсутствующего работника, если последний самовольно ушел в отпуск или отгул, т. е. отказался от выполнения своей трудовой функции, например в случае самозащиты, без соблюдения установленной ТК РФ процедуры;

3) запрет на увольнение по инициативе работодателя (за исключением случаев ликвидации организации или прекращения деятельности индивидуальным предпринимателем) беременной женщины (ч. 1 ст. 261 ТК РФ). Аналогичная гарантия устанавливается также для женщин-руководителей (глава 43 ТК РФ), женщин-спортсменов, женщин-тренеров (глава 54.1 ТК РФ) и др.

Беременность женщины подтверждается медицинским заключением, выданным в установленном порядке<sup>1</sup>. Однако Верховный Суд Российской Федерации отмечает, что отсутствие у работодателя сведений о беременности не является основанием для отказа в удовлетворении иска о восстановлении на работе<sup>2</sup>;

4) возможность расторжения трудового договора по инициативе работодателя с работником, не достигшим возраста восемнадцати лет, допускается в случае соблюдения не только общего порядка увольнения, но и особенностей этой процедуры (ст. 269 ТК РФ). Указанная статья устанавливает обязательность получения работодателем согласия на увольнение работника, не достигшего возраста восемнадцати лет, государственной инспекции труда и комиссии

---

<sup>1</sup> Об утверждении Порядка выдачи медицинскими организациями справок и медицинских заключений : приказ Минздравсоцразвития России от 2 мая 2012 г. № 441н.

<sup>2</sup> О применении законодательства, регулирующего труд женщин, лиц с семейными обязанностями и несовершеннолетних : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 28 янв. 2014 г. № 1. П. 25. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

по делам несовершеннолетних по месту жительства такого работника.

При увольнении работника по п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ (однократное грубое нарушение работником трудовых обязанностей) работодатель должен соблюдать порядок увольнения. В случае если работник обратится в суд, оспаривая правомерность увольнения, доказывать факт однократного грубого нарушения работником трудовых обязанностей будет работодатель.

Остановимся на некоторых особенностях увольнения работника за однократное грубое нарушение трудовых обязанностей.

*При расторжении с работником трудового договора в соответствии с подп. «а» п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ* (за прогул) необходимо учитывать, что увольнение по этому основанию возможно, если работник отсутствовал:

- на рабочем месте;
- без уважительной причины;
- определенный период времени.

Определение места работы работника является обязательным условием трудового договора (ч. 2 ст. 57 ТК РФ). Уточнение рабочего места работника законодатель относит к дополнительным условиям (ч. 4 ст. 57 ТК РФ). Поэтому информация об уточнении рабочего места работника в трудовом договоре может отсутствовать. Понятие рабочего места дается в ст. 209 ТК РФ, согласно которой под рабочим местом понимается место, где работник должен находиться или куда ему необходимо явиться в связи с его работой и которое прямо или косвенно находится под контролем работодателя. Таким образом, в случае отсутствия в трудовом договоре уточнения рабочего места работника под рабочим местом будет подразумеваться сам работодатель и его местонахождение либо обособленное структурное подразделение организации и его местонахождение.

Перечня неуважительных причин отсутствия работника на рабочем месте трудовое законодательство не содержит. Судебная практика показывает, что бремя доказывания уважительности причины отсутствия на рабочем месте лежит на работнике.

Так, согласно апелляционному определению Московского городского суда В. обратился в суд, оспаривая увольнение за прогул. В своем заявлении В. указал, что он отсутствовал на рабочем месте по уважительной причине — в связи с необходимостью обратиться в медицинское учреждение по поводу болезни ребенка. Его отсутствие на работе было согласовано с непосредственным руководителем. Свободный от работы день использован в счет ранее не отгулянного дня отпуска. Факт отсутствия В. на рабочем месте в течение всего рабочего дня и неисполнения им своих трудовых обязанностей подтверждается письменными материалами дела: пояснительными записками, данными системы контроля и управления доступом в помещение (СКУД), сведениями, указанными в таблице учета рабочего времени. В связи с непредставлением истцом доказательств уважительности причины невыхода на работу работодатель признал отсутствие истца на рабочем месте прогулом и издал приказ о привлечении В. к дисциплинарной ответственности и об увольнении.

Рассмотрев заявленные требования о восстановлении на работе, суд пришел к выводу о том, что требования В. подлежат отклонению, и указал, что в судебном заседании был достоверно установлен факт отсутствия В. на рабочем месте в течение рабочего дня без уважительной причины. Доказательств, опровергающих данные, подтверждающие факт нарушения истцом трудовой дисциплины, либо указывающих на наличие оснований для освобождения от дисциплинарной ответственности В., предоставлено не было<sup>1</sup>.

Отсутствие работника на рабочем месте можно подразделить на отсутствие на рабочем месте в течение всего рабочего дня (смены) независимо от его (ее) продолжительности и отсутствие на рабочем месте более четырех часов подряд.

К прогулу также относят:

оставление рабочего места без уважительной причины без предупреждения работодателя;

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Моск. гор. суда от 8 нояб. 2016 г. по делу № 33-43581/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

оставление рабочего места без уважительной причины до истечения двухнедельного срока предупреждения об увольнении, предусмотренного ст. 80 ТК РФ;

оставление рабочего места без уважительной причины до истечения срока трудового договора (в случае заключения срочного трудового договора — ст. 79 ТК РФ);

самовольное использование отгулов или самовольный уход в отпуск, кроме случаев, когда работодатель отказал работнику в использовании таких дней, при этом их предоставление не зависело от усмотрения работодателя (например, предоставление дня отдыха донору — ст. 186 ТК РФ), и т. д.

Как уже отмечалось, при увольнении работника за прогул работодатель обязан собрать доказательства отсутствия работника на рабочем месте и правильно оформить увольнение. К таким доказательствам можно отнести: документы (докладные записки, табель учета рабочего времени, объяснительную записку, акт об отсутствии на рабочем месте, материалы служебной проверки и др.); свидетельские показания; видеозаписи и др.

*При увольнении работника в соответствии с подп. «б» п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ* (появление работника на работе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения) необходимо учитывать, что он должен находиться в состоянии опьянения именно в рабочее время:

в месте выполнения им своих трудовых обязанностей, предусмотренных трудовым договором;

не на своем рабочем месте, но на территории организации-работодателя;

не на своем рабочем месте, но на территории объекта, где по поручению работодателя должен выполнять свою трудовую функцию.

Факт нахождения работника в состоянии опьянения может быть установлен как медицинским заключением, так и без медицинского заключения. Исключение — работники, которые в соответствии с законодательством должны проходить медицинское обследование в обязательном порядке (например, водители).

Порядок проведения медицинского освидетельствования установлен Министерством здравоохранения Российской

Федерации<sup>1</sup>. Цель освидетельствования — установление наличия или отсутствия состояния опьянения.

Освидетельствование включает в себя: осмотры врачами-специалистами; инструментальное исследование; лабораторные исследования.

Основанием для медицинского освидетельствования работника, который появился на работе с признаками опьянения, является направление работодателя.

Работник может отказаться от медицинского освидетельствования, если иное не предусмотрено законом. В случае отказа работника от медицинского освидетельствования доказательством нахождения работника в состоянии опьянения может служить соответствующий акт, составленный работодателем. Акт составляется в свободной форме. В нем должны быть отражены: признаки опьянения; дата, время и место составления акта; фамилии, имена, отчества и должности лиц, подписавших акт.

К клиническим признакам опьянения Приказом Минздрава России отнесены:

изменение психической деятельности (неадекватность поведения, заторможенность, сонливость, эмоциональная неустойчивость и др.);

изменение вегетативно-сосудистых реакций (бледность, сухость кожных покровов, учащение и замедление дыхания, сужение и расширение зрачков и др.);

нарушение двигательной сферы (пошатывание, неустойчивость в позе Ромберга, тремор век, рук, нарушения речи и др.)<sup>2</sup>.

В соответствии со ст. 76 ТК РФ работодатель обязан отстранить работника от работы. Однако факт неотстранения работника от работы не может повлечь за собой признание увольнения неправомерным. Необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что ТК РФ определяет именно опьянение работника как состояние, при котором данное увольнение будет правомерным.

---

<sup>1</sup> О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического) : приказ Минздрава России от 18 дек. 2015 г. № 933н.

<sup>2</sup> Там же.

Так, согласно апелляционному определению Приморского краевого суда работница была уволена в соответствии с подп. «б» п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ. В протоколе медицинского освидетельствования был установлен факт употребления алкоголя, но признаки опьянения выявлены не были. Суд пришел к выводу, что увольнение неправомерно<sup>1</sup>.

*При увольнении работника в соответствии с подп. «в» п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ* (разглашение охраняемой законом тайны) следует учитывать, что законодатель в норме права называет государственную, коммерческую, служебную и иную тайну, т. е. перечень тайн является открытым. Кроме того, к охраняемым сведениям он относит и персональные данные иных работников. Обязательным условием является то, что тайна стала известна работнику в связи с исполнением им своих трудовых обязанностей. Верховный Суд Российской Федерации отметил, что при оспаривании работником увольнения по основаниям, изложенным в подп. «в» п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ, работодатель обязан представить доказательства того, что сведения, которые работник разгласил, относятся к охраняемой законом тайне; стали известны ему в связи с выполнением им своих трудовых обязанностей; а также что работник брал на себя обязательство их не разглашать<sup>2</sup>.

Таким образом, увольнение будет правомерным в том случае, если: в должностные обязанности работника входит сохранность определенной законом тайны; трудовым договором определен вид тайны (тайн), за которую он отвечает; в случае необходимости ему оформлен допуск к такой тайне; есть распорядительный акт работодателя (например, приказ) о возложении на работника обязанности по сохранности тайны и работник ознакомлен с этим актом; есть доказательства, подтверждающие факт разглашения тайны, ставшей известной работнику при выполнении трудовых обязанностей; есть доказательства, которые свидетель-

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Примор. краевого суда от 9 июля 2015 г. по делу № 33-5668. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 17 марта 2004 г. № 2. П. 43 // Там же.

ствуют, что разглашенные работником сведения законодатель относит к государственной, коммерческой, служебной тайне или к персональным данным работника.

Так, Московский городской суд, проверяя законность увольнения работника, определил, что работодатель установил факт распространения системным менеджером информации о повышении заработной платы некоторым сотрудникам организации. В результате распространения этой информации в организации возник конфликт. Доказательством распространения информации являлся тот факт, что открытого доступа к данной информации не было, поэтому получить ее мог только системный администратор в программе 1С, к которой он имел доступ. Исследовав доказательства по делу, суд пришел к выводу о правомерности увольнения<sup>1</sup>.

*При увольнении работника в соответствии с подп. «г» п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ* (совершение по месту работы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного его уничтожения или повреждения, установленных вступившим в законную силу приговором суда либо постановлением судьи, органа, должностного лица, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях) необходимо учитывать, что принадлежность похищенного имущества правового значения не имеет, т. е. имущество может находиться в собственности работодателя, может принадлежать работникам либо третьим лицам.

Необходимо установить:

факт совершения работником хищения по месту работы; наличие вступившего в законную силу приговора суда или постановления судьи, органа, должностного лица, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

*При увольнении работника в соответствии с подп. «д» п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ* (установленное комиссией по охране труда или уполномоченным по охране труда нарушение работником требований охраны труда, если это нарушение повлекло

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Моск. гор. суда от 14 июня 2016 г. по делу № 33-22766/2016 // Там же.

за собой тяжкие последствия (несчастный случай на производстве, авария, катастрофа) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий) работодатель должен доказать в случае наступления тяжких последствий, что они явились результатом нарушения работником правил охраны труда либо могли наступить по этой же причине.

Факт нарушения должен быть установлен комиссией по охране труда или уполномоченным лицом по охране труда. Порядок создания комиссии по охране труда или назначения уполномоченного лица по охране труда предусмотрен ст. 218 ТК РФ.

Общие положения о правилах по охране труда установлены ст.ст. 219—231 ТК РФ, кроме того, работодатель обязан принять свои правила охраны труда, не противоречащие требованиям трудового законодательства. С принятыми работодателем правилами работник должен быть ознакомлен под подпись. Более того, работодатель обязан разработать инструкцию по охране труда, провести предусмотренные законодательством инструктажи; обучить работника правилам охраны труда и проверить эти знания<sup>1</sup>. Только при наличии всех вышеперечисленных условий увольнение по данному основанию можно признать правомерным.

Учитывая, что ст. 192 ТК РФ относит к основаниям увольнения, перечисленным в п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ, дисциплинарные нарушения, работодателю, кроме всего прочего, необходимо соблюдать правила наложения дисциплинарного взыскания, предусмотренные ст.ст. 192—194 ТК РФ (сроки наложения взыскания, затребование с работника письменного объяснения, издание приказа о наложении дисциплинарного взыскания, объявление данного приказа работнику под подпись в течение трех рабочих дней).

---

<sup>1</sup> Об утверждении Порядка обучения по охране труда и проверки знаний требований охраны труда работников организаций : постановление Минтруда России, Минобразования России от 13 янв. 2003 г. № 1/29.

***Э. Р. ИСЛАМОВА,  
доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора  
в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел,  
кандидат юридических наук***

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЛИЦ  
К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КАДАСТРОВОМ УЧЕТЕ  
НЕДВИЖИМОГО ИМУЩЕСТВА И КАДАСТРОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

В числе основных направлений государственной политики использования земельного фонда в Российской Федерации названы:

обеспечение гарантий прав на землю и защита прав и законных интересов правообладателей земельных участков;

совершенствование порядка образования земельных участков;

совершенствование порядка предоставления государственных услуг в области земельных отношений<sup>1</sup>.

Отдельные исследователи отмечают, что в настоящее время на территории государства в отношении 30 млн земельных участков суммарной площадью, превышающей 60 % земельного фонда страны, отсутствует точное описание границ. Такая ситуация не может не вызывать затруднений для правообладателей объектов недвижимости при совершении с ними сделок, в случаях изъятия участков для государственных или муниципальных нужд, а также при возникновении конфликтов между правообладателями смежных участков<sup>2</sup>. Несомненно, имеется необходимость упорядочить границы земельных участков.

Совершенно обоснованно в качестве основной причины совершения противоправных деяний в сфере землепользования указываются незавершенность и длительность про-

---

<sup>1</sup> Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012—2020 годы : утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р.

<sup>2</sup> Липски С. А. Комплексные кадастровые работы как необходимый шаг по упорядочению отношений в сфере недвижимости // Правовые вопросы недвижимости. 2015. № 1. С. 25—28.

цедур по установлению границ и постановке на кадастровый учет земель<sup>1</sup>.

Значительную роль в упорядочении границ земель играет деятельность по государственному кадастровому учету недвижимого имущества и кадастровая деятельность.

Важной правовой мерой, направленной на предупреждение и пресечение нарушений законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности, является административная ответственность, предусмотренная ст. 14.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) (введена в действие Федеральным законом от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ).

Исключительным правом возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 14.35 КоАП РФ, наделен прокурор.

Согласно данным судебной статистики, в 2016 году было рассмотрено 587 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.35 КоАП РФ (в 2015 — 1 099); подвергнуто наказанию 498 лиц (в 2015 — 933), из них: 2 юридических лица (в 2015 — 1), 496 должностных лиц (в 2015 — 932); назначено наказание в виде предупреждения 313 лицам (в 2015 — 689), в виде штрафа — 180 лицам (в 2015 — 243), в виде дисквалификации — 5 лицам

---

<sup>1</sup> Батуев А. Р., Перекальский В. В., Бочарова А. А. Методические и технологические вопросы осуществления кадастровой деятельности на землях лесного фонда // Известия высших учебных заведений. Геодезия и аэрофотосъемка. 2013. № 4. С. 142—145 ; Дицевич Я. Б., Исламова Э. Р. О совершенствовании законодательства и правоприменительной практики в сфере охраны земель лесного фонда // Теория и практика общественного развития. 2015. № 21. С. 112—115 ; Овчинникова А. Г. О зарождении, развитии и последствиях процесса накопления ошибочных сведений в ГКН // Кадастр недвижимости. 2012. № 4(29). С. 80—85 ; Асаул А. Н., Асаул М. А., Заварин Д. А. Особенности постановки на государственный кадастровый учет земельного участка // Таврический научный обозреватель. 2015. № 5-1. С. 107—115 ; Бочарова А. А. Постановка на государственный кадастровый учет земель лесного фонда: проблемы и решения // Вестник СГУГиТ (Сибирского государственного университета геосистем и технологий). 2012. № 17-1. С. 88—93.

(в 2015 — 1), наложено штрафов на сумму 4 289 000 рублей (в 2015 — 1 707 000)<sup>1</sup>.

Несмотря на рост числа нарушений законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности и имеющиеся проблемы их квалификации (например, вызывает затруднение определение объективной стороны правонарушения), практика применения ст. 14.35 КоАП РФ недостаточно изучена.

Так, отдельными авторами рассматривались общие вопросы ответственности кадастровых инженеров<sup>2</sup>. Однако подробный анализ рассматриваемого состава административного правонарушения не производился. Методические рекомендации для прокуроров по выявлению указанных правонарушений и возбуждению по ним дел об административных правонарушениях отсутствуют. На практике возникают проблемы как при возбуждении таких дел прокурорами, так и при их рассмотрении судами, что вызывает необходимость детального изучения названного состава.

Особую значимость, обусловленную распространенностью рассматриваемого вида правонарушений, имеет разрешение вопросов, связанных с применением к кадастровым инженерам ответственности, предусмотренной ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ.

Одним из основных при возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ, является вопрос о наличии признаков объективной стороны правонарушения, которую могут составлять действия (если они не содержат уголовно наказуемого деяния):

по внесению кадастровым инженером заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории;

---

<sup>1</sup> Данные судебной статистики // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации : сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 10.05.2017).

<sup>2</sup> Овчинникова Н. Г., Шумкова Е. С. Ответственность кадастрового инженера в сфере земельно-имущественных отношений // Экономика и экология территориальных образований. 2015. № 3. С. 36—38 ; Батурина Н. И. Ответственность за нарушение земельного законодательства: современное состояние и перспективы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. № 4(35). С. 32—36.

либо подлогу кадастровым инженером документов, на основании которых были подготовлены межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карта-план территории.

На практике возникает необходимость разграничивать указанный состав административного правонарушения с составом преступления, ответственность за которое предусмотрена ст. 170.2 УК РФ, в случае внесения кадастровым инженером заведомо ложных сведений в межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карту-план территории или подлога документов, на основании которых были подготовлены межевой план, технический план, акт обследования, проект межевания земельного участка или земельных участков либо карта-план территории. При этом как преступление указанные действия будут квалифицированы, если они причинили крупный либо особо крупный ущерб гражданам, организациям или государству<sup>1</sup>.

Наиболее распространены правонарушения, связанные с внесением ложных сведений в межевой план земельного участка.

Так, 17 мая 2010 г. между ООО <...> и С. заключен договор подряда на проведение подготовительных, сопутствующих и кадастровых работ в отношении земельного участка, расположенного в Туапсинском районе Краснодарского края, площадью 800 м<sup>2</sup>. На основании данного договора 11 июня 2010 г. был подготовлен межевой план указанного участка, в который были внесены заведомо ложные сведения, в результате чего площадь земельного участка увеличилась на 187 м<sup>2</sup> и составила 987 м<sup>2</sup>. Соответствующий межевой план был подписан генеральным директором Общества М., который впоследствии судом и был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Крупным ущербом признается ущерб в сумме, превышающей два миллиона двести пятьдесят тысяч рублей, а особо крупным — девять миллионов рублей.

<sup>2</sup> Постановление Верховного Суда Рос. Федерации от 14 февр. 2012 г. № 18-АД12-1 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: [http:// sudact.ru](http://sudact.ru) (дата обращения: 15.04.2017).

Приведем еще один пример. Прокуратурой Советского района города Казани по результатам проверки обращения директора филиала ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» по Республике Татарстан возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ, в связи с тем, что установлен факт внесения кадастровым инженером Б. в межевой план исправления кадастровой ошибки в сведениях о земельных участках, заключающейся якобы в том, что фактические границы данных земельных участков не соответствуют границам, указанным в государственном кадастре недвижимости. Таким образом, Б. в межевой план внесены недостоверные сведения о наличии кадастровой ошибки в сведениях о границах земельных участков, а именно, что вышеуказанные земельные участки якобы не имеют общих границ с земельным участком с кадастровым номером<sup>1</sup>.

Правильная квалификация действий виновных лиц невозможна без подробного анализа положений Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» (до внесения изменений Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 361-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» именовался «О государственном кадастре недвижимости»), Земельного и Градостроительного кодексов Российской Федерации, приказа Минэкономразвития России от 21 ноября 2016 г. № 735 «Об установлении примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков и признании утратившими силу некоторых приказов Минэкономразвития России».

В постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении обязательно отражаются нарушенные положения вышеперечисленных нормативных правовых актов.

---

<sup>1</sup> Постановление Верховного суда Республики Татарстан от 16 февр. 2016 г. № 4а-2124м/2016 // Там же.

Так, возбуждая дело об административном правонарушении, прокурор установил, что Ф., являясь директором и кадастровым инженером ООО <...>, при осуществлении кадастровых работ, выполнении схемы земельного участка и межевого плана, нарушила требования ст.ст. 7, 10, 22, 38, 45 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»: при выполнении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане не внесла необходимые сведения о наличии водного объекта с указанием береговой полосы; при выполнении межевого плана не выполнила мероприятие по согласованию границ земельного участка с лицами, права которых могли быть затронуты при проведении межевания, кроме того, эти лица не уведомлялись об осуществлении кадастровых работ. Указанные нарушения повлекли незаконную постановку на кадастровый учет земельного участка, сведения о котором имелись в государственном кадастре недвижимости как о ранее учтенном объекте недвижимости. С учетом обстоятельств дела, подтвержденных необходимыми доказательствами, Ф. была обоснованно привлечена к административной ответственности<sup>1</sup>.

Административная ответственность наступает не только за несоблюдение требований Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности», но и отдельных положений Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Например, К. на основании постановления прокурора мировым судьей привлечен к административной ответственности, предусмотренной ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ, в связи с нарушением пп. 9—11 ст. 13.1 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», в соответствии с которыми проект межевания земельного участка, утверждаемый решением собственника земельной доли или земельных долей, подлежит обязательному согласованию с участниками долевой собственности. Предметом согласования являются размер и местоположение границ

---

<sup>1</sup> Постановление Самар. обл. суда от 2 авг. 2013 г. № 4а-541/2013 // Там же.

выделяемого в счет земельной доли или земельных долей земельного участка.

К. изготовил проект межевания земельных участков, на основании которого М. был выделен земельный участок из земельного участка, находящегося в общей долевой собственности. Размер и местоположение границ выделяемого земельного участка были согласованы путем публикации сообщения в СМИ. Решением филиала ФГБУ «Федеральная кадастровая палата Росреестра» по Республике Татарстан осуществление государственного кадастрового учета земельного участка было приостановлено, поскольку одна из границ образуемого земельного участка пересекает одну из границ другого земельного участка, прошедшего государственный кадастровый учет. Затем К. изменил проект межевания, скорректировав границы земельного участка, чтобы ни одна из них не пересекала границы другого участка. К новому проекту он также приложил публикацию в том же номере газеты, однако местоположение границ выделяемого земельного участка фактически не было согласовано с другими владельцами. К. был привлечен к административной ответственности<sup>1</sup>.

Срок давности привлечения к административной ответственности по ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ в соответствии ч. 3 ст. 4.5 КоАП РФ составляет один год со дня совершения правонарушения.

Согласно разъяснениям, данным Верховным Судом Российской Федерации в постановлении Пленума от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», длящимся является такое административное правонарушение (действие или бездействие), которое выражается в длительном непрекращающемся невыполнении или ненадлежащем выполнении предусмотренных законом обязанностей. Анализ содержания ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ позволяет сделать вывод, что действия по внесению кадастровым инженером заведомо ложных сведений, а также подлогу документов не могут рассматриваться как длящееся административное правонару-

---

<sup>1</sup> Решение Алексеев. район. суда Республики Татарстан от 5 мая 2016 г. по делу № 12-40/2016 // Там же.

шение. Состав рассматриваемого правонарушения является оконченным с момента совершения неправомерных действий, т. е. с момента внесения ложных сведений либо подлога<sup>1</sup>. Между тем отдельными судами указанные разъяснения при разрешении дела не учитывались.

Например, 16 декабря 2013 г. прокуратурой Надеждинского района Приморского края в ходе проверки выявлено, что 25 января 2011 г. Х., являясь кадастровым инженером и осуществляя кадастровую деятельность в ООО <...>, подготовил межевой план земельного участка, в который внес заведомо ложные сведения, изменив при этом конфигурацию и местоположение земельного участка. С учетом позиции Верховного Суда Российской Федерации, указанной в постановлении Пленума от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», срок давности привлечения к административной ответственности, предусмотренный ч. 3 ст. 4.5 КоАП РФ, начал исчисляться с момента внесения кадастровым инженером ООО <...> Х. 25 января 2011 г. заведомо ложных сведений в межевой план. Таким образом, срок давности привлечения к административной ответственности по данному делу истек 25 января 2012 г. Однако решением мирового судьи от 27 января 2014 г. Х. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ, которое при пересмотре оставлено без изменения решением судьи Надеждинского районного суда от 17 марта 2014 г. Поскольку истечение срока давности привлечения к административной ответственности согласно п. 6 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении, Приморским краевым постановлением мирового судьи, вынесенное в отношении Х. по делу об административном правонарушении, обоснованно отменено и производство по делу прекращено<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Решение Свердлов. обл. суда от 15 нояб. 2016 г. № 72-1635/2016 // Там же.

<sup>2</sup> Постановление Примор. краевого суда от 31 окт. 2014 г. № 4а-854 // Там же ; Решение Шебекин. район. суда Белгород. обл. от 13 авг. 2014 г. № 12-66/2014 // Там же.

При отсутствии основания для возбуждения дела об административном правонарушении прокурор выносит определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении (ч. 5 ст. 28.1 КоАП РФ).

Так, М. обратилась в Мценскую межрайонную прокуратуру Орловской области с заявлением о привлечении к административной ответственности кадастрового инженера П. за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ, в котором указывала, что изготовленный им межевой план был выполнен с нарушением норм действующего законодательства, что повлекло вынесение Мценским районным судом Орловской области незаконного решения, нарушившего ее права и законные интересы. По результатам проведенной по заявлению М. проверки прокурором установлено, что в межевой план земельного участка кадастровым инженером П. сведения о размерах и площади земельного участка внесены на основании вынесенного ранее и вступившего в законную силу судебного решения. Указанные обстоятельства свидетельствуют об отсутствии в действиях П. состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ, законность определения Мценского межрайонного прокурора об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении подтверждена судом<sup>1</sup>.

Субъективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ, заключается в его умышленном совершении.

Так, Б. постановлением мирового судьи признан виновным в совершении административного правонарушения. По мнению мирового судьи, являясь кадастровым инженером, Б. при составлении межевого плана внес недостоверные сведения о наличии кадастровой ошибки в сведениях о границах земельного участка. Однако районный суд пришел к выводу о том, что в материалах дела не имеется доказательств наличия в действиях Б. умысла на внесение заведомо ложных сведений в межевой план. Кадастровые работы

---

<sup>1</sup> Постановление Орлов. обл. суда от 11 марта 2015 г. по делу № 4-А-35/2015 // Там же.

во исполнение договора подряда и согласование местоположения границ земельного участка его правообладателями, а также владельцем смежного участка осуществлены с соблюдением требований Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» и приказа Минэкономразвития России от 24 ноября 2008 г. № 412 «Об утверждении формы межевого плана и требований к его подготовке, примерной формы извещения о проведении собрания о согласовании местоположения границ земельных участков», вина Б. в совершении административного правонарушения, а именно во внесении заведомо ложных сведений в межевой план, не доказана. При таких обстоятельствах суд отменил постановление о привлечении Б. к административной ответственности<sup>1</sup>.

К аналогичному выводу пришел Владимирский областной суд, который, рассмотрев дело об административном правонарушении в отношении кадастрового инженера Ю., отметил, что в постановлении прокурора отсутствует указание на умышленное совершение Ю. административного правонарушения, из постановления также не следует, что Ю. заведомо было известно о ложности вносимых ею в межевой план сведений об отсутствии смежных земельных участков. Фактически в вину Ю. вменялось внесение в межевой план недостоверных сведений — непроведение полного анализа обстоятельств, при которых К. предоставлен земельный участок, непринятие мер к истребованию необходимых документов, свидетельствующих о наличии смежных земельных участков, а также мер для предотвращения совершения административного правонарушения. В материалах дела отсутствуют доказательства, бесспорно свидетельствующие о «заведомости» и, как следствие, наличии у Ю. умысла на внесение в межевой план ложных сведений об отсутствии смежных участков при проведении кадастровых работ на земельном участке<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Решение Совет. район. суда г. Казани Республики Татарстан от 12 окт. 2015 г. по делу № 12-1180/2015 // Там же.

<sup>2</sup> Решение Владимир. обл. суда от 30 июня 2016 г. № 4а-161/2016 // Там же.

Представляется, что проведенный анализ состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ, позволит избежать нарушений при вынесении прокурорами постановлений о возбуждении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ, и рассмотрении их судами.

***С. И. КОРЯЧЕНЦОВА,***  
***старший преподаватель кафедры прокурорского надзора***  
***и участия прокурора в рассмотрении уголовных,***  
***гражданских и арбитражных дел***

### **ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ**

Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 41) закреплено право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая в государственных и муниципальных организациях здравоохранения оказывается бесплатно за счет бюджетных средств, страховых взносов и иных поступлений.

Поскольку в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации координация вопросов здравоохранения относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, положения Конституции конкретизированы в федеральных и региональных законах. Основным законом, регулирующим отношения в сфере здравоохранения, является Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», цель которого — обеспечение функционирования механизма четкого выполнения возложенных полномочий органами власти всех уровней, ответственности медицинских организаций, гарантированности реализации прав граждан в сфере здравоохранения.

«Нормативные правовые акты в сфере здравоохранения разрозненны, ряд норм дублируют друг друга, а некоторые отношения в области медицины вообще не регулируются правом. Возникает необходимость в систематизации отрасли права в условиях активного развития законодательства в данной сфере, накопления нормативного материала, издан-

ного в разное время и регулирующего различные предметы отношений»<sup>1</sup>.

Развитие современного законодательства в сфере здравоохранения вызвано как внутренними факторами — растущим разнообразием общественной жизни, так и внешними — участием Российской Федерации в международных конвенциях, договорах, присоединение к которым включает в отечественную правовую систему новые социальные международно-правовые стандарты и нормы<sup>2</sup>.

Как отмечают ученые, для современного отечественного социального законодательства характерен отказ государства от регулирования отдельных общественных отношений, например в сфере здравоохранения, «что вовлекает их [социальные услуги] в процесс постепенной коммерциализации. Они становятся товаром. Этот процесс коммодификации социальных услуг направлен на повышение их качества. Тем не менее эта цель не всегда достигается»<sup>3</sup>.

За последние годы в стране сложилась неблагоприятная обстановка в отрасли здравоохранения: снизились качество и доступность медицинской помощи населению; увеличилось число заболеваний социально опасного характера; медико-демографическая ситуация характеризуется ростом смертности и снижением рождаемости, отрицательным естественным приростом населения<sup>4</sup>.

Прокуратура активно участвует в выявлении и устранении нарушений законодательства о здравоохранении, причин и условий их совершения. Проведенными проверками установлены многочисленные факты нарушения законодательства при оказании медицинской помощи, длительного простоя медицинского оборудования, осуществления ме-

---

<sup>1</sup> Хасанов Ф. З. Нормативно-правовое обеспечение и основные направления государственной политики в сфере здравоохранения // Медицинское право. 2015. № 6. С. 8—12.

<sup>2</sup> Международно-правовые стандарты социального обеспечения / сост. В. И. Лафитский. М., 2008.

<sup>3</sup> Путило Н. В. Участие частных организаций в предоставлении публичных услуг // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ж. Марку. М., 2011. С. 293—313; Хабриева Т. Я. Основные векторы и проблемы развития социального законодательства // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 5—15.

<sup>4</sup> Ерохина Т. В. Теоретико-правовые основы государственной политики в сфере здравоохранения // Медицинское право. 2013. № 2. С. 7—12.

дицинской деятельности с нарушением законодательства о лицензировании.

Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере здравоохранения является составной частью надзора за соблюдением социальных прав человека и гражданина. При планировании и проведении прокурорских проверок в данном поднаправлении прокурорского надзора следует использовать рекомендации общего характера, призванные способствовать повышению эффективности любых общенадзорных проверок. Необходимость выделения надзора за исполнением законов в сфере здравоохранения в самостоятельное поднаправление прокурорской надзорной деятельности обусловлена наличием особенностей методики и тактики проверки исполнения законов в сфере здравоохранения.

*Подготовка к проведению проверки.* Перед началом проверки необходимо изучить нормативные акты, регламентирующие отношения в сфере здравоохранения, ознакомиться с практикой прокурорского надзора в указанной сфере, изложенной в информационных письмах, обзорах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры субъекта Российской Федерации, проанализировать поступившую информацию о нарушениях права граждан на медицинскую помощь.

Принятие и реализация Федеральных законов от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»; от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», других нормативных актов способствовали более четкой регламентации отношений в сфере охраны здоровья и, как следствие, повышению результативности функционирования системы здравоохранения.

Указы Президента Российской Федерации, принятые 7 мая 2012 г.: № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения», № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации», определили дальнейшее развитие системы здравоохранения.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г.

№ 294, стала важнейшим системным документом, определяющим конкретные цели, задачи и пути развития российского здравоохранения до 2020 года. Программа базируется на Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и включает 13 подпрограмм по основным отраслевым направлениям, которые нацелены на создание необходимых условий для сохранения здоровья населения страны.

Следует отметить, что конституционная норма (ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации) конкретизирована положениями ст. 19 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», где установлен гарантированный объем оказания гражданам бесплатной медицинской помощи, обеспечиваемый в соответствии с программой государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи, которая ежегодно пересматривается и утверждается Правительством Российской Федерации и является основным механизмом реализации права граждан на бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных организациях здравоохранения. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации на ее основе разрабатывают и утверждают территориальные программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи.

В главе 3 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» закреплены полномочия федеральных органов государственной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области охраны здоровья граждан.

*Источниками информации о нарушениях законодательства в сфере здравоохранения могут служить:*

жалобы и обращения граждан, предприятий и организаций в правоохранительные и контролирующие органы, органы государственной власти и местного самоуправления;

материалы прокурорских проверок, проведенных ранее как в связи с разрешением жалоб и обращений, так и на плановой основе;

материалы проверок, проведенных контролирующими органами;

сообщения средств массовой информации;

статистические данные.

При подготовке проверки прокурорам следует проанализировать:

материалы проверок в порядке ст.ст. 144, 145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) по фактам смерти граждан на дому, выявив роль медицинских работников, в том числе участковых врачей, врачей скорой помощи;

информацию, поступившую от контролирующих органов;

материалы судебной практики по спорам (жалобам, заявлениям), связанным с применением законодательства в сфере здравоохранения;

административную практику;

прокурорско-следственную практику по уголовным делам о преступлениях, связанных с нарушением конституционного права граждан на бесплатную медицинскую помощь.

Федеральные органы государственного контроля и надзора в сфере здравоохранения и их территориальные органы в субъектах Российской Федерации располагают следующей информацией о нарушениях законодательства в сфере реализации права граждан на медицинскую помощь: а) о характере принятых правовых мер к продавцам и изготовителям лекарственных средств в связи с допущенными ими нарушениями закона; б) о наложенных штрафах на должностных лиц, виновных в несоблюдении стандартов качества медицинской помощи; в) об обращениях в суд с исками и заявлениями в связи с причинением вреда здоровью гражданам-пациентам некачественным лечением либо незаконным взиманием (вымогательством) денежных средств у граждан в связи с оказанием медицинской помощи и о взыскании с виновных лиц сумм штрафов при уклонении от их уплаты в установленный срок; г) о направленных в следственные органы материалах для решения вопроса о возбуждении уголовных дел.

*При проведении проверки необходимо выяснить:*

обеспечивается ли законность правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере правоотношений;

принимались ли в регионе нормативно-правовые акты в сфере здравоохранения, соответствуют ли они положениям Конституции Российской Федерации и требованиям феде-

рального законодательства и не выходят ли за пределы компетенции, определенной законом;

разработана ли в субъекте Российской Федерации территориальная программа государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи, включая территориальную программу обязательного медицинского страхования, и как она реализуется;

проводились ли территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения (Росздравнадзор) проверки в организациях здравоохранения и аптечных организациях соблюдения требований законодательства о предоставлении гражданам бесплатной медицинской помощи, какие меры были приняты по выявленным правонарушениям;

формируется ли органами государственной власти субъекта Российской Федерации расходная часть бюджета субъекта на здравоохранение в части оказания специализированной медицинской помощи;

не ущемляется ли право граждан на бесплатную медицинскую помощь, которая должна предоставляться им в соответствии со ст. 19 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»;

своевременно и во всех ли требуемых случаях оказывается гражданам медицинская помощь всеми медицинскими организациями, а также на основе стандартов медицинской помощи, за исключением медицинской помощи, оказываемой в рамках клинической апробации организациями муниципальной системы здравоохранения (ст. 37 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»);

выполняются ли требования законодательства об оказании гражданам скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, оказываемой гражданам при заболеваниях, несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства. Скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь медицинскими организациями государственной и муниципальной систем здравоохранения оказывается гражданам бесплатно (ст. 35 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»);

своевременно ли оказывается гражданам, страдающим социально значимыми заболеваниями, и гражданам, страдающим заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации, медицинская помощь и обеспечивается диспансерное наблюдение в соответствующих медицинских организациях (ст. 43 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»);

осуществляются ли в государственных и муниципальных организациях здравоохранения мероприятия по оказанию детям бесплатной медицинской помощи, предусматривающей профилактику заболевания, медицинскую диагностику, лечебно-оздоровительную работу (ст. 10 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»);

соблюдаются ли права участников дорожного движения на бесплатную медицинскую помощь, спасательные работы и другую экстренную помощь при дорожно-транспортном происшествии от организаций и (или) должностных лиц, на которых законом или иными нормативными правовыми актами возложена обязанность оказывать такую помощь (абз. 4 п. 3 ст. 24 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»);

не нарушаются ли права сотрудников органов внутренних дел и членов их семей на бесплатную медицинскую помощь, бесплатное обеспечение лекарствами, другим медицинским имуществом по рецептам врачей в медицинских организациях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации (ст. 45 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»);

соблюдаются ли права военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии, граждан, уволенных с военной службы (службы), и членов их семей, которые имеют право на медицинское обеспечение и санаторно-курортное лечение, предусмотренные федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации для военнослужащих (сотрудников), граждан, уволенных с военной службы (службы), и членов их семей (ст. 28 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»);

своевременно и во всех ли случаях предоставляется бесплатная медицинская помощь больным гражданам в соответствии с требованиями п. 1 ст. 5 Федерального закона от 17 сентября 1998 г. № 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней»;

оказывается ли противотуберкулезная помощь больным туберкулезом на основе общедоступности в объемах, предусмотренных программой государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи (ст. 7 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации»);

обеспечиваются ли обязательное медицинское страхование в рамках программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи и обязательное специальное медицинское наблюдение (диспансеризация) в течение всей жизни граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие Чернобыльской катастрофы, и их детей, родившихся после 26 апреля 1986 г. (ч. 1 ст. 24 Закона Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»);

обеспечивается ли в соответствии с законодательством в рамках программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи оказание инвалидам бесплатной квалифицированной медицинской помощи (ст. 13 Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»);

реализуется ли в регионах право награжденных нагрудным знаком «Почетный донор России» на внеочередное оказание медицинской помощи в медицинских организациях государственной или муниципальной системы здравоохранения в рамках программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи (п. 2 ч. 1 ст. 23 Федерального закона от 20 июля 2012 г. № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов»);

в полной ли мере соблюдается установленный порядок обеспечения медицинской помощью категорий граждан, ука-

занных в ст. 6.1 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи»;

имели ли в регионе место случаи смерти или заболевания граждан, в том числе детей, вызванные необоснованным отказом в бесплатной медицинской помощи, а также в результате несвоевременно либо неквалифицированно оказанной медицинской помощи. Проводились ли по таким фактам соответствующие проверки, каковы их полнота, обоснованность и правильность принятых по ним решений;

выявлялись ли в регионе факты злоупотребления со стороны должностных лиц и медицинских работников, выразившиеся в нецелевом использовании денежных средств, предназначенных для закупки лекарственных средств и медицинского оборудования; каковы законность и обоснованность правовых мер, принятых по таким фактам;

приняты ли региональные законодательные и иные правовые акты и осуществляется ли контроль за защитой прав гражданина в области охраны здоровья;

соблюдается ли бюджетное законодательство при формировании муниципальных бюджетов в части расходов на здравоохранение.

*При проведении проверки в территориальных органах Росздравнадзора* выяснению подлежат следующие обстоятельства:

законность исполнения полномочий по контролю и надзору за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания и качества медицинской помощи;

законность исполнения полномочий по надзору за проведением экспертизы качества, эффективности и безопасности лекарственных средств;

соблюдение порядка лицензирования фармацевтической и медицинской деятельности и деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ;

соблюдение порядка и оснований проведения плановых и внеплановых проверок и их результативность;

законность осуществления контроля за выполнением выданных предписаний, применения мер административного воздействия к виновным лицам, контроля за уплатой штрафов лицами, в отношении которых приняты решения о привлечении к административной ответственности.

*При проверке законности деятельности по оказанию стационарной медицинской помощи* обратить внимание:

на факты смерти пациентов по вине медицинских работников в результате оказания некачественной медицинской помощи; изучить материалы служебных расследований причин смерти (несоответствие лечения диагнозу заболевшего, несвоевременное оказание медицинской помощи, применение препаратов, противопоказанных больному, и т. д.), выводы комиссии врачей лечебно-профилактической организации, жалобы и заявления граждан, материалы проверок в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ, прекращенные и приостановленные уголовные дела;

соблюдение в лечебных организациях санитарно-гигиенических требований (к проверке рекомендуется привлекать специалистов территориальных отделов управления Роспотребнадзора, центров гигиены и эпидемиологии);

организацию водоснабжения и теплоснабжения, систем вентиляции, обеззараживания воздуха помещений;

организацию контроля за параметрами микроклимата, работой вентиляционных систем, кратности воздухообмена;

соблюдение гигиенических требований, предъявляемых к естественному и искусственному освещению;

организацию обращения с медицинскими отходами, образующимися в подразделениях лечебно-профилактических организаций;

организацию профилактических предварительных и периодических медицинских осмотров работников, иного медицинского обследования сотрудников;

факты необоснованного отказа в госпитализации больного, в том числе при самостоятельном его обращении по экстренным показаниям, вынужденным переселенцам, беженцам, гражданам, не проживающим в данном населенном пункте, лицам, не имеющим страхового медицинского полиса; преждевременной выписки из стационара;

случаи оказания медицинской помощи на возмездной основе;

соответствие объема и условий бесплатной медицинской помощи базовой программе обязательного медицинского страхования;

соблюдение права пациента, обратившегося за медицинской помощью, на уважительное и гуманное отношение со

стороны медицинского и обслуживающего персонала, проведение по его просьбе консилиума и консультаций других специалистов, облегчение боли, связанной с заболеванием и (или) медицинским вмешательством, информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство, отказ от медицинского вмешательства, получение сведений о состоянии своего здоровья;

обеспечение контроля за соответствием качества выполняемых медицинских услуг установленным требованиям (наличие положения о врачебной комиссии, плана-графика ее заседаний, ведение журнала врачебной комиссией по контролю качества медицинской помощи, учет количества выявленных дефектов, анализ и установление причинно-следственных связей, принятие управленческих решений и контроль за их исполнением, соблюдение порядка рассмотрения обращений граждан по вопросам качества оказываемой медицинской помощи).

*При проверке законности деятельности, связанной с оказанием скорой медицинской помощи, следует обратить внимание:*

на факты смерти больного по вине медицинских работников в результате оказания некачественной медицинской помощи (в машине скорой помощи и на дому); изучить все материалы служебных расследований причин смерти, жалобы и заявления граждан, отказные материалы;

соответствие количества зафиксированных вызовов «скорой помощи» количеству фактических выездов;

факты несвоевременного выезда машин скорой медицинской помощи по вызову граждан, наступившие последствия, принятые по данным фактам меры;

факты необоснованного отказа в оказании скорой медицинской помощи, в том числе вынужденным переселенцам, беженцам, гражданам, не проживающим в данном населенном пункте, лицам, не имеющим страхового медицинского полиса;

обеспеченность учреждений здравоохранения машинами скорой помощи в соответствии с утвержденными нормативами;

организацию подстанций скорой медицинской помощи с расчетом 20-минутной транспортной доступности;

случаи взимания с граждан платы за вызов и оказание скорой медицинской помощи.

В ходе проверок рекомендуется изучить локальные правовые акты, изданные руководителями медицинских организаций государственной или муниципальной системы здравоохранения, на предмет выявления фактов ограничения права граждан на своевременное оказание скорой медицинской помощи. В случае выявления таких актов следует незамедлительно принимать меры к их отмене, в том числе в судебном порядке, а также привлечению к ответственности виновных лиц.

*При проверке законности деятельности по оказанию амбулаторно-поликлинической помощи устанавливается следующее:*

факты оказания некачественной медицинской помощи, повлекшей причинение вреда здоровью граждан; изучению подлежат материалы служебных расследований, жалобы и заявления граждан, отказные материалы. При наличии оснований необходимо решать вопрос о привлечении виновных медицинских работников к предусмотренной законом ответственности (дисциплинарной, административной, гражданской, уголовной);

соблюдение права граждан на выбор амбулаторно-поликлинической организации, врача общей (семейной) практики и лечащего врача в соответствии с договором обязательного и добровольного медицинского страхования;

обеспечение доступности медицинского обслуживания (наличие очередей на прием к врачу, невозможность записаться к «узкому» специалисту, пройти необходимые обследования в кратчайшие сроки и т. д.);

случаи незаконного взимания, вымогательства денежных средств у граждан за оказание медицинской помощи и консультации врача;

факты необоснованного отказа в вызове врача на дом;

соблюдение санитарно-гигиенических требований в смотровых, перевязочных, инъекционных кабинетах (к проверке рекомендуется привлекать специалистов территориальных отделов Роспотребнадзора);

ущемление прав льготных категорий граждан (инвалидов, участников Великой Отечественной войны, военнослужащих и др.) при оказании медицинской помощи и предоставление

различных преимуществ знакомым, родственникам, отдельным должностным лицам и т. д.

*При проверке соблюдения прав граждан при оказании платной медицинской помощи в государственных, муниципальных и частных медицинских организациях* прокурору надлежит выяснить:

наличие в медицинской организации лицензии на оказание медицинских услуг;

осуществление медицинской организацией возмещения гражданам ущерба в случае причинения вреда их здоровью и жизни;

не было ли фактов оказания медицинской организацией государственной или муниципальной системы здравоохранения платных медицинских услуг, не предусмотренных утвержденным перечнем;

каким образом в медицинских организациях государственной или муниципальной системы здравоохранения осуществляется предоставление платных медицинских услуг, не допускаются ли при их оказании факты ущемления прав граждан, имеющих право на бесплатную медицинскую помощь;

имеют ли место случаи оказания платных медицинских услуг специалистами медицинских организаций государственной или муниципальной системы здравоохранения в рабочее время, если нет, то в какое время они оказываются и на каком основании при их оказании медперсоналом используется медицинская аппаратура, инструментарий, приобретенные, как правило, за счет средств бюджетного финансирования;

на примере отдельных специалистов — количество больных, принятых ими в рамках оказания бесплатной медицинской помощи, и число пациентов, которым оказаны платные медицинские услуги (за определенный промежуток времени);

допускались ли случаи оказания специалистами медицинских организаций государственной или муниципальной системы здравоохранения платных услуг, в то время как на прием к ним существует очередь граждан, обладающих правом на предоставление им бесплатной медицинской помощи;

каким образом ведется учет рабочего времени и график работы штатного персонала медицинских организаций государственной и муниципальной системы здравоохранения

при оказании платных услуг населению, не нарушаются ли при этом нормы трудового законодательства;

каким образом ведется статистический и бухгалтерский учет и отчетность по основной деятельности и по платным услугам;

имеют ли место факты поборов с пациентов, случаи вымогательства денежных средств за оказание бесплатной медицинской помощи, незаконного отказа в предоставлении бесплатной медицинской помощи, направления пациентов на повторные платные обследования при наличии направления врача, диагностических заключений и медицинского полиса.

*При подготовке к проведению проверки соблюдения прав граждан на доступность лекарственных средств* необходимо использовать информацию о нарушениях законодательства о лекарственных средствах, которой располагают прежде всего органы государственного контроля и надзора.

*При проверке в аптечных организациях* устанавливается: наличие у организаций и индивидуальных предпринимателей, занимающихся фармацевтической деятельностью, соответствующей лицензии;

наличие у физических лиц, осуществляющих фармацевтическую деятельность, высшего или среднего фармацевтического образования и сертификата специалиста;

соблюдение правил оптовой и розничной торговли лекарственными средствами;

своевременность выдачи аптечными организациями лекарственных средств льготным категориям граждан;

законность организации отсроченного обслуживания льготной категории граждан.

При проверке законности деятельности, осуществляемой в рамках *обязательного медицинского страхования* в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», в части бесплатного обеспечения отдельных категорий граждан необходимыми лекарственными средствами по рецептам врача (фельдшера), особое внимание следует обращать:

на исполнение требований закона о формировании и ведении регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи;

соблюдение порядка предоставления гражданам социальных услуг в части дополнительной бесплатной медицинской помощи, оплаты указанных услуг, отказа от них;

наличие на аптечных складах запаса лекарственных средств, необходимого для обеспечения отдельных категорий граждан;

соблюдение порядка выдачи рецептов на льготное получение лекарственных средств (основания, обоснованность выдачи рецептов, правила их учета и хранения и исполнение организациями, получившими право на заключение государственных контрактов на осуществление поставки и отпуска лекарственных средств, взятых на себя обязательств по обеспечению региональных аптечных складов необходимым количеством и ассортиментом заявленных лекарственных препаратов).

По результатам проверочных мероприятий необходимо принимать исчерпывающие *меры прокурорского реагирования* по устранению выявленных нарушений закона и наказанию виновных лиц путем использования имеющихся полномочий.

Особое внимание уделяется использованию гражданско-правовых средств, направленных на защиту прав граждан и охрану здоровья, реализацию полномочий прокурора по обращению в суды общей юрисдикции в порядке ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации с исками и заявлениями:

в интересах граждан — о взыскании денежных средств в связи с приобретением ими за свой счет лекарственных средств, подлежащих предоставлению бесплатно; о взыскании с лечебного учреждения необоснованно полученных средств в связи с заменой бесплатной медицинской помощи платными медицинскими услугами; о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью в связи с некачественным лечением; о признании действий (бездействия) медицинских организаций, органов местного самоуправления незаконными и понуждении совершить определенные действия;

в интересах неопределенного круга лиц — о взыскании денежных средств, затраченных на лечение потерпевших от преступных действий;

о признании незаконными нормативных правовых актов органов местного самоуправления, нарушающих право граждан на бесплатную медицинскую помощь.

Следует добиваться реального устранения нарушений закона и возмещения ущерба, причиненного в результате неправомерных действий получателей бюджетных средств.

В результате мер, принятых по актам прокурорского реагирования, во многих регионах устранены факты нецелевого использования денежных средств, факты неэффективного использования и несвоевременного ввода в эксплуатацию медицинского оборудования, нарушения трудовых прав медицинских работников, нарушения законодательства при дополнительной диспансеризации работающих граждан, об иммунопрофилактике, при хранении, учете и выдаче родовых сертификатов и другие нарушения прав граждан на охрану здоровья.

Так, в случаях выявления незаконного расходования средств, выделенных государством, неправомерного привлечения бюджетных средств для решения личных или хозяйственных проблем организаций здравоохранения необходимо принимать решения о вынесении постановления о возбуждении производства об административном правонарушении, предусмотренном ст. 15.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нецелевое использование бюджетных средств), а при выявлении признаков уголовно наказуемых деяний — направлять материалы для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке, установленном п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Факты простоя дорогостоящего медицинского оборудования, использования его не по целевому назначению должны пресекаться путем оспаривания действий должностных лиц в судебном порядке. Также посредством обращения в суд и использования полномочий, предоставленных прокурорам ст. 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, прокуроры должны защищать и восстанавливать права медицинских работников на получение дополнительных выплат.

Эффективным профилактическим воздействием обладает практика регулярного информирования населения о мерах по противодействию нарушениям в сфере здравоохранения путем размещения информации в СМИ, в сети «Интернет», выступлений прокуроров на радио и телевидении.

## Раздел II. УГОЛОВНОЕ ПРАВО

---

*А. Н. ПОПОВ,  
заведующий кафедрой уголовного права,  
криминологии и уголовно-исполнительного права,  
доктор юридических наук, профессор*

### КВАЛИФИКАЦИЯ ПОКУШЕНИЯ НА УБИЙСТВО

Покушением на преступление признаются умышленные действия лица, непосредственно направленные на совершение преступления, если при этом преступление не было доведено до конца по не зависящим от этого лица обстоятельствам.

Покушением на убийство следует признавать действия, непосредственно направленные на лишение потерпевшего жизни. В этом смысле покушение на убийство необходимо отличать от приготовления к убийству. При приготовлении виновный не совершает действий, образующих объективную сторону соответствующего состава преступления. Приготовление предполагает, что виновный лишь создает условия для последующего совершения преступления.

Так, действия М. неправильно были квалифицированы по ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 33, п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ (т. е. как покушение на соучастие в убийстве по найму).

М. обратился к А. с предложением за денежное вознаграждение убить С., который мешал его коммерческой деятельности. Предполагаемый убийца по найму рассказал потерпевшему С. о предложении М. и сообщил в правоохранительные органы о готовящемся преступлении.

Суд кассационной инстанции переквалифицировал действия М. на приготовление к соучастию в убийстве по найму (ч. 1 ст. 30, ч. 3 ст. 33, п. «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ), поскольку действий, непосредственно направленных на убийство потерпевшего, совершено не было<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2004 года : утв. поста-

В некоторых случаях и при наступлении смерти потерпевшего деяние виновного квалифицируется как покушение на убийство, если между его деянием и смертью потерпевшего нет причинной связи.

И. в процессе ссоры нанес У. удар ножом в область сердца. Доставленный в тяжелом состоянии в больницу У. после проведения операции скончался от вызванной наркозом асфиксии, наступившей вследствие заполнения дыхательных путей рвотными массами.

Первоначально действия И. были квалифицированы как убийство. Пленум Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев материалы уголовного дела на основании протеста Председателя Верховного Суда, пришел к выводу, что содеянное И. следует квалифицировать как покушение на убийство. Смерть потерпевшего не находилась в причинной связи с действиями И.<sup>1</sup>

Покушение на убийство следует разграничивать с причинением вреда здоровью потерпевшего различной тяжести.

В настоящее время считается общепринятым, что покушение на убийство с косвенным умыслом невозможно.

Так, Г. произвел выстрел из ружья в направлении группы молодых людей, которые ссорились между собой. Трое получили ранения. Двоим был причинен легкий вред здоровью, а третьему — вред здоровью средней тяжести. Действия Г. судом квалифицированы как покушение на убийство. Пленум Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев материалы дела по протесту заместителя Председателя Верховного Суда, пришел к выводу, что оснований для квалификации содеянного Г. как покушения на убийство нет, поскольку не было установлено, что он совершил действия, непосредственно направленные на причинение кому-либо смерти. По мнению Пленума, покушение на убийство представляет собой целенаправленную деятель-

---

новлением Президиума Верховного Суда Рос. Федерации от 9 февр. 2005 г. Определение № 5-004-215. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>1</sup> Сборник постановлений Пленума и определений Коллегии Верховного Суда СССР по уголовным делам (1959—1971 гг.). М., 1972. С. 63—65.

ность лица, когда виновный желает, а не допускает возможность смерти.

Таким образом, при косвенном умысле квалификация содеянного виновным как покушения на убийство исключена. Однако в доктрине уголовного права встречаются иные суждения<sup>1</sup>.

Представляется, что покушение на убийство с косвенным умыслом невозможно потому, что при косвенном умысле виновный не желает последствий. Он не стремится к причинению потерпевшему смерти. Последствия являются не целью, а побочным результатом его деяния. Поэтому нельзя квалифицировать содеянное как покушение на убийство в случае, когда виновный лишь допускал возможность смерти потерпевшего или относился к последствию в виде смерти безразлично.

Покушение на убийство предполагает, что виновный совершает преступление с прямым умыслом, т. е. он осознает общественную опасность своего деяния, предвидит неизбежность или возможность наступления смерти потерпевшего и желает лишить потерпевшего жизни.

Однако установления прямого умысла в отдельных случаях бывает недостаточно для привлечения виновного к уголовной ответственности за покушение на убийство.

Представляется, что содеянное виновным лишь только в том случае может быть квалифицировано как покушение на убийство, если установлено, что виновный действовал не просто с прямым, а с *прямым конкретизированным* умыслом, направленным непосредственно на причинение потерпевшему смерти. При наличии прямого неконкретизированного умысла, когда виновный желает причинить потерпевшему любой вред, включая смерть, содеянное должно квалифицироваться в зависимости от фактически наступивших последствий.

Данное замечание важно, поскольку закон не выделяет видов прямого умысла, а в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации лишь обращается внима-

---

<sup>1</sup> Коробеев А. И. Преступные посягательства на жизнь и здоровье человека : монография. М., 2012. С. 27.

ние на то, что покушение на убийство возможно только с прямым умыслом<sup>1</sup>.

Виновный с расстояния 15—17 м бросил в потерпевшего топор и промахнулся. Как должно квалифицироваться содеянное, если по делу установлено, что виновный желал причинить потерпевшему в данный конкретный момент любые повреждения, в том числе и смертельные? С одной стороны, виновный действовал с прямым умыслом, при котором он желал смерти потерпевшего. С другой — умысел был неконкретизированным. Смерть потерпевшего не была единственной целью действий виновного лица. При таких обстоятельствах содеянное виновным, несмотря на то что он действовал с прямым умыслом, подлежит квалификации не как покушение на убийство, а на основании фактически наступивших последствий.

П. С. Яни считает, что в подобных случаях квалифицировать необходимо не по последствиям, а с учетом направленности умысла виновного лица на совершение более тяжкого преступления<sup>2</sup>.

Данное утверждение вызывает возражение. Совершение преступления с прямым неконкретизированным умыслом не может быть квалифицировано как покушение на убийство, так как виновный наряду со смертью потерпевшего желает наступления любых иных последствий. У виновного нет цели лишить потерпевшего жизни. Ко всем возможным последствиям своего деяния он относится одинаково.

Доктриной и практикой применения норм уголовного права были выработаны рекомендации, позволяющие в определенных случаях, исходя из характера действий виновного лица, сделать вывод о том, что он действовал с прямым конкретизированным умыслом, направленным на убийство потерпевшего. Эти рекомендации основываются на теоретическом постулате, который заключается в следующем. Если доказано, что виновный избрал такой способ

---

<sup>1</sup> О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ) : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 27 янв. 1999 г. № 1. П. 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Яни П. С. Сложные вопросы субъективной стороны преступления // Российская юстиция. 2002. № 12. С. 47—49.

действий, при котором он предвидел неизбежность смерти потерпевшего, то это означает, что виновный желал смерти потерпевшего, т. е. действовал с прямым конкретизированным умыслом на убийство. Обстоятельствами, свидетельствующими о предвидении виновным неизбежности смерти потерпевшего, являются:

1) совершение действий, объективно опасных для жизни потерпевшего (поражение жизненно важных органов потерпевшего, столкновение с высоты, удерживание под водой и т. д.);

2) наличие фактической возможности причинить потерпевшему смерть (вооруженность, подходящая обстановка, наличие специальных познаний, умений, навыков и т. д.);

3) осознанный, не случайный характер действий (выражающийся в их направленности, силе, интенсивности, количестве ударов и т. д.).

Например, если виновный нанес потерпевшему даже один целенаправленный и сильный удар топором по голове, то имеются все основания для квалификации содеянного как покушения на убийство, несмотря на утверждения виновного о нежелании причинить потерпевшему смерть, поскольку произведенные им действия свидетельствуют об обратном. Повреждения, полученные в результате подобных действий, не могут не вызвать смерть потерпевшего. Поэтому если он в силу каких-либо причин остался жив, а виновный не продолжил своих действий, содеянное подлежит оценке как покушение на убийство.

Для вменения покушения на убийство двух или более лиц также необходимо установить, что виновный по отношению к каждому потерпевшему действовал с прямым конкретизированным умыслом, направленным на лишение его жизни.

Так, А., желая отомстить Г., проник в его дом и стал наносить спящему Г. удары ножом в грудь и в голову. Жена Г., проснувшись, пыталась закрыть мужа своим телом. В результате Г. и его жене был причинен тяжкий вред здоровью, опасный для жизни в момент причинения.

Действия А. квалифицировались как покушение на убийство двух или более лиц. Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации признала,

что у А. не было прямого умысла на убийство Г-ой, которая была его сестрой. Тяжкий вред Г-ой он причинил, нанося удары ее мужу. При таких обстоятельствах действия А. не могут быть квалифицированы как покушение на убийство двух или более лиц. Его действия должны быть квалифицированы как покушение на убийство Г. и умышленное причинение тяжкого вреда здоровью Г-ой<sup>1</sup>.

Можно выделить две распространенные ошибки, допускаемые при разграничении покушения на убийство и причинения вреда здоровью.

Первая ошибка заключается в принятии решения об оценке действий виновного как причинение вреда здоровью на основании лишь того, что потерпевший остался жив, а виновный прекратил свои действия, имея возможность их продолжить.

Так, по одному из дел виновный нанес потерпевшему десять сильных ударов топором (три в область головы, семь — по различным частям туловища), однако, видя, что потерпевший еще подает признаки жизни, больше ударов нанести не стал, бросил топор и пошел в неизвестном направлении. В суде он утверждал, что когда он бросил топор, то направился за врачом, однако ему не дали этого сделать люди, которые его задержали. Виновный обвинялся в покушении на убийство. Суд квалифицировал содеянное им по ч. 1 ст. 111 УК РФ. При этом он руководствовался следующей логикой. Виновный имел возможность довести умысел на убийство до конца, однако этого не сделал, следовательно, он или отказался от доведения убийства до конца, или у него умысла на убийство не было изначально. Поэтому его действия подлежат квалификации по фактически наступившим последствиям.

Представляется, что это было неправильное решение. Суд не учел характер и направленность умысла виновного лица в момент совершения действий, образующих объективную сторону состава преступления, а основывался на обстоятельствах, которые не имеют значения с точки зрения

---

<sup>1</sup> Сборник постановлений Пленума и определений Коллегии Верховного Суда СССР по уголовным делам. 1971—1979 гг. М., 1981. С. 124—126.

квалификации содеянного виновным. Это позволило виновному избежать заслуженного наказания. Между тем, исходя из того, что виновный нанес потерпевшему несколько сильных ударов топором по голове и туловищу, можно сделать вывод о том, что в момент нанесения ударов топором в жизненно важные органы потерпевшего он действовал с умыслом, направленным на лишение потерпевшего жизни.

Вторая ошибка в определенном смысле является продолжением первой. Деятельное раскаяние необоснованно признается добровольным отказом от убийства. Речь идет о ситуациях, когда виновный предпринимает активные действия, направленные на предотвращение смерти потерпевшего, которая может наступить в результате ранее совершенных им умышленных действий.

К., мать-одиночка, имевшая четверых детей, решила избавиться от младшего, которому не исполнилось и года. Она вывезла ребенка на электричке за город, положила на землю и взятым для убийства ножом нанесла ему удар в область груди. Удар оказался несмертельным. Ребенок заплакал. Тогда К. нанесла второй удар, который также не причинил смертельного ранения. От боли ребенок кричал. Не выдержав страданий ребенка, женщина перевязала его пеленками и доставила в ближайшее медицинское учреждение, где ему оказали квалифицированную медицинскую помощь. В результате ударов ножом ребенку был причинен вред здоровью средней тяжести.

Содеянное в этом случае не может быть квалифицировано по фактически наступившим последствиям, т. е. как причинение вреда здоровью, поскольку действия К. не могут быть признаны добровольным отказом от совершения преступления. В ее деянии имеется отказ от повторения покушения, а не добровольный отказ от убийства.

Добровольный отказ возможен только на стадии приготовления и неоконченного покушения. Поскольку имеются все признаки оконченного покушения, так как виновная выполнила действия, непосредственно направленные на лишение ребенка жизни, добровольного отказа от убийства уже быть не может. Следовательно, данные действия образуют деятельное раскаяние, которое не влияет на квалификацию, но может быть учтено при назначении наказания.

Действия К. подлежат квалификации как покушение на убийство.

Покушение на убийство необходимо разграничивать с составом преступления, предусмотренного ст. 119 УК РФ.

Вменение состава угрозы убийством предполагает, что имелись основания опасаться осуществления этой угрозы. Практически это означает, что виновное лицо совершало действия, свидетельствующие о серьезности его намерений. Например, такие как имитация удушения, нанесения удара ножом и т. д. В подобных случаях возникает проблема разграничения неоконченного убийства и угрозы убийством.

Так, Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу, что суд необоснованно квалифицировал действия осужденного Ш. в отношении потерпевшего М. А. как покушение на убийство. Ш. направил пистолет в сторону потерпевшего М. А., но выстрел произвести не успел, так как потерпевший выбил из его рук пистолет. Суд не учел того, что у осужденного закончились патроны, в силу чего он не мог причинить огнестрельные ранения потерпевшему. Данных, подтверждающих, что Ш. не знал о том, что у него закончились патроны и в связи с этим пытался произвести выстрел из пистолета в М. А., в приговоре не имеется. Поэтому действия осужденного, направившего пистолет в сторону М. А., воспринятые потерпевшим как реальная угроза для его жизни, подлежат перекалфикации с ч. 3 ст. 30, пп. «а», «з» ч. 2 ст. 105 УК РФ на ст. 119 УК РФ как угроза убийством<sup>1</sup>.

При разграничении покушения на убийство и угрозы убийством следует обращать внимание на цель действий виновного лица, наступившие последствия, возможность причинения потерпевшему более тяжкого вреда.

При угрозе действия совершаются с целью запугать, оказать устрашающее воздействие на потерпевшего. Виновный не имеет намерения подобными действиями осуществить высказанную им угрозу либо планирует привести угрозу в исполнение позже, не этими действиями. При покушении же

---

<sup>1</sup> Кассационное определение Верховного Суда Рос. Федерации от 4 окт. 2004 г. Дело № 9о04-45. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

на убийство выполняются действия, способные по своим объективным свойствам лишить потерпевшего жизни.

При угрозе убийством действиями виновного не должен быть причинен значительный вред здоровью потерпевшего. Составом преступления, предусмотренного ст. 119 УК РФ, охватывается причинение лишь легкого вреда здоровью потерпевшего в процессе преступления. При покушении на убийство вред может быть любой, включая тяжкий.

При угрозе убийством виновный имеет возможность реализовать угрозу и совершить соответствующие действия, но добровольно отказывается от их совершения. При покушении же на убийство действия виновного прерываются помимо его воли, по объективным причинам.

В отдельных случаях возможна реальная совокупность покушения на убийство и угрозы убийством в отношении одного потерпевшего. Речь идет о ситуациях, когда виновный сначала совершает одно преступление, а затем другое, по вновь возникшему умыслу.

Так, Д. в квартире распивал спиртные напитки. Затем он стал предъявлять претензии к потерпевшей, ударил ее по лицу, стащил с дивана, схватил руками за шею и угрожал убийством. Воспользовавшись тем, что Д. вышел на балкон, потерпевшая покинула место происшествия.

Через несколько дней, когда потерпевшая была в сауне, Д. обхватил ее левой рукой и сказал, что больше ругаться не будет, а лучше убьет. Д. нанес потерпевшей удар ножом в левую часть грудной клетки, пытался еще наносить удары в другие жизненно важные органы. Потерпевшая оказала сопротивление и позвала на помощь. Д. был задержан<sup>1</sup>.

В этом случае содеянное Д. должно квалифицироваться по совокупности — как угроза убийством и покушение на убийство. Однако если угроза убийством в рамках одного деяния перерастает в покушение на убийство потерпевшего, то содеянное подлежит квалификации только как покушение на убийство.

---

<sup>1</sup> Апелляционное определение Верховного Суда Рос. Федерации от 17 окт. 2013 г. № 49-АПУ13-35 // Там же.

*А. В. ЗАРУБИН,  
доцент кафедры уголовного права, криминологии  
и уголовно-исполнительного права,  
кандидат юридических наук, доцент*

### **НАЛИЧИЕ МАЛОЛЕТНИХ ДЕТЕЙ У ВИНОВНОГО КАК ОБСТОЯТЕЛЬСТВО, СМЯГЧАЮЩЕЕ НАКАЗАНИЕ**

Назначение наказания является одним из важнейших этапов правоприменительной деятельности в сфере уголовного правосудия. На этом этапе происходит определение виновному лицу конкретного вида и меры наказания за совершенное преступление.

Большое значение для определения меры наказания имеют смягчающие обстоятельства, характеризующие как деяние, так и субъекта преступления, поскольку их наличие обуславливает возможность варьировать наказание в пределах санкции либо изменять установленные пределы санкции статьи Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ).

Самым распространенным обстоятельством, смягчающим наказание, является наличие малолетних детей у виновного (п. «г» ч. 1 ст. 61 УК РФ). Думается, что признание этого обстоятельства смягчающим наказание продиктовано стремлением учесть интересы семьи лица, совершившего преступление, обеспечить физическое и нравственное развитие его малолетних детей, которые находятся в зависимости от родителей. В силу этого ч. 3 ст. 60 УК РФ требует при назначении наказания учитывать влияние назначенного наказания на исправление осужденного и на условия жизни его семьи.

Однако до настоящего времени применение п. «г» ч. 1 ст. 61 УК РФ связано со значительными трудностями, продиктованными в большей мере отсутствием единого толкования данного обстоятельства. О. А. Мясников связывает такую ситуацию с «несколько неудачной законодательной формулировкой рассматриваемого смягчающего обстоятельства»<sup>1</sup>.

В первую очередь следует обратить внимание на отсутствие в УК РФ легального определения понятия «малолет-

---

<sup>1</sup> Мясников О. А. Смягчающие и отягчающие обстоятельства в теории, законодательстве и судебной практике. М., 2002. С. 55.

ний». Возраст малолетнего лица указан в ч. 1 ст. 28 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), где малолетними признаются несовершеннолетние, не достигшие четырнадцатилетнего возраста. Однако в Гражданском кодексе понятие «малолетний» используется для определения особенностей дееспособности данных лиц, а не с точки зрения уголовно-правовой охраны личности.

Семейный кодекс Российской Федерации (СК РФ) не раскрывает понятие «малолетний», а лиц, не достигших четырнадцати лет, относит к несовершеннолетним. В соответствии с п. 1 ст. 54 СК РФ ребенком признается лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет (совершеннолетия).

В части 1 ст. 87 УК РФ для определения особенностей уголовной ответственности «несовершеннолетними признаются лица, которым ко времени совершения преступления исполнилось четырнадцать, но не исполнилось восемнадцати лет».

Понятие «малолетний» приведено в нескольких статьях Уголовного кодекса (п. «г» ч. 1 ст. 61, п. «з» ч. 1 ст. 63, п. «в» ч. 2 ст. 105, п. «б» ч. 2 ст. 111, п. «в» ч. 2 ст. 112, ч. 1 ст. 245).

При этом в УК РФ используются и другие термины, характеризующие возраст лица, совпадающий полностью или частично с малолетним возрастом. Во многих статьях УК РФ (например, ст.ст. 121, 122, 126, 127—127.2, 137 УК РФ и др.) понятием «несовершеннолетний» охватываются лица, не достигшие четырнадцати лет.

В некоторых статьях проведена тщательная дифференциация возраста потерпевшего, например: в п. «а» ч. 3 ст. 131 УК РФ предусмотрена ответственность за изнасилование несовершеннолетней; в п. «б» ч. 4 ст. 131 УК РФ — за изнасилование потерпевшей, не достигшей четырнадцатилетнего возраста; ч. 3 ст. 134 УК РФ предусматривает ответственность за половое сношение и иные действия сексуального характера, совершенные с лицом, достигшим двенадцатилетнего возраста, но не достигшим четырнадцатилетнего возраста.

Таким образом, в целях совершенствования уголовного законодательства предлагаем в УК РФ вместо термина «малолетний» использовать иной, более соответствующий по смыслу и точно определяющий возрастные границы лица термин — «лицо, не достигшее возраста четырнадцати лет».

Итак, если у подсудимого есть ребенок в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, то при назначении наказания п. «г» ч. 1 ст. 61 УК РФ применен быть не может. При этом судебная практика показывает, что данная норма при назначении наказания применяется при наличии несовершеннолетнего ребенка<sup>1</sup>.

В соответствии с п. 28 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2015 г. № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» в качестве обстоятельства, смягчающего наказание, суд вправе признать наличие несовершеннолетних детей при условии, что виновный принимает участие в их воспитании, материальном содержании и преступление не совершено в отношении их.

Вторая проблема, возникающая при применении п. «г» ч. 1 ст. 61 УК РФ, относится к определению родства между подсудимым и лицом, не достигшим возраста четырнадцати лет.

Буквальное толкование приводит к выводу, что подсудимый должен быть родителем для лица, не достигшего возраста четырнадцати лет. Однако в судебной практике смягчающее обстоятельство — наличие малолетних детей — применяется и в тех случаях, когда подсудимый не является биологическим родителем ребенка. Такая ситуация может возникнуть в случаях усыновления (удочерения), установления опеки и попечительства; когда лицо, проживающее с родителем малолетнего, фактически длительное время воспитывает ребенка, не усыновляя (удочеряя) его, а также когда малолетний находится на иждивении у родственника.

Некоторые трудности в судебной практике возникают при определении количества детей, при наличии которых может применяться исследуемое смягчающее обстоятельство.

По мнению А. Ю. Буланова, «так как в качестве смягчающего обстоятельства предусмотрено наличие у виновных малолетних детей, а допустимым является лишь буквальное толкование уголовного законодательства, то смягчающим рассматриваемое обстоятельство может быть лишь при

---

<sup>1</sup> См., напр.: Приговор Лабитнанг. гор. суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 февр. 2012 г. по делу № 1-26/2012 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 20.07.2016).

наличии у виновного малолетних детей в количестве двух и более человек»<sup>1</sup>.

Как показывает судебная практика, в настоящее время суды придерживаются иной позиции по рассматриваемой проблеме и применяют п. «г» ч. 1 ст. 61 УК РФ и в тех случаях, когда подсудимый имеет только одного ребенка<sup>2</sup>.

Весьма важный вопрос возникает при определении необходимости установления участия подсудимого в воспитании малолетнего.

В практике Верховного Суда Российской Федерации имеются противоречащие друг другу решения об определении факта нахождения малолетнего на иждивении у подсудимого и участия подсудимого в его воспитании.

Например, в Обзоре кассационной практики Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации за 2000 год указано, что наличие малолетнего ребенка у осужденного С. Верховный суд Республики Карелия необоснованно не признал в качестве обстоятельства, смягчающего наказание, сославшись на то, что С. с семьей отношений не поддерживает, участия в воспитании ребенка не принимает. Согласно ст. 61 УК РФ наличие малолетнего ребенка у виновного без каких-либо дополнительных условий признается обстоятельством, смягчающим наказание<sup>3</sup>.

Однако в Определении № 93-013-1 Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации в 2013 году указано, что доводы кассационной жалобы адвоката осужденного о том, что суд не признал в качестве смягчающего наказания обстоятельства наличие у осужденного малолетнего ребенка, несостоятельны, поскольку закон (п. «г» ч. 1 ст. 61 УК РФ) указанное смягчающее обстоятельство связывает с выполнением виновным обязанностей родителя по

---

<sup>1</sup> Буланов А. Ю. Роль смягчающих обстоятельств при квалификации преступлений и назначении наказания. М., 2005. С. 57.

<sup>2</sup> См., напр.: Приговор Заволж. район. суда г. Твери от 16 июня 2016 г. по делу № 1-163/2016 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 20.07.2016) ; Приговор мирового судьи судебного участка № 6 Новочеркас. судеб. района Ростов. обл. от 11 мая 2017 г. по делу № 1-25/2017 // Там же.

<sup>3</sup> Обзор кассационной практики Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации за 2000 год. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

воспитанию и материальному содержанию ребенка. Таких обстоятельств в ходе судебного разбирательства не установлено. Свидетель В. в категорической форме заявила, что С. никакого участия в воспитании ее сына не принимал, с ребенком не встречался, материально никакой помощи не оказывал. При таких данных суд обоснованно не признал наличие у осужденного малолетнего ребенка в качестве смягчающего наказание обстоятельства. Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации оставила приговор в отношении С. без изменения<sup>1</sup>.

Некоторые суды в приговорах применяют формулировку «имеет на иждивении малолетнего ребенка»<sup>2</sup> вместо более верного выражения «имеет на воспитании и материальном содержании малолетнего ребенка», которое, представляется, более точно соответствует смыслу, заложенному законодателем в п. «г» ч. 1 ст. 61 УК РФ.

В судебной практике существует и проблема определения, насколько значительно и в чем выражается материальное содержание подсудимым малолетнего ребенка.

Отсутствие толкования данного оценочного признака в действующем постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2015 г. № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» существенно осложняет применение исследуемого признака.

Думается, что в таких случаях суду следует учитывать следующие обстоятельства: общий размер дохода подсудимого; наличие возможности получения дохода с учетом возраста, здоровья, образования, социально-экономической обстановки в регионе проживания подсудимого; частоту общения подсудимого с ребенком; затраты подсудимого, в том числе и на других своих детей.

Наличие малолетних детей у виновного не может расцениваться как смягчающее наказание обстоятельство (п. «г»

---

<sup>1</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2013 года : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 3 июля 2013 г. // Там же.

<sup>2</sup> См., напр.: Приговор Павлов. гор. суда Нижегород. обл. от 8 июля 2016 г. по делу № 1-117/2016 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 23.08.2016).

ч. 1 ст. 61 УК РФ), если осужденный совершил преступление в отношении своего ребенка, а также в отношении усыновленного (удочеренного) или находящегося на его иждивении либо под его опекой, а также если он лишен родительских прав.

Во всяком случае непризнание обстоятельства смягчающим наказание должно быть мотивировано в описательно-мотивировочной части приговора.

В судебной практике не является препятствием для применения п. «г» ч. 1 ст. 61 УК РФ совершение подсудимым преступления в отношении одного своего ребенка при наличии у подсудимого другого ребенка.

*Д. Ю. КРАЕВ,  
доцент кафедры уголовного права, криминологии  
и уголовно-исполнительного права,  
кандидат юридических наук, доцент*

**ПРЕСТУПНЫЕ ДЕЯНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С НЕЗАКОННОЙ  
ДОБЫЧЕЙ ВОДНЫХ БИОЛОГИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ  
(ч. 2 ст. 253, ст.ст. 256, 258.1 УК РФ)**

Приказом Генерального прокурора России от 1 апреля 2014 г. № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» подчиненным прокурорам предписывается деятельность по надзору за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании подчинить задаче обеспечения реализации положений ст. 42 Конституции Российской Федерации о праве каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение вреда, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (п. 1), с учетом экологической обстановки обеспечить эффективный надзор за исполнением законов об охране окружающей среды, в том числе об охране атмосферного воздуха, вод, лесов, почв, недр, объектов животного мира, и рациональном использовании природных ресурсов (п. 3.1).

Конституцией Российской Федерации предусмотрено, что каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (ст. 58).

Как разъясняется в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21

«О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», гарантированное ст. 42 Конституции Российской Федерации право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением, а также реализация положений, предусмотренных ч. 1 ст. 9, ч. 2 ст. 36, ст. 58 Конституции Российской Федерации, обеспечивается, в том числе, путем правильного применения законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования (п. 1), в частности ст.ст. 253, 256, 258.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ).

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2010 г. № 26 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об уголовной ответственности в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (часть 2 статьи 253, статьи 256, 258.1 УК РФ)» обращается внимание на то, что рыболовство и сохранение водных биологических ресурсов регулируются не только федеральным законодательством, но и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В связи с этим судам для обеспечения правильного применения законодательства при рассмотрении уголовных дел в каждом конкретном случае необходимо устанавливать и отражать в приговоре, какие правовые нормы были нарушены в результате совершения преступления. Решая вопрос о законности или незаконности добычи (вылова) водных биологических ресурсов, судам следует учитывать законодательство Российской Федерации и положения действующих для Российской Федерации международных договоров. Если международные договоры Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов устанавливают иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, применяются правила этих международных договоров (п. 1).

Диспозиции норм, предусматривающих уголовную ответственность за преступления в сфере охраны окружающей среды и природопользования (ст.ст. 253, 256, 258.1

УК РФ), — бланкетные. При рассмотрении дел об указанных преступлениях следует руководствоваться положениями Водного кодекса Российской Федерации, нормами Федеральных законов от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», а также другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды и природопользования, в частности Временным порядком объявления территории зоной чрезвычайной экологической ситуации, утвержденным Приказом Минприроды России от 6 февраля 1995 г. № 45, Правилами рыболовства для Волжско-Каспийского рыбохозяйственного бассейна, утвержденными Приказом Минсельхоза России от 18 ноября 2014 г. № 453, Правилами рыболовства для Азово-Черноморского рыбохозяйственного бассейна, утвержденными Приказом Минсельхоза России от 1 августа 2013 г. № 293, Таксами для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов во внутренних рыбохозяйственных водоемах, внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также анадромных видов рыб, образующихся в реках России, за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации до внешних границ экономических и рыболовных зон иностранных государств, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 1994 г. № 515, Таксами для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный гражданами, юридическими лицами и лицами без гражданства уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, во внутренних рыбохозяйственных водоемах, внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации,

утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2000 г. № 724, и др.

Так, по уголовному делу по обвинению П. в совершении преступления, предусмотренного пп. «б», «в» ч. 1 ст. 256 УК РФ, в приговоре мировой судья судебного участка № 92 Волгоградской области от 16 июля 2013 г. указала, что подсудимый в нарушение п. «а» ст. 29 параграфа 5 Правил рыболовства для Волжско-Каспийского рыбохозяйственного бассейна, утвержденных Приказом Росрыболовства от 13 января 2009 г. № 1, осуществлял лов рыбы, используя запрещенное орудие лова — ставную сеть.

По уголовному делу по обвинению Р. в приговоре мировой судья судебного участка № 50 Волгоградской области указала, что подсудимый в нарушение п. «а» ст. 48.1 Правил рыболовства для Азово-Черноморского рыбохозяйственного бассейна, утвержденных приказом Росрыболовства от 8 сентября 2008 г. № 149, осуществлял лов рыбы, используя запрещенное орудие лова, и в нарушение ст. 47 указанных Правил осуществлял лов рыбы «шемая», добыча которой запрещена<sup>1</sup>.

Таким образом, по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст.ст. 253, 256, 258.1 УК РФ, в приговоре должно быть отражено, какие правовые нормы были нарушены в результате совершения преступления<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Обобщение судебной практики по применению судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования : утв. постановлением Президиума Волгоградского областного суда от 27 мая 2015 года. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» также указано, что «при рассмотрении дел об экологических правонарушениях судам следует руководствоваться положениями гражданского, административного, уголовного и иного отраслевого законодательства, в том числе положениями Земельного, Лесного, Водного кодексов Российской Федерации, Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», другими законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды и природопользования. Судам надлежит выяснять, какими нормативными правовыми актами регулируются соответствующие экологические правоотношения, и указывать в судебном решении, в чем не-

Согласно ч. 2 ст. 1 УК РФ настоящий Кодекс основывается на Конституции Российской Федерации и общепризнанных принципах и нормах международного права. В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4). Таким образом, при решении вопроса о законности добычи (вылова) водных биологических ресурсов приоритет над внутренним (национальным) законодательством Российской Федерации имеют положения международных договоров Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2010 г. № 27 «О практике рассмотрения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промышленного, прибрежного и других видов рыболовства» также разъясняется, что при определении понятий и границ внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа, исключительной экономической зоны следует руководствоваться соответствующими положениями Федеральных законов от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации», от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» и Конвенции по морскому праву. Применяя положения вышеназванных федеральных законов и Конвенции по морскому праву, необходимо иметь в виду, что международными договорами Российской Федерации может быть предусмотрен иной правовой режим морских пространств (ст. 311 Конвенции по морскому праву). Так, из ст. 1 Договора между Российской Федерацией и Украиной о сотрудничестве в использо-

---

посредственно выразились их нарушения со ссылкой на конкретные нормы (пункт, часть, статья)» (п. 1).

вании Азовского моря и Керченского пролива от 24 декабря 2003 г. и ст. 1 Соглашения между Комитетом Российской Федерации по рыболовству и Государственным комитетом Украины по рыбному хозяйству и рыбной промышленности по вопросам рыболовства в Азовском море от 14 сентября 1993 г. следует, что Азовское море и Керченский пролив являются внутренними водами Российской Федерации и Украины и живые ресурсы указанных вод находятся в совместном пользовании этих государств. Из положений Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование от 6 июля 1998 г., Соглашения между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о разграничении сопредельных участков дна Каспийского моря от 23 сентября 2002 г., Соглашения между Российской Федерацией, Азербайджанской Республикой и Республикой Казахстан о точке стыка линий разграничения сопредельных участков дна Каспийского моря от 14 мая 2003 г., Декларации Азербайджанской Республики, Исламской Республики Иран, Республики Казахстан, Российской Федерации и Туркменистана от 16 октября 2007 г., Договора об основах взаимоотношений и принципах сотрудничества между Российской Федерацией и Исламской Республикой Иран от 12 марта 2001 г. следует, что в отношении Каспийского моря положения Конвенции по морскому праву, предусматривающие, в частности, право прибрежного государства на внутренние воды, территориальное море, континентальный шельф и исключительную экономическую зону, не действуют. Российская Федерация в качестве государства — продолжателя СССР (п. 3 ст. 1 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации») реализует свои права и обязанности по Договору о торговле и мореплавании между СССР и Ираном от 25 марта 1940 г., из которого следует, что каждая из Договаривающихся Сторон сохраняет за судами своего флага право на ловлю рыбы в водах, омывающих ее берега, до пределов 10 морских миль (п. 3).

Частью 2 ст. 253 УК РФ установлена ответственность за исследование, поиск, разведку, разработку природных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации или

исключительной экономической зоны Российской Федерации, проводимых без соответствующего разрешения.

Согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 ноября 2010 г. № 26 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об уголовной ответственности в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (часть 2 статьи 253, статьи 256, 258.1 УК РФ)» уголовная ответственность по ч. 2 ст. 253 УК РФ за исследование, поиск, разведку, разработку природных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации или исключительной экономической зоны Российской Федерации наступает в случаях, когда такие деяния совершены без обращения в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти за получением разрешения (лицензии), или после подачи заявки на лицензирование, но без получения разрешения (лицензии), или при отказе в лицензировании либо после получения положительного ответа о лицензировании, но до регистрации лицензии, либо после истечения срока действия лицензии, или после выбора указанной в разрешении (лицензии) квоты. При определении понятия «исключительная экономическая зона Российской Федерации» необходимо учитывать положения ст. 1 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», а при определении понятия «континентальный шельф Российской Федерации» — положения ст. 1 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации». Вылов водных биологических ресурсов, совершенный в целях научно-исследовательских работ, поиска и разработки природных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации или исключительной экономической зоны Российской Федерации без специального разрешения, полностью охватывается ч. 2 ст. 253 УК РФ, если лицом не осуществлялась незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов, при наличии признаков, предусмотренных в чч. 1 и 3 ст. 256 УК РФ. Уголовная ответственность в таких случаях, при наличии к тому оснований, наступает по соответствующим частям ст. 256 УК РФ (п. 2).

*Предметом* преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 253 УК РФ, являются природные ресурсы континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»:

исключительная экономическая зона Российской Федерации — морской район, находящийся за пределами территориального моря Российской Федерации и прилегающий к нему, с особым правовым режимом, установленным настоящим Федеральным законом, международными договорами Российской Федерации и нормами международного права. Определение исключительной экономической зоны применяется также ко всем островам Российской Федерации, за исключением скал, которые не пригодны для поддержания жизни человека или для осуществления самостоятельной хозяйственной деятельности; внутренней границей исключительной экономической зоны является внешняя граница территориального моря; внешняя граница исключительной экономической зоны находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации (ст. 1);

природные ресурсы исключительной экономической зоны — водные биологические ресурсы и неживые ресурсы, находящиеся в водах, покрывающих морское дно, на морском дне и в его недрах; водные биологические ресурсы (живые ресурсы) исключительной экономической зоны — рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы, за исключением живых организмов «сидячих видов» морского дна и его недр, использование которых регулируется Федеральным законом от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»; неживые ресурсы исключительной экономической зоны — минеральные ресурсы вод, покрывающих морское дно, включая содержащиеся в морской воде химические элементы и их соединения, энергия приливов, течений и ветра, другие возможные виды неживых ресурсов (ст. 4).

Согласно Федеральному закону от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»:

континентальный шельф Российской Федерации включает в себя морское дно и недра подводных районов, находя-

щиеся за пределами территориального моря Российской Федерации, на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка. Подводной окраиной материка является продолжение континентального массива Российской Федерации, включающего в себя поверхность и недра континентального шельфа, склона и подъема. Определение континентального шельфа применяется также ко всем островам Российской Федерации. Внутренней границей континентального шельфа является внешняя граница территориального моря. С учетом положений ст. 2 настоящего Федерального закона внешняя граница континентального шельфа находится на расстоянии 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, при условии, что внешняя граница подводной окраины материка не простирается на расстояние более чем 200 морских миль. Если подводная окраина материка простирается на расстояние более 200 морских миль от указанных исходных линий, внешняя граница континентального шельфа совпадает с внешней границей подводной окраины материка, определяемой в соответствии с нормами международного права (ст. 1);

природные ресурсы континентального шельфа — минеральные и другие неживые ресурсы морского дна и его недр, а также живые организмы, относящиеся к «сидячим видам», т. е. организмы, которые в период, когда возможна их добыча (вылов), находятся в неподвижном состоянии на морском дне или под ним либо не способны передвигаться иначе, как находясь в постоянном физическом контакте с морским дном или его недрами (ст. 4).

В Перечень видов живых организмов, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа Российской Федерации, утвержденный Приказом Госкомрыболовства России от 10 сентября 1996 г. № 169, входят устрицы, мидии, гребешки, рапаны, зеленые водоросли, камчатские крабы, крабы-стригуны (*Chionoecetes opilio*, *Chionoecetes bairdi*, *Chionoecetes tanneri*, *Chionoecetes japonicus*, *Chionoecetes angulatus*) и т. д.

Так, приговором Фрунзенского районного суда г. Владивостока Приморского края от 1 марта 2004 г. Ш. был осужден, в том числе, по ч. 2 ст. 253 УК РФ за разработку естественных

богатств континентального шельфа Российской Федерации, проводимую без соответствующего разрешения.

Согласно приговору, Ш., являясь капитаном рыболовного судна РС «Вышегорск» судовладельца ЗАО «Сафил», 8 июля 2003 г. осуществил незаконную разработку естественных богатств континентального шельфа Российской Федерации путем промысла 176 особей краба камчатского и 3 512 особей краба-стригуна опилио, являющихся живыми ресурсами континентального шельфа, общей стоимостью <...> р. Одна особь краба камчатского, 48 особей краба-стригуна опилио были травмированы, а 8 особей краба-стригуна опилио были мертвы. В тот же день судно РС «Вышегорск» с указанной продукцией на борту было задержано пограничным кораблем и незаконно добытый краб был выпущен в естественную среду обитания.

В результате действий Ш., связанных с добычей, хранением и выпуском краба, повлекших травмирование и гибель краба, фактически был причинен крупный ущерб морским биологическим ресурсам Российской Федерации на <...> р.<sup>1</sup>

Поскольку капитан рыболовного судна осуществил разработку природных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации (краба камчатского и краба-стригуна опилио) без соответствующего разрешения, он был сужден по ч. 2 ст. 253 УК РФ.

*Объективную сторону* преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 253 УК РФ, образует совершение хотя бы одного из следующих альтернативных деяний: исследование, поиск, разведка, разработка природных ресурсов континентального шельфа или исключительной экономической зоны Российской Федерации, проводимые без соответствующего разрешения, чаще всего без обращения в уполномоченные федеральные органы исполнительной власти за получением разрешения (лицензии), либо после подачи заявки на лицензирование, но без получения разрешения (лицензии) или при отказе в лицензировании, либо после получения положительного ответа о лицензировании, но до регистрации лицензии, либо после истечения срока действия лицензии, либо после выбора указанной в разрешении (лицензии) квоты.

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 16 дек. 2004 г. № 56-дп04-49. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Порядок проведения исследования, поиска, разведки, разработки природных ресурсов континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации и порядок получения разрешения на них регламентируются, в том числе, уже упоминавшимися Федеральными законами от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» и от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

Так, глава V «Морские научные исследования» Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» определяет порядок рассмотрения запросов на проведение морских научных исследований, основания для отказа в выдаче разрешений на проведение морских научных исследований, особенности в получении разрешения на проведение морских научных исследований, осуществляемых компетентными международными организациями, обязанности российских и иностранных заявителей, проводящих морские научные исследования, и т. д.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» морские научные исследования на континентальном шельфе — это фундаментальные или прикладные исследования и проводимые для этих исследований экспериментальные работы, направленные на получение знаний по всем аспектам природных процессов, происходящих на морском дне и в его недрах; морские ресурсные исследования на континентальном шельфе — это прикладные научно-исследовательские работы, направленные на разведку континентального шельфа и разработку его минеральных ресурсов, водных биоресурсов и осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (ст. 4).

Согласно Федеральному закону от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» морские научные исследования в исключительной экономической зоне — это фундаментальные или прикладные исследования и проводимые для этих исследований экспериментальные работы, направленные

на получение знаний по всем аспектам природных процессов, происходящих на морском дне и в его недрах, в водной толще и атмосфере; морские ресурсные исследования в исключительной экономической зоне — это прикладные научно-исследовательские работы, направленные на разведку, разработку и сохранение природных ресурсов исключительной экономической зоны (ст. 4).

Главой IV «Морские ресурсные исследования водных биоресурсов и морские научные исследования» Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» определяются порядок рассмотрения запросов, основания для отказа в разрешении на проведение исследований водных биоресурсов, обязанности российских и иностранных заявителей, проводящих исследования водных биоресурсов, и т. д.

Состав преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 253 УК РФ, формальный, поэтому преступление считается оконченным независимо от наступления последствий с момента начала исследования, поиска, разведки, разработки природных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации или исключительной экономической зоны Российской Федерации, проводимых без соответствующего разрешения.

*Субъект* указанного преступления — физическое, вменяемое лицо, достигшее 16 лет.

В соответствии со ст. 24 УК РФ «деяние, совершенное только по неосторожности, признается преступлением лишь в случае, когда это специально предусмотрено соответствующей статьей Особенной части настоящего Кодекса» (ч. 2).

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» разъясняется, что исходя из положений ч. 2 ст. 24 УК РФ, если в диспозиции статьи главы 26 УК РФ форма вины не конкретизирована, то соответствующее экологическое преступление может быть совершено умышленно или по неосторожности при условии, если об этом свидетельствуют содержание деяния, способы его совершения и иные признаки объективной стороны состава экологического преступления. Например, преступления, предусмотренные

ст. 246, ч. 2 ст. 247, ч. 1 ст. 248, чч. 1 и 2 ст. 250 УК РФ, могут быть совершены как умышленно, так и по неосторожности, тогда как преступления, предусмотренные ч. 3 ст. 247, ч. 2 ст. 248, ч. 3 ст. 250 УК РФ, совершаются только по неосторожности (п. 4).

Исходя, в том числе, из содержания признаков объективной стороны состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 253 УК РФ, его *субъективная сторона* характеризуется прямым умыслом, т. е. лицо осознает, что осуществляет исследование, поиск, разведку, разработку природных ресурсов континентального шельфа или исключительной экономической зоны Российской Федерации без соответствующего разрешения, и желает это совершить. Мотив преступления может быть любым (корысть, карьеризм и т. д.) и на уголовно-правовую оценку содеянного не влияет.

Установление всех признаков состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 253 УК РФ, имеет важное уголовно-правовое значение, поскольку их наличие позволяет отграничить указанное преступление от смежных составов преступлений и административных правонарушений.

## Раздел III. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС И КРИМИНАЛИСТИКА

---

*Е. Б. СЕРОВА,  
заведующая кафедрой уголовного процесса и криминалистики,  
кандидат юридических наук, доцент*

### НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА ПО ДЕЛАМ О КРИМИНАЛЬНЫХ ПОЖАРАХ

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» определяет пожар как неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства. К основным явлениям, характерным для любого пожара, относятся химическое взаимодействие горючего вещества с кислородом воздуха, выделение большого количества тепла и интенсивный газовый обмен продуктов сгорания<sup>1</sup>. Принято выделять опасные факторы пожара, воздействующие на людей и имущество (пламя и искры; тепловой поток; повышенная температура окружающей среды; повышенная концентрация токсичных продуктов горения и термического разложения; пониженная концентрация кислорода; снижение видимости в дыму), и сопутствующие проявления опасных факторов, такие как осколки, части разрушившихся зданий, сооружений, транспортных средств, технологических установок, оборудования, агрегатов, изделий и иного имущества; радиоактивные и токсичные вещества и материалы, попавшие в окружающую среду из разрушенных технологических установок, оборудования, агрегатов, изделий и иного имущества; вынос высокого напряжения на токопроводящие части технологических установок, оборудования, агрегатов, изделий и иного имущества; опасные факторы взрыва, произошедшего вследствие пожара; воздействие огнетушащих веществ (ст. 9 Федерального закона от 22 июля

---

<sup>1</sup> Большая Советская Энциклопедия : в 30 т. 3-е изд., изм. и доп. М., 1969—1978. URL: <http://bse.slovaronline.com/П/ПО/30638-POZHAR> (дата обращения: 13.05.2017).

2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»).

Причинами возникновения пожара могут являться как умышленные, так и неосторожные действия человека, а также действие сил природы. Одна из наиболее распространенных причин пожаров — нарушение требований пожарной безопасности, допускаемое лицом, на котором лежала ответственность по их соблюдению. При этом, несмотря на достаточно распространенность указанных преступных посягательств, расследование по ним подчас проводится недостаточно эффективно, следователи не всегда четко представляют себе круг обстоятельств, образующих предмет доказывания по делу, допускают ошибки на стадии возбуждения уголовного дела и на первоначальном этапе расследования. Данные обстоятельства существенно затрудняют привлечение виновных лиц к уголовной ответственности. Многие недостатки следствия могут быть выявлены при осуществлении прокурорского надзора, в связи с чем, по нашему мнению, прокурор должен четко представлять себе, какие обстоятельства должны быть исследованы и доказаны в ходе расследования, какие версии необходимо проверять, какие криминалистические рекомендации следует использовать при проведении следственных действий. Владея указанной информацией, прокурор может проанализировать имеющиеся по делу сведения, определить, насколько всесторонне и полно проведено расследование, выявить пробелы в доказательственной базе, наметить пути их восполнения.

Основу анализа любой информации по уголовному делу, с нашей точки зрения, составляют обстоятельства, подлежащие установлению и доказыванию. По делам о криминальных пожарах круг обстоятельств, подлежащих исследованию, обладает определенной спецификой, обусловленной способом совершения преступления и наступившими последствиями. В целом обстоятельства, которые должны быть доказаны по любому уголовному делу, перечислены в ст. 73 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ). Однако данный перечень должен быть дополнен и конкретизирован теми обстоятельствами, которые характерны именно для рассматриваемой нами группы преступлений.

Не ставя перед собой задачи исследования всех обстоятельств, образующих предмет доказывания, остановимся на

характеристике и исследовании тех из них, в которых проявляется специфика криминальных пожаров.

Прежде всего речь идет об обстоятельствах, связанных с характеристикой *места происшествия*. Место пожара является одним из оснований для классификации пожаров, имеющих, в том числе, и криминалистическое значение. В частности, по данному основанию выделяют пожары в зданиях и сооружениях, природные пожары (торфяные, лесные, степные и полевые), пожары на транспортных средствах, подземные пожары в шахтах и рудниках. В свою очередь, пожары в зданиях и сооружениях подразделяются на наружные (открытые), при которых хорошо просматриваются пламя и дым, и внутренние (закрытые), характеризующиеся скрытыми путями распространения пламени. По назначению объектов, на которых произошел пожар, выделяют индустриальные, бытовые и природные пожары, каждый из которых может возникнуть вследствие нарушения требований пожарной безопасности. По плотности застройки места, на котором произошел пожар, выделяют отдельные и сплошные пожары, огневой шторм и тление в завалах<sup>1</sup>.

Характер объекта, на котором произошло возгорание, обусловливает решение криминалистических задач. В частности, исследуя место пожара и зная его характеристику, можно выдвигать версии о причинах пожара, причастных к нему лицах, следах, оставленных преступником, и т. д. При нарушении требований пожарной безопасности исследование места пожара позволяет определить круг лиц, которые были обязаны соблюдать данные требования, нормативные и локальные акты, в которых эта обязанность была закреплена, в том числе и за конкретным субъектом.

Применительно к месту пожара в ходе расследования должно быть установлено:

1. На каком объекте и на каком конкретно участке данного объекта произошел пожар, как этот объект (участок объекта) характеризуется:

где он находится;

каковы его конструкция и техническое состояние;

имеются ли системы энергоснабжения (силовая, осветительная, отопительная), если да, то какие именно, в каком

---

<sup>1</sup> Википедия. Свободная энциклопедия : сайт. URL: <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 13.05.2017).

состоянии, не было ли неисправностей, подвергались ли систематическому техническому обслуживанию или ремонту;

каково назначение данного объекта, в каких целях объект используется, является ли помещение жилым;

является ли данный объект производственным, если да, какое производство осуществляется, как оно характеризуется, какие материалы и вещества используются в технологическом процессе, где они находятся;

имелись ли на объекте вещества и материалы, способные самовозгораться и самовоспламеняться, где они находились, где располагались относительно их источники энергии, соответствовало ли хранение указанных материалов установленным нормам и требованиям;

каков режим работы объекта;

каким образом охраняется объект, в том числе имеется ли пожарная сигнализация, ее характеристика и состояние до начала пожара и после его тушения;

имеются ли на объекте средства пожаротушения, если да, то какие именно, где они находились до начала пожара и где находятся после тушения пожара, использовались ли для тушения данного пожара;

имеется ли подтверждение соответствия в области пожарной безопасности (документальное удостоверение соответствия продукции или иных объектов, выполнения работ и оказания услуг требованиям технических регламентов, стандартов, норм пожарной безопасности или условиям договоров); подавалась ли (должна ли была подаваться) пожарная декларация, какие требования пожарной безопасности в ней были указаны;

как характеризуется обстановка на объекте, где произошел пожар, не изменилась ли она по сравнению с той, которая была до возгорания, если да, то с чем это связано и когда произошли изменения, кто их внес;

были ли на данном объекте случаи пожаров (в том числе возгораний) ранее, если да, то по каким причинам, какие меры по повышению пожарной безопасности принимались.

Оценивая информацию о месте происшествия, прокурор должен проверить, не является ли оно объектом атомной энергетики, взрывоопасным объектом, а также объектом, на котором ведутся горные, строительные или иные работы. Кроме того, следует обратить внимание, не связано ли возгорание с нарушением правил учета, хранения, перевозки и ис-

пользования взрывчатых, легковоспламеняющихся веществ, пиротехнических изделий и т. п. В соответствии с действующим законодательством в таких случаях деяния лиц, повлекшие возникновение пожара, охватываются специальными составами преступлений (ст.ст. 215—218 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) и др.) и дополнительная квалификация по ст. 219 УК РФ не требуется.

2. Имеются ли условия, которые способствовали возникновению пожара и быстрому распространению огня либо препятствовали пожаротушению. Исследование данного обстоятельства напрямую связано с установлением события преступления. В ряде случаев наличие таких условий связано с нарушением требований пожарной безопасности (незаконная перепланировка помещения, ненадлежащее состояние средств пожаротушения, установка несъемных решеток на окнах, наличие заваренных металлических дверей, захламление выходов из помещения и т. п.). В то же время преступники, устраивая поджог, нередко уносят с места пожара средства пожаротушения, открывают окна и двери, обеспечивая хорошую тягу воздуха, и т. д. Если информация о данном обстоятельстве в материалах дела отсутствует, прокурору следует обратить на это внимание и потребовать от следствия восполнения образовавшегося пробела в доказательственной базе путем проведения допросов осведомленных лиц и дополнительного осмотра места происшествия.

Второе обстоятельство, требующее внимательного изучения, касается *способа и последствий преступления* (пожара и его последствий):

1. Что послужило непосредственной причиной пожара.

Оценивая информацию о данном обстоятельстве, прокурор должен проверить, насколько четким и однозначным является ответ на вопрос о причине пожара, нет ли оснований для выдвижения иных версий, отличающихся от той, которая рассматривается следствием в качестве рабочей, и которые явно могут выдвигаться стороной защиты.

Если совершен поджог, должно быть установлено, что об этом свидетельствует, какие средства поджога были использованы. Если были нарушены требования пожарной безопасности, то какие именно, когда, в чем конкретно это нарушение выразилось. Нарушения требований пожарной безопасности могут заключаться в несоблюдении правил эксплуатации разного рода приборов, установок и систем (электриче-

ских, отопительных, осветительных и пр.); нарушении правил монтажа и эксплуатации энергоустановок; неправильном осуществлении пожароопасных работ; небрежном обращении с источниками повышенной пожароопасности и т. д. Такие нарушения могут носить длительный характер и быть достаточно удалены по времени от момента возникновения пожара. Так, нарушения правил ведения электросварочных работ могут вызвать скрытое возгорание, открытый огонь станет виден спустя несколько часов после окончания работ. В других случаях пожар возникает непосредственно после допущенного нарушения, и установить причинную связь между нарушением и его последствием будет значительно проще. В ходе расследования могут быть установлены факты не отдельных, а систематических нарушений требований пожарной безопасности.

Как следует из постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 июня 2002 г. № 14 «О судебной практике по делам о нарушении правил пожарной безопасности, уничтожении или повреждении имущества путем поджога либо в результате неосторожного обращения с огнем», при решении вопроса о виновности лица в нарушении правил пожарной безопасности, повлекшем наступление последствий, предусмотренных ст. 219 УК РФ, судам необходимо выяснять, в чем конкретно состояло ненадлежащее исполнение либо невыполнение данных правил, имеется ли причинная связь между допущенными нарушениями и наступившими последствиями, и указывать на это в приговоре со ссылкой на конкретные пункты правил пожарной безопасности, которые были нарушены. Следовательно, данные обстоятельства должны быть предметом исследования и в ходе судебного производства, на что следует обращать внимание прокурору при изучении материалов уголовного дела.

Указанное Постановление определяет, что под правилами пожарной безопасности нужно понимать комплекс положений, устанавливающих обязательные требования пожарной безопасности, содержащиеся в Федеральном законе «О пожарной безопасности», в принимаемых в соответствии с ним федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актах, нормативных документах уполномоченных государственных органов, в частности стандартах, нормах и отраслевых правилах пожарной безопасности, инструкциях и других документах, направлен-

ных на предотвращение пожаров и обеспечение безопасности людей и объектов в случае возникновения пожара.

В настоящее время основополагающими нормативными актами в области пожарной безопасности являются:

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», определяющий общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, регулирующий в этой области отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, учреждениями, организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, иными юридическими лицами независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также между общественными объединениями, индивидуальными предпринимателями, должностными лицами, гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства;

Федеральный закон от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране», который устанавливает правовые основы создания и деятельности добровольной пожарной охраны, права и гарантии деятельности общественных объединений пожарной охраны и добровольных пожарных, регулирует отношения добровольной пожарной охраны с органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства;

Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», устанавливающий основные положения технического регулирования в указанной сфере и общие требования пожарной безопасности к объектам защиты (продукции);

нормативные акты субъектов Российской Федерации и отраслевые нормативные акты, регламентирующие нормы и правила пожарной безопасности, применяемые в отдельных отраслях хозяйственной деятельности, стандарты, нормы, инструкции и др.

Из материалов уголовного дела в целом и основных процессуальных документов в частности должно однозначно следовать, какие именно требования пожарной безопасности были нарушены виновными лицами. Если прокурор устано-

вит, что формулировки носят нечеткий, неоднозначный, расплывчатый характер, он должен потребовать устранения данного недостатка, например путем возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования. Кроме того, следует обращать внимание, правильно ли применен соответствующий нормативный акт, нет ли противоречий между нормативными актами, на которые ссылается обвинение.

2. Когда и при каких обстоятельствах начался пожар, механизм пожара, что именно горело, признаки пламени и дыма.

3. Сколько было очагов пожара, где находился каждый очаг пожара, какова была динамика (направление и скорость) распространения огня. Здесь следует отметить, что при нарушении требований пожарной безопасности может быть только один очаг пожара. Наличие нескольких очагов свидетельствует о поджоге.

4. В каких погодных условиях (температура окружающего воздуха, сила и направление ветра, наличие и вид осадков) возник и развивался пожар и происходило его тушение. Анализ судебно-следственной практики показывает, что в ряде случаев следователи недостаточно тщательно исследуют данное обстоятельство. Например, запрашивается только справка из гидрометеоцентра о погоде в день пожара, однако не учитывается, что на конкретном участке местности погодные условия могут несколько отличаться от средних по региону наблюдения, например в части осадков, силы ветра и т. п. В связи с этим прокурор должен обращать внимание на то, каким образом исследовался данный вопрос, и при необходимости требовать проведения допроса очевидцев пожара и участников его тушения о том, в каких погодных условиях возник, развивался и был потушен пожар.

5. Пострадали ли в результате пожара люди, сколько человек, кто именно, в связи с чем эти лица оказались на месте пожара, какой вред их здоровью причинен. В случаях со смертельным исходом устанавливается, сколько человек погибло, какова причина смерти.

6. Какие иные последствия наступили в результате пожара, что именно сгорело; какой иной материальный ущерб причинен.

Не всегда в полном объеме исследуется вопрос о последствиях пожара и причине наступления тех или иных последствий, что позволяет обвиняемым в дальнейшем выдвинуть версию о том, что тяжкие последствия наступили не по их вине, а, например, в связи с нарушением правил и тактики пожаротушения. В связи с этим прокурору следует обращать особое внимание на наличие в деле информации о последствиях преступления и ее достаточность для установления данного обстоятельства.

Третья группа обстоятельств связана с исследованием *субъекта посягательства, его вины и мотивов* преступления:

1. Кто виновник возникновения пожара. Субъектом преступления, предусмотренного ст. 219 УК РФ, является лицо, на которое была возложена обязанность исполнять (постоянно или временно) утвержденные и зарегистрированные в установленном порядке правила пожарной безопасности (например, руководители предприятий и организаций всех форм собственности и уполномоченные ими лица, которые по занимаемой должности или по характеру выполняемых работ в силу действующих нормативно-правовых актов и инструкций непосредственно обязаны выполнять соответствующие правила либо обеспечивать их соблюдение на определенных участках работ; собственники имущества, в том числе жилища, наниматели, арендаторы и др.)<sup>1</sup>.

Оценивая информацию о субъекте преступления, прокурор должен проверить, правильно ли установлено виновное лицо, полностью ли исследована личность обвиняемого, правильно ли квалифицированы действия обвиняемого. Из материалов дела должно однозначно следовать, кто был обязан соблюдать требования пожарной безопасности на определенном объекте, на каком основании на него была возложена эта обязанность, какие именно требования были нарушены данным лицом и в чем это нарушение выразилось, имеется ли причинная связь между допущенными нарушениями и наступившими последствиями.

---

<sup>1</sup> О судебной практике по делам о нарушении правил пожарной безопасности, уничтожении или повреждении имущества путем поджога либо в результате неосторожного обращения с огнем : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 5 июня 2002 г. № 14. П. 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Как отмечается в обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о нарушении правил пожарной безопасности, уничтожении или повреждении имущества путем поджога либо в результате неосторожного обращения с огнем», имеют место случаи, когда органы предварительного следствия неправильно квалифицируют действия обвиняемых как неосторожное уничтожение или повреждение чужого имущества в крупном размере по ч. 2 ст. 168 УК РФ, когда лицо являлось ответственным за соблюдение правил пожарной безопасности.

Например, С. был осужден по ч. 2 ст. 219 УК РФ к трем годам лишения свободы. Первоначально он обвинялся в неосторожном уничтожении и повреждении чужого имущества в крупном размере, несмотря на то что на С. лежала обязанность по соблюдению правил пожарной безопасности, нарушение их повлекло по неосторожности тяжкие последствия. Впоследствии С. было предъявлено обвинение в том, что он, имея профессию электрогазосварщика, при выполнении газорезательных работ (разрезал на части трубу поливной системы) нарушил правила безопасности проведения этих работ. В результате его действий сначала произошло возгорание травы, а затем — находящейся вверх по склону территории турбазы «Орбита» и деревянных домиков для отдыхающих<sup>1</sup>.

Нередко, установив одно лицо, допустившее нарушение требований правил пожарной безопасности, следователи этим и ограничиваются, не проверяя версии о комплексном характере нарушений, допущенных несколькими субъектами, что должно учитываться прокурором при изучении материалов уголовного дела и решении вопроса о возможности утверждения обвинительного заключения. С другой стороны, в случае привлечения к ответственности группы лиц материалы дела должны содержать доказательства причастности к пожару каждого из них.

Так, постановлением Советского районного суда г. Казани от 9 ноября 2015 г. отказано в удовлетворении ходатайства о

---

<sup>1</sup> О судебной практике по делам о нарушении правил пожарной безопасности, уничтожении или повреждении имущества путем поджога либо в результате неосторожного обращения с огнем : обзор судебной практики Верховного Суда Рос. Федерации / Верховный Суд Российской Федерации // Там же.

заклучении под стражу С., обвиняемого в совершении преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 219, ч. 2 ст. 201, ч. 1 ст. 327, ч. 3 ст. 238 УК РФ. Уголовное дело в отношении группы лиц, в том числе С. — председателя совета директоров коммерческой организации «У», было возбуждено в связи с пожаром в принадлежащем этой организации здании торгового комплекса «А».

Принятое решение суд мотивировал тем, что в качестве доказательств обоснованности подозрения в причастности С. к инкриминируемым ему преступлениям суду представлены копии допросов свидетелей и документы, свидетельствующие только о факте пожара в результате нарушения норм пожарной безопасности, однако не представлены данные о том, что коммерческая организация «У» имеет какое-либо отношение к эксплуатации торгового комплекса «А», ведет на объекте какую-либо производственную деятельность и оказывает услуги, а С. является должностным лицом, ответственным за соблюдение требований пожарной безопасности на данном объекте<sup>1</sup>.

2. Характеристика личности субъекта преступления, в том числе его место жительства и работы, образование, род занятий, специальность. Применительно к рассматриваемым преступлениям речь идет не только и не столько о признаках внешности, биологических и физиологических признаках, сколько о социально-демографических и психологических признаках. Нарушение требований пожарной безопасности, особенности поведения субъекта на месте преступления, факт и способ сокрытия посягательства определяются психологическими особенностями личности. В них проявляются интеллект, характер человека, особенности его эмоциональной сферы. Нередко эти люди отличаются невнимательностью, беспечностью, безответственностью и самонадеянностью, а также непрофессионализмом, отсутствием внутренней организованности и осмотрительности, нигилистическим отношением к правовым нормам и предписаниям. Информация о личности обвиняемого может быть получена прокурором из протоколов допросов осведомленных лиц, ха-

---

<sup>1</sup> Обзор практики рассмотрения судами ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и о продлении срока содержания под стражей : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 18 янв. 2017 г. // Там же.

рактических с места работы, жительства, учебы, заключений судебно-психологической экспертизы (если она была проведена). Если личность обвиняемого исследована недостаточно полно, необходимо потребовать от следствия восполнения данного пробела и проведения необходимых следственных действий.

3. Наличие и форма вины субъекта, мотивы его действий. Чем он объясняет допущенные нарушения требований пожарной безопасности. Прокурор должен особенно внимательно изучать материалы дела, которые связаны с версиями защиты обвиняемого. При этом следует обращать внимание, проверялась ли данная версия, является ли данная проверка полной и объективной, чем опровергается данная версия.

4. Кто находился в районе возникновения пожара, в связи с чем здесь оказался, какие действия (в том числе пожароопасные) совершал. Эти лица в ходе расследования могут приобрести процессуальный статус обвиняемого либо выступить в качестве свидетелей-очевидцев, располагающих важной доказательственной информацией. Прокурор должен проверить, не нарушены ли конституционные права указанных лиц, в том числе право на защиту, насколько полно и детально проведен их допрос, нет ли оснований для повторного допроса очевидцев.

5. Как вел себя субъект после начала пожара. Пытался ли он самостоятельно потушить огонь, обращался ли и насколько своевременно за помощью, участвовал ли в тушении пожара, как и каким образом стремился снизить тяжкие последствия своих противоправных действий. Не пытался ли скрыться с места происшествия и скрыть свою причастность к пожару.

Как уже отмечалось выше, пожар может явиться следствием различных причин. В каждом случае получения информации о возгорании на любом объекте должен быть решен вопрос о необходимости возбуждения уголовного дела. Оценивая принятое процессуальное решение, прокурор должен обратить внимание не только на наличие законного повода для возбуждения дела, но и основания для этого. В частности, материалы проверки должны содержать информацию о том, какое именно событие имело место: нарушение требований пожарной безопасности, поджог (в том числе с целью скрыть какое-либо иное преступление) и др.

На практике значительные трудности возникают при привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении требований пожарной безопасности, уголовная ответственность за которое установлена ст. 219 УК РФ. О данном преступлении могут свидетельствовать:

1) прямое указание свидетелей на конкретные факты нарушений требований пожарной безопасности, послуживших причиной возникновения пожара. Например, очевидцы могут рассказать о применении неисправных электроприборов, нарушении правил хранения легковоспламеняющихся предметов и т. д.;

2) очаг пожара представляет собой место (помещение), где отсутствуют благоприятные условия для распространения огня;

3) возникновение пожара в дневное время при наличии на объекте людей;

4) в ходе осмотра места пожара обнаружены электронагревательные и отопительные приборы, оставленные включенными в сеть<sup>1</sup>, в печах и дымоходах обнаружены остатки сгоревшей сажи, щели и трещины, около дымоходов отмечено закапчивание и обугливание деревянных конструкций;

5) в ходе осмотра обнаружены дефекты электропроводки, оголенные провода, признаки короткого замыкания и т. п.;

6) в ходе первоначальных следственных действий (или даже на этапе проверки первоначальной информации) получены сведения о том, что на объекте проводились пожароопасные работы (например, проводились электросварочные работы, применялся автоген, паяльные лампы и т. п.);

7) есть информация о нарушении правил хранения химикатов и иных материалов, имеющих свойство самовоспламеняться и самовозгораться, а также различного рода промасленных тряпок, концов (отходов текстильной и джутовой промышленности), бумаг и т. д.

Материалы проверки заявления (сообщения) о преступлении, предусмотренном ст. 219 УК РФ, должны содержать указанную информацию. При ее отсутствии любое решение о возбуждении уголовного дела или об отказе в этом должно

---

<sup>1</sup> Вместе с тем нельзя исключать и умышленное оставление указанных приборов в пожароопасном состоянии.

рассматриваться как необоснованное и подлежит отмене. В частности, необходимо требовать от следствия установления следующих обстоятельств:

- кто находился на объекте, где произошел пожар;
- где находились указанные лица в момент возгорания, видели ли они непосредственно момент начала пожара, чем занимались в данный момент;
- при каких обстоятельствах начался пожар;
- имелись ли в помещении горючие вещества и легковоспламеняющиеся жидкости;
- соблюдались ли правила использования систем энергоснабжения, в том числе отопительных приборов;
- не допускались ли нарушения технических условий устройства приборов энергоснабжения, кто принимал и проверял правильность их устройства;
- осуществлялись ли защитные мероприятия при выполнении сварочных работ;
- если были выявлены какие-либо нарушения, в чем они заключались, какую опасность в пожарном отношении они представляли, почему не принимались меры по их ликвидации;
- кто осуществлял эксплуатацию систем энергоснабжения;
- где находились горючие материалы, в каких условиях они хранились, не разводились ли около этих материалов костры;
- кто из должностных лиц должен обеспечивать пожарную безопасность на данном объекте.

Указанная информация может содержаться прежде всего в протоколе осмотра места происшествия. Кроме того, на момент принятия решения о возбуждении уголовного дела (отказе в этом) материалы проверки должны содержать должностные инструкции и иные документы (например, контрольную ленту манометра с записью давления в котле), а также объяснения всех лиц, имеющих отношение к объекту, на котором произошел пожар.

Среди материалов уголовного дела особое внимание следует обращать на протоколы осмотра места происшествия, допроса обвиняемых (подозреваемых), свидетелей и потерпевших, заключения судебных экспертиз (судебно-медицинской, пожарно-технической, строительно-технической, электротехнической, химической, товароведческой, а также комплекса криминалистических экспертиз).

*Е. В. ЕЛАГИНА,  
доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики,  
кандидат юридических наук, доцент*

### **ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЗНАНИЙ НА ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА**

Институт специальных знаний является неотъемлемой составляющей противодействия любым преступным посягательствам. Ни одно преступление не может быть расследовано без использования знаний сведущих лиц, более того, принятие обоснованного решения о возбуждении уголовного дела нередко зависит именно от результатов применения специальных знаний сведущими лицами в ходе проверки сообщения о преступлении, поскольку результатом их деятельности является установление достоверности фактов, имеющих уголовно-правовое значение, например таких, как принадлежность объектов к наркотическим средствам, ядовитым, сильнодействующим, психотропным веществам, взрывчатым веществам, огнестрельному или холодному оружию; наличие признаков подделки документов; причины смерти, степень тяжести вреда здоровью; нарушение лицом технических норм; наличие в письменной или устной речи призывов к осуществлению террористической, экстремистской деятельности и т. п. Такая информация, как правило, может быть получена в ходе исследования специалистами документов, предметов, трупов, результаты которого позволяют сделать вывод о наличии (отсутствии) признаков преступления.

Значение использования специальных знаний при расследовании преступлений обусловлено и тем, что для совершения преступлений наряду с «традиционными» способами все чаще используются новые «высокотехнологичные», а также тем, что в процесс расследования интегрируются передовые технологии и методики, применяемые обладающими специальными знаниями лицами, выступающими в процессуальном статусе «специалист» или «эксперт». Посредством внедрения современных научно-технических средств в уголовное судопроизводство обеспечивается решение ряда важнейших задач: повышение качества расследования; обеспечение эффективности деятельности субъекта расследования; объек-

тивизация доказывания; оптимизация сроков расследования; эффективность судебного следствия и др.

Понятие «специальные знания» появилось в юриспруденции, когда для разрешения вопросов, касающихся собирания, исследования и оценки доказательств не стало хватать знаний и профессиональной подготовки лиц, осуществляющих уголовное преследование. Со временем «специальные знания» стали одной из важнейших категорий криминалистики и судебной экспертологии, тем не менее в настоящее время ни в одном нормативном источнике не содержится определения термина «специальные знания».

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2010 г. № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам» (п. 1) говорится о том, что судебную экспертизу необходимо назначать во всех случаях, когда для разрешения возникших в ходе судебного разбирательства вопросов требуется проведение исследования с использованием специальных знаний в науке, технике, искусстве или ремесле. Таким образом, Пленум Верховного Суда Российской Федерации пошел по пути перечисления областей человеческой деятельности, специальными знаниями в которых должно обладать лицо, привлекаемое в качестве эксперта или специалиста. Аналогичное перечисление областей человеческой деятельности произведено законодателем при формулировании задач судебно-экспертной деятельности в Федеральном законе от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации».

При расследовании преступлений может возникнуть необходимость в специальных знаниях практически в любой области человеческой деятельности (спорт, коллекционирование, религия), которые не относятся ни к науке, ни к технике, ни к искусству, ни к ремеслу.

Содержание понятия «специальные знания» существенно изменилось за последние десятилетия: знания, использование которых ранее относилось к исключительной компетенции сведущих лиц, перешли в разряд общеизвестных, например базовые знания в области компьютерных технологий. Знания правового характера, использование которых всегда входило в исключительную компетенцию субъекта расследования, прокурора, суда, все чаще включаются в категорию специальных знаний, поскольку очевидно, что правоприме-

нитель не обладает комплексом всех необходимых именно правовых знаний в сфере регулирования конкретных видов деятельности. Например, расследование мошенничества в сфере социальных выплат требует знания правового регулирования и механизма осуществления конкретных видов выплат. Безусловно, и следователь, и прокурор, и суд могут предпринять попытку досконально изучить соответствующие источники, но это не будет способствовать эффективности и оперативности уголовного преследования.

До настоящего времени доминирует позиция, что юридические знания не являются специальными. Однако современное право настолько обширно и дифференцировано, что вряд ли найдется специалист, имеющий возможность ориентироваться во всех без исключения его отраслях и институтах, особенно когда речь идет об экономических преступлениях. Правовые знания могут рассматриваться в качестве специальных во всех случаях, за исключением решения вопросов, составляющих исключительную компетенцию следователя, дознавателя, прокурора, суда, например при установлении вины конкретного лица и квалификации совершенного им деяния. Именно такой подход демонстрирует Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 21 декабря 2010 г. № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам»: постановка перед экспертом правовых вопросов, связанных с оценкой деяния, разрешение которых относится к исключительной компетенции органа, осуществляющего расследование, прокурора, суда, как не входящих в его компетенцию, не допускается (п. 4). Очевидно, что вопросы, решение которых не входит в исключительную компетенцию указанных органов и должностных лиц, могут ставиться перед экспертом, в том числе и имеющие правовой характер.

В научной литературе и правоприменительной деятельности применительно к уголовному судопроизводству оперируют понятием «использование специальных знаний», но более точной представляется конструкция «реализация специальных знаний», поскольку данный термин предполагает, во-первых, применение специальных знаний их обладателем — сведущим лицом, как наделенным процессуальным статусом эксперта или специалиста, так и не обладающим таким статусом (ревизор, педагог, психолог), во-вторых, соб-

ственно использование результатов применения специальных знаний соответствующим субъектом (следователем, дознавателем, прокурором, судом, защитником).

Реализация специальных знаний является непременной составляющей расследования любого преступления, поскольку, с одной стороны, к качеству предварительного и судебного следствия предъявляются все более высокие требования, с другой — значительное количество способов совершения преступлений характеризуется включением результатов развития науки и техники. Целью применения специальных знаний всегда является содействие собиранию информации, необходимой для выявления, раскрытия, расследования и предупреждения преступлений, а также разработка тактических и технических средств и методов сбора информации.

В уголовном судопроизводстве использование специальных знаний осуществляется посредством привлечения сведущих лиц (специалиста, эксперта, педагога, переводчика) к участию в процессуальных действиях, проведения различных исследований сведущими лицами, получения показаний сведущих лиц, инициирования производства судебных экспертиз и др.

В настоящее время отсутствует законодательное закрепление форм применения специальных знаний в уголовном судопроизводстве. Представляется, все формы применения специальных знаний можно подразделить на процессуальные и непроцессуальные. Но с практической точки зрения целесообразно говорить о формах применения специальных знаний, регламентированных Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (УПК РФ), результаты применения которых могут использоваться в качестве доказательств, и формах, результаты применения которых позволяют получить данные информационно-ориентирующего характера.

Несмотря на то что основными субъектами применения специальных знаний являются сведущие лица (специалист, эксперт, педагог, ревизор, переводчик) и следователь (дознаватель), прокурор также реализует имеющиеся у них определенные знания, относящиеся к категории специальных. В первую очередь это знания, которые требуются для оценки деятельности сведущих лиц и принятия соответствующих

процессуальных и тактических решений, например для оценки результатов следственного действия или экспертного заключения.

Специалист привлекается к производству следственных (процессуальных) действий в соответствии со ст. 168 УПК РФ в следующих ситуациях: следователь не может сам произвести определенные действия, например в силу отсутствия узкоспециальных знаний и навыков; предстоит выполнить большой объем работы; имеется прямое предписание в уголовно-процессуальном законе; имеются определенные этические или тактические обстоятельства.

Анализ соответствующих статей УПК РФ позволяет говорить об установленной законодателем вариационности привлечения сведущих лиц для реализации ими профессиональных функций: обязательное участие в случаях, прямо предусмотренных законодателем, и факультативное — на усмотрение субъекта расследования.

Так, независимо от складывающейся ситуации и тактической необходимости при производстве следственных действий обязательно участие следующих лиц, обладающих специальными знаниями: педагога — при производстве следственных действий с участием несовершеннолетнего (ст.ст. 191, 425 УПК РФ); судебно-медицинского эксперта, а при невозможности его участия — врача — при осмотре трупа и в случае эксгумации (ст. 178 УПК РФ); врача — для освидетельствования лица другого, чем следователь, пола, если освидетельствование сопровождается обнажением данного лица (ст. 179 УПК РФ); специалиста — для производства личного обыска в случае различия пола обыскиваемого и субъекта производства следственного действия (ч. 3 ст. 184 УПК РФ); специалиста — для производства изъятия электронных носителей информации и при необходимости ее копирования (ч. 9.1 ст. 182, ч. 3.1 ст. 183 УПК РФ); переводчика — при производстве допроса лица, не владеющего языком, на котором ведется уголовное судопроизводство (ст.ст. 18, 59, 169 УПК РФ); лица, обладающего специальными знаниями и наделенного процессуальным статусом «эксперт», — для производства судебной экспертизы. Неиспользование специальных знаний в указанных случаях рассматривается как существенное нарушение процессуального закона, влекущее утрату доказательственного значения результатов таких действий.

Факультативным является привлечение специалиста для содействия следователю в обнаружении, закреплении и изъятии предметов и документов, применении технических средств при исследовании материалов уголовного дела, для постановки вопросов эксперту, а также для разъяснения сторонам и суду вопросов, входящих в его профессиональную компетенцию (ст. 58 УПК РФ), а также привлечение сведущих лиц к проведению аудиторских, ревизионных проверок и иных действий, имеющих оценочный характер.

Самостоятельными формами применения специальных знаний являются исследование, осуществляемое специалистом, оформляемое заключением, судебная экспертиза и консультация сведущего лица. Последняя форма не закреплена законодательно, но активно используется сторонами уголовного судопроизводства.

Исследование, производимое специалистом, и исследование, производимое экспертом в ходе судебной экспертизы, оформляются заключением, но заключение специалиста и заключение эксперта являются самостоятельными видами доказательств (ст. 74 УПК РФ) и отличаются по структуре и содержанию.

Согласно ч. 3 ст. 80 УПК РФ заключение специалиста — составленное в письменном виде суждение по вопросам, поставленным перед специалистом сторонами. Сущность заключения специалиста состоит в разъяснении вопросов, входящих в компетенцию данного сведущего лица, без производства исследований. Если специалист не в состоянии ответить на поставленные вопросы без всестороннего исследования объекта, то он вправе отказаться от дачи заключения, порекомендовать назначить по уголовному делу соответствующую экспертизу.

В настоящее время данная форма использования специальных знаний применяется преимущественно в судебных стадиях уголовного судопроизводства. Причина этого частично состоит в том, что законодатель, определяя данную форму использования специальных знаний, указал, что вопросы перед специалистом ставятся сторонами, в отличие от заключения эксперта, где вопросы ставятся лицом, осуществляющим производство по уголовному делу, или сторонами. Однако это не исключает возможности получения такого заключения следователем (дознавателем) на стадии предварительного расследования в силу того, что согласно

п. 47 ст. 5 УПК РФ следователь, дознаватель отнесены законом к стороне обвинения.

Обоснованным представляется мнение Е. Р. Россинской, что поскольку, в отличие от эксперта, специалист не проводит исследований материальных объектов, фактически заключение специалиста представляет собой письменную консультацию, представленное в письменном виде суждение по вопросам, входящим в его компетенцию, поставленным перед специалистом сторонами. Если консультация не оформляется сведущим лицом в письменном виде, то существующие процессуальные формы использования специальных знаний вполне позволяют использовать полученные в ходе консультации данные в качестве такого доказательства, как «показания специалиста», если сведения зафиксированы в процессе допроса.

Консультация может быть дана сведущим лицом и в непроцессуальной форме. Информация, полученная в результате такой консультации, не может быть использована в качестве доказательства, однако ее значение достаточно велико. Во многих случаях обращение следователя за консультацией существенно влияет на результаты расследования, а пренебрежение указанным действием может привести к затягиванию сроков расследования, а иногда к невозможной утрате доказательств.

Консультация может быть самостоятельной формой реализации специальных знаний, однако это не ограничивает возможности получения заключения специалиста консультационного характера. Формулировка ч. 3 ст. 80 УПК РФ не определяет сущности (видов) вопросов, по которым может быть высказано суждение специалиста.

Решение вопроса о том, получить ли устную консультацию специалиста или письменное заключение специалиста консультационного характера, определяется тем, каково значение получаемых данных для уголовного дела. Если полученные от специалиста сведения необходимо использовать в качестве доказательств, в том числе для правильной оценки иных доказательств, то консультация должна быть получена в виде заключения. Если целью консультации является получение информации, позволяющей достичь определенных тактических целей (для принятия тактического решения о направлении расследования, о производстве необходимых следственных действий, назначении экспертиз), а также ис-

пользование в версионной деятельности субъекта расследования, то допустимо ограничиться устной консультацией.

Одним из видов использования специальных знаний, вызывающим определенные проблемы у правоприменителя, является ревизия. Следователи (дознаватели) нередко испытывают серьезные затруднения при решении вопроса о необходимости и задачах ее производства, так как не имеют четкого представления о содержании, задачах, методах производства данного проверочного действия. Инициатор ревизии часто не знает, что может быть установлено путем ее производства в конкретном случае, вследствие чего далеко не всегда используется весь спектр возможностей данного проверочного действия, что нередко влечет за собой неполноту проверки, осуществляемой в порядке ст. 144 УПК РФ, а в результате — принятие необоснованного решения о возбуждении уголовного дела либо отказе в таковом. Вышесказанное справедливо и в отношении упомянутой в ст. 144 УПК РФ документальной проверки. В соответствии с Положением о порядке взаимодействия контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации при назначении и проведении ревизий (проверок), утвержденным Приказом Минфина России, МВД России и ФСБ России от 7 декабря 1999 г. № 89н/1033/717, под ревизией понимается система контрольных действий по документальной и фактической проверке обоснованности совершенных организацией хозяйственных и финансовых операций в ревизуемом периоде или достигнутых результатах ее финансово-хозяйственной деятельности. В свою очередь проверка определяется как контрольное действие по определенному кругу вопросов, участку или эпизоду финансово-хозяйственной деятельности ревизуемой организации.

Из приведенных определений следует, что ревизия представляет собой комплекс контрольных действий, а проверка — единичное контрольное действие. С этим вряд ли можно согласиться, поскольку по своей сущности любая проверка по определенному кругу вопросов (участку, эпизоду финансово-хозяйственной деятельности организации) предполагает выполнение комплекса действий: внешний осмотр документов, изучение содержания отраженных в них операций,

сопоставление содержания документов с иными данными и материалами и т. п. Соответственно, допустима констатация, что при проведении как ревизии, так и проверки выполняется система (комплекс) контрольных действий. Наиболее правильным представляется подход, в соответствии с которым документальная проверка определяется как частичная (неполная) ревизия, в рамках которой проверяется состояние дел на определенном участке деятельности. Она может охватывать одно или несколько направлений финансово-хозяйственной деятельности организации либо отдельные виды хозяйственных операций. Оформляются ревизия и документальная проверка актами, которые должны соответствовать требованиям, установленным ведомственными нормативными актами<sup>1</sup>.

Еще одной формой использования специальных знаний является получение показаний специалиста (ч. 4 ст. 80 УПК РФ). Показания специалиста — это сведения, сообщенные им на допросе об обстоятельствах, требующих специальных знаний, а также разъяснение своего мнения в соответствии с требованиями ст.ст. 53, 168 и 271 УПК РФ. Следует отметить, что некоторая неконкретность терминологического аппарата законодателя вызывает проблемы в определении круга лиц, которые могут быть допрошены в качестве специалиста. Учитывая, что законодатель указал в рассматриваемой норме на ст. 168 УПК РФ (участие специалиста в следственных действиях), то вполне логичен вывод, что в качестве допрашиваемого может выступать специалист, участвовавший в следственных действиях. Соответственно, предметом допроса являются в первую очередь обстоятельства, связанные с производством следственного действия, в котором специалист участвовал. Тем не менее представляется, что в качестве специалиста может быть допрошено и сведущее лицо, принимавшее участие в оперативно-розыскных мероприятиях или производившее предварительные исследования следов, предметов, документов и т. п. Допрос специалиста целесообразен и тогда, когда исследованные объекты

---

<sup>1</sup> Подробнее о сущности ревизии, порядке ее производства, оформлении результатов см.: Возбуждение уголовного дела: уголовно-процессуальный и криминалистический аспекты : учеб. пособие / Е. В. Валласк [и др.] ; отв. ред. Н. А. Данилова, В. А. Шиплюк. СПб., 2011. С. 140—185.

претерпели определенные изменения или оказались утраченными.

В настоящее время в судебной практике встречаются случаи привлечения специалиста в целях оказания помощи в оценке заключения эксперта. Инициатором подобного прежде всего являются защитники, но нет препятствий и для использования такой возможности субъектом расследования. Оказывая содействие в оценке заключения эксперта, специалист может:

критически оценить используемые экспертом методы и методики исследования;

оценить пригодность объектов для экспертного исследования;

установить некорректность формулировок вопросов, вынесенных на разрешение судебной экспертизой;

определить правильность или ошибочность выбора экспертного учреждения (эксперта);

установить факты выхода эксперта за пределы своей компетенции;

оценить обоснованность выводов эксперта, взаимосвязь и взаимообусловленность выводов и исследовательской части экспертного заключения.

Несмотря на то что правоприменитель как субъект оценки заключения эксперта должен обладать необходимым комплексом знаний, очевидно, что по ряду экспертиз знания следователя, прокурора всегда будут недостаточными для полноценной оценки. При этом оценка процессуальной составляющей подготовки, назначения и производства судебной экспертизы относится к исключительной компетенции правоприменителя.

Правовое регулирование применения специальных знаний зависит от вида их применения:

участие специалиста в производстве процессуальных действий для содействия в обнаружении, закреплении и изъятии предметов и документов, применении технических средств регламентировано уголовно-процессуальным законом, Наставлением по организации экспертно-криминалистической деятельности в системе МВД России (приложение к Приказу МВД России от 11 января 2009 г. № 7), Положением о Следственном комитете Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38;

привлечение педагога, психолога, переводчика в целях оказания помощи следователю при общении с определенными категориями лиц регламентировано УПК РФ;

производство экспертизы регламентируется УПК РФ, Федеральным законом от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», Инструкцией по организации производства судебных экспертиз в судебно-экспертных учреждениях системы Министерства юстиции Российской Федерации, утвержденной Приказом Минюста России от 20 декабря 2002 г. № 347, приказом МВД России от 29 июня 2005 г. № 511 «Вопросы организации производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации», Наставлением по организации экспертно-криминалистической деятельности в системе МВД России (приложение к Приказу МВД России от 11 января 2009 г. № 7), Порядком организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации, утвержденным Приказом Минздравсоцразвития России от 12 мая 2010 г. № 346н, Порядком проведения судебно-психиатрической экспертизы, утвержденным Приказом Минздрава России от 12 января 2017 г. № 3н, а также аналогичными нормативными правовыми актами других министерств и ведомств;

исследование по поручению следователя предметов, документов, трупов, оформляемое документально, осуществляется в соответствии с Порядком организации и производства судебно-медицинских экспертиз в государственных судебно-экспертных учреждениях Российской Федерации, утвержденным Приказом Минздравсоцразвития России от 12 мая 2010 г. № 346н, Наставлением по организации экспертно-криминалистической деятельности в системе МВД России (приложение к Приказу МВД России от 11 января 2009 г. № 7);

проведение ревизий, документальных проверок осуществляется в соответствии с Положением о порядке взаимодействия контрольно-ревизионных органов Министерства финансов Российской Федерации с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности Российской Федерации при назначении и проведении реви-

зий (проверок), утвержденным Приказом Минфина России, МВД России и ФСБ России от 7 декабря 1999 г. № 89н/1033/717, Наставлением по организации экспертно-криминалистической деятельности в системе МВД России (приложение к Приказу МВД России от 11 января 2009 г. № 7), Положением о Следственном комитете Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 14 января 2011 г. № 38, и др.;

дача специалистом сторонам и суду консультаций и разъяснений для постановки вопросов эксперту, а также для разъяснения сторонам и суду вопросов, входящих в его профессиональную компетенцию, в настоящее время является неурегулированной. В случае письменной консультации мнение специалиста может быть оформлено справкой, заключением или иным документом, выполненным в произвольной форме; устные консультации не оформляются никак.

Рассматривая документы, значимые для регулирования реализации специальных знаний в уголовном судопроизводстве, нельзя обойти вниманием постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2010 г. № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам», в котором определена позиция Верховного Суда Российской Федерации не только по многочисленным практическим вопросам, возникающим в связи с производством судебной экспертизы и использованием ее результатов, но и по ряду вопросов, относящихся в целом к реализации специальных знаний. В частности, подчеркнута необходимость наиболее полного использования достижений науки и техники в целях всестороннего и объективного исследования обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу, путем производства судебной экспертизы (п. 1), а если исследования не требуется, то возможен допрос специалиста или привлечение его для дачи заключения (п. 20).

Именно данное Постановление является фактически единственным источником, в котором осуществлена дифференциация исследований, проводимых специалистом и экспертом. Позиция Верховного Суда заключается в следующем: специалист не проводит исследование вещественных доказательств и не формулирует выводы, а лишь высказывает суждение по вопросам, поставленным перед ним сторонами. Поэтому в случае необходимости проведения исследования должна быть произведена судебная экспертиза (п. 20); все-

стороннее и объективное исследование обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу, должно осуществляться путем производства судебной экспертизы во всех случаях, когда требуется проведение исследования с использованием специальных знаний (п. 1).

Результаты применения специальных знаний сведущими лицами способствуют формированию доказательственной базы. Они составляют значительную часть материалов, содержащих сведения, являющиеся в соответствии со ст. 74 УПК РФ доказательствами по уголовному делу.

Решению вопроса об использовании результатов применения специальных знаний предшествует их оценка, содержание которой составляет установление их относимости, допустимости, достоверности (ч. 1 ст. 88 УПК РФ). В качестве еще одного свойства результатов применения специальных знаний, подлежащего оценке, следует указать их достаточность. Несмотря на то что оценка такого свойства не предусмотрена законодателем, именно установление достаточности или недостаточности результатов является основанием для принятия конкретных решений: об использовании или неиспользовании в качестве доказательства; о необходимости инициирования производства иных исследований и т. п.

Независимо от вида специальных знаний их оценка подчиняется общим правилам:

установление соблюдения порядка привлечения сведущего лица;

отсутствие оснований для отвода учреждения или сведущего лица;

установление компетентности сведущего лица (наличие соответствующего образования, требуемых знаний и т. п.);

установление правомочности сведущего лица (например, наличие требуемых лицензии, аттестации эксперта);

установление полноты, объективности и всесторонности исследования;

установление отсутствия нарушений федеральных законов, соблюдение которых должно быть обеспечено при производстве исследований (например, Федеральных законов от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений», от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан», от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» и иных);

установление отсутствия нарушений прав заинтересованных лиц;

установление соблюдения сведущим лицом пределов своей компетенции;

установление соблюдения требований оформления итогового документа.

Субъект оценки должен не только руководствоваться требованиями федеральных законов, но в обязательном порядке учитывать позицию Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации.

***А. А. ЛАРИНКОВ,***

*доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики,*

*кандидат юридических наук, доцент*

### **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОВЕРОЧНОЙ ЗАКУПКИ В ДОКАЗЫВАНИИ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ, СВЯЗАННЫХ С НЕЗАКОННЫМ ОБОРОТОМ НАРКОТИКОВ**

Значительные усилия органов прокуратуры Российской Федерации и иных правоохранительных органов направлены на борьбу с преступлениями, связанными с незаконным оборотом наркотиков<sup>1</sup>.

Прокурорами при осуществлении надзора выявляются существенные недоработки «в деятельности по противодействию незаконному обороту наркотиков. По данным прокуроров, а также следственной практики, сбыт наркотиков приобретает все более организованный характер, в этот процесс вовлекается все большее число лиц»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Решения коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23 марта 2016 г. «Об итогах работы органов прокуратуры за 2015 год и задачах по укреплению законности и правопорядка на 2016 год», от 29 июля 2016 г. «Об итогах работы органов прокуратуры в первом полугодии 2016 года и задачах по повышению эффективности прокурорской деятельности во втором полугодии 2016 года», от 14 марта 2017 г. «Об итогах работы органов прокуратуры за 2016 год и задачах по укреплению законности и правопорядка на 2017 год».

<sup>2</sup> Решение коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29 июля 2016 г. «Об итогах работы органов прокуратуры в первом полугодии 2016 года и задачах по повышению эффективности прокурорской деятельности во втором полугодии 2016 года».

Рассматривая вопросы, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, необходимо обратить внимание на тот факт, что, несмотря на снижение преступности в Российской Федерации, кратно возросло число преступлений, совершенных в состоянии наркотического опьянения (+50 %). Генеральный прокурор Российской Федерации вынужденно отмечает, что каждое третье оконченное расследованием преступление совершено в состоянии алкогольного или наркотического опьянения<sup>1</sup>.

В таких условиях работа органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное расследование, требует пристального внимания прокуроров. А эффективность выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, зависит от уровня взаимодействия всех правоохранительных органов в указанной сфере.

Генеральный прокурор Российской Федерации Юрий Яковлевич Чайка в своем выступлении на заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 14 марта 2017 г. отметил, что необходимо «детально разобраться с причинами сокращения ... выявления фактов сбыта наркотиков (-16 %)»<sup>2</sup>.

Рассматривая вопросы использования результатов оперативно-розыскной деятельности (ОРД), полученных в ходе проведения оперативно-розыскного мероприятия (ОРМ) «проверочная закупка», в доказывании по уголовным делам о незаконном обороте наркотиков, обратим внимание на наиболее актуальные проблемы, решение которых возможно лишь при объединении усилий всех заинтересованных органов и уполномоченных должностных лиц.

Анализ практики расследования преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, позволяет условно выделить несколько этапов деятельности правоохранительных органов по выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию рассматриваемых преступлений:

1) получение и проверка информации о фактах незаконного оборота наркотиков;

---

<sup>1</sup> Решение коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 14 марта 2017 г. «Об итогах работы органов прокуратуры за 2016 год и задачах по укреплению законности и правопорядка на 2017 год».

<sup>2</sup> Там же.

2) проведение оперативно-розыскных мероприятий, направленных на выявление, пресечение и раскрытие преступных действий, связанных с незаконным оборотом наркотиков, и их документирование;

3) представление результатов оперативно-розыскной деятельности, полученных в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка» в сфере незаконного оборота наркотиков, органам предварительного расследования для использования в уголовном судопроизводстве;

4) формирование органами предварительного расследования уголовно-процессуальных доказательств на основе результатов оперативно-розыскной деятельности, полученных в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка» в сфере незаконного оборота наркотиков.

Использование результатов ОРМ «проверочная закупка» в доказывании по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, — задача весьма сложная, что обусловлено высокими требованиями уголовно-процессуального законодательства, предъявляемыми как к процессу доказывания в целом, так и к отдельным видам доказательств, а также тем, что оперативно-розыскная деятельность находится за рамками уголовного судопроизводства и на нее не распространяются его принципы, субъекты оперативно-розыскной деятельности не осуществляют ни одну из уголовно-процессуальных функций, составляющих содержание уголовного судопроизводства.

Особенности процедуры использования результатов проверочной закупки в уголовном судопроизводстве по делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, заключаются в том, что результаты оперативно-розыскной деятельности представляют собой оперативную информацию, полученную непроцессуальным путем.

В соответствии с п. 36.1 ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) результатами оперативно-розыскной деятельности являются сведения, полученные в соответствии с федеральным законом об оперативно-розыскной деятельности, о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления, лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших преступление и скрывшихся от органов дознания, следствия или суда. Поэтому при использовании результатов ОРМ «проверочная закупка» в ходе доказывания по уголовным делам о преступ-

лениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, необходимо соблюдать требования, предъявляемые к результатам ОРД Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» и УПК РФ, и учитывать отличие результатов ОРД от уголовно-процессуальных доказательств<sup>1</sup>.

Анализ практики расследования преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, позволил установить, что в различных регионах Российской Федерации нарушения, допущенные в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка», связаны прежде всего с несоблюдением определенных в законе и ведомственных актах условий проведения и документирования этого оперативно-розыскного мероприятия, а также последующего представления его результатов органам предварительного расследования<sup>2</sup>.

Нарушения в деятельности оперативных сотрудников, допускаемые в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка» в сфере незаконного оборота наркотиков и документирования его результатов, не должны оставаться вне поля зрения уполномоченного должностного лица, которому результаты ОРД представляются для использования в уголовном судопроизводстве. Результаты ОРД, полученные с нарушением требований Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», признаются юридически ничтожными. Должностные лица органа, осуществившего незаконную оперативно-розыскную деятельность, подлежат привлечению к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации (ч. 10 ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»).

В случае выявления допущенных при проведении оперативно-розыскного мероприятия нарушений (таких, например, как несоблюдение порядка оформления хода и результатов ОРМ «проверочная закупка», порядка представления

---

<sup>1</sup> Определения Конституционного Суда Рос. Федерации от 4 февр. 1999 г. № 18-О, от 25 нояб. 2010 г. № 1487-О-О, от 24 сент. 2012 г. № 1738-О, от 20 февр. 2014 г. № 286-О и др. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Подтверждают сказанное и результаты опроса прокурорских работников, проходивших повышение квалификации в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В опросе приняло участие более 350 человек.

результатов ОРД), при условии представления результатов ОРД для использования в доказывании, следователь (дознатель) и иные уполномоченные должностные лица, руководствуясь положениями ч. 2 ст. 50 Конституции Российской Федерации, ч. 2 ст. 75, ст. 17 и чч. 2, 3 ст. 88 УПК РФ, признают результаты ОРД недопустимыми доказательствами.

Прокурор при осуществлении надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности также должен исходить из положений ч. 2 ст. 50 Конституции Российской Федерации, ч. 2 ст. 75, ст. 17 и чч. 2, 3 ст. 88 УПК РФ и использовать комплекс прав, предоставленных ему ст. 37 УПК РФ и Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», для реагирования на выявленные нарушения закона. При наличии соответствующего повода может быть проведена проверка исполнения требований федерального законодательства в ходе оперативно-розыскной деятельности, в зависимости от результатов которой прокурор с учетом подп. «д» п. 9 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15 февраля 2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» в рамках имеющихся полномочий по фактам выявленных нарушений, допущенных должностными лицами органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, вправе вынести мотивированное постановление либо требовать от уполномоченного органа передачи результатов ОРД в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании.

Анализ практики расследования преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, а также практики российских судов и Европейского Суда по правам человека позволяет выделить ряд условий, при соблюдении которых доказательства, сформированные на основе результатов ОРМ «проверочная закупка», признаются допустимыми доказательствами.

Во-первых, результаты ОРД, полученные в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка», имеют непосредственное отношение к предмету доказывания по уголовному делу (ст. 73 УПК РФ, п. 20 Инструкции от 27 сентября 2013 г.<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Инструкция о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд : утв.

Во-вторых, соблюдена законность получения и документирования результатов проведения ОРМ «проверочная закупка» (п. 36.1 ст. 5 УПК РФ).

В-третьих, полученные в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка» результаты ОРД содержат указание на источник получения доказательства или предмета, который станет доказательством по уголовному делу (ст. 87 УПК РФ, п. 19 Инструкции от 27 сентября 2013 г.).

В-четвертых, соблюдены требования правового института представления органам предварительного расследования результатов ОРД, полученных в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка» (ч. 4 ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», ст. 89 УПК РФ).

В-пятых, на основе представленных результатов ОРД, полученных в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка», органами предварительного расследования сформированы уголовно-процессуальные доказательства, удовлетворяющие требованиям, предъявляемым к доказательствам в целом и к соответствующим видам доказательств (ст. 89 УПК РФ, п. 20 Инструкции от 27 сентября 2013 г.).

В-шестых, органами предварительного расследования выполнены требования уголовно-процессуального закона, обеспечивающие проверку и оценку соответствующих видов доказательств в процессе доказывания по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков (ст. 17, ч. 2 ст. 74, ст. 85—88 УПК РФ).

В большинстве регионов Российской Федерации к основным проблемам, возникающим у оперативных подразделений на этапе выявления, пресечения и раскрытия преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, прокуроры относят высокую латентность данных преступлений, недостаточный уровень оперативной работы в указанной сфере и низкую квалификацию оперативных сотрудников, ограниченные технические возможности органов внутренних дел по осуществлению негласных ОРМ. Взаимодействие органов предварительного расследования с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, фактически имеется только на стадии возбуждения уголовного

---

приказом МВД России № 776, Минобороны России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС России № 1820, СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, СК России № 68 от 27 сент. 2013 г.

дела, а в последующем сводится к формальной подготовке ответа об отрицательном результате ОРМ, копированию в деле оперативного учета (ДОУ) материалов уголовного дела<sup>1</sup>.

Сотрудники органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, допускают многочисленные нарушения закона при получении, документировании и представлении результатов ОРД, полученных в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка».

Типичными нарушениями, допускаемыми при проведении ОРМ «проверочная закупка» и представлении его результатов, являются следующие нарушения:

1) проведение ОРМ не отвечает целям и задачам ОРД (ст.ст. 1, 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»). Перечень целей и задач оперативно-розыскной деятельности носит исчерпывающий характер, и осуществление оперативно-розыскной деятельности для достижения иных целей и решения иных задач законом запрещено (ч. 2 ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»)<sup>2</sup>;

2) несоблюдение при проведении ОРМ принципов ОРД (ст. 3 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»)<sup>3</sup>;

3) проведение ОРМ не уполномоченным на то органом и (или) не уполномоченным должностным лицом этого органа

---

<sup>1</sup> Обзор практики прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности по выявлению, пресечению, раскрытию и предупреждению преступлений в различных сферах правоотношений за 2015 г. / Управление методико-аналитического обеспечения надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельностью Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

<sup>2</sup> Определения Верховного Суда Рос. Федерации от 14 авг. 2012 г. Дело № 69-Дп12-19, от 9 янв. 2013 г. № 45-О12-77, от 20 марта 2013 г. Дело № 66-013-19, от 26 июня 2014 г. № 83-АПУ14-8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Обзор практики прокурорского надзора ...

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности положений пункта 7 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и части первой статьи 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в связи с жалобой гражданина И. В. Аносова : постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 9 июня 2011 г. № 12-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

(ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»)<sup>1</sup>;

4) проведение ОРМ в отсутствие предусмотренных ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» оснований для его проведения<sup>2</sup>;

5) несоблюдение органом, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, условий проведения ОРМ (чч. 1, 2, 7, 8 ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», п. 10 Инструкции от 27 сентября 2013 г.). Например, отсутствуют рапорт оперативного сотрудника и (или) постановление о проведении конкретного ОРМ «проверочная закупка», оперативно-служебные документы, составленные по результатам проведения ОРМ, — акты, протоколы, рапорты, справки и др. (ч. 4 ст. 12, ч. 2 ст. 15 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»)<sup>3</sup>;

6) несоблюдение порядка проведения ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан<sup>4</sup>. Например, в уголовном деле отсутствует копия судебного решения о проведении ОРМ «проверочная закупка», которое ограничивает конституционное право человека и гражданина на неприкосновенность жилища (чч. 2—6 ст. 8, ст. 9, ч. 3 ст. 12 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», п. 16 Инструкции от 27 сентября 2013 г.). Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, «результаты оперативно-розыскных мероприятий, проводимых на основании судебных решений, должны представляться следователю или в суд именно вместе с копиями этих судебных решений»<sup>5</sup>. Об этом свидетельствует и судебная практика Верховного Суда Российской Федерации<sup>6</sup>;

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 13 нояб. 2012 г. № 47-012-50 // Там же.

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 15 янв. 2013 г. № 50-Д12-128 // Там же.

<sup>3</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 24 окт. 2012 г. № 67-Д12-22 // Там же.

<sup>4</sup> О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 31 окт. 1995 г. № 8 // Там же.

<sup>5</sup> Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 15 июля 2008 г. № 460-О-О // Там же.

<sup>6</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 3 сент. 2004 г. № 47-004-75 // Там же ; Об использовании результатов оперативно-

7) несоблюдение порядка и условий привлечения незаинтересованных лиц для подготовки или проведения ОРМ (ч. 5 ст. 6 и глава IV «Содействие гражданам органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность» Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»)<sup>1</sup>;

8) несоблюдение порядка изъятия документов, предметов, материалов и сообщений в ходе проведения ОРМ (ст. 15 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»)<sup>2</sup>;

9) совершение органом (должностным лицом), осуществляющим ОРД, провокационных действий при проведении ОРМ (ч. 8 ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»)<sup>3</sup>;

10) несоблюдение порядка документирования результатов ОРМ (ч. 4 ст. 12 Федерального закона «Об оперативно-

---

розыскной деятельности в качестве доказательств : информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 20 дек. 2012 г. № 12-12677-12.

<sup>1</sup> См., напр.: Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 сент. 2012 г. № 1738-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Определения Верховного Суда Рос. Федерации от 20 марта 2013 г. № 66-О13-19 ; от 4 дек. 2013 г. № 18-Д13-121 // Там же.

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 9 янв. 2013 г. № 45-О12-77 // Там же.

<sup>3</sup> См., напр.: Дело «Тешейра де Кастро против Португалии» : постановление Европейского Суда по правам человека от 9 июня 1998 г. // Там же ; Дело «Ваньян (Vanayan) против Российской Федерации» (Жалоба № 53203/99) : постановление Европейского Суда по правам человека от 15 дек. 2005 г. // Там же ; Дело «Худобин (Khudobin) против Российской Федерации» (Жалоба № 59696/00) : постановление Европейского Суда по правам человека от 26 окт. 2006 г. // Там же ; Дело «Банникова (Bannikova) против Российской Федерации» (Жалоба № 18751/06) : постановление Европейского Суда по правам человека от 4 нояб. 2010 г. // Там же ; Дело «Веселов и другие (Veselov and other's) против Российской Федерации» (Жалобы № 23200/10, 2409/07 и 556/10) : постановление Европейского Суда по правам человека от 2 окт. 2012 г. // Там же ; Обзор судебной практики по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 27 июня 2012 г. П. 7.2 // Там же ; Определения Верховного Суда Рос. Федерации от 14 авг. 2012 г. Дело № 69-Дп12-19, от 11 апр. 2013 г. Дело № 50-Д13-6, от 26 июня 2014 г. № 83-АПУ14-8, от 20 февр. 2015 г. № 18УДП-14-56, от 12 марта 2015 г. Дело № 18УД14-65 и др. // Там же.

розыскной деятельности», п. 36.1 ст. 5 УПК РФ). Например, оперативные сотрудники составляют акт о проведении ОРМ, руководствуясь одновременно нормами Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», УПК РФ и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup>;

11) отсутствие в представленных органах предварительного расследования материалах о результатах ОРД, полученных в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка», необходимых оперативно-служебных документов, предусмотренных Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» и Инструкцией от 27 сентября 2013 г., подтверждающих законность получения, документирования и представления таких результатов:

а) рапорта об обнаружении признаков преступления или сообщения о результатах ОРД, полученных в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка» (ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»; Инструкция от 27 сентября 2013 г., п. 6, приложение № 1). Рапорт об обнаружении признаков преступления должен быть составлен должностным лицом органа, осуществляющего ОРД, в соответствии со ст. 143 УПК РФ и зарегистрирован в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов, осуществляющих ОРД (п. 7 Инструкции от 27 сентября 2013 г.). Форма и содержание рапорта определяются нормами уголовно-процессуального законодательства. Однако выявляются случаи, когда вопреки установленным требованиям рапорт, составленный должностным лицом органа, осуществляющего ОРД, в порядке ст. 143 УПК РФ, не содержит сведений, позволяющих оценить законность проведенных ОРМ<sup>2</sup>;

б) постановления руководителя органа, осуществляющего ОРД, о представлении результатов ОРД, полученных в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка» (вопреки требованиям ч.4 ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»; Инструкции от 27 сентября 2013 г., пп. 7—9, приложение № 2).

---

<sup>1</sup> Обзор практики прокурорского надзора ...

<sup>2</sup> О недостатках прокурорского надзора за исполнением в органах наркоконтроля законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях : информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 4 марта 2016 г. № 69-09-2016.

Нередко прокурорами при анализе материалов об отказе в возбуждении уголовного дела устанавливаются случаи, когда результаты ОРД для проведения проверки и принятия процессуального решения представляются с нарушением требований ч. 4 ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и Инструкции от 27 сентября 2013 г. — без вынесения необходимого в таких случаях постановления руководителя органа, осуществляющего ОРД<sup>1</sup>.

Вопрос о том, кто из должностных лиц органов, осуществляющих ОРД, исчерпывающий перечень которых приведен в ч. 1 ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», может быть надлежащим субъектом, наделенным полномочиями выносить постановление о представлении результатов ОРД, необходимо рассматривать с учетом правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации<sup>2</sup>;

в) постановления руководителя органа, осуществляющего ОРД, о рассекречивании сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей (ч. 1 ст. 12 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»); Инструкция от 27 сентября 2013 г., п. 14, приложение № 3);

г) полученных (выполненных) при проведении ОРМ «проверочная закупка» материалов фото- и киносъемки, аудио- и видеозаписи, иных носителей информации, а также материальных объектов, которые в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством могут быть признаны вещественными доказательствами, с описанием индивидуальных признаков указанных предметов, материалов, документов и иных объектов (ст. 84 УПК РФ, ч. 2 ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», п. 16 Инструкции от 27 сентября 2013 г.).

Так, вопреки требованиям ч. 3 ст. 82 УПК РФ и Правил хранения, учета и передачи вещественных доказательств, относящихся к категории наркотических средств, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2010 г. № 224<sup>3</sup>, к материалам проверок не приобща-

---

<sup>1</sup> Там же.

<sup>2</sup> Решение Верховного Суда Рос. Федерации от 7 июня 2010 г. № ГКПИ10-476. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Об условиях хранения, учета и передачи вещественных доказательств, относящихся к категории наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров, сильнодействующих и ядовитых веществ, а

лись документы (акт приема-передачи, квитанция), подтверждающие их надлежащее размещение в отдельных специальных помещениях. В частности, из более чем 150 отказных материалов лишь в одном имелась квитанция о приеме наркотического средства в специальное помещение. По остальным надлежащее хранение наркотика не подтверждено<sup>1</sup>.

Регулярные опросы прокуроров, направляемых на обучение для повышения квалификации в Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации из различных регионов России, показали, что в большинстве случаев по ходатайству стороны защиты суд на предварительном слушании исключал доказательства, сформированные на основе результатов ОРД, полученных в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка» в сфере незаконного оборота наркотических средств, из числа обвинительных доказательств, если результаты ОРД представлялись органам предварительного расследования для решения вопроса о возбуждении уголовного дела сопроводительным письмом (письмом-отношением), сообщением о результатах оперативно-розыскной деятельности без составления рапорта об обнаружении признаков преступления в соответствии со ст. 143 УПК РФ и вынесения соответствующего постановления, как этого требуют ч. 4 ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и пп. 7—9 Инструкции от 27 сентября 2013 г.

Гарантией законности использования результатов ОРД, полученных в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка», в доказывании по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, служат:

во-первых, соблюдение установленного федеральным законодательством и ведомственными актами порядка проведения и документирования ОРМ «проверочная закупка»;

во-вторых, выполнение требований, предъявляемых Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельно-

---

также инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ : постановление Правительства Рос. Федерации от 12 апр. 2010 г. № 224 с изм. и доп.

<sup>1</sup> О недостатках прокурорского надзора за исполнением в органах наркоконтроля законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях : информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 4 марта 2016 г. № 69-09-2016.

сти» и Инструкцией от 27 сентября 2013 г. к институту представления органам предварительного расследования результатов ОРД, полученных в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка»;

в-третьих, соблюдение требований, предъявляемых УПК РФ к формированию уголовно-процессуальных доказательств на основе представленных результатов ОРД, полученных в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка» (ст. 89 УПК РФ, п. 20 Инструкции от 27 сентября 2013 г.).

В материалах уголовного дела должны содержаться следующие документы и предметы, свидетельствующие о законности проведения и документирования ОРМ «проверочная закупка»:

рапорт об обнаружении признаков преступления (пп. 6 и 7 Инструкции от 27 сентября 2013 г.) либо сообщение о результатах ОРД, подписанные руководителем оперативно-розыскного органа, которым представлены результаты ОРД (Инструкция от 27 сентября 2013 г., п. 6, приложение № 1);

постановление о представлении результатов ОРД (ч. 4 ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»; Инструкция от 27 сентября 2013 г., п. 9, приложение № 2);

постановление о проведении ОРМ «проверочная закупка» (ч. 7 ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», п. 10 Инструкции от 27 сентября 2013 г.);

копия судебного постановления о проведении конкретного ОРМ (ч. 2 ст. 8, ч. 3 ст. 12 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», п. 12 Инструкции от 27 сентября 2013 г.);

постановление о рассекречивании сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей, содержащихся в материалах, отражающих результаты ОРД (ч. 1 ст. 12 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»; Инструкция от 27 сентября 2013 г., п. 14, приложение № 3);

оперативно-служебные документы (например, рапорты, справки, акты<sup>1</sup>, протоколы<sup>2</sup> и др.), отражающие ход и резуль-

---

<sup>1</sup> Определения Верховного Суда Рос. Федерации от 27 июля 2006 г. № 58-006-33, от 14 сент. 2010 г. № 46-010-54. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 17 сент. 2013 г. № 80-АПУ13-13 // Там же.

таты ОРМ «проверочная закупка», а также процедуру изъятия (получения) документов и предметов (пп. 16, 17 Инструкции от 27 сентября 2013 г.).

Органы предварительного расследования, получив и оценив представленные результаты ОРД, полученные в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка», должны правильно определить круг следственных и иных процессуальных действий, производство которых позволит сформировать на основе представленных результатов ОРД уголовно-процессуальные доказательства<sup>1</sup>. Как правило, это:

осмотр представленных материальных носителей информации (аудиокассет, видеокассет, документов, предметов и т. п.);

принятие решения о признании их вещественными доказательствами и приобщении к материалам уголовного дела;

допрос в качестве свидетелей по уголовному делу оперативных сотрудников, проводивших ОРМ «проверочная закупка», а также специалистов и иных лиц, участвовавших в подготовке и проведении рассматриваемого ОРМ;

назначение судебных экспертиз (фоноскопической, химической и т. д.);

приобщение к материалам уголовного дела подлинников оперативно-служебных документов, отражающих результаты проведения ОРМ «проверочная закупка».

Доказательства, сформированные на основе результатов ОРД, полученных в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка», должны быть проверены и оценены в условиях уголовного судопроизводства по общим правилам уголовно-процессуального доказывания (ст.ст. 17, 73—89 УПК РФ, п. 20 Инструкции от 27 сентября 2013 г.).

С учетом вышеизложенного уполномоченным прокурорам, используя опыт работы по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, необходимо:

---

<sup>1</sup> См., напр.: Определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 23 июня 2015 г. № 1507-О // Там же ; О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 31 окт. 1995 г. № 8 // Там же.

1) акцентировать внимание всех заинтересованных органов и уполномоченных должностных лиц на неукоснительном соблюдении законодательства, как при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, так и при использовании результатов ОРД, полученных в ходе проведения ОРМ «проверочная закупка», в доказывании по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, обеспечивая при этом максимальную защиту конституционных прав граждан, а также прав и законных интересов юридических лиц;

2) мерами прокурорского реагирования повышать эффективность взаимодействия оперативных и следственных подразделений при раскрытии и расследовании преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков;

3) своевременно изучать изменяющееся законодательство, решения Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации;

4) систематически проводить обучение прокурорских работников, «особенно молодых и не имеющих следственной практики»<sup>1</sup>, используя, в частности, формы обучения, предусмотренные приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 4 октября 2010 г. № 373 «О совершенствовании системы подготовки, повышения квалификации и профессиональной подготовки работников органов прокуратуры Российской Федерации» и реализуемые в прокуратурах субъектов Российской Федерации, городов и районов, приравненных к ним прокуратурах (стажировка, самостоятельная учеба по индивидуальным планам, формирование соответствующих программ в учебно-методических отделах прокуратур субъектов Российской Федерации — межрегиональных центрах профессионального обучения).

---

<sup>1</sup> Решение коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 14 марта 2017 г. «Об итогах работы органов прокуратуры за 2016 год и задачах по укреплению законности и правопорядка на 2017 год».

*Е. В. БАРКАЛОВА,  
доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики,  
кандидат юридических наук*

### **ТИПИЧНЫЕ СЛЕДСТВЕННЫЕ ОШИБКИ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ О НАЛОГОВЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ И ИХ ВЫЯВЛЕНИЕ ПРОКУРОРОМ**

Прокурор, осуществляющий надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, при поступлении к нему материалов уголовного дела о налоговом преступлении (ст.ст. 198—199.1 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ)) для утверждения обвинительного заключения (п. 14 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ)) должен дать оценку законности произведенных следственных и иных процессуальных действий. Согласно п. 1.17 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» прокурор, изучая уголовное дело, поступившее с обвинительным заключением, обязан проверять соответствие выводов следователя установленным в ходе расследования обстоятельствам дела, правильность квалификации содеянного; в случае установления обстоятельств, препятствующих рассмотрению уголовного дела судом, отсутствия достаточных доказательств виновности обвиняемого, неправильной квалификации содеянного, неполноты проведенного предварительного расследования — возвращать уголовное дело следователю для дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемого или пересоставления обвинительного заключения и устранения иных выявленных недостатков. При этом постановление прокурора должно быть аргументированным, содержащим сведения о допущенных нарушениях, подлежащих устранению.

Прокурор может выявить допущенные следователем нарушения в рамках проверки законности и обоснованности решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостано-

новлении или прекращении уголовного дела и принять по ним соответствующее решение (п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Анализ материалов судебно-следственной практики позволил выделить ряд нарушений, допускаемых следователями при расследовании налоговых преступлений. Данные нарушения можно классифицировать в зависимости от стадии досудебного уголовного производства:

а) допускаемые на всех стадиях досудебного уголовного производства;

б) допускаемые на стадии проведения проверки сообщения о налоговом преступлении в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ;

в) допускаемые при производстве предварительного следствия.

А. Нарушения, допускаемые следователями на всех стадиях уголовного досудебного производства.

1. Неполнота следственных и процессуальных действий, а также несвоевременное использование следователем или использование не в полном объеме полномочий, предоставленных п. 4 ч. 2 ст. 38 УПК РФ, в части направления поручений органу дознания о проведении оперативно-розыскных мероприятий, производстве отдельных следственных и иных процессуальных действий, направленных на установление местонахождения субъекта преступления, получение информации об обстоятельствах, подлежащих установлению по уголовному делу; несвоевременное изъятие документов налогоплательщика, вследствие чего потенциальные вещественные доказательства утрачиваются.

В ряде случаев прокурором несвоеременно выявляются нарушения, допущенные следователем при принятии процессуального решения о приостановлении предварительного следствия либо о прекращении уголовного дела (уголовного преследования).

При проверке законности вынесения постановления о приостановлении предварительного следствия по основаниям, изложенным в пп. 1 и 2 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, прокурор должен применять комплексный подход к оценке полноты следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий, изучать материалы приостановленных уголовных дел одновременно с соответствующими делами оперативного учета (п. 1.11 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826).

Для уголовных дел о налоговых преступлениях характерно приостановление производства по делу на основании п. 2 ч. 1 ст. 208 УПК РФ в связи с тем, что подозреваемый (обвиняемый) скрылся от следствия либо место его нахождения не установлено по иным причинам. В таких случаях неполнота расследования проявляется в том, что проводится не весь комплекс розыскных и оперативно-розыскных мероприятий для установления местонахождения подозреваемого (обвиняемого), соответственно, не в полном объеме реализуются полномочия, предоставленные следователю п. 4 ч. 2 ст. 38, ч. 1 ст. 144, ч. 4 ст. 157, ч. 1 ст. 210 УПК РФ.

2. Отсутствие в материалах проверки сообщения о налоговом преступлении в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ, по результатам которой вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, или в материалах уголовного дела о налоговом преступлении информации об обжаловании действий (решения) налогового органа (или о приостановлении исполнения такого решения), признании их незаконными либо игнорирование судебных постановлений, вынесенных по результатам рассмотрения жалоб на действия (решение) налогового органа.

Пунктом 1 ч. 8 ст. 144 УПК РФ предусмотрена обязанность налоговых органов по результатам рассмотрения материалов, поступивших от следователя в порядке ч. 7 ст. 144 УПК РФ, направлять следователю информацию об обжаловании решения налогового органа о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности или о приостановлении исполнения такого решения. Пунктом 2 ст. 138 Налогового кодекса Российской Федерации (НК РФ) установлен обязательный досудебный порядок обжалования действий (решений) налоговых органов в вышестоящие налоговые органы. В случае его несоблюдения суд обязан отказать в удовлетворении жалобы на действия (решения) налоговых органов. Об обжаловании налогоплательщиком в суд действий (решений) налоговых органов и о результатах рассмотрения судом жалоб в обязательном порядке уведомляются налоговые органы.

Согласно п. 1.9 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826 прокурорам при осуществлении надзора необходимо обращать внимание на правильную оценку следственными органами прею-

дициального значения процессуальных решений, учитывать, что установление вступившим в законную силу решением, принятым в рамках гражданского, арбитражного или административного судопроизводства, какого-либо имеющего значение факта не является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу. Виновность в совершении преступления устанавливается на основе совокупности доказательств, включая доказательства, исследованные при разбирательстве гражданского, арбитражного или административного дела.

Актуальным является вопрос о законности вынесенного следователем решения об отказе в возбуждении уголовного дела по итогам проведения проверки в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ или решения о прекращении уголовного дела, если арбитражным судом или судом общей юрисдикции признаны незаконными решение налогового органа о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности или мероприятия налогового контроля, которым была дана оценка в заключении налогового органа (п. 1 ч. 8 ст. 144 УПК РФ).

В случае вынесения судом решения об отмене полностью или в части решения налогового органа о взыскании определенной суммы налога (сбора) принятие процессуального решения зависит от стадии уголовного судопроизводства.

Если указанные обстоятельства выявлены на стадии расследования налогового преступления, следователь выносит постановление о прекращении уголовного дела по п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. Согласно абз. 2 ч. 4 ст. 213 УПК РФ по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст.ст. 198—199.1 УК РФ, следователь направляет копию постановления о прекращении уголовного дела в налоговый орган, направивший в соответствии с п. 3 ст. 32 НК РФ материалы для принятия решения о возбуждении уголовного дела.

Прокурор, признав постановление руководителя следственного органа или следователя о прекращении уголовного дела незаконным или необоснованным, в срок не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела отменяет его, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительному расследованию, которое вместе с

материалами уголовного дела незамедлительно направляет руководителю следственного органа (ч. 1 ст. 214 УПК РФ).

На практике имеют место случаи, когда о решении суда, которым признаны незаконными действия налогового органа, решение о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности, становится известно прокурору при поступлении к нему материалов уголовного дела для утверждения обвинительного заключения или при рассмотрении уголовного дела судом. Такое судебное решение подлежит сопоставлению с имеющимися в материалах уголовного дела документами и оценке наряду с другими доказательствами по уголовному делу.

По мнению И. Н. Соловьева, если «суд установил факт отсутствия нарушения налогового законодательства как такового или сумма уклонения от уплаты налогов оказалась ниже уровня размеров крупного ущерба, предусмотренного примечаниями “налоговых” статей УК РФ, уголовное дело может быть прекращено по реабилитирующему основанию. Если же в основе такого решения лежат иные мотивы — нарушение налоговым органом процессуальных норм, недостаточность доказательственной базы, признание отдельных доказательств недопустимыми, неотносимыми или недостаточными, — о прекращении уголовного дела говорить преждевременно»<sup>1</sup>.

3. Нарушение принципа разумности сроков уголовного судопроизводства (ст. 6.1 УПК РФ), волокита со стороны следователя.

Показательными являются следующие примеры из прокурорско-следственной практики.

28 декабря 2011 г. в СО по городу <...> из МИ ФНС России № 9 по <...> области поступили материалы, направленные в порядке ч. 3 ст. 32 НК РФ для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по факту нарушения законодательства о налогах и сборах руководителем ООО <...>. В этот же день в нарушение требований УПК РФ и ведомственных актов данные материалы без регистрации в КУСП СО по городу <...> безосновательно направлены в орган, не уполномоченный принимать решение по сообщению о преступлении,

---

<sup>1</sup> Новый механизм выявления налоговых преступлений продуманно сложен : интервью И. Н. Соловьева // Налоговед : [электрон. журн.]. 2012. № 12. URL: <http://nalogoved.ru/art/1514> (дата обращения: 01.05.2017).

предусмотренном ст. 199 УК РФ, в УМВД по <...> области, откуда 12 января 2013 г. поступили в ОМВД по <...> району<sup>1</sup>.

В период с 22 января 2012 г. до 20 мая 2014 г. пять раз выносилось постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении генерального директора ООО <...> П. и главного бухгалтера Т.: на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ — в связи с отсутствием в их действиях состава преступления, на основании п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ — в связи с истечением сроков давности уголовного преследования за совершение преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 199 УК РФ. Проверка в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ проводилась в течение трех лет.

В дальнейшем уголовное дело было возбуждено в отношении генерального директора П. и главного бухгалтера Т. по ч. 2 ст. 199 УК РФ. После принятия решения арбитражным судом, которым была существенно снижена сумма задолженности по налогам, следователь приобщил к материалам уголовного дела справку-расчет с указанной суммой. Организацией была погашена задолженность. Действия П. попали под амнистию в соответствии с постановлением Государственной Думы Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 2559-6 ГД «Об объявлении амнистии», и уголовное дело было прекращено в отношении его на основании п. 3 ч. 1 ст. 27 УПК РФ, а в отношении главного бухгалтера — на основании п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ в связи с отсутствием в ее действиях состава преступления, так как она вносила изменения в документы бухгалтерского учета и финансовой отчетности по указанию генерального директора<sup>2</sup>.

Б. Нарушения, допускаемые следователями на стадии проведения проверки сообщения о налоговом преступлении в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ.

1. Неполнота проверки сообщения о налоговом преступлении, проведенной в порядке ст. ст. 144, 145 УПК РФ.

1.1. Неистребование у налоговых органов полного пакета документов для решения вопроса о возбуждении уголовного дела о налоговом преступлении, если решение по результатам налоговой проверки о привлечении налогоплатель-

---

<sup>1</sup> Материалы кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

<sup>2</sup> Там же.

щика к налоговой ответственности принято и вступило в законную силу.

Согласно п. 1 ч. 8 ст. 144 УПК РФ вышестоящий налоговый орган по результатам рассмотрения направленных следователем материалов, поступивших из органа дознания, включая копию сообщения о преступлениях, предусмотренных ст.ст. 198—199.1 УК РФ, направляет следователю следующие документы: заключение о нарушении законодательства о налогах и сборах и о правильности предварительного расчета суммы предполагаемой недоимки по налогам и (или) сборам в случае, когда обстоятельства, указанные в сообщении о преступлении, были предметом исследования при проведении ранее назначенной налоговой проверки, по результатам которой вынесено вступившее в силу решение налогового органа, а также информацию об обжаловании или о приостановлении исполнения такого решения. Кроме того, налоговые органы направляют в следственные органы ряд документов в зависимости от вида налогового преступления<sup>1</sup>.

По общему правилу вынесение следователем постановления о возбуждении уголовного дела после проведения налоговой проверки при отсутствии вышеуказанных документов в материалах проверки сообщения о налоговом преступлении, а иногда при наличии в материалах проверки документов по другому налогоплательщику следует считать незаконным и необоснованным, за исключением случая, предусмотренного п. 2 ч. 8 ст. 144 УПК РФ. Прокурор, осуществляющий надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, признает постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным в течение 24 часов с момента получения материалов, на основании которых было принято процессуальное решение (п. 1.4 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826). В этом случае прокурор отменяет постановление о возбуж-

---

<sup>1</sup> Перечень документов, которые должны представляться следователю налоговым органом при проведении проверки в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ, см.: Баркалова Е. В. Анализ и оценка прокурором материалов уголовного дела о налоговом преступлении // Актуальные вопросы прокурорской деятельности : лекции / под ред. Г. В. Штадлера. СПб., 2016. С. 225—229.

дении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление.

Если в материалах осуществленной в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ проверки отсутствуют указанные в ч. 8 ст. 144 УПК РФ документы или информация об обжаловании или о приостановлении исполнения решения налогового органа, вынесенного по результатам ранее назначенной налоговой проверки, поскольку следователь принял решение о возбуждении уголовного дела на основании ч. 9 ст. 144 УПК РФ, не дождавшись заключения вышестоящего налогового органа или информации о том, что налоговая проверка не завершена, данные документы в дальнейшем должны быть истребованы следователем путем направления запроса в налоговый орган и приобщены к материалам уголовного дела.

Согласно п. 1.3 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826, проверяя законность и обоснованность постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, прокурор должен изучать материалы проверок сообщений о преступлениях, обращать внимание на объективность и полноту их проведения, в том числе путем опроса заинтересованных лиц и специалистов. В качестве специалистов могут быть опрошены сотрудники налоговых органов, проводившие мероприятия налогового контроля в отношении налогоплательщика и выявившие налоговые правонарушения. Опрос заинтересованных лиц предполагает прежде всего получение объяснений от учреждений и работников организации-налогоплательщика, работников организаций-контрагентов, в том числе ответственных за ведение бухгалтерского учета, составление и представление в соответствующие органы документов финансовой отчетности, лиц, работающих по найму у индивидуального предпринимателя, выступающего в качестве налогоплательщика.

Прокурор, осуществляющий надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, признав решение следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, не позднее 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении обязан вынести мотивированное постановление о его отмене, привести в постановлении обстоятельства, подлежащие до-

полнительной проверке, нарушения уголовного и уголовно-процессуального законодательства, а при достаточности данных, указывающих на признаки преступления, привести доводы о наличии предусмотренных уголовно-процессуальным законом оснований для возбуждения уголовного дела (п. 1.3 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826).

1.2. Неустановление достаточных данных, указывающих на признаки налогового преступления (основание для возбуждения уголовного дела).

В постановлении о возбуждении уголовного дела о налоговом преступлении должны содержаться сведения о виде неуплаченных налогов и (или) сборов, элементах налогообложения, размере неуплаченных, неисчисленных, неудержанных или неперечисленных налогов и (или) сборов, достаточном для вменения состава налогового преступления исходя из примечаний к ст.ст. 198—199.1 УК РФ, субъекте преступления, если уголовное дело возбуждается по ст. 198 УК РФ, а также способе налогового преступления с точки зрения диспозиции соответствующей статьи Уголовного кодекса Российской Федерации.

2. Невыявление следователем нарушений, допущенных при проведении мероприятий налогового контроля, вследствие чего указанные мероприятия, а также принятые по итогам их проведения решения могут быть признаны судом незаконными.

Например, неиздание приказа о проведении налоговой проверки в отношении конкретного лица, проведение мероприятий налогового контроля лицами, не включенными в проверяющую группу в соответствии с изданным приказом о налоговой проверке, и др.<sup>1</sup>

Данные нарушения выявляются, как правило, прокурором при анализе материалов уголовного дела, поступившего к нему для утверждения обвинительного заключения. Доказательства, полученные с нарушением законодательства, подлежат признанию прокурором недопустимыми в соответствии с ч. 3 ст. 88 УПК РФ путем вынесения постановления.

---

<sup>1</sup> Более подробно см.: Баркалова Е. В., Валласк Т. Г. Криминалистические аспекты противодействия налоговым преступлениям : учеб. пособие. СПб., 2013. С. 25—32 ; Баркалова Е. В. Указ. соч. С. 220—225.

3. Неуведомление следователем налогового органа о результатах проведенной проверки сообщения о налоговом преступлении и принятом по ее итогам решении.

Следственные органы, получившие от налоговых органов материалы в соответствии с п. 3 ст. 32 НК РФ, обязаны направлять в налоговые органы уведомления о результатах рассмотрения этих материалов не позднее дня, следующего за днем принятия соответствующего решения.

Если по итогам рассмотрения материалов будет вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела или постановление о прекращении уголовного дела, а также если по соответствующему уголовному делу будет вынесен оправдательный приговор, руководитель (заместитель руководителя) налогового органа не позднее дня, следующего за днем получения уведомления об этих фактах от следственных органов, выносит решение о возобновлении исполнения принятых в отношении налогоплательщика решения о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения и решения о взыскании соответствующего налога (сбора), пеней, штрафа (абз. 3, 5 п. 15.1 ст. 101 НК РФ).

Прокурору необходимо проверить наличие копии уведомления налогового органа в материалах проверки сообщения о налоговом преступлении, завершившейся вынесением постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. В случае отсутствия в материалах уголовного дела указанного уведомления прокурор направляет следователю требование об устранении нарушений законодательства (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

В. Типичные нарушения, допускаемые на стадии предварительного следствия по делам о налоговых преступлениях.

1. Нарушения, допускаемые при производстве отдельных следственных действий<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Более подробно см.: О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 31 окт. 1995 г. № 8 с изм. и доп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Вопрос о существенном характере нарушений уголовно-процессуального законодательства исследовался профессором

1.1. Формальность и неполнота допроса лица после предъявления ему обвинения, непроведение допроса, проведение допроса в отсутствие защитника, включая случаи отказа как подозреваемого (обвиняемого), так и защитника от подписания протокола допроса.

Если подозреваемый (обвиняемый) отказывается подписать протокол допроса, данный факт удостоверяется подписью следователя, а также подписями защитника, законного представителя, представителя согласно ч. 1 ст. 167, ч. 9 ст. 190 УПК РФ. Если защитник в нарушение законодательства и норм адвокатской этики не ставит свою подпись на протоколе допроса подозреваемого (обвиняемого), следователю необходимо направить представление в адвокатскую палату субъекта Российской Федерации о принятии к адвокату мер дисциплинарного воздействия. Такой протокол допроса может быть признан недопустимым доказательством по уголовному делу, а показания лица, данные в отсутствие защитника, могут быть исключены судом из числа доказательств по делу<sup>1</sup>.

В случае выявления прокурором при поступлении к нему материалов уголовного дела для утверждения обви-

---

В. С. Шадриним, выделившим с учетом разъяснений Верховного Суда Российской Федерации четыре группы нарушений, которые могут повлечь за собой признание результатов следственных действий недопустимыми доказательствами по уголовному делу: 1) при собирании и закреплении доказательств были нарушены гарантированные Конституцией Российской Федерации права человека и гражданина; 2) собирание и закрепление доказательств осуществлено ненадлежащим лицом или органом; 3) при собирании и закреплении доказательств был нарушен установленный уголовно-процессуальным законодательством порядок их собирания и закрепления; 4) собирание и закрепление доказательств осуществлено в результате действий, не предусмотренных процессуальными нормами (Шадрин В. С. Уголовное досудебное производство: ответы на вопросы прокуроров и следователей. СПб., 2009. С. 68—70).

<sup>1</sup> По жалобе гражданина Демьяненко Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 56, 246, 278 и 355 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 6 февр. 2004 г. № 44-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нительного заключения факта проведения допроса подозреваемого (обвиняемого) в отсутствие защитника в зависимости от значимости протокола допроса подозреваемого (обвиняемого) в системе доказательств, приведенных в обвинительном заключении, прокурор принимает одно из следующих решений: выносит постановление о возвращении материалов уголовного дела для пересоставления обвинительного заключения, если протокол допроса не имеет ключевого значения, и протокол исключается из числа доказательств на основании ч. 3 ст. 88 УПК РФ; выносит постановление о возвращении материалов уголовного дела для производства дополнительного расследования с указанием об устранении выявленного нарушения (п. 15 ч. 2 ст. 37, п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ).

Прокурор принимает решение о возвращении материалов уголовного дела для производства дополнительного расследования в случае неустановления при производстве допроса сведений, входящих в предмет доказывания, вследствие формального подхода к проведению допроса и неполноты расследования налогового преступления.

При наличии существенных нарушений уголовно-процессуального законодательства, допущенных при производстве допроса и других следственных действий, прокурор должен вынести постановление о признании протоколов следственных действий недопустимыми доказательствами по уголовному делу (ч. 3 ст. 88 УПК РФ). При оценке полученных в ходе производства следственных действий сведений как не отвечающих критериям относимости, т. е. не подтверждающих и не опровергающих наличие или отсутствие обстоятельств, подлежащих доказыванию при производстве по уголовному делу, а также иных обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела согласно ч. 1 ст. 73 УПК РФ, прокурору нецелесообразно выносить постановление о признании протоколов таких следственных действий недопустимыми доказательствами по уголовному делу<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Исаенко В. Н. Оценка прокурором доказательств в уголовном досудебном производстве // *Законность*. 2014. № 11. С. 34—35.

**1.2. Неустранение существенных противоречий в показаниях процессуальных участников.**

Следователь самостоятелен в принятии решения о проведении следственных действий и выборе способов устранения противоречий в показаниях процессуальных участников, в том числе путем производства очной ставки. Однако далеко не всегда указанное следственное действие приносит положительные результаты. В ряде случаев существенные противоречия в показаниях участников не устраняются, а после проведения очной ставки свидетель, дававший показания об обстоятельствах совершенного преступления, меняет свою позицию или отказывается сообщать сведения, не является в суд по вызову для допроса.

По уголовным делам о налоговых преступлениях в качестве свидетелей выступают, как правило, работники организации-налогоплательщика или лица, работавшие по найму у индивидуального предпринимателя, работники налоговых органов, принимавшие документы бухгалтерского учета и финансовой отчетности у налогоплательщика, сотрудники организаций-контрагентов. При наличии противоречий в их показаниях и показаниях обвиняемого необходимо их устранить путем проведения очной ставки. Согласно п. 5 ч. 2, ч. 2.1. ст. 281 УПК РФ с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 2 марта 2016 г. № 40-ФЗ, если в результате принятых мер установить место нахождения потерпевшего или свидетеля для вызова в судебное заседание не представилось возможным, решение об оглашении показаний потерпевшего или свидетеля и о воспроизведении видеозаписи или киносъемки следственных действий, производимых с их участием, может быть принято судом при условии предоставления обвиняемому (подсудимому) в предыдущих стадиях производства по делу возможности оспорить эти доказательства предусмотренными законом способами. Учитывая конкретную следственную ситуацию, прокурор при анализе материалов уголовного дела о налоговом преступлении, поступивших к нему для утверждения обвинительного заключения, вправе вынести постановление о возвращении материалов уголовного дела для производства дополнительного расследования с письменными указаниями о необходимости устранения противоречий в

показаниях процессуальных участников. При этом выбор способа их устранения, в том числе путем проведения очной ставки, находится в компетенции следователя.

Так, в постановлении прокурора о возвращении материалов уголовного дела по обвинению Д. в совершении преступления, предусмотренного ст. 199.2 УК РФ, для производства дополнительного следствия было указано, что в нарушение требований ч. 1 ст. 173 УПК РФ обвиняемый после предъявления ему обвинения 25 апреля 2012 г. в 16 ч 20 мин не допрашивался. Согласно протоколу, допрос обвиняемого Д. с участием защитника проводился 25 апреля 2012 г. с 10 ч 20 мин до 11 ч 50 мин. Не были проведены очные ставки между обвиняемым и рядом свидетелей для устранения противоречий по оплате контрагентами поставленного газа и принятию решений о поставках руководством организаций<sup>1</sup>.

В то же время проведение очной ставки при отказе одного из ее участников давать показания в соответствии со ст. 51 Конституции Российской Федерации не всегда является целесообразным, поскольку в этом случае отсутствуют основания для проведения очной ставки — противоречия в показаниях процессуальных участников не выявлены, редко достигается основная цель данного следственного действия — устранение существенных противоречий в показаниях ее участников, как правило, в связи с не изменившимся нежеланием подозреваемого (обвиняемого) давать показания, а также в связи с тем, что повторный вызов на допрос в случае отказа подозреваемого (обвиняемого) от дачи показаний возможен по ходатайству допрашиваемого, а очная ставка является разновидностью допроса. Тем не менее суды не исключают из числа доказательств по уголовному делу протоколы подобных очных ставок.

1.3. Подмена одного следственного действия другим — оформление протокола осмотра места происшествия при фактическом проведении обыска (выемки).

---

<sup>1</sup> Материалы кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

При выявлении данного нарушения прокурору надлежит выносить постановление о признании протокола следственного действия недопустимым доказательством (ч. 3 ст. 88 УПК РФ).

1.4. Существенные нарушения уголовно-процессуального законодательства в ходе производства следственных действий и оформления их результатов: указание в качестве понятых вымышленных лиц или граждан, которые во время проведения следственного действия находились в другом городе, регионе или за границей; проведение обыска в жилом помещении (по месту регистрации индивидуального предпринимателя — налогоплательщика) как неотложного следственного действия и необоснование в дальнейшем в суде неотложного характера данного следственного действия; в ходатайстве о производстве обыска неправильное указание места его производства; изъятие значительного количества документов в ходе выемки без составления подробной описи; неотражение в описательной части протокола выемки или обыска сведений об изъятых предметах и документах, перечисление их только в описи и др.

Прокурору, осуществляющему надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, необходимо требовать от них своевременного направления уведомления о проведении в случаях, не терпящих отлагательства, осмотра жилища, обыска и выемки в жилище, а также иных следственных действий, предусмотренных ч. 5 ст. 165 УПК РФ<sup>1</sup>. При несоблюдении следственными органами установленного законом срока направления уведомления принимать надлежащие меры прокурорского реагирования (п. 1.6 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826).

Давая правовую оценку постановлению следователя, руководителя следственного органа о проведении следственных действий без судебного решения в случаях, не терпящих отлагательства, прокурор должен изучить материалы,

---

<sup>1</sup> О практике рассмотрения судами ходатайств о производстве следственных действий, связанных с ограничением конституционных прав граждан (статья 165 УПК РФ) : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 1 июня 2017 г. № 19. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

обосновывающие его вынесение. Прокурору предписывается акцентировать внимание на данных, свидетельствующих об исключительности обстоятельств, требующих безотлагательного производства следственных действий, при этом исходить из того, что указанные следственные действия производятся без судебного решения, а промедление может повлечь за собой утрату следов преступления, других доказательств, позволит скрыться лицам, его совершившим, негативно повлияет на возмещение причиненного преступлением ущерба.

1.5. Несоблюдение прав и свобод участников следственных действий, выразившееся в отсутствии участников следственного действия, предусмотренных УПК РФ, участие которых обязательно, например переводчика или защитника<sup>1</sup>.

При изучении материалов уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением, прокурор должен проверить соблюдение уголовно-процессуальных норм при производстве следственных и иных процессуальных действий и подготовке процессуальных документов, при необходимости вынести мотивированное постановление о признании недопустимыми доказательств, полученных с нарушением норм уголовно-процессуального законодательства, и об исключении их из обвинительного заключения согласно ч. 3 ст. 88 УПК РФ, постановление приобщить к материалам уголовного дела (п. 1.17 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826).

2. Неправильное формулирование в обвинительном заключении обстоятельств, входящих в предмет доказывания.

Так, постановлением прокурора были возвращены материалы уголовного дела по обвинению Д. в совершении преступления, предусмотренного ст. 199.2 УК РФ, для пересоставления обвинительного заключения в связи с тем, что в обвинительном заключении был ошибочно указан налоговый период, за который ОАО <...> не были перечислены налоги в бюджет, неправильно указаны номера платежных поручений, на основании которых денежные средства организации перечислялись третьим лицам, в тексте обвинения неверно приведены наименования и аббревиатуры юриди-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Шадрин В. С. Указ. соч. С. 68.

ческих лиц, которым переводились денежные средства организации, а также неточно указан состав преступления согласно диспозиции статьи УК РФ<sup>1</sup>.

При выявлении формальных нарушений, допущенных при составлении обвинительного заключения, прокурор принимает решение о возвращении материалов уголовного дела для пересоставления обвинительного заключения согласно п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ.

3. Неустановление следователем с учетом специфики уголовных дел о налоговых преступлениях всех обстоятельств, подлежащих установлению (ч. 1 ст. 73 УПК РФ), и отсутствие о них информации в обвинительном заключении.

Прокурору необходимо проверить наличие информации в обвинительном заключении об обстоятельствах, подлежащих установлению по уголовным делам о налоговых преступлениях, и ее подтверждение имеющимися в материалах дела доказательствами. Неустановление хотя бы одного из нижеперечисленных обстоятельств, входящих в предмет доказывания по уголовному делу о налоговом преступлении, должно повлечь вынесение прокурором мотивированного постановления о возвращении материалов уголовного дела следователю для производства дополнительного расследования.

3.1. Характер и размер вреда, причиненного преступлением:

вид и сумма налогов и (или) сборов, не уплаченных, неправильно исчисленных, не удержанных или не перечисленных в бюджет. Образует ли сумма налогов и (или) сборов, не уплаченных, неправильно исчисленных, не удержанных или не перечисленных в бюджет, крупный или особо крупный размер исходя из примечаний к ст.ст. 198, 199 УК РФ. Не включили ли ошибочно налоговый орган или следователь в сумму ущерба, причиненного налоговым преступлением, пени и штрафы<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Материалы кафедры уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

<sup>2</sup> Взысканные или подлежащие взысканию пени и штрафы в сумму недоимки не включаются (О практике применения судами уголовного законодательства : постановление Пленума Верховного Суда Рос.

сумма недоимки по налогам и (или) сборам, которая подлежит принудительному взысканию;

сумма сокрытых денежных средств или стоимость имущества, за счет которых должно производиться принудительное взыскание налогов и (или) сборов;

не использует ли налогоплательщик специальный режим налогообложения.

Одним из распространенных нарушений, допускаемых следователями при расследовании налоговых преступлений, является неправильное определение размера недоимки по налогам и (или) сборам и пени, являющегося обязательным признаком налоговых преступлений, а также элементов налогообложения.

В судебно-следственной практике нередки случаи, когда в предварительном расчете следователя указана одна сумма предполагаемой недоимки по налогам и (или) сборам (ч. 7 ст. 144 УПК РФ), в заключении налогового органа — другая сумма недоимки по налогам и (или) сборам (п. 1 ч. 8 ст. 144 УПК РФ), которую следователь приводит в качестве суммы ущерба, причиненного совершением налогового преступления, в постановлении о возбуждении уголовного дела. Если в процессе расследования налогового преступления следователю поступает информация о результатах обжалования решения налогового органа о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности, согласно которой решением суда снижена сумма недоимки по налогам и (или) сборам, подлежащая взысканию с налогоплательщика, и эта сумма менее предусмотренной примечаниями к ст.ст. 198, 199 УК РФ, то уголовное дело подлежит прекращению. Если решение налогового органа оставлено без изменения или изменено в части подлежащей взысканию суммы недоимки по налогам и (или) сборам, являющейся достаточной для продолжения уголовного преследования налогоплательщика, тем не менее оспаривающего размер причиненного им ущерба, целесообразно назначить судебно-бухгалтерскую или комплексную налоговую и судебно-бухгалтерскую экспертизу, с тем чтобы устранить имеющиеся противоречия в документах налоговых органов и решении суда.

Прокурору, выявившему при анализе материалов уголовного дела, поступившего для утверждения обвинительного заключения, противоречия в различных документах относительно размера ущерба, причиненного налоговым преступлением, надлежит вынести мотивированное постановление о возвращении следователю материалов уголовного дела для устранения данного противоречия.

3.2. Время, место, способ и другие обстоятельства совершения преступления:

налоговый и отчетный периоды, в которые имело место уклонение от уплаты налогов и (или) сборов; входят ли они в трехлетний период, за который может проводиться налоговая проверка, если нет, в связи с чем принято решение о проведении налоговой проверки за более ранние периоды. Имело ли место оказание противодействия со стороны представителей налогоплательщика. В чем оно выразилось;

период сокрытия денежных средств или имущества, за счет которых должно производиться принудительное взыскание налогов и (или) сборов;

местонахождение сокрытых денежных средств и имущества налогоплательщика, за счет которых должно производиться взыскание налогов и (или) сборов;

место открытия счета налогоплательщика в кредитной организации и счета третьего лица, на который были переведены денежные средства налогоплательщика;

место заключения договора об отчуждении имущества налогоплательщика, за счет которого должно производиться взыскание налогов и (или) сборов;

способ совершения налогового преступления. В чем выразилось (в зависимости от вида налогового преступления):

а) уклонение от уплаты налогов (умышленное включение в налоговую декларацию или иные документы, представление которых в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах является обязательным, заведомо ложных сведений или умышленное непредставление налоговым органам налоговой декларации или иных документов);

б) неисполнение обязанностей налогового агента по исчислению, удержанию и перечислению налогов и (или) сборов;

в) сокрытие денежных средств или иного имущества с целью избежания принудительного взыскания недоимки по налогам и (или) сборам;

в какие документы бухгалтерского учета и финансовой отчетности, договоры, иные документы организации-налогоплательщика, а также организаций-контрагентов была внесена заведомо ложная информация, кем именно (сотрудником организации или иным лицом), в рамках предоставленных полномочий по ведению документов бухгалтерского учета или нет.

3.3. Виновное лицо в совершении преступления, форма его вины и мотивы:

наименование налогоплательщика-организации, ее местонахождение (юридический и фактический адрес), идентификационный номер налогоплательщика (ИНН), время регистрации, время постановки на налоговый учет, организационно-правовая форма, виды деятельности согласно учредительным документам и осуществляемые фактически, принятая система налогообложения, сведения об учредителях, руководителе организации, главном бухгалтере (иных лицах, ответственных за ведение бухгалтерского учета и представление документов бухгалтерской отчетности), а также лицах, выполняющих управленческие функции в организации;

данные налогоплательщика — физического лица: паспортные данные, место регистрации, если является индивидуальным предпринимателем, то время его регистрации, время постановки на налоговый учет, осуществляемые виды деятельности, место их осуществления, не относится ли к категории налогоплательщиков, приравненных к индивидуальным предпринимателям (глава крестьянского (фермерского хозяйства), нотариус, занимающийся частной практикой, и пр.);

кто выполнял действия по фальсификации документов бухгалтерского учета и финансовой отчетности, подписывал их, представлял в налоговые органы;

умысел на совершение налогового преступления:

а) чем подтверждается умышленный характер уклонения от уплаты налогов и (или) сборов;

б) в чем заключается личный интерес лица, не исполнившего обязанности по исчислению, удержанию и перечислению налогов и (или) сборов;

в) совершено ли сокрытие денежных средств или имущества налогоплательщика умышленно, направлено ли оно на воспрепятствование принудительному взысканию недоимки налоговыми органами.

3.4. Обстоятельства, исключающие преступность и наказуемость деяния:

имелись ли у налогоплательщика основания для применения налоговых льгот, почему налоговые льготы не были применены;

было ли налогоплательщиком обжаловано решение налогового органа о привлечении налогоплательщика к налоговой ответственности, а также акт налоговой проверки, иные действия и (или) решения налоговых органов, какое решение вынес суд.

3.5. Обстоятельства, смягчающие и отягчающие наказание:

привлекался ли ранее к уголовной ответственности, наличие неснятой или непогашенной судимости;

совершено ли налоговое преступление в составе группы лиц.

3.6. Обстоятельства, которые могут повлечь за собой освобождение от уголовной ответственности и наказания:

предпринимались ли налогоплательщиком меры по возмещению ущерба, причиненного налоговым преступлением<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Согласно ст. 28.1 УПК РФ в случае возмещения налогоплательщиком ущерба, причиненного бюджетной системе Российской Федерации в результате преступления, в полном объеме до назначения судебного заседания уголовное преследование в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ст.ст. 198—199.1 УК РФ, подлежит прекращению при наличии оснований, предусмотренных ст.ст. 24 и 27 УПК РФ или ч. 1 ст. 76.1 УК РФ. Несмотря на то что в сумму недоимки по неуплаченным налогам и (или) сборам не включаются начисленные налоговыми органами пени и штрафы, под возмещением ущерба, причиненного бюджетной системе Российской Федерации, понимается уплата в полном объеме недоимки, пеней и штрафов в размере согласно ч. 2 ст. 28.1 УПК РФ. Согласно ч. 2 ст. 76.1 УК РФ лицо, впервые совершившее преступление, предусмотренное ст. 199.2 УК РФ, освобождается от уголовной ответственности, если возместило ущерб, причиненный гражданину, организации или государству в результате совершения преступления, и перечислило в

была ли произведена уплата недоимки по налогу и (или) сбору, а также пени налогоплательщиком в период расследования уголовного дела, частично или полностью<sup>1</sup>.

3.7. Обстоятельства, способствовавшие совершению преступления:

как часто проводились мероприятия налогового контроля в отношении налогоплательщика, какие именно;

какие меры принимались сотрудниками налогового органа для взыскания недоимки по налогу и (или) сбору;

привлекался ли налогоплательщик к налоговой ответственности ранее, а также за рассматриваемое деяние.

В заключение следует отметить, что только своевременное реагирование прокурором на допущенные нарушения, как при проведении проверки сообщения о налоговом преступлении в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ, так и при расследовании налогового преступления, позволит принять законное и обоснованное решение, а также будет способствовать возмещению ущерба, причиненного налоговым преступлением бюджету, путем погашения недоимки по налогам и (или) сборам.

---

федеральный бюджет денежное возмещение в размере двукратной суммы причиненного ущерба.

<sup>1</sup> В 2011 году Следственным комитетом Санкт-Петербурга неоднократно возбуждалось уголовное дело в отношении главного бухгалтера ООО <...> по ч. 1 ст. 199.2 УК РФ в связи с неисполнением обязанностей налогового агента по перечислению сумм НДФЛ. Однако прокуратура Санкт-Петербурга отменяла постановления о возбуждении уголовного дела в связи с добровольным возвратом в бюджет незаконно удержанных денежных средств. Позиция следственных органов заключалась в том, что главный бухгалтер совершала преступные действия, предусмотренные ч. 1 ст. 199.2 УК РФ, неоднократно. Однако в случае совершения налогового преступления впервые и добровольного возмещения причиненного ущерба уголовное преследование подлежит прекращению. Поскольку главный бухгалтер ООО <...> не была привлечена к уголовной ответственности, неоднократное повторение ею действий преступного характера, за которые она не была осуждена, означает, что неисполнение обязанностей налогового агента по перечислению сумм НДФЛ каждый раз совершалось ею «впервые», а значит, в данном случае были применимы нормы ч. 2 ст. 28.1 УПК РФ и ч. 2 ст. 76.1 УК РФ.

Научно-практическое издание

*Серия «В ПОМОЩЬ ПРОКУРОРУ»*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ  
ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*ЛЕКЦИИ*

*Выпуск 4*

Редакторы *Н. Я. Ёлкина, О. Е. Тимощук, О. А. Хропина*  
Компьютерная верстка *Т. И. Павловой, Е. А. Меклиши*

Подписано в печать 04.09.2017. Формат 60×90/16.

Печ. л. 15,0. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—150).

Заказ 2298.

Отдел научной информации и издательской деятельности  
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)  
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)  
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44