

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

Серия «В ПОМОЩЬ ПРОКУРОРУ»

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ЛЕКЦИИ

Выпуск 5

*Под редакцией
государственного советника юстиции 2 класса
Г. В. ШТАДЛЕРА*

Санкт-Петербург
2017

УДК 34(05)
ББК 67.72я5
А43

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

Рецензенты:

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

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 [Г. В. Штадлер и др. ; под ред. Г. В. Штадлера]. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2017. — 132 с. — (Серия «В помощь прокурору» ; вып. 5).

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

© Санкт-Петербургский юридический институт
(филиал) Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2017

Авторы

Г. В. ШТАДЛЕР, государственный советник юстиции 2 класса, директор Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

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

Д. А. БЕЗБОРОДОВ, профессор кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права 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.

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. Б. СЕРОВА, заведующая кафедрой уголовного процесса и криминалистики 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.

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел I. ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ.....	6
<i>Штадлер Г. В.</i> Прокурор и институты гражданского общества: некоторые аспекты взаимодействия со средствами массовой информации.....	—
<i>Васильчикова Н. А.</i> Практика предъявления административных исковых заявлений в порядке ч. 1 ст. 39 КАС РФ	15
<i>Лавров В. В.</i> Прокурорский надзор за исполнением природоохранного законодательства в части охраны почв	26
<i>Исламова Э. Р.</i> Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях по ст. 5.59 КоАП РФ.....	35
<i>Коряченко С. И.</i> Прокурорский надзор за исполнением законов органами местного самоуправления	50
Раздел II. УГОЛОВНОЕ ПРАВО	58
<i>Безбородов Д. А.</i> Уголовно-правовая характеристика уклонения страхователя от уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в государственный внебюджетный фонд (ст.ст. 199.3, 199.4 УК РФ)	—
<i>Зарубин А. В.</i> Вопросы квалификации преступлений, связанных с привлечением денежных средств граждан в нарушение требований законодательства Российской Федерации об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости	70
<i>Краев Д. Ю.</i> Уголовно-правовая характеристика преступления, предусмотренного ст. 256 УК РФ.....	77
Раздел III. УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС И КРИМИНАЛИСТИКА	90
<i>Серова Е. Б.</i> Анализ и оценка прокурором протокола осмотра места происшествия по делу об убийстве	—
<i>Елагина Е. В.</i> Судебно-психиатрическая экспертиза: виды, порядок организации и производства	106
<i>Ларинков А. А.</i> Типичные ошибки, выявляемые прокурором на этапе изучения уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением	118

Раздел I. ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

*Г. В. ШТАДЛЕР,
государственный советник юстиции 2 класса,
директор Санкт-Петербургского юридического института
(филиала) Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации*

ПРОКУРОР И ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СО СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

В условиях проводимых в России глобальных социально-экономических преобразований и демократизации общественной жизни взаимодействие органов прокуратуры с институтами гражданского общества становится одним из важнейших направлений прокурорской деятельности. Учитывая многообразие структур гражданского общества, сегодня, по мнению руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, крайне необходимо обеспечить доступность и открытость прокуратуры, показать ее реальную готовность к диалогу¹. Исходя из целей и задач, стоящих перед прокуратурой, сложившейся практики прокурорской деятельности, к одному из институтов гражданского общества, взаимодействие с которым является для органов прокуратуры приоритетным, можно отнести средства массовой информации (далее — СМИ), которые одновременно выполняют функцию информационного обмена и коммуникации.

В деятельности прокуратуры в последние годы на первый план вышла правозащитная функция, при этом в рассматриваемой сфере органы прокуратуры не только нацелены на эффективную защиту свободы информации, но и сами актив-

¹ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10 сентября 2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению».

но реализуют свои полномочия по обеспечению гласности своей деятельности.

Может возникнуть вполне обоснованный вопрос, почему этой работе уделяется сегодня столь пристальное внимание, ведь на первый взгляд есть и более значимые направления прокурорской деятельности. Дело в том, что в современных условиях из всей многогранной деятельности органов прокуратуры это направление становится все более актуальным, и вот почему.

Многочисленные исследования показывают, что основную информацию о работе государственных органов наши граждане черпают из интернет-ресурсов, радио и телевизионных передач, печатных периодических изданий.

СМИ — важнейший институт гражданского общества, коммуникатор и выразитель социально-экономических и политических интересов людей. Как любой институт гражданского общества, он существует только во взаимодействии с другими общественными и государственными институтами, стремится оказывать влияние на процессы, происходящие в обществе, и принятие управленческих решений органами государственного и муниципального управления.

Сегодня СМИ являются одним из основных инструментов интеграции общества, которая в современном мире неотделима от демократического прогресса. Необходимость средств массовой информации в указанном качестве особо подчеркивалась и в Докладе о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год, подготовленном Общественной палатой Российской Федерации. Средства массовой информации и Интернет играют фундаментальную роль в развитии гражданского общества, поскольку являются не только каналом распространения новостей, но и механизмом обратной связи между гражданами и государством, полем гражданской активности. Развитие глобальных сетей цифровых телекоммуникаций значительно усилило влияние средств массовой информации на формирование мировоззренческих установок, ценностных ориентаций российских граждан. В конечном итоге именно СМИ формируют инфор-

мационную картину происходящего как в отдельно взятом регионе, так и в стране в целом¹.

Недостаток информации, поступающей, в том числе, непосредственно из органов прокуратуры, к сожалению, нередко «восполняется» за счет далеко не объективных источников.

Именно поэтому информационная открытость органов прокуратуры способствует повышению доверия к ним населения, росту социальной активности и правосознания граждан, усилению роли общественных объединений в обеспечении правопорядка, что положительно сказывается на успешном выполнении задач прокуратуры по защите прав и свобод человека и гражданина, укреплению законности и правопорядка в государстве и обществе.

Представляется, что следует более тщательно подходить к освещению конкретных фактов, убедительно доказывающих, что органы прокуратуры осуществляют свои полномочия, руководствуясь только законом, и независимы от органов государственной власти, общественных объединений, коммерческих структур.

Позитивное мнение о принимаемых органами прокуратуры мерах по обеспечению законности и правопорядка будет вызывать у людей чувство защищенности и доверия к работникам прокуратуры, побуждать к содействию в осуществлении возложенных на надзорный орган функций.

Обращаясь к истории взаимоотношений прокуратуры и институтов гражданского общества, вспомним опыт одного из наших предшественников — Николая Валериановича Муравьева, занимавшего в 1884—1905 годах пост министра юстиции и генерал-прокурора Российской империи. Он, в частности, отмечал, что в зависимости от характера этих отношений изменяются к лучшему или к худшему свобода, правильность и успешность прокурорской деятельности. А атмосфера этих отношений всецело зависит от того, к чему стремится прокуратура и как она старается достигнуть своих целей. Прокуратура практически действует в той внешней реальной

¹ Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2015 год / Общественная палата Российской Федерации. М., 2015. С. 152.

оболочке общества, которая носит название публики и постоянно соприкасается с деятельностью судебной и административной власти.

Для прокуроров пренебрегать признаками общественного суждения, в том числе выраженного в печати, Н. В. Муравьев считал возможным и полагал необходимым с ним считаться, поскольку иначе прокурорский надзор рискует быть оторванным от общества, стать чуждой и даже враждебной ему силой, действия которой, лишённые поддержки и сочувствия, не будут достигать своей конечной цели — ограждения общества от беззакония. Прокурор не должен абсолютно игнорировать общественное мнение, из которого возможно и следует черпать полезные уроки, судить об общественных течениях и взглядах¹.

Поэтому не случайно, что и в современных условиях регламентации этой деятельности посвящены основополагающие законы Российской Федерации и приказы Генерального прокурора Российской Федерации.

Так, ст. 4 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» определено, что органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства России о государственной и иной специально охраняемой законом тайне. Требования закона развиты в ряде приказов Генерального прокурора Российской Федерации, которые предписывают рассматривать взаимодействие со средствами массовой информации как одно из важнейших направлений работы и осуществлять его исходя из анализа состояния законности и прокурорского надзора². Руководством Генеральной прокуратуры Российской Фе-

¹ Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности : пособие для прокурорской службы. М., 1889. Т. 1. С. 509—515.

² Приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 23 октября 2009 г. № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации», от 31 мая 2011 г. № 153 «Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации», от 10 сентября 2008 г. № 182

дерации перед прокурорами сегодня поставлена задача лично организовывать работу по взаимодействию со СМИ и с этой целью: систематически информировать население о принимаемых органами прокуратуры мерах по укреплению законности и правопорядка, ежедневно осуществлять мониторинг местных и ведущих СМИ, а также основных интернет-сайтов в целях оперативного получения информации о нарушениях закона, чрезвычайных происшествиях и иных значимых событиях; регулярно обновлять новостную ленту интернет-представительства прокуратуры; проверять поступившие по электронной почте в интернет-приемную официального сайта обращения граждан; лично выступать с интервью по наиболее актуальным вопросам прокурорской деятельности, имеющим повышенный общественный резонанс, обеспечивая при этом взвешенный подход к отбору и подготовке информации, передаваемой гласности¹.

Частично эти обязанности выполняются помощником прокурора по взаимодействию со СМИ, которому делегируются соответствующие полномочия.

Однако именно прокурорами, во избежание искажения информации, должны быть обеспечены предварительная тщательная проверка всех материалов, предоставляемых журналистам, их редактирование и согласование заголовка публикации.

Важными для прокуроров сегодня остаются вопросы, связанные с определением направлений и форм взаимодействия, позволяющих задействовать большие потенциальные возможности СМИ для решения задач прокуратуры в целях укрепления законности.

«Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению».

¹ Приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 23 октября 2009 г. № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации», от 31 мая 2011 г. № 153 «Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации».

Направления взаимодействия с представителями СМИ определяются характером сведений, подлежащих получению и распространению.

Анализ содержания информации, которая попадает из органов прокуратуры в орбиту деятельности редакций СМИ, журналистов и издателей, позволяет выделить основные направления сотрудничества: информирование населения через СМИ и официальный интернет-сайт прокуратуры о состоянии законности и правопорядка, о прокурорских проверках, в процессе которых были вскрыты грубые нарушения законодательства, и о принятых соответствующих мерах прокурорского реагирования, о проверке законности возбуждения уголовных дел о преступлениях, вызвавших повышенный общественный резонанс, о результатах их предварительного расследования и судебного рассмотрения, пропаганда законодательства, опровержение недостоверной информации.

Формы такого взаимодействия могут быть также различными: интервью, пресс-конференции, брифинги, предоставление редакциям СМИ пресс-релизов и информации, встречи с участием представителей СМИ с населением и трудовыми коллективами.

С точки зрения полноты, взвешенности и аргументированности ответов на вопросы журналистов многие коллеги отдают предпочтение интервью по заранее представленным вопросам. Нередко предварительно оговаривается не только тема предстоящей беседы, но и общий круг вопросов, которые могут быть затронуты.

Безусловно, сложно давать интервью без какой-либо предварительной подготовки. Для того чтобы участвовать в такой форме взаимодействия со СМИ, конечно, необходимо обладать достаточным практическим опытом, ориентироваться в обсуждаемой теме, при этом нужно тщательно выверять ответы, использовать принципиальные положения, характеризующие организацию и деятельность органов прокуратуры.

Одна из наиболее современных и сложных, с точки зрения организации и проведения, форм взаимодействия с представителями СМИ — пресс-конференция. Участвуя в этих мероприятиях, представляющих собой собрание журналистов и

других представителей СМИ, прокуроры должны быть не только готовыми ответить на различные вопросы, касающиеся состояния законности и правопорядка, но и способными дать аргументированные комментарии по самым различным темам и вопросам, интересующим представителей масс-медиа.

Практика проведения пресс-конференций в различных субъектах складывается не одинаково. В некоторых случаях инициаторами пресс-конференции выступают журналисты либо редакции СМИ, иногда инициатива исходит непосредственно от руководителей прокуратуры, при этом такие мероприятия посвящаются, как правило, общественно значимым и острым проблемам региона либо могут быть связаны с обзором состояния законности и правопорядка.

Анализ взаимоотношений прокурорских работников с представителями СМИ позволяет в качестве самостоятельной формы взаимодействия назвать и такую, как предоставление официальной информации журналистам. В письменной форме это могут быть пресс-релизы, письма в редакцию и другие, в устной форме — предоставление информации на встрече с представителями СМИ или брифингах.

Выпуск пресс-релизов — наиболее распространенная форма общения органов прокуратуры с редакциями СМИ и журналистами. При подготовке пресс-релиза можно сразу обозначить сущность предлагаемой информации, что крайне важно для того, чтобы сохранить точный смысл сообщения, избежать искажения материала при редакционной правке. Пресс-релиз подписывается соответствующим должностным лицом органов прокуратуры либо представителем прокурора по взаимодействию со СМИ, тем самым обозначается официальная позиция прокуратуры.

Еще одной перспективной площадкой для сотрудничества прокуратуры и СМИ могут быть брифинги, во время которых представители органов прокуратуры общаются с прессой и высказывают официальную позицию по определенным вопросам.

Следует учитывать, что часть журналистского корпуса, которая постоянно сотрудничает с органами прокуратуры, хо-

рошо знает профессиональные прокурорские проблемы, специализируется на их освещении, желает оказать своими публикациями положительное влияние на общественное мнение, показав роль и значение органов прокуратуры в жизнедеятельности общества.

Вместе с тем прокурорские работники, предоставляя информацию журналистам, должны быть уверены, что она не будет использована во вред прокуратуре, а перед распространением будет хорошо выверена и согласована. Эта форма взаимодействия максимально обеспечивает использование возможностей средств массовой информации для разрешения собственно прокурорских задач.

В современных условиях тесное сотрудничество с журналистами приобретает особую значимость еще и потому, что наличие регулярных деловых контактов позволяет прокурору получать актуальные сведения до того, как они станут достоянием общественности. Часто журналисты обращаются в органы прокуратуры с просьбой прокомментировать какой-то вопрос еще на стадии подготовки публикации. При правильной оценке степени социальной остроты затронутой темы появляется повод своевременно отреагировать на факты конкретных нарушений и тем самым, возможно, предотвратить или сгладить нежелательный негативный общественный резонанс.

В практике работы отдельных прокуратур распространение получила и такая форма взаимодействия, как приглашение представителей СМИ на служебные совещания, в том числе для участия в коллегиях по подведению итогов работы, либо на межведомственные совещания, где обсуждаются социально значимые вопросы, например невыплата заработной платы, защита прав социально незащищенных граждан.

Представители СМИ могут приглашаться и на координационные совещания правоохранительных органов, посвященные вопросам борьбы с преступностью, другие межведомственные оперативные совещания. Освещение в СМИ хода обсуждения актуальных проблем и принятых решений повышает эффективность таких совещаний.

Ставя перед собой задачу по совершенствованию взаимодействия со СМИ, необходимо понимать, что сегодня, с уче-

том современных технологий, информация о событиях и происшествиях становится доступной для широких масс практически мгновенно, в связи с чем крайне важно не упускать инициативу, оперативно информировать население о надзорной и правозащитной деятельности органов прокуратуры, не допуская умышленного искажения ее результатов и закрепляя в общественном сознании принцип неотвратимости наказания.

Предание гласности выявленных фактов нарушения законов, принятых мер прокурорского реагирования и восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан, учреждений, организаций, обеспечения интересов общества и государства, а также объективные и достоверные комментарии со стороны прокуроров, журналистов и редакций СМИ усиливают профилактическое значение прокурорского надзора и его воспитательную роль и являются фактором существенно влияющим на оценку деятельности учреждения в целом.

Таким образом, активная деятельность прокуроров по обеспечению законности и правопорядка и ее адекватное отражение в массовом сознании, несомненно, влияют на формирование престижа прокуратуры. В современном гражданском обществе эта задача просто не может быть реализована без взаимодействия со СМИ.

Мы живем в эпоху крайне динамичного развития средств коммуникации. Все больше людей в сфере общения и получения информации переходят в среду интернет-ресурсов. Преобладание над печатными СМИ получают и цифровые масс-медиа. В современных условиях деятельность государственных, в том числе правоохранительных и надзорных, органов России находит все более широкое отражение в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», включая официальные интернет-сайты и аккаунты в социальных сетях Facebook, Twitter, Instagram и других. Особое значение, с учетом возможности аудиовизуального восприятия информации, приобретает и сервис YouTube с его официальными каналами. Современные условия, несомненно, требуют изменения форм, методов и регламентации работы органов прокуратуры в названной сфере деятельности.

Следующему поколению прокуроров придется не только быть готовыми к новым, крайне серьезным вызовам времени, но и с учетом глобального распространения цифровых технологий и развития средств коммуникации способными формировать информационную среду во всем ее многообразии.

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

ПРАКТИКА ПРЕДЪЯВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ИСКОВЫХ ЗАЯВЛЕНИЙ В ПОРЯДКЕ ч. 1 ст. 39 КАС РФ

Обращение с административным исковым заявлением в суд является одной из форм участия прокурора в административном деле. Прокурор вправе обратиться в суд с административным исковым заявлением в интересах Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, неопределенного круга лиц, конкретного гражданина, который по уважительным причинам не может самостоятельно реализовать свое право на судебную защиту.

При обращении с заявлением в суд прокурору, как и любому другому заинтересованному лицу, обращающемуся в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов¹, необходимо соблюдать порядок предъявления административного искового заявления, регламентированный соответствующими нормами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ).

Несоблюдение порядка предъявления административного искового заявления влечет за собой определенные правовые последствия, влияющие на возникновение процесса по конкретному делу, а при обнаружении допущенных нарушений после возбуждения административного дела — на дальнейшее движение дела.

Позволим себе остановиться на некоторых актуальных вопросах, возникающих на стадии возбуждения административного дела.

¹ Обращение за судебной защитой может быть связано, в том числе, и со случаями, когда, по мнению заинтересованного лица, созданы препятствия к осуществлению его прав, свобод и реализации законных интересов либо на него незаконно возложена какая-либо обязанность (ст. 4 КАС РФ).

1. В части 2 ст. 39 КАС РФ определена компетенция прокуроров и их заместителей по обращению с административными заявлениями в суды различных уровней в системе судов общей юрисдикции, рассматривающих административные дела. И, как справедливо отмечается в литературе, такой подход законодателя следует воспринимать положительно¹.

Тем не менее на практике возникают ситуации, когда изначально допущенные процессуальные ошибки, связанные с определением подсудности административного дела, приводят к нарушению конкретными прокурорами правил компетенции. Приведем пример.

Межрайонный прокурор одной из областей в интересах неопределенного круга лиц обратился в городской суд с административным исковым заявлением к Собранию депутатов муниципального района о признании недействующей ст. 9.1 Устава муниципального образования в части. В обоснование заявленного требования указал, что отдельные положения Устава противоречат Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку ст. 9.1 Устава не содержит положений, касающихся осуществления мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных, обитающих на территории поселения.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 20 КАС РФ такие дела относятся к подсудности судов вышестоящего уровня в системе судов, в частности к подсудности областного суда.

Заметим, что судья городского суда не вынес определение о возвращении административного искового заявления, поскольку дело неподсудно районному суду (п. 2 ч. 1 ст. 129, п. 2 ст. 20 КАС РФ), а вынес определение о передаче указанного дела по подсудности в областной суд. Можем предположить, что о нарушении правил подсудности стало известно после принятия административного искового заявления прокурора к производству.

В сложившейся ситуации прокурор в нарушение требований ч. 2 ст. 39 КАС РФ инициировал производство по делу в областном суде. Согласно положениям КАС РФ в областной суд вправе обратиться Генеральный прокурор Российской

¹ Винокуров А. Ю. О некоторых вопросах участия прокурора в административном судопроизводстве // Административное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 178—182.

Федерации, прокурор субъекта Российской Федерации и их заместители. При рассмотрении административного дела в областном суде прокурору областной прокуратуры ничего не оставалось, как заявить ходатайство об оставлении административного искового заявления без рассмотрения.

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 196 КАС РФ суд оставил административное исковое заявление прокурора, поданное в интересах неопределенного круга лиц к Совету депутатов муниципального образования о признании недействующей ст. 9.1 Устава муниципального образования в части, как не содержащей положений по осуществлению мероприятий по отлову и содержанию безнадзорных животных на территории города, без рассмотрения на том основании, что оно было подписано и подано в суд лицом, не имеющим полномочий на его подписание и (или) подачу в суд¹.

Норма ч. 2 ст. 39 КАС РФ вызывает интерес с точки зрения полномочий прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров по обращению в суд.

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

Применительно к участию прокурора в гражданском процессе Верховный Суд Российской Федерации при рассмотрении одного из дел по кассационному представлению заместителя Генерального прокурора 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 Закона²,

¹ Определение Архангельского областного суда от 18 нояб. 2015 г. по делу № 3-а-191/2015. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

² Пункт 3 ст. 35 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривает, что прокурор вправе в соответствии с процессуальным законодательством Российской

включает в себя не только непосредственно прокуроров, но и их заместителей, которые вправе обратиться в суд с соответствующим заявлением, в том числе об оспаривании действий должностных лиц¹.

Несмотря на имеющуюся правовую позицию высшего судебного органа, все же встречаются определения судов о возврате административного искового заявления прокурору с такой, например, формулировкой: «Полномочия указанного лица не подтверждены доверенностью с правом подписания административного иска, приказом о назначении исполняющим обязанности». Данное определение было отменено судом апелляционной инстанции. Отменяя определение, суд апелляционной инстанции совершенно правильно отметил, что вывод суда первой инстанции является ошибочным, основанным на выборочном, избирательном толковании норм процессуального права, а также положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»².

Другой же суд апелляционной инстанции в апелляционном определении, вынесенном по результатам рассмотрения представления прокурора на определение суда первой инстанции о возвращении административного искового заявления, исходя из системного толкования положений ч. 2 ст. 39 КАС РФ, пришел к выводу о том, что заместитель прокурора вправе обращаться в суд с административными исками. Положения ст. 55 КАС РФ, как указано в апелляционном определении, применительно к заместителю прокурора, а в данном случае первому заместителю прокурора, не могут быть применены³.

2. Осуществление права на предъявление административного искового заявления предполагает наличие определенных предпосылок, одной из которых является отсутствие определения суда об отказе в принятии административного

Федерации обратиться в суд с заявлением, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства.

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

² Апелляционное определение Московского городского суда от 2 нояб. 2016 г. по делу № 33а-35945. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 21 дек. 2016 г. по делу № 33а-14711/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

искового заявления (п. 4 ч. 1 ст. 128 КАС РФ). Наличие такого определения препятствует повторному обращению заявителя в суд с иском к тому же ответчику, о том же предмете и по тем же основаниям.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации данные положения закона направлены на недопущение рассмотрения судами тождественных административных исковых заявлений и не могут расцениваться как нарушающие конституционные права граждан. При этом Конституционный Суд Российской Федерации отмечает, что признание административных исковых заявлений тождественными не должно производиться судами произвольно¹.

Как показывает практика, иногда при повторном обращении с административным исковым заявлением за счет исключения части заявленных требований предпринимается попытка предъявить новый иск.

Например, по первоначальному иску заместитель прокурора обратился в суд в интересах граждан к административным ответчикам с требованиями о признании незаконными действий по заключению договоров аренды земельного участка с кадастровым номером <...>; признании незаконными разрешений на строительство № 1, № 2; взыскании материального ущерба и компенсации морального вреда.

В принятии административного искового заявления судом первой инстанции было отказано. Обжалование определения суда первой инстанции положительного результата не дало, что послужило поводом для предъявления прокурором через непродолжительное время нового иска, в котором были исключены требования о взыскании материального ущерба и компенсации морального вреда.

Суд первой инстанции пришел к выводу о том, что предъявленный иск является тождественным иском и, соответственно, отказал в принятии административного искового заявления прокурора к производству. Рассматривая пред-

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Мещеринова Виктора Павловича на нарушение его конституционных прав пунктами 1, 3 и 4 части 1 статьи 128, пунктами 5, 7 и 8 части 1 статьи 129 и частью 9 статьи 208 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 25 окт. 2016 г. № 2170-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ставление заместителя прокурора об отмене определения судьи по мотиву нарушения норм процессуального права, суд апелляционной инстанции указал: «Отсутствие в настоящем административном исковом заявлении требования о взыскании материального ущерба и компенсации морального вреда не свидетельствует о возникновении иного спора, поскольку иные требования, стороны, предмет и основания заявлений совпадают»¹.

Основанием для отказа в принятии административного искового заявления может являться также наличие вступившего в законную силу судебного постановления, ранее вынесенного судом по спору между теми же сторонами, по тем же основаниям, о том же предмете, рассмотренному по правилам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (ГПК РФ) до введения в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации².

О применении норм ст. 129 КАС РФ, закрепляющей исчерпывающий перечень оснований для отказа в принятии административного искового заявления, даны соответствующие разъяснения в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации».

3. Представление прокурора не исключается из числа решений органов государственной власти, обжалуемых в порядке, предусмотренном главой 22 КАС РФ³. Иное означало бы необоснованный отказ в судебной защите, что противоречит ст. 46 Конституции Российской Федерации.

На практике возник вопрос об обжаловании прокурором бездействия соответствующего органа или должностного лица в части исполнения представления прокурора.

Согласно п. 1 ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, изложенных в представле-

¹ Апелляционное определение Вологодского областного суда от 25 нояб. 2016 г. № 33а-6629/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3(2015) : утв. Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 25 нояб. 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Там же.

нии прокурора, должны быть приняты указанными лицами в течение одного месяца со дня вынесения представления, о чем письменно сообщается прокурору.

О правовой природе представления прокурора высказался Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 24 февраля 2005 г. № 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 24 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”», разъяснив, что по смыслу взаимосвязанных положений ст.ст. 6, 21, 22, 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» само по себе представление прокурора не имеет абсолютного характера и силой принудительного исполнения не обладает, поскольку преследует цель понудить полномочные на то органы и должностных лиц устранить допущенные нарушения закона в добровольном порядке. Требование о безусловном исполнении представления прокурора реализуется путем проведения специальных процедур — вынесения самим прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении либо путем обращения в суд.

Приведенные разъяснения Конституционного Суда Российской Федерации не внесли ясности в вопрос об обязательности исполнения представления прокурора, что влияет на формирование судебной практики¹.

Так, исполняющий обязанности прокурора обратился в суд с административным исковым заявлением к районной администрации одной из областей о признании незаконным бездействия администрации, выразившегося в неисполнении требований прокурора, содержащихся в его представлении от 12 января 2015 г. № 02-01-27-2015, и об обязанности районной администрации рассмотреть обращение В. от 24 сентября 2015 г. в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», и предоставить ей ответ.

В принятии административного искового заявления было отказано на основании п. 2 ч. 1 ст. 128 КАС РФ как подан-

¹ Бондаренко В. А., Ершова В. А. Законность оспаривания представления прокурора // Законность. 2014. № 6. С. 9—12.

ного в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица государственным органом, которому не предоставлено такое право федеральным законодательством. Судья пришел к выводу об отсутствии доказательств, подтверждающих уважительные причины, по которым гражданка В. не может сама обратиться в суд.

Обжалуя определение суда об отказе в принятии административного искового заявления, исполняющий обязанности прокурора района указал на ненадлежащее рассмотрение администрацией района представления прокурора, поскольку требования, изложенные в его представлении, не были выполнены в полном объеме. Также в обоснование апелляционного представления были приведены обстоятельства проведения прокурорской проверки и внесения представления от 12 января 2015 г. № 02-01-27-2015 об устранении выявленных нарушений

Суд апелляционной инстанции, мотивируя отказ в удовлетворении представления, сослался на ч. 1 ст. 39 КАС РФ, в соответствии с которой административное исковое заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина, являющегося субъектом административных и иных публичных правоотношений, может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Требование о признании незаконным бездействия администрации, выразившегося в неисполнении требований прокурора, содержащихся в его представлении от 12 января 2015 г. № 02-01-27-2015, осталось без внимания¹.

Но есть и другие примеры, когда заявления прокурора суды принимают к производству². В нижеприведенном приме-

¹ Апелляционное определение Тамбовского областного суда от 25 нояб. 2015 г. по делу № 33-а-3542/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Определение Вилючинского городского суда Камчатского края от 29 сент. 2015 г. по делу № 2-1049/2015 // Вилючинский городской суд Камчатского края : офиц. сайт. URL: http://viluchinsky.kam.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=486960&delo_id=1540005&new=0&text_number=1 (дата обращения: 25.09.2017).

ре заявление было принято к производству по правилам ГПК РФ, а рассматривалось по правилам КАС РФ¹.

Так, прокурор города обратился в суд в интересах Российской Федерации с заявлением к администрации городского округа о признании незаконным бездействия в части неисполнения требований прокурора, изложенных в представлении об устранении нарушений федерального законодательства.

Нарушение интересов Российской Федерации, как полагал прокурор, выразилось в том, что соответствующие действия подрывают авторитет органов власти, ограничивают развитие конкуренции, создают предпосылки для проявления коррупции, а также нарушают установленное ч. 2 ст. 4, ч. 2 ст. 16 и ст. 71 Конституции Российской Федерации право Российской Федерации на издание обязательных для исполнения на всей территории Российской Федерации законов. Следует отметить, что заявленное требование получило достаточно подробное обоснование со ссылками на Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

По результатам рассмотрения дела в судебном заседании было вынесено определение о прекращении производства по делу на основании п. 1 ч. 1 ст. 128 КАС РФ (административное исковое заявление не подлежит рассмотрению и разрешению судом в порядке административного судопроизводства).

Суд, учитывая рассмотренную выше правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, высказанную в Определении от 24 февраля 2005 г. № 84-О, пришел к выводу, что оспаривание бездействия, выразившегося в неисполнении представления прокурора, не может быть предметом самостоятельной судебной защиты в порядке, установленном КАС РФ, поскольку фактически сводится к

¹ В силу ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» дела, находящиеся в производстве судов общей юрисдикции и не рассмотренные до 15 сентября 2015 г., подлежат рассмотрению и разрешению в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

приданию ему абсолютного характера и к понуждению исполнить данное представление.

Исполнение представления прокурора может быть реализовано путем обращения в суд с требованием о возложении на лицо конкретной обязанности, определенной нормативными правовыми актами, определяющими полномочия этих лиц.

Обращает на себя внимание и тот факт, что в ходе судебного разбирательства прокурор уточнил заявленные требования, а именно было заявлено требование о возложении на администрацию обязанности принять меры по недопущению впредь нарушений антимонопольного законодательства, в частности выражающихся в выдаче доверенности на представление собственника муниципального жилищного фонда городского округа заинтересованному лицу, а также требование устранить причины и условия, им способствующие.

Какие моменты не были учтены прокурором, а учтены судом при вынесении определения о прекращении производства по делу?

Во-первых, положения ст.ст. 1, 4 КАС РФ не предусматривают возможность защиты прав и законных интересов, которые могут быть нарушены в будущем.

Во-вторых, формулировка требования не конкретизирована, поэтому в случае рассмотрения требования по существу и его удовлетворения могут возникнуть затруднения с исполнением решения суда.

В-третьих, изменение формулировки требования привело к защите интересов не Российской Федерации, а организации¹.

Таким образом, как по первоначально заявленному требованию, так и по уточненному требованию у суда имелись все основания для прекращения производства по делу.

Однако в судебной практике можно встретить и другие примеры. Так, прокурор города обратился в суд с административным иском о признании незаконными действий Совета депутатов городского поселения, выразившихся в принятии решения о рассмотрении представле-

¹ Часть 1 ст. 39 КАС РФ не предоставляет прокурору права обращаться в суд за защитой законных интересов организаций.

ния прокурора об устранении нарушений федерального законодательства. Принятым решением было отказано в удовлетворении требования прокурора о досрочном прекращении полномочий двух депутатов Совета. Отказывая в принятии административного искового заявления прокурора, судья суда первой инстанции руководствовался п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ. По мнению судьи, требования о безусловном исполнении представления прокурора должны реализовываться путем вынесения постановления о возбуждении дела об административном правонарушении на основании ст. 17.7 КоАП РФ, а не в порядке административного судопроизводства.

С выводом судьи суда первой инстанции не согласился суд апелляционной инстанции, полагая, что избранный прокурором способ защиты нарушенных прав неопределенного круга лиц не противоречит ст. 39 КАС РФ и нормам главы 22 КАС РФ, не препятствует судье исходя из заявленного требования рассмотреть вопрос о принятии административного иска к производству в соответствии с нормами КАС РФ¹.

Таким образом, в судебной практике наблюдаются различные подходы в оспаривании прокурором бездействия органов и должностных лиц, связанного с неисполнением представления прокурора об устранении нарушений закона. Единообразие судебной практики, с точки зрения некоторых авторов², могут послужить изменения законодательства, в частности ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», где должно быть прописано положение об обязательности исполнения требований, изложенных в представлении прокурора.

В заключение отметим, что рассмотренные в лекции вопросы, возникающие в практической деятельности прокурора по инициированию производства по административному делу, не носят исчерпывающего характера.

¹ Апелляционное определение Московского областного суда от 6 марта 2017 г. по делу № 33а-6748/2017. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Бондаренко В. А., Ершова В. А. Указ. соч.

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

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ПРИРОДООХРАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЧАСТИ ОХРАНЫ ПОЧВ

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 1 апреля 2014 г. № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» органам прокуратуры с учетом экологической обстановки необходимо обеспечить эффективный надзор за исполнением законов об охране окружающей среды, в том числе об охране почв. Земля как природный компонент подвержена наиболее сильному воздействию хозяйственной деятельности человека: промышленное и гражданское строительство, разведка и разработка полезных ископаемых, применение различных химических средств борьбы с вредителями и болезнями растений вызывают ее порчу. Будучи аккумулятором различных веществ, земля способна накопить в себе такое количество веществ, оказывающих неблагоприятное воздействие на другие компоненты окружающей среды, которое опасно для жизни и здоровья людей, а также флоры и фауны. Этим обуславливается высокая вредоносность загрязнения и порчи земли.

Земельный кодекс Российской Федерации (ст. 12) предусматривает, что использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

Согласно ст. 13 Земельного кодекса Российской Федерации в целях охраны земель собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков обязаны проводить мероприятия по воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, и захламления земель, сохранению достигнутого уровня мелиорации, рекультивации нарушенных земель, своевременному вовлечению земель в оборот.

В соответствии со ст. 42 Земельного кодекса Российской Федерации собственники и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны не допускать загрязнение, захламление, деградацию и ухудшение плодородия почв на землях соответствующих категорий.

Согласно ст.ст. 74, 76 Земельного кодекса Российской Федерации лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную или уголовную ответственность, а также обязаны возместить в полном объеме причиненный ими вред.

Действующим законодательством за отравление, загрязнение или иную порчу земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, предусмотрена уголовная ответственность (ст. 254 Уголовного кодекса Российской Федерации).

За порчу земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления предусмотрена административная ответственность (ч. 2 ст. 8.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Кроме того, за нарушение требований в сфере охраны почв Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предусмотрено изъятие земельного участка у собственника.

Согласно п. 2 ст. 71 Земельного кодекса Российской Федерации государственный земельный надзор осуществляется уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти (органами государственного земельного надзора).

В соответствии с Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 января 2015 г. № 1, государственный земельный надзор осуществляют Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральная служба по ветеринарному и

фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) и Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и их территориальные органы.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением требований о запрете порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для окружающей среды веществами и отходами производства и потребления за исключением земель, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». В отношении последних 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 и потребления, осуществляют Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальные органы.

Общие требования обращения с опасными химическими или биологическими веществами содержатся в Земельном кодексе Российской Федерации и иных федеральных законах: Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральном законе от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральном законе от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» и др.

Правила исчисления размера вреда, причиненного почвам, содержатся в следующих нормативных документах:

Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденная Приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) от 8 июля 2010 г. № 238;

Порядок определения размеров ущерба от загрязнения земель химическими веществами, утвержденный Комитетом Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству (Роскомземом) 10 ноября 1993 г. и Минприроды

России 18 ноября 1993 г. (Письмо Минприроды России от 27 декабря 1993 г. № 04-25/61-5678);

Методика определения размеров ущерба от деградации почв и земель, утвержденная Минприроды России и Роскомземом 6 июля 1994 г. (Письмо Роскомзема от 29 июля 1994 г. № 3-14-2/1139);

ГОСТ 17.4.4.02-84. Государственный стандарт Союза ССР. Охрана природы. Почвы. Методы отбора и подготовки проб для химического, бактериологического, гельминтологического анализа (утвержден и введен в действие Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 5 декабря 1984 г. № 4100. Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 19 декабря 1984 г. № 4731 срок действия установлен с 1 января 1986 г. по 1 января 1991 г. Ограничение срока действия снято Приказом Минприроды России от 16 апреля 1992 г. № 60).

Настоящий стандарт устанавливает методы отбора и подготовки проб почвы естественного и нарушенного сложения для химического, бактериологического и гельминтологического анализа.

Стандарт предназначен для контроля общего и локального загрязнения почв в районах воздействия промышленных, сельскохозяйственных, хозяйственно-бытовых и транспортных источников загрязнения, при оценке качественного состояния почв, а также при контроле состояния плодородного слоя, предназначенного для землевания малопродуктивных угодий.

Стандарт не распространяется на контроль загрязнения, происшедшего в результате неорганизованных выбросов, прорыва очистных сооружений и в других аварийных ситуациях.

В соответствии со ст. 13.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» Приказом Минприроды России от 25 мая 2015 г. № 237 утверждены Порядок оформления и содержания плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров, обследований особо охраняемых природных территорий, земельных участков, акваторий водоемов, районов внутренних морских вод,

территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, транспортных средств (судов и иных плавучих средств, находящихся на внутренних водных путях и в акваториях портов, во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации, автомобильного и городского наземного электрического транспорта, самоходных машин и других видов техники, подвижного состава железнодорожного транспорта, воздушных судов) в процессе их эксплуатации и Порядок оформления результатов таких осмотров, обследований.

В целях повышения эффективности федерального государственного экологического надзора (государственного надзора в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов)) Федеральной службой по надзору в сфере природопользования разработаны Методические рекомендации по проведению рейдовых мероприятий в целях выявления мест несанкционированного размещения твердых бытовых отходов на территориях субъектов Российской Федерации (Письмо Росприроднадзора от 23 мая 2012 г. № ВК-03-03-36/6231), предназначенные для использования в деятельности территориальных органов Росприроднадзора.

В документе содержатся общие требования к проведению обследования территорий (рейдового мероприятия). Рейдовое мероприятие осуществляется в целях обнаружения нарушений требований природоохранного законодательства, повлекших образование мест несанкционированного размещения твердых бытовых отходов, а также выявления лиц, совершивших данные противоправные действия. Рейдовое мероприятие проводится на основании приказа (распоряжения) руководителя (начальника) территориального органа Росприроднадзора, в котором указываются населенный пункт и маршрут территории, подлежащей обследованию.

При проведении рейдовых мероприятий необходимо принимать меры к выявлению фактов нарушений, их фиксации, а также сбору доказательств для компенсации вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, в соответствии с требованиями ст.ст. 77, 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Указанный вред под-

лежит исчислению на основании Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденной Приказом Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 238. В соответствии с данной Методикой исчисляется в стоимостной форме размер вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, в том числе в результате несанкционированного размещения отходов потребления, включая твердые бытовые отходы и мусор.

Если в рамках рейдового мероприятия будет установлено, что земли, на территории которых было обнаружено несанкционированное размещение твердых бытовых отходов, являются землями сельскохозяйственного назначения или земельными участками сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов, материалы по факту выявленных нарушений надлежит передать в соответствующий территориальный орган Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, осуществляющий государственный земельный надзор на землях указанной категории.

При выявлении нарушений на территории земель лесного фонда (за исключением земель особо охраняемых природных территорий федерального значения), в том числе допущенных при осуществлении строительства, реконструкции, эксплуатации линейных объектов (линий электропередачи, линий связи, дороги, трубопроводов и т. п.), материалы по факту выявленных нарушений надлежит передать в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с его компетенцией.

Если в процессе рейдовых мероприятий выявлены нарушения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», выполнение требований которого возложено на органы местного самоуправления, то данное обстоятельство является основанием для передачи соответствующих материалов в органы прокуратуры.

В случае если в процессе рейдовых мероприятий обнаружены факты хранения, захоронения или иного обращения радиоактивных, бактериологических, химических веществ и отходов с нарушением установленных правил и эти деяния

создали угрозу причинения существенного вреда здоровью человека или окружающей среде, то это является основанием для передачи материалов в правоохранительные органы для их последующего рассмотрения в соответствии со ст.ст. 144, 145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденная Приказом Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 238, предназначена для исчисления в стоимостной форме размера вреда, нанесенного почвам в результате нарушения законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, а также при возникновении аварийных и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В соответствии с настоящей Методикой исчисляется в стоимостной форме размер вреда, причиненного почвам вследствие:

а) загрязнения почв в результате поступления в почвы загрязняющих веществ или смеси загрязняющих веществ, приводящего к несоблюдению нормативов качества окружающей среды для почв, включая нормативы предельно (ориентировочно) допустимых концентраций загрязняющих веществ в почвах;

б) несанкционированного размещения отходов производства и потребления;

в) порчи почв в результате самовольного (незаконного) перекрытия поверхности почв, а также почвенного профиля искусственными покрытиями и (или) линейными объектами.

Методика не распространяется на случаи загрязнения почв радиоактивными веществами, а также на случаи несанкционированного размещения радиоактивных отходов, биологических отходов, отходов лечебно-профилактических учреждений.

Исчисление размера вреда при самовольном снятии, уничтожении или порче почв в лесах производится в соответствии с Методикой исчисления размера вреда, причиненного лесам, в том числе лесным насаждениям, или не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам вследствие нарушения лесного законодательства, утвер-

жденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2007 г. № 273.

В современных условиях с учетом социальной значимости общественных отношений по охране земель необходимо говорить о том, что прокурорский надзор за исполнением законов в рассматриваемой сфере общественных отношений следует выделять в качестве комплексного направления деятельности органов прокуратуры, в рамках которого реализуется функция прокуратуры по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов.

При организации надзора на территории субъекта Российской Федерации органам прокуратуры следует обеспечивать системный сбор и анализ сведений, характеризующих состояние законности в сфере охраны земель, в том числе статистических и иных данных органов государственной власти, местного самоуправления, научных учреждений, анализ публикаций в средствах массовой информации. В качестве источника информации можно использовать информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет», уделяя первоочередное внимание мониторингу сайтов органов государственной власти, уполномоченных на осуществление надзора (контроля) в этой сфере, научных учреждений, общественных организаций, новостных сайтов.

Для решения наиболее актуальных проблем в сфере охраны земель органам прокуратуры полезно прибегать к практике формирования постоянно действующих межведомственных рабочих групп с участием заинтересованных правоохранительных органов, органов государственной власти, местного самоуправления, научных организаций, общественности.

К проведению прокурорских проверок исполнения законодательства об охране почв для выяснения вопросов, требующих специальных знаний (отбор проб, проведение лабораторных исследований, исчисление размера вреда, дача заключений по вопросам допустимости оказываемого на окружающую среду негативного воздействия и т. п.), должны привлекаться специалисты уполномоченных государственных органов в области экологии и подведомственных им учреждений.

Таким учреждением является, в частности, федеральное государственное бюджетное учреждение «Центр лаборатор-

ного анализа и технических измерений», имеющееся в каждом федеральном округе Российской Федерации.

Особое внимание прокурорам следует уделять исполнению полномочий органами, осуществляющими государственный надзор в области охраны земель. Необходимо обращать внимание на выполнение органами исполнительной власти обязанностей по предъявлению исков о возмещении вреда, причиненного почвам, в каждом случае их загрязнения. Следует также пресекать факты занижения размера вреда, причиненного почвам. В случае уклонения органов государственного надзора в области охраны земель от предъявления иска в суд либо занижения размера причиненного вреда виновные в этом должностные лица подлежат привлечению к ответственности.

При осуществлении надзора в отношении хозяйствующих субъектов — собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков прокурорам следует исходить из принципа недопустимости подмены функций органов контроля (надзора), а также создания препятствий правомерной предпринимательской деятельности.

Важную роль при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законодательства об охране земель может играть координация органами прокуратуры деятельности правоохранительных органов по противодействию преступности в указанной сфере, предотвращению и пресечению случаев причинения вреда земли как природному объекту.

В настоящее время можно говорить о значительном потенциале прокурорского надзора в деле сохранения природных свойств земли России в интересах настоящего и будущего поколений народов Российской Федерации, что обусловлено возможностью использования органами прокуратуры присущих им полномочий и правовых средств, направленных на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства в рассматриваемой сфере общественных отношений, позволяющих выявлять и устранять недостатки государственного и муниципального управления в рассматриваемой сфере общественных отношений.

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

**ВОЗБУЖДЕНИЕ ПРОКУРОРОМ ДЕЛ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ
по ст. 5.59 КоАП РФ**

Статья 33 Конституции Российской Федерации установила право граждан России обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. «Обращения граждан имеют значение как способ укрепления связей государственного аппарата с населением, источник информации, который необходим для решения вопросов общественной жизни»¹. В целях реализации права на обращения установлен порядок рассмотрения государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными учреждениями, иными организациями, осуществляющими публично значимые функции, и их должностными лицами обращений граждан, а также их объединений, в том числе юридических лиц².

В случае нарушения порядка рассмотрения обращений виновные лица привлекаются к административной ответственности по ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). Правом на возбуждение таких дел наделен только прокурор.

В 2016 году органами прокуратуры выявлено свыше 72 000 нарушений закона о порядке рассмотрения обращений, в целях их устранения принесено более 2 100 протестов на незаконные правовые акты; в органы государственной

¹ Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. и доп. СПб., 2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации” в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» (Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

власти и органы местного самоуправления внесено 18 900 представлений об устранении нарушений закона, по результатам их рассмотрения более 14 000 лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, 455 должностных лиц предостережены о недопустимости нарушения закона¹.

К административной ответственности по постановлению прокурора по ст. 5.59 КоАП РФ привлечено 6 151 должностное лицо, из них 34 назначено наказание в виде предупреждения, 6 117 — штрафы на сумму 30 785 700 рублей².

Обобщение практики показало, что лица привлекались к ответственности в связи с совершением следующих правонарушений.

1. Несоблюдение требований об обязательной регистрации обращения в течение трех дней с момента его поступления (ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Например, постановлением мирового судьи Саратовской области глава муниципального образования М. привлечен к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ в связи с тем, что поступившее 24 декабря 2014 г. в администрацию муниципального образования обращение граждан Ч., Х. по вопросу бродячих собак не зарегистрировано в журнале регистрации входящей корреспонденции и письменный ответ по данному заявлению не был дан³.

При вынесении постановлений по ст. 5.59 КоАП РФ необходимо иметь в виду следующее судебное решение.

На официальный сайт Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) по Приморскому краю 12 апреля 2015 г. Т. направила обращение по факту размещения несанкционированных свалок твердых бытовых отходов в районе пляжа на м. Кунгасный в г. Владивостоке. Указанное обращение поступило в Управление 13 апреля 2015 г., однако ведущим специалистом-

¹ Паламарчук А. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об обращениях граждан // Законность. 2017. № 7. С. 3—6.

² Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации : офиц. сайт. URL: <http://www.cdep.ru/> (дата обращения: 05.09.2017).

³ Постановление Саратовского областного суда от 14 мая 2015 г. по делу № 4А-304/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

экспертом организационного отдела Управления Росприроднадзора по Приморскому краю Л., в полномочия которого входит оформление и регистрация всей поступающей в Управление входящей корреспонденции, по ошибке было отправлено в блок «корзина», т. е. электронное обращение Т. не было распечатано и представлено руководству для его разрешения по существу. Фактически к рассмотрению обращения Т. Управление приступило спустя полтора месяца, после получения требования природоохранной прокуратуры от 1 июня 2015 г. о предоставлении информации о рассмотрении этого обращения.

По результатам проверки Приморским межрайонным природоохранным прокурором возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП РФ, в отношении ведущего специалиста-эксперта организационного отдела Управления Росприроднадзора по Приморскому краю Л. Мировой судья также пришел к выводу о том, что субъектом данного правонарушения является ведущий специалист-эксперт организационного отдела Управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Приморскому краю Л., поскольку в силу требований Должностного регламента ведущего специалиста-эксперта организационного отдела Управления Росприроднадзора по Приморскому краю именно на Л. возложена обязанность, в том числе, в части получения, регистрации и организации рассмотрения обращений граждан. Данное постановление было признано незаконным и необоснованным вышестоящим судом с учетом требований ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», согласно которой должностным лицом является лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления. Согласно Должностному регламенту ведущего специалиста-эксперта организационного отдела Управления Росприроднадзора по Приморскому краю лицо, замещающее указанную должность, является гражданским служащим, в чьи обязанности входит обеспечение приема и отправки электронной почты; регистрация поступающих документов; передача документов на исполнение ответственным исполнителям и в отделы Управ-

ления в соответствии с резолюцией руководителя. Следовательно, Л., замещающий должность ведущего специалиста-эксперта организационного отдела Управления Росприроднадзора по Приморскому краю, не выполняет организационно-распорядительные либо административно-хозяйственные функции и не является компетентным лицом в рассмотрении обращений граждан. Кроме того, в силу положений ч. 3 ст. 10 указанного Федерального закона ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. Как следует из копии ответа на обращение Т., ответ подписан руководителем Управления Росприроднадзора по Приморскому краю С. Таким образом, вывод о том, что Л. совершены действия, образующие состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, не является обоснованным¹.

2. Ненаправление или направление с превышением семидневного срока обращений для рассмотрения в другой орган или должностному лицу, к чьей компетенции относится решение поставленных в них вопросов (ч. 3 ст. 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Так, постановлением мирового судьи г. Самары заместитель министра М. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ. В ходе прокурорской проверки установлено, что 9 января 2014 г. в Министерство области из Управления по работе с обращениями граждан поступило повторное обращение ФИО1 по вопросу неработающего подъемника на горнолыжном склоне в Центральном парке культуры и отдыха. Данное обращение зарегистрировано в Министерстве и передано на рассмотрение руководителю Департамента М., поручившему подготовку ответа на данное обращение руководителю Управления Департамента ФИО2, который, в свою очередь, поручил подготовку ответа ведущему специалисту Управления ФИО3. Заявителю ФИО1 22 января 2014 г. направлен ответ на его обращение, где указано, что имеющийся в Центральном парке культуры и отдыха подъемник на горнолыжном склоне на балансе ГБУ СО «А» не числится и

¹ Постановление Приморского краевого суда от 11 дек. 2015 г. по делу № 4А-1342/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

по вопросам его работы заявитель вправе обратиться в Управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). При этом само обращение ФИО1 в указанное Управление Ростехнадзора в семидневный срок с момента регистрации обращения ФИО1 направлено не было¹.

3. Неуведомление граждан о переадресации обращений (п. 5 ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Постановлением мирового судьи г. Новокузнецка Т. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ. В ходе проверки, проведенной прокуратурой, установлено, что поступившее в инспекцию Федеральной налоговой службы (ФНС России) из администрации района для проведения проверки обращение ФИО2 о выплате заработной платы «в конвертах» в ООО <...> направлено по территориальности для проведения проверки в другую инспекцию ФНС России. При этом письменное обращение направлено в другой налоговый орган без уведомления о переадресации обращения заявителя ФИО2 и направившей обращение администрации. Информация о результатах рассмотрения обращения ФИО2 направлена в администрацию².

Аналогичное нарушение допущено должностным лицом Управления земельными ресурсами администрации г. Астрахани, которым обращение Н. направлено для рассмотрения начальнику Управления по строительству, архитектуре и градостроительству администрации г. Астрахани без уведомления заявителя о направлении его обращения для рассмотрения иному должностному лицу³.

4. Направление жалобы на рассмотрение должностному лицу, решение или действие (бездействие) которого обжалуется (ч. 6 ст. 8 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

¹ Постановление Самарского областного суда от 25 сент. 2014 г. № 4а-595/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Постановление Кемеровского областного суда от 14 мая 2014 г. № 4А-270-14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 28 мая 2014 г. № 25-АД14-1, от 28 мая 2014 г. № 25-АД14-2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Прокуратурой возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 5.59 КоАП РФ в связи с тем, что поступившее в Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) по Астраханской области обращение В. по факту неудовлетворительного состояния территории и образовавшейся несанкционированной свалки рядом с контейнерной площадкой в районе домов 6 и 6а по ул. Водников Трусовского района г. Астрахани, а также бездействия администрации Трусовского района г. Астрахани было переадресовано О. в администрацию Трусовского района г. Астрахани, чье бездействие обжаловалось заявителем¹.

5. Несоблюдение должностными лицами тридцатидневного срока рассмотрения обращений без его продления в установленном порядке (ст. 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Прокурорские проверки свидетельствуют, что наиболее распространенными являются нарушения, связанные с несоблюдением требований указанного Федерального закона о сроках рассмотрения обращений граждан и о переадресации их в другой компетентный орган. Такие факты выявляются практически во всех субъектах Российской Федерации.

6. Безосновательное оставление обращений граждан без рассмотрения, несоблюдение права гражданина на получение письменного ответа (п. 3 ст. 5 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Решая вопрос о возбуждении дела об административном правонарушении по таким фактам, следует не допускать необоснованного привлечения лиц к административной ответственности.

В ходе проведенной Астраханской межрайонной природоохранной прокуратурой проверки установлено, что 3 июля 2013 г. в Управление Роспотребнадзора по Астраханской области поступило обращение жителей трех домов, в котором указывалось на осуществление незаконной предпринимательской деятельности по реализации лесо- и пиломатериалов торговой базой, расположенной рядом с их домами, использование торговой базой земельного участка не по назна-

¹ Постановление Верховного Суда Рос. Федерации от 4 июня 2014 г. № 25-АД14-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

чению, наличие в связи с этим существенной угрозы возникновения пожара, а также эксплуатацию источника повышенной опасности и шума. Из содержания копии обращения, поступившего от жителей указанных домов, следовало, что в нем не указаны фамилии граждан, направивших обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, что исключало необходимость подготовки ответа на это обращение. Согласно ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в случае, если в письменном обращении не указаны фамилия гражданина, направившего обращение, и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на обращение не дается. При таких обстоятельствах действия должностного лица Управления Роспотребнадзора по Астраханской области О. в связи с указанным обращением не образуют объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, однако это не было учтено прокурором при возбуждении дела об административном правонарушении по ст. 5.59 КоАП РФ¹.

7. Ответы гражданам не по существу поставленных в обращениях вопросов, необеспечение всестороннего рассмотрения обращений, направление формальных, немотивированных ответов (ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Согласно ч. 1 ст. 10 указанного Федерального закона государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо: обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, в случае необходимости — с участием гражданина, направившего обращение; запрашивает, в том числе в электронной форме, необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия; принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина; дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, указан-

¹ Постановление Верховного Суда Рос. Федерации от 4 июня 2014 г. № 25-АД14-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ных в ст. 11 указанного Федерального закона; уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

При оценке полноты ответа на обращение прокурорам необходимо учитывать следующую позицию судов.

Как следует из постановления мирового судьи, исполняющий обязанности директора Департамента здравоохранения Приморского края К. привлечен к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ за то, что при рассмотрении обращения Т., которое поступило в Департамент здравоохранения Приморского края, не установил факт и обстоятельства нарушения прав заявителя и виновных в этом лиц, не предпринял возможных мер по устранению нарушения. Однако с таким решением не согласилась вышестоящая судебная инстанция, указав, что из материалов дела об административном правонарушении усматривается, что 27 мая 2015 г. в Департамент здравоохранения Приморского края поступило обращение Т., в котором он указал, в том числе, что должностными лицами КГБУЗ <...> ему отказано в выдаче рецептов на льготное обеспечение его несовершеннолетней дочери лекарственными препаратами, являющимися жизненно важными. Считая данные действия должностных лиц незаконными, Т. просил разобраться в сложившейся ситуации. Письмом Департамента здравоохранения Приморского края за подписью исполняющего обязанности директора Департамента К. от 20 мая 2015 г. Т. по указанному им адресу направлен ответ о рассмотрении обращения. Анализ информации, содержащейся в ответе, подписанном исполняющим обязанности директора Департамента К., свидетельствует о том, что при уведомлении Т. о результатах рассмотрения его обращения был дан ответ по существу, также сообщено о результатах проверки вопроса, поставленного в обращении. Выводы мирового судьи о том, что в нарушение требований положений ст.ст. 5, 9, 10 и 12 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» исполняющим обязанности директора Департамента К. не установлены факт и обстоятельства нарушения прав заявителя и виновные в этом лица, не предпринято возможных мер по устранению нарушения, сделаны без учета установленных по делу обстоятельств, требований долж-

ностной инструкции директора Департамента здравоохранения Приморского края и противоречат требованиям, предусмотренным действующим законодательством о порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации. Содержание ответа не является квалифицирующим признаком объективной стороны административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ. В случае несогласия гражданина с ответом, в том числе если он считает, что нарушены права его ребенка на обеспечение лекарственными средствами, гражданин вправе обратиться за защитой прав в порядке административного судопроизводства.

Вывод о том, что исполняющим обязанности директора Департамента здравоохранения Приморского края К. совершены действия, образующие состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, признан необоснованным¹.

8. Нарушение порядка осуществления личного приема граждан (ст. 13 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

Прокурором Хараблинского района Астраханской области в отношении главы администрации муниципального района возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.59 КоАП РФ, в связи с тем, что содержание трех обращений граждан, поступивших на личном приеме, в карточку личного приема не занесено, обращения в установленном порядке не зарегистрированы и не рассмотрены. Постановлением мирового судьи указанное должностное лицо привлечено к административной ответственности с назначением наказания в виде штрафа в размере 5 тыс. рублей².

9. Дача ответа заявителю неуполномоченным должностным лицом в нарушение ч. 3 ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

При возбуждении дел об административных правонарушениях по ст. 5.59 КоАП РФ следует учитывать, что решение вопроса о лице, совершившем противоправное деяние, имеет основополагающее значение для всестороннего, полного и

¹ Постановление Приморского краевого суда от 30 дек. 2015 г. № 4а-1271/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Паламарчук А. В. Указ. соч.

объективного рассмотрения дела и своевременного привлечения виновного к административной ответственности.

При этом установление виновности предполагает доказывание не только вины лица, но и его непосредственной причастности к совершению противоправного действия (бездействия), т. е. объективной стороны деяния.

Следовательно, необходимо доказать, что именно это лицо совершило данное административное правонарушение.

Положения ст. 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривают, что должностным лицом является лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления. В силу положений ч. 3 ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. Это лицо и должно нести ответственность по ст. 5.59 КоАП РФ, а не лицо, участвующее в подготовке ответа на обращение¹.

Так, основанием для вынесения мировым судьей судебного участка г. Набережные Челны Республики Татарстан в отношении С. постановления о назначении административного наказания за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, явился тот факт, что в результате проведенной прокуратурой проверки исполнения территориальным отделом Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан было установлено, что при рассмотрении обращений Ш., Д. и К. специалистом-экспертом территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны С. были нарушены требования ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». С таким решением мирового судьи не согласилась вышестоящая инстанция. Статьей 4

¹ Постановление Верховного Суда Рос. Федерации от 12 нояб. 2012 г. № 11-АД12-11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

указанного Федерального закона предусмотрено, что должностным лицом является лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственном органе или органе местного самоуправления. Согласно Должностному регламенту специалиста-эксперта территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны лицо, замещающее указанную должность, не обладает полномочиями по руководству коллективом, расстановке и подбору кадров, организации труда или службы подчиненных, поддержанию дисциплины, применению мер поощрения и наложению дисциплинарных взысканий, а также полномочиями по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами учреждения, принятию решений о начислении заработной платы, премий, осуществлению контроля за движением материальных ценностей, определению порядка их хранения. Следовательно, С., замещающий должность в отделе Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны, не выполняет организационно-распорядительные либо административно-хозяйственные функции. Кроме того, в силу положений ч. 3 ст. 10 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» ответ на обращение подписывается руководителем государственного органа или органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом. Как следует из копий ответов на обращения Ш., Д. и К., ответы подписаны начальником территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны Б. При этом п. 2.2 Должностного регламента специалиста-эксперта территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Республике Татарстан в г. Набережные Челны установлено, что С. участвует в подготовке ответов на заявления и обращения. Таким образом, вывод о том, что С. совершены действия, образующие состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.59 КоАП РФ, не является обоснованным¹.

¹ Постановление Верховного Суда Рос. Федерации от 12 нояб. 2012 г. № 11-АД12-11. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Отсутствие контроля за рассмотрением обращений граждан, что повлекло нарушение порядка рассмотрения обращений граждан и сроков их рассмотрения (ст. 14 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).

В связи с ненадлежащей организацией контроля за рассмотрением поступившего в администрацию сельского поселения «Село Сильково» обращения по вопросам безопасности дорожного движения, повлекшей ненаправление ответа заявителю и утерю указанного обращения, по постановлению прокурора Боровского района Калужской области глава администрации сельского поселения мировым судьей привлечен к административной ответственности по ст. 5.59 КоАП РФ в виде штрафа в размере 5 тыс. рублей¹.

Возникает в правоприменительной практике и еще одна проблема. В 2013 году внесены изменения в ст. 5.59 КоАП РФ в части установления административной ответственности должностных лиц государственных и муниципальных учреждений и других организаций, осуществляющих публично значимые функции, за нарушение порядка рассмотрения обращений (Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 80-ФЗ «О внесении изменений в статью 5.59 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и статьи 1 и 2 Федерального закона “О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации”»).

Однако содержание термина «публично значимые функции» в Федеральном законе «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и КоАП РФ не раскрывается, поэтому перед правоприменителями встает вопрос — какие организации следует относить к осуществляющим публично значимые функции.

Определенные критерии отнесения организации к осуществляющей публично значимые функции выработаны учеными с учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации: организация создается государством помимо воли частных лиц; правовым основанием ее формирования и функционирования является публично-правовой акт; выступает носителем государственной воли, государственных прав и обязанностей, для чего наделяется государственно-властными полномочиями, имеющими правоустанавли-

¹ Паламарчук А. В. Указ. соч.

вающий, распорядительный или иной управленческий характер; обладает специальной правоспособностью, реализует общественные интересы и не вправе преследовать частные интересы своих членов; цели деятельности устанавливаются публично-правовым актом и носят общественно полезный характер¹.

Таким образом, организациями, осуществляющими публично значимые функции, являются, в частности, Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, Центральный банк Российской Федерации.

Суды к рассматриваемым организациям относят публичные акционерные общества (ПАО), осуществляющие деятельность по передаче электрической энергии, технологическое обслуживание электросетевых объектов, технологическое присоединение к электрическим сетям (сбытовые компании)².

Например, указывается: ПАО (сбытовая компания) является организацией, осуществляющей публично значимые функции, поскольку имеет статус гарантирующего поставщика (ресурсоснабжающей организации) в административных границах субъекта Российской Федерации и поставляет энергию неопределенному кругу лиц³; муниципальное предприятие «Водоканал» является организацией, имущество которой принадлежит на праве собственности муниципальному образованию, а оказываемые услуги по холодному водоснабжению и водоотведению предназначены для обеспечения муниципальных нужд, хотя и не является непосредственно органом местного самоуправления, тем не менее, выполняя публично значимые функции, относится к категории предприятий, обязанных руководствоваться Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан

¹ Джагарян А. Конституционная природа муниципальных учреждений и ее отражение в зеркале реформы бюджетной сферы // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 3. С. 82—100 ; Синюгин В. Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции // Административное право и процесс. 2014. № 11. С. 25—28.

² Постановление Тюменского областного суда от 17 июня 2016 г. № 4А-293/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Постановление Костромского областного суда от 28 апр. 2016 г. по делу № 4а-69/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Российской Федерации»¹; деятельность некоммерческой организации «Фонд капитального ремонта многоквартирных домов Архангельской области» связана с осуществлением публично значимых функций, поэтому данная организация обязана соблюдать требования Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» при рассмотрении обращений граждан по вопросам капитального ремонта многоквартирных домов и давать на них ответы в установленный законом срок²; ОАО «Пермская пригородная компания», ОАО «Севречфлот», структурные подразделения ОАО «Федеральная пассажирская компания» относятся к организациям, выполняющим публично значимые функции³.

Такие выводы судов следует признать обоснованными.

Представляется, что недостаточно оснований для отнесения организаций, управляющих многоквартирными домами, к организациям, выполняющим публично значимые функции. Так, по одному из дел суд указал, что ООО «Домоуправляющая Компания Сормово 5» является коммерческой организацией, созданной в целях извлечения прибыли, не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, не является государственным (муниципальным) учреждением, не является организацией, осуществляющей публично значимые функции, а потому положения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» на него не распространяются⁴. По другому делу суд указал, что ООО «Ж-С» яв-

¹ Постановление Калининградского областного суда от 20 окт. 2015 г. по делу № 4А-392/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Постановление Архангельского областного суда от 2 июня 2016 г. № 4а-181/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Например, Пермским транспортным прокурором возбуждено дело об административном правонарушении в отношении генерального директора ОАО «Пермская пригородная компания», оставившего без ответа жалобы пассажиров по вопросам обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта (информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № 23/1-33-2014 «О практике применения ст. 5.59 КоАП РФ»).

⁴ Постановление Нижегородского областного суда от 25 дек. 2015 г. по делу № 4а-899/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ляется коммерческой организацией, созданной для расширения рынка товаров и услуг, а также извлечения прибыли, доказательств возложения на данное общество публично значимых функций не имеется¹.

В то же время некоторые суды занимают иную позицию. Прокурором было возбуждено дело об административном правонарушении по ст. 5.59 КоАП РФ в отношении К. — заместителя генерального директора ООО «Н» в связи с тем, что на поступившее в адрес ООО «Н» обращение С. о предоставлении выписки из лицевого счета ответ был дан с нарушением срока, установленного Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». На доводы представителей ООО «Н» о том, что организация не осуществляет публично значимые функции, суд указал, что при рассмотрении данного дела об административном правонарушении было установлено, что К. действует в рамках предоставленных ему должностной инструкцией полномочий и утвержденных данной инструкцией обязанностей. Из анализа должностной инструкции следует, что на К. возложена обязанность обеспечивать рассмотрение в установленном порядке писем, жалоб, обращений юридических лиц и граждан и принимать по ним решения в соответствии с действующим законодательством. Кроме того, должностная инструкция содержит прямое указание на то, что за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей К. как заместитель генерального директора ООО «Н» несет установленную законодательством ответственность².

В заключение необходимо отметить, что в ходе реализации полномочий по административному преследованию за нарушение законодательства об обращениях граждан прокурор должен как обеспечить защиту прав и законных интересов лиц и организаций, так и не допустить незаконного привлечения к административной ответственности невиновных лиц.

¹ Постановление Волгоградского областного суда от 28 янв. 2016 г. по делу № 7а-134/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Постановление Нижегородского областного суда от 9 окт. 2014 г. № 7п-630/2014. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Прокуратура является государственным органом, призванным обеспечивать единство и укрепление законности на всей территории Российской Федерации, соблюдение высокой дисциплины в исполнении законов на различных уровнях власти. При этом одним из ключевых в ее деятельности является вопрос эффективной организации, качественного и результативного проведения надзорных проверок исполнения законов.

Местное самоуправление — важная основа конституционного строя Российской Федерации, поскольку обеспечивает решение значительной части вопросов, определяющих социально-экономическую обстановку в государстве. Законность в деятельности органов местного самоуправления — традиционно одно из важнейших направлений прокурорского надзора, охватывающее широкий спектр правоотношений.

Работа органов прокуратуры по надзору за исполнением законов в этой сфере строится на основе указаний Генерального прокурора Российской Федерации, изложенных в соответствующих организационно-распорядительных документах¹, в том числе приказа Генерального прокурора Россий-

¹ Приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления», от 24 ноября 2008 г. № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления», от 10 сентября 2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению», от

ской Федерации от 21 июня 2013 г. № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями».

В настоящее время прокурорский надзор за исполнением законов органами местного самоуправления является актуальным направлением. В целях повышения эффективности прокурорского надзора в указанной сфере проводятся совещания при участии представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципалитетов, региональных отделений Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления», региональных ассоциаций — советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

Органы прокуратуры совместно с органами местного самоуправления участвуют в нормотворческом процессе начиная со стадии подготовки нормативных правовых актов, инициируют их разработку и принятие, проводят антикоррупционную экспертизу таких актов, систематически информируют органы местного самоуправления о состоянии законности и правопорядка, необходимости приведения нормативных актов в соответствие с изменившимся законодательством.

Указанная работа направлена на сокращение количества оспоренных прокурорами незаконных актов.

Основными причинами нарушений, допущенных в сфере регионального нормотворчества, явились изменение действующего федерального законодательства и несвоевременное внесение изменений в региональные нормативные правовые акты, превышение полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации при правовом регулировании вопросов, регулирование которых осуществлено на федеральном уровне, неправильное применение норм федерального законодательства, отсутствие судебной практики по спорным вопросам на момент принятия нормативных правовых актов.

Результаты проверок свидетельствуют о многочисленных нарушениях федерального законодательства, допускаемых муниципальными органами. Органами местного самоуправ-

ления допускаются нарушения бюджетного, градостроительного, земельного, налогового, жилищного и трудового законодательства, а также законодательства о муниципальной службе и муниципальной собственности, противодействию коррупции, защите прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении муниципального контроля, в сфере предоставления муниципальных услуг.

Меры прокурорского реагирования должны быть направлены на восстановление законных прав и интересов граждан, особенно социально уязвимых категорий — детей-сирот, инвалидов, пенсионеров, ветеранов, а также юридических лиц.

Активная превентивная работа в этом направлении должна быть организована на постоянной и системной основе.

Задача органов прокуратуры — пресекать любые нарушения прав граждан со стороны органов местного самоуправления, добиваться восстановления нарушенных прав в полном объеме и привлечения к установленной законом ответственности всех виновных лиц.

В ходе осуществления надзора за законностью нормативных правовых актов органов исполнительной власти органы прокуратуры не должны противопоставлять себя системе органов и учреждений, обществу, коллективам и индивидам, нарушать привычный ход делового оборота, необоснованно вмешиваться в деятельность хозяйствующих и иных субъектов.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» нижестоящие прокуроры должны использовать право участия в заседаниях законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, осуществлять периодические проверки. Пункт 1.9 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 27 марта 2009 г. № 93¹ обязывает органы прокуратуры инициировать приведение в соответствие с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного кон-

¹ О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» : приказ Генерального прокурора Рос. Федерации от 27 марта 2009 г. № 93.

троля (надзора) и муниципального контроля» нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов муниципальных образований.

Недостатком при осуществлении надзора за законностью муниципальных нормативных правовых актов является не-обеспечение мониторинга действующего федерального и регионального законодательства, несвоевременность оспаривания нормативных правовых актов.

В случае затягивания приведения муниципальных нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством должны приниматься меры по обеспечению реального исполнения заявленных прокурором требований, в том числе по обращению с заявлением в суд. Сверки изменений законодательства не должны носить формальный характер, целесообразно осуществлять учет принимаемых федеральных и региональных законов.

Предложенные прокурорами муниципальным образованиям в порядке правотворческой инициативы проекты нормативных правовых актов должны быть эффективными, реестры муниципальных нормативных правовых актов и проектов должны заполняться своевременно.

Необходимо обеспечить участие представителей прокуратуры в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Работа территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации, в том числе по подготовке экспертных заключений, не должна оставаться вне поля зрения органов прокуратуры.

Прокурорам надлежит принципиально реагировать на факты неправомерного вмешательства органов контроля в деятельность муниципальных органов, предъявления заведомо невыполнимых требований, необоснованного привлечения к ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления в качестве юридических лиц.

При организации прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления прокурорам следует соблюдать пределы прокурорского надзора, взвешенно подходить к вопросам реализации надзорных полномочий в отношении муниципальных органов, оценивать возможные негативные последствия своих требований.

Целесообразно исключить из практики случаи необоснованного вмешательства в деятельность муниципальных органов, предъявления к ним заведомо невыполнимых требований, в том числе направления запросов с неоправданно короткими сроками исполнения, неосновательного привлечения органов местного самоуправления к ответственности как юридических лиц, принятия мер прокурорского реагирования по формальным основаниям. Следует максимально использовать возможности электронного документооборота, средств массовой информации, сети «Интернет» для получения необходимых сведений о работе муниципалитетов. Перед предъявлением в суд иска о понуждении органа местного самоуправления выполнить предусмотренные законом действия прокурор должен сначала внести представление либо объявить предостережение. Лишь в случае неисполнения требования прокурора необходимо обращаться в суд. Если органу местного самоуправления потребуется привлечение финансовых ресурсов, то необходимо активно участвовать в процессе принятия бюджета. В случае предъявления иска в суд следует устанавливать реальный срок для выполнения требований прокурора.

Недопустимо дублирование прокурорами функций органов контроля при организации проверок органов местного самоуправления. При этом необходимо обеспечить координацию деятельности контрольных органов по планированию проверочных мероприятий в отношении муниципальных органов и учреждений в целях исключения дублирования таких проверок.

Осуществляя надзор за общим исполнением законов в сфере местного самоуправления, органы прокуратуры оказывают содействие решению таких задач, стоящих перед обществом и государством, как поддержание правопорядка, повышение уровня жизни граждан, а также играют важную роль в деле улучшения материального положения муниципалитетов, обеспечения их прав и законных интересов.

Основными задачами прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления являются:

- обеспечить законность нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления, оперативно реагируя на изменения федерального законодательства;

- усилить надзор за соблюдением прав инвалидов, детей-сирот, пенсионеров, ветеранов, а также социальных прав иных граждан, нуждающихся в государственной защите;

установить действенный надзор за законностью расходования и целевым использованием бюджетных средств, распоряжением муниципальным имуществом, размещением заказов в интересах муниципальных образований; по результатам проверок принимать исчерпывающий комплекс мер прокурорского реагирования, включая направление материалов проверки в следственные органы для принятия решения об уголовном преследовании виновных лиц;

обеспечить системный надзор за исполнением законодательства в сфере жилищно-коммунального хозяйства, жестко пресекать нарушения законодательства в отношении нормативного и тарифного регулирования жилищно-коммунальных услуг, подготовки и прохождения отопительного сезона, факты необоснованного использования организациями коммунального комплекса платежей граждан в собственных целях, предоставления услуг ненадлежащего качества либо прекращения поставок воды, тепла и иных ресурсов;

обеспечить режим законности использования муниципального имущества, в том числе при принятии нормативных правовых актов, распоряжении муниципальной собственностью, землей;

продолжить прокурорский надзор за соблюдением муниципальными органами прав индивидуальных предпринимателей и хозяйствующих субъектов; оперативно опротестовывать незаконные нормативные правовые акты, создающие административные барьеры и препятствующие развитию бизнеса, в том числе в области землепользования и градостроительства;

активизировать практику прокурорского надзора за соблюдением муниципальными органами требований законодательства, регулирующего охрану окружающей природной среды, а также правовой режим особо охраняемых территорий;

выявлять факты неправомерного вмешательства органов контроля в деятельность муниципальных органов, предъявления заведомо невыполнимых требований, необоснованного привлечения к ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления в качестве юридических лиц; принимать исчерпывающий комплекс мер прокурорского реагирования по каждому подобному факту;

обеспечить законность, обоснованность и эффективность проводимых проверок в отношении органов местного самоуправления и принятых по их результатам решений; не до-

пускать включения в ежегодный сводный план необоснованных проверок органов местного самоуправления;

обеспечить координацию деятельности контрольных органов по планированию проверочных мероприятий в органах местного самоуправления в целях исключения дублирования таких проверок¹.

Ближайшие задачи проверки определяются конкретной надзорной ситуацией в соответствии с требованиями, изложенными в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров. Приоритетными направлениями реализации этих задач в современных условиях являются обеспечение верховенства Конституции Российской Федерации, защиты прав и свобод человека и гражданина, единого правового пространства, федерализма и национальной безопасности государства.

Основные формы взаимодействия органов прокуратуры с органами местного самоуправления определены в Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которому прокуратура осуществляет надзор за исполнением органами местного самоуправления и их должностными лицами законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также за соответствием законам издаваемых указанными органами правовых актов.

В этих целях органы прокуратуры осуществляют обмен информацией с органами местного самоуправления (в том числе посредством актов прокурорского реагирования) об имеющихся нарушениях, проводят межведомственные совещания с органами местного самоуправления, используют различные формы для юридического просвещения и повышения квалификации муниципальных служащих, организуют лекции и семинары с должностными лицами органов местного самоуправления. Сложилась положительная практика проведения прокуратурой семинаров-совещаний с главами администраций, руководителями представительных органов местного самоуправления, в том числе с участием специалистов территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации и других контролирующих органов.

¹ Паламарчук А. В. Задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами местного самоуправления // Законность. 2014. № 3. С. 3—8.

Взаимодействие органов прокуратуры с органами власти и местного самоуправления должно оставаться ключевым направлением деятельности прокуратуры, позволяющим эффективно осуществлять надзор в различных сферах правоотношений и своевременно влиять на состояние законности.

Формы взаимодействия в зависимости от целей условно можно разделить на профилактические (превентивные), когда взаимодействие осуществляется в целях недопущения нарушений закона, принятия незаконных правовых актов, и такие, когда взаимодействие осуществляется в целях устранения уже совершенных нарушений (чаще всего путем внесения актов прокурорского реагирования).

Приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) органами государственной власти и органами местного самоуправления», от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» закреплены требования, не ослабляя надзор за законностью нормативных правовых актов, принять меры к углублению сотрудничества с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления, на регулярной основе участвовать в подготовке ими проектов законов и иных нормативных правовых актов, работе комитетов, комиссий и рабочих групп, осуществлять правовую экспертизу нормативных правовых актов и их проектов, готовить по ним заключения. Использовать иные профилактические формы взаимодействия в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 21 июня 2013 г. № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями».

Содержание деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов органами местного самоуправления и формы ее реализации продолжают совершенствоваться с учетом правовой и социально-экономической обстановки в государстве, практики прокурорского надзора и состояния законности в этой сфере.

Раздел II. УГОЛОВНОЕ ПРАВО

*Д. А. БЕЗБОРДОВ,
профессор кафедры уголовного права, криминологии
и уголовно-исполнительного права,
кандидат юридических наук, доцент*

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА УКЛОНЕНИЯ СТРАХОВАТЕЛЯ ОТ УПЛАТЫ СТРАХОВЫХ ВЗНOSОВ НА ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ ОТ НЕСЧАСТНЫХ СЛУЧАЕВ НА ПРОИЗВОДСТВЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ ЗАБОЛЕВАНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ВНЕБЮДЖЕТНЫЙ ФОНД (ст.ст. 199.3, 199.4 УК РФ)

Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 250-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с совершенствованием правового регулирования отношений, связанных с уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды» Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ) был дополнен двумя статьями, регламентирующими ответственность за уклонение от уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в государственный внебюджетный фонд, — ст.ст. 199.3, 199.4 УК РФ. Имея практически тождественные объективные признаки, предусмотренные данными статьями составы преступлений различаются по признакам субъекта — страхователя.

В соответствии с ч. 2 ст. 7 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, ч. 1 ст. 39 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и в иных случаях, установленных законом, в соответствии с ч. 1 ст. 41 Основного закона каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены.

Трудовым кодексом Российской Федерации (ТК РФ) предусмотрены такие принципы правового регулирования трудовых отношений, как обязательность возмещения вреда,

причиненного работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей, и обеспечение права на обязательное социальное страхование (ст. 2). Кроме того, ст. 219 ТК РФ регламентировано право работника на труд в условиях, отвечающих требованиям охраны труда, и право на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в соответствии с федеральным законом.

Гарантировать конституционные права граждан и реализацию основных принципов правового регулирования труда призван Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний». В соответствии со ст. 1 данного Закона обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний является видом социального страхования и предусматривает:

обеспечение социальной защиты застрахованных и экономической заинтересованности субъектов страхования в снижении профессионального риска;

возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью застрахованного при исполнении им обязанностей по трудовому договору и в иных установленных настоящим Федеральным законом случаях, путем предоставления застрахованному в полном объеме всех необходимых видов обеспечения по страхованию, в том числе оплату расходов на медицинскую, социальную и профессиональную реабилитацию;

обеспечение предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний.

Субъектами страхования в данной сфере выступают застрахованный, страхователь, страховщик. В качестве *страховщика* выступает Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС России), осуществляющий свою деятельность в соответствии с Положением о Фонде социального страхования Российской Федерации, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 февраля 1994 г. № 101. В пункте 1 данного Положения указано на то, что Фонд социального страхования Российской Федерации является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве Российской Федерации и управляет средствами государственного социально-

го страхования Российской Федерации. К задачам Фонда относится, в частности, обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности.

Согласно ст. 4 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» одним из основных принципов обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний является обязательность уплаты страхователями страховых взносов.

Общественная опасность уклонения от уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в государственный внебюджетный фонд, т. е. умышленного невыполнения обязанности каждого платить законно установленные платежи, заключается в непоступлении денежных средств в Фонд социального страхования Российской Федерации, что существенным образом влияет на правовые, экономические и организационные основы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, препятствует соблюдению порядка возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью работника при исполнении им обязанностей по трудовому договору и в иных установленных законодательством случаях.

Непосредственным объектом данного преступления являются общественные отношения, обеспечивающие регламентированную законодательством процедуру уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

Предметом преступления выступают суммы неуплаченных страховых взносов. В соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» под *страховым взносом* следует понимать обязательный платеж по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, рассчитанный исходя из страхового тарифа, скидки (надбавки) к страховому тарифу, который страхователь обязан внести страховщику. *Страховой тариф* — это ставка страхового взноса, исчисленная исходя из

сумм выплат и иных вознаграждений, начисленных в пользу застрахованных по трудовым договорам и гражданско-правовым договорам и включаемых в базу для начисления страховых взносов¹.

База для начисления страховых взносов определяется в соответствии со ст. 20.1 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» как сумма выплат и иных вознаграждений, начисляемых страхователями в пользу застрахованных в рамках трудовых отношений и гражданско-правовых договоров, предметом которых являются выполнение работ и (или) оказание услуг, договора авторского заказа, если в соответствии с указанными договорами заказчик обязан уплачивать страховщику страховые взносы. Исклучение составляют суммы, указанные в ст. 20.2 данного Закона.

Изменение страхового тарифа, включая скидки и надбавки к нему, носит исключительно перспективный характер².

Средства на осуществление обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний зачисляются на счета, открытые территориальным органам Федерального казначейства в подразделениях Банка России для учета операций со средствами бюджета страховщика, и расходуются на цели данного вида социального страхования.

Учитывая, что страховые взносы на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний представляют собой самостоятельный предмет преступления, отличающийся от предмета налоговых преступлений, можно сделать вывод о том,

¹ Страховые тарифы, дифференцированные по классам профессионального риска, устанавливаются Федеральным законом от 19 декабря 2016 г. № 419-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», Федеральным законом от 22 декабря 2005 г. № 179-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2006 год».

² Об утверждении Правил установления страхователям скидок и надбавок к страховым тарифам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 мая 2012 г. № 524.

что при уклонении субъекта от уплаты этих платежей, а также от уплаты налогов, сборов и (или) страховых взносов возможна квалификация по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 199.3 (ст. 199.4) и ст. 198 (ст. 199) УК РФ.

Объективная сторона преступлений, предусмотренных ст.ст. 199.3, 199.4 УК РФ, выражается в деянии в форме бездействия — уклонении от уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в государственный внебюджетный фонд.

Под уклонением от уплаты страховых взносов необходимо понимать умышленные деяния, направленные на их неуплату в крупном или особо крупном размере и повлекшие полное или частичное непоступление страховых взносов в Фонд социального страхования Российской Федерации. Обязанность по уплате страховых взносов считается исполненной в случаях, специально обозначенных в пп. 4—6 ст. 26.1 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

Согласно подп. 19 п. 2 ст. 17 указанного Закона страхователь обязан представлять в территориальные органы страховщика документы, подтверждающие правильность исчисления, своевременность и полноту уплаты (перечисления) страховых взносов и правильность расходов на выплату обеспечения по страхованию застрахованным (при этом данные документы могут быть представлены в форме электронных документов и переданы с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, доступ к которым не ограничен определенным кругом лиц, включая единый портал государственных и муниципальных услуг).

В качестве *способов уклонения* от уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний выступают:

- а) занижение базы для начисления страховых взносов;
- б) иное неправильное исчисление страховых взносов;
- в) непредставление расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам в государственный внебюджетный фонд;
- г) непредставление других документов, представление которых в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании от

несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний является обязательным;

д) включение в документы, представление которых в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний является обязательным, недостоверных сведений.

При этом, учитывая использование законодателем соединительных и разделительных союзов при перечислении способов уклонения, возможно использование как одного, так и нескольких способов выполнения объективной стороны данных составов преступления.

Под *занижением базы* для начисления страховых взносов необходимо понимать действия, состоящие в сокрытии части выплат и иных вознаграждений в пользу физических лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию. Например, страхователь умышленно не учитывает выплаты работникам, которые подлежат обложению страховыми взносами, либо скрывает лиц, работающих в организации, и т. д.

Иное неправильное исчисление страховых взносов предполагает деяния, состоящие в недостоверном расчете страховых взносов. Например, умышленное использование не действующего в отчетный период страхового тарифа, в том числе данных, применяемых для расчета скидки и надбавки.

Плательщики страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, производящие выплаты и иные вознаграждения физическим лицам, обязаны представлять в установленном порядке в Фонд социального страхования Российской Федерации по месту учета расчет по страховым взносам¹.

¹ Форма расчета утверждена приказом Фонда социального страхования Российской Федерации от 26 сентября 2016 г. № 381 «Об утверждении формы расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также по расходам на выплату страхового обеспечения и Порядка ее заполнения». См. также: Административный регламент Фонда социального страхования Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по приему расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также по расходам на выплату страхового

Непредставление расчета по начисленным и уплаченным страховым взносам в государственный внебюджетный фонд предполагает фактический отказ от передачи расчета в установленные законодательством сроки в Фонд социального страхования.

Другими документами могут признаваться предусмотренные федеральными законами документы, служащие основанием для начисления и уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Например, документы, свидетельствующие об объектах обложения страховыми взносами, т. е. о произведенных выплатах и иных вознаграждениях в пользу физических лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию в соответствии с федеральными законами о конкретных видах обязательного социального страхования.

Включение в документы недостоверных сведений предполагает умышленное указание в них любых не соответствующих действительности данных, имеющих значение для правильного исчисления страховых взносов. Характер сведений зависит от позиций, которые должны быть отражены в документах, представляемых страховщику.

Если лицо в целях уклонения от уплаты страховых взносов осуществляет подделку официальных документов, предоставляющих права или освобождающих от обязанностей, а также штампов, печатей, бланков, возможна квалификация по совокупности преступлений, предусмотренных ст. 199.3 или ст. 199.4 и ст. 327 УК РФ¹.

В соответствии с подп. 16 п. 2 ст. 18 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» страховщик обязан принимать решения о возврате страхователю сумм излишне уплаченных или излишне взысканных страховых взносов, пеней и штрафов и осуществлять зачет сумм излишне уплаченных или излишне взысканных страхо-

обеспечения (форма 4-ФСС) : приказ М-ва труда и соц. защиты Рос. Федерации от 20 марта 2017 г. № 288н.

¹ О понятии «официальный документ» см. подробнее: О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 9 июля 2013 г. № 24. П. 35, абз. 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

вых взносов, пеней и штрафов. Поэтому если страхователь при помощи обмана или злоупотребления доверием пытается вернуть себе уже уплаченные страховые взносы, его действия могут быть квалифицированы как мошенничество.

Вероятны ситуации, когда лицо осуществляет юридическое или фактическое руководство несколькими организациями и при этом в каждой из них уклоняется от уплаты страховых взносов на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний в государственный внебюджетный фонд. Действия данного лица при наличии оснований необходимо квалифицировать по совокупности нескольких преступлений, предусмотренных соответствующими частями ст. 199.4 УК РФ.

Имеет значение *время совершения преступления*. Под временем понимается период, по истечении которого необходимо внести в Фонд социального страхования Российской Федерации причитающиеся страховые взносы. Расчетным периодом признается календарный год. Отчетными периодами признаются первый квартал, полугодие, девять месяцев календарного года. В течение расчетного периода по итогам каждого календарного месяца плательщики производят исчисление и уплату страховых взносов, исходя:

а) из базы для начисления страховых взносов с начала расчетного периода до окончания соответствующего календарного месяца;

б) тарифов страховых взносов, за вычетом сумм страховых взносов, исчисленных с начала расчетного периода по предшествующий календарный месяц включительно.

Сумма страховых взносов, исчисленная для уплаты за календарный месяц, подлежит уплате в срок не позднее 15-го числа следующего календарного месяца. Если указанный срок уплаты приходится на день, признаваемый в соответствии с законодательством Российской Федерации выходным или нерабочим праздничным днем, днем окончания срока считается ближайший следующий за ним рабочий день.

Моментом окончания преступлений, предусмотренных ст.ст. 199.3, 199.4 УК РФ, необходимо считать фактическую неуплату страховых взносов в срок, установленный законодательством для данного вида платежей, совершенную в крупном размере.

Применяются следующие критерии определения крупного размера (примечание 1 к ст. 199.3 УК РФ):

а) сумма неуплаченных страховых взносов должна превышать 600 тыс. рублей либо 1 млн 800 тыс. рублей;

б) сумма неуплаты должна иметь место в одном финансовом году или слагаться из неуплат за три любых финансовых года подряд (в данном случае финансовый год соответствует календарному году), но с учетом временных ограничений уголовного преследования, предусмотренных сроком давности привлечения к уголовной ответственности;

в) при нижнем суммовом пороге (более 600 тыс. рублей) доля неуплаты должна превышать 10 % подлежащих уплате страховых взносов;

г) при верхнем суммовом пороге (более 1 млн 800 тыс. рублей) доля неуплаты во внимание не принимается.

Применительно к ст. 199.4 УК РФ содержание крупного размера определяется:

а) суммой неуплаченных страховых взносов, которая должна превышать 2 млн рублей либо 6 млн рублей;

б) суммой неуплаты, которая должна иметь место в одном финансовом году или слагаться из неуплат за три финансовых года подряд (в данном случае финансовый год соответствует календарному году), но с учетом временных ограничений уголовного преследования, предусмотренных сроком давности привлечения к уголовной ответственности;

в) нижним суммовым порогом (более 2 млн рублей), в котором доля неуплаты должна превышать 10 % подлежащих уплате страховых взносов;

г) верхним суммовым порогом (более 6 млн рублей), где доля неуплаты во внимание не принимается.

Субъективная сторона преступления характеризуется умышленной виной в виде прямого умысла по отношению к полной или частичной неуплате страховых взносов.

Заведомость означает, что виновный заранее достоверно знает о неправильном исчислении страховых взносов. Поэтому случаи математических ошибок при исчислении сумм страховых взносов не дают оснований для квалификации по данным составам преступления.

Субъектом преступления, предусмотренного ст. 199.3 УК РФ, в соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» является

страхователь — физическое лицо, нанимающее лиц, подлежащих обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, на основании трудового договора.

На страхователя возложена обязанность:

а) по исчислению и уплате страховых взносов;

б) по представлению в Фонд социального страхования Российской Федерации документов, необходимых для осуществления контроля, представление которых в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательным, и иные обязанности, предусмотренные подп. 17 п. 2 ст. 17 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний».

К страхователям могут быть отнесены индивидуальные предприниматели, физические лица, не являющиеся индивидуальными предпринимателями, адвокаты, медиаторы, нотариусы, занимающиеся частной практикой, арбитражные управляющие, оценщики, патентные поверенные и иные лица, занимающиеся в установленном законодательством Российской Федерации порядке частной практикой¹.

Отсутствие легального статуса страхователя, который предполагает законодательно регламентированную проце-

¹ Например, Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 22 марта 2012 г. № 621-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Крайнова Дмитрия Юрьевича на нарушение его конституционных прав статьей 5, подпунктом 2 пункта 1 статьи 6, статьей 7 Федерального закона “Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации” и пунктом 2 части 1 статьи 5 Федерального закона “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования”» указал на то, что «предусмотренная законом государственная регистрация гражданина в качестве индивидуального предпринимателя не только дает ему возможность пользоваться правами и гарантиями, связанными с указанным статусом, включая право на обращение в арбитражный суд, но и предполагает принятие им на себя соответствующих обязанностей и рисков, в том числе обязанностей по соблюдению правил ведения такой деятельности, налогообложению, уплате страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации и др.» (Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»). Аналогичная позиция реализована в Определениях Конституционного Суда Российской Федерации от 20 марта 2014 г. № 528-О и от 23 октября 2014 г. № 2345-О.

дуру регистрации, не позволяет оценивать действия физического лица в рамках данного состава преступления. Данный вывод основывается на обязательности регистрации в качестве страхователя¹.

Субъектом преступления, предусмотренного ст. 199.4 УК РФ, выступают *представители организации*, ответственные за исчисление и перечисление страховых взносов, поскольку в соответствии со ст. 3 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» *страхователь — юридическое лицо* любой организационно-правовой формы (в том числе иностранная организация, осуществляющая свою деятельность на территории Российской Федерации и нанимающая граждан Российской Федерации).

В Налоговом кодексе Российской Федерации (ст. 11) под организациями понимаются юридические лица, образованные в соответствии с законодательством Российской Федерации (российские организации), а также иностранные юридические лица, компании и другие корпоративные образования, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, филиалы и представительства указанных иностранных лиц и международных организаций, созданные на территории Российской Федерации (иностранные организации).

Заявление о регистрации юридического лица в качестве страхователя по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний по месту нахождения обособленных подразделений должно быть подано в территориальный отдел Фонда социального страхования Российской Федерации в срок не позднее 30 дней с момента создания обособленного подраз-

¹ Регистрация страхователей — физических лиц, обязанных уплачивать страховые взносы в связи с заключением гражданско-правового договора, осуществляется в соответствии с приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 25 октября 2013 г. № 575н «Об утверждении Административного регламента Фонда социального страхования Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрации страхователей и снятию с учета страхователей — физических лиц, обязанных уплачивать страховые взносы в связи с заключением гражданско-правового договора».

деления¹. Вместе с заявлением юридическое лицо представляет в территориальный отдел Фонда социального страхования Российской Федерации заверенные копии документов, подтверждающих наличие отдельного баланса, расчетного счета и начисление выплат и иных вознаграждений в пользу физических лиц.

К субъектам преступления, предусмотренного ст. 199.4 УК РФ, могут быть отнесены лица, в обязанности которых входит подписание финансово-отчетной документации, представляемой в Фонд социального страхования Российской Федерации, а также обеспечение полной и своевременной уплаты взносов:

- а) руководитель организации-страхователя;
- б) главный бухгалтер;
- в) бухгалтер (в случае отсутствия в штате должности главного бухгалтера);
- г) иные лица, если они были специально уполномочены органом управления организации на совершение действий по расчету и уплате страховых взносов;
- д) лица, фактически выполнявшие обязанности руководителя или главного бухгалтера (бухгалтера).

В примечании 2 к ст. 199.3 (ст. 199.4) УК РФ предусмотрен специальный вид освобождения от уголовной ответственности².

Освобождение от ответственности возможно при выполнении в совокупности следующих условий:

- а) лицо впервые совершило преступление, предусмотренное ст. 199.3 (ст. 199.4) УК РФ³;

¹ Форма заявления утверждена Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 25 октября 2013 г. № 576н.

² Помимо этого ч. 1 ст. 76.1 УК РФ предусмотрена возможность освобождения от уголовной ответственности по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности для лиц, впервые совершивших преступления, предусмотренные ст.ст. 199.3, 199.4 УК РФ, если ущерб, причиненный бюджетной системе Российской Федерации в результате преступления, возмещен в полном объеме.

³ При определении данного обстоятельства необходимо руководствоваться разъяснениями, данными в п. 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 19 «О применении судами законодательства, регламентирующего основания и порядок освобождения от уголовной ответственности» (Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»).

б) лицо в полном объеме уплатило суммы недоимки и соответствующих пеней;

в) лицо в полном объеме уплатило сумму штрафа в размере, определяемом в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.

А. В. ЗАРУБИН,
доцент кафедры уголовного права, криминологии
и уголовно-исполнительного права,
кандидат юридических наук, доцент

**ВОПРОСЫ КВАЛИФИКАЦИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ
С ПРИВЛЕЧЕНИЕМ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ ГРАЖДАН В НАРУШЕНИЕ
ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОБ УЧАСТИИ В ДОЛЕВОМ СТРОИТЕЛЬСТВЕ МНОГОКВАРТИРНЫХ
ДОМОВ И (ИЛИ) ИНЫХ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ**

Проблема «обманутых дольщиков» является актуальной для абсолютного большинства регионов Российской Федерации из-за сохраняющегося большого количества пострадавших граждан, инвестировавших свои средства в строительство многоквартирных жилых домов¹.

В качестве пути решения создавшейся проблемы был принят Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 139-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления уголовной ответственности за нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости», согласно которому Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ) был дополнен

¹ Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления уголовной ответственности за нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости и нецелевое использование денежных средств, уплачиваемых участниками долевого строительства по договору участия в долевом строительстве». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ст. 200.3, предусматривающей ответственность за привлечение денежных средств граждан для строительства в нарушение требований законодательства Российской Федерации об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в крупном, особо крупном размере.

Диспозиция данной статьи имеет явно бланкетный характер¹. Противоправность описанных в статье деяний определяется ст. 3 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», предоставляющей право на привлечение денежных средств участников долевого строительства для строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иных объектов недвижимости.

Застройщик вправе привлекать денежные средства участников долевого строительства для строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иных объектов недвижимости только после получения в установленном порядке разрешения на строительство, опубликования, размещения и (или) представления проектной декларации в соответствии с указанным Федеральным законом и государственной регистрации застройщиком права собственности на земельный участок, предоставленный для строительства (создания) многоквартирного дома и (или) иных объектов недвижимости, в состав которых будут входить объекты долевого строительства, либо договора аренды, договора субаренды такого земельного участка или в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 48-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» либо подп. 15 п. 2 ст. 39.10 Земельного кодекса Российской Федерации, договора безвозмездного пользования таким земельным участком.

Следует отметить, что перечень расходов застройщика, осуществляемых из денежных средств участников долевого строительства, носит исчерпывающий характер. Использование застройщиком денежных средств, уплачиваемых

¹ Жуков А. М. Привлечение к уголовной ответственности нарушителей прав участников долевого строительства // Законность. 2017. № 1. С. 16.

участником долевого строительства, на иные цели не допускается¹.

Для определения порядка компенсации ущерба, причиненного обманутым дольщикам, было принято постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2016 г. № 1310 «О защите прав граждан — участников долевого строительства».

Таким образом, законодателем был сделан вывод о недостаточности административной ответственности (ст. 14.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) за привлечение денежных средств граждан для целей строительства многоквартирных домов лицом, не имеющим на это права в соответствии с законодательством об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, а также имеющих уголовно-правовых норм.

По мнению А. Я. Асниса, к преимуществам новой нормы следует отнести отсутствие необходимости: 1) устанавливать причиненный гражданину имущественной ущерб — типичный и обязательный для большинства составов преступлений против собственности признак; 2) доказывать использование виновным обмана или злоупотребления доверием как способов причинения имущественного вреда гражданину (ст.ст. 159, 165 УК РФ); 3) доказывать, что лица, выполняющие управленческие функции от имени застройщика, действовали «в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц либо нанесения вреда другим лицам» (ст. 201 УК РФ).

Таким образом, неявная суть новеллы изначально состояла в том, чтобы избавить правоприменение от необходимости выявлять и доказывать все трудно выявляемые и трудно доказуемые признаки типичных общественно опасных деяний в строительном секторе экономики².

По нашему мнению, к недостаткам законодательной техники при формулировании ст. 200.3 УК РФ следует отнести

¹ Зимнева С. В. Ответственность застройщика за нецелевое использование денежных средств участников долевого строительства // Юрист. 2016. № 19. С. 20.

² Аснис А. Я. Уголовно-правовая новелла об ответственности за посягательства на законные интересы участников долевого строительства многоквартирных домов // Законодательство и экономика. 2016. № 10. С. 49.

прежде всего отсутствие четкого определения признаков субъекта рассматриваемого преступления.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» лицом, привлекающим денежные средства участников долевого строительства, является застройщик, т. е. юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, имеющее в собственности или на праве аренды, субаренды либо безвозмездного пользования земельный участок и разрешение на строительство объекта недвижимости (в том числе многоквартирного дома).

В силу этого субъектом рассматриваемого преступления следует признавать лицо, выполняющее управленческие функции в организации-застройщике.

Другая проблема связана с определением момента окончания данного преступления. Состав преступления, предусмотренного ст. 200.3 УК РФ, формальный. Не влияют на признание преступления окончанием условия применения примечания 2 к ст. 200.3 УК РФ, в котором говорится не о возмещении причиненного в результате совершения преступления ущерба, а о том, что «сумма привлеченных денежных средств возмещена в полном объеме».

Преступление следует считать окончанным с момента перечисления привлеченных застройщиком в нарушение законодательства денежных средств хотя бы одного гражданина на расчетный счет застройщика или специальный счет эскроу (ст. 860.7 Гражданского кодекса Российской Федерации) для расчетов по договору участия в долевом строительстве, открываемый с учетом особенностей, установленных ст. 15.5 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Сложности для квалификации преступления по ст. 200.3 УК РФ могут возникать, когда средства одних инвесторов привлечены с соблюдением требований законодательства об участии в долевом строительстве, а других — с нарушением таких требований.

При формулировании примечания 2 к ст. 200.3 УК РФ об основании освобождения от уголовной ответственности за

совершение преступления законодатель, в отличие от норм главы 11 УК РФ, не указал, что преступление должно быть совершено впервые, допустив, таким образом, возможность освобождения от уголовной ответственности за совершение рассматриваемого преступления и в тех случаях, когда лицо не только фактически, но и юридически считается ранее совершившим преступление.

В этом же примечании не решен вопрос о том, кому (потерпевшему или государству) должна быть возмещена соответствующая сумма и относится ли возмещение исключительно к незаконно привлеченным либо ко всем привлеченным средствам. Не решен вопрос в примечании и о сроках выполнения действий, необходимых для освобождения от уголовной ответственности. Например, остается открытым вопрос о возможности освобождения от уголовной ответственности по ст. 200.3 УК РФ, если лицо после вступления приговора в силу приняло меры, в результате которых многоквартирный дом и (или) иной объект недвижимости введены в эксплуатацию. Исходя из общих положений освобождения от уголовной ответственности представляется, что действия, указанные в примечании 2 ст. 200.3 УК РФ, должны быть совершены до вступления обвинительного приговора в силу.

Преступление, предусмотренное ст. 200.3 УК РФ, следует разграничивать с мошенничеством.

Так, В. предъявлено обвинение в совершении преступлений, предусмотренных чч. 3, 4 ст. 159 УК РФ, а именно в заключении предварительных договоров купли-продажи квартир, по условиям которых потерпевшие приобретали пай, т. е. долю в строящемся многоквартирном жилом доме. При этом на момент заключения сторонами договоров квартир в многоквартирном доме как объектов гражданских прав не существовало, возводимый объект являлся самовольной постройкой и на нее не было зарегистрировано право собственности, а фактически квартиры не были построены.

Прикубанский районный суд г. Краснодара в постановлении указал, что в связи с вступлением в силу Федерального закона от 1 мая 2016 г. № 139-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления уголовной ответственности за нарушение требо-

ваний законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости» такие действия подсудимого следует квалифицировать по ч. 1 ст. 200.3 УК РФ, и прекратил уголовное дело в отношении В. в связи с истечением срока давности уголовного преследования¹.

Приведенная квалификация представляется не вполне обоснованной, поскольку мошенничество, по нашему мнению, следует разграничивать с преступлением, предусмотренным ст. 200.3 УК РФ, не по сфере экономической деятельности, в которой совершалось преступление, а в соответствии с п. 5 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2007 г. № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» по времени возникновения и содержанию умысла на совершение преступления.

Разграничение исследуемых преступлений необходимо проводить также по моменту окончания преступления и характеру наступивших последствий.

Так, Е., зная об отсутствии у него разрешительной документации, не намереваясь выполнять реконструкцию жилых домов, не предпринимая мер к получению разрешения на реконструкцию и надлежащих документов, необходимых для получения разрешения, в целях завладения денежными средствами граждан распространял информацию о продаже квартир в реконструированных домах, публикуя об этом объявления в средствах массовой информации, убеждал потерпевших в том, что договорные обязательства будут исполнены, заключал договоры целевого займа и инвестирования для создания видимости законности своих действий по получению от граждан денежных средств.

Действия Е. были квалифицированы по ч. 3 ст. 159 УК РФ. Учитывая, что осужденный изначально имел умысел на хищение денежных средств потерпевших, а также то, что сторонами договоров, заключенных без намерения их исполнять, являлись граждане, суд сделал правильный вывод об

¹ Постановление Прикубанского районного суда г. Краснодара № 1-804/2016 от 9 нояб. 2016 г. по делу № 1-804/2016 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 14.01.2017).

отсутствии оснований для переквалификации действий Е. на ст. 159.4 УК РФ или ст. 200.3 УК РФ.

Отсутствовали основания и для переквалификации действий Е. на ст. 201 УК РФ. Вместе с тем, учитывая, что по сравнению с уголовным законом, действовавшим на момент совершения преступления, Федеральный закон от 7 марта 2011 г. № 26-ФЗ улучшал положение осужденного, а нормы УК РФ в части принудительных работ, введенные Федеральным законом от 7 декабря 2011 г., в 2016 году не применялись, судебная коллегия квалифицировала действия Е. по ч. 3 ст. 159 УК РФ в редакции Федерального закона от 7 марта 2011 г. № 26-ФЗ¹.

При квалификации мошенничества в сфере долевого строительства не следует применять ч. 5 ст. 159 УК РФ, предусматривающую ответственность за мошенничество, сопряженное с преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности.

В соответствии с п. 9 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2016 г. № 48 «О практике применения судами законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности за преступления в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности» под преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности следует понимать умышленное полное или частичное неисполнение лицом, являющимся стороной договора, принятого на себя обязательства в целях хищения чужого имущества или приобретения права на такое имущество путем обмана или злоупотребления доверием, когда сторонами договора являются индивидуальные предприниматели и (или) коммерческие организации.

В соответствии же со ст. 1 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» обязательной стороной договора о долевом строительстве является гражданин.

¹ Апелляционное определение Калининградского областного суда № 22-1289/2016 от 14 сент. 2016 г. по делу № 22-1289/2016 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <http://sudact.ru> (дата обращения: 14.01.2017).

Совершаемое в сфере долевого строительства мошенничество нельзя квалифицировать и по ч. 4 ст. 159 УК РФ как мошенничество, повлекшее лишение гражданина права на жилое помещение.

В соответствии с п. 2 ст. 2 Федерального закона «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» объектом долевого строительства является жилое или нежилое помещение, подлежащее передаче участнику долевого строительства после получения разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости и входящее в состав указанного многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости, строящихся (создаваемых) также с привлечением денежных средств участника долевого строительства.

Таким образом, в момент совершения преступления объект долевого строительства еще не получает статуса жилого помещения в смысле примечания к ст. 139 УК РФ.

По этой причине мошенничество в сфере долевого строительства следует квалифицировать только с учетом крупного (ч. 3 ст. 159 УК РФ) или особо крупного размера (ч. 4 ст. 159 УК РФ) похищенных денежных средств гражданина.

***Д. Ю. КРАЕВ,**
доцент кафедры уголовного права, криминологии
и уголовно-исполнительного права,
кандидат юридических наук, доцент*

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕСТУПЛЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННОГО ст. 256 УК РФ

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 1 апреля 2014 г. № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» 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 состоя-

нии и на возмещение вреда, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (п. 1), и 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).

Статьей 256 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) установлена ответственность за незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов.

Предметом преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 256 УК РФ, являются водные биологические ресурсы (за исключением котиков, морских бобров или других морских млекопитающих, указанных в ч. 2 ст. 256 УК РФ, а также особо ценных водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, о которых идет речь в ст. 258.1 УК РФ), например караси.

Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» к водным биологическим ресурсам относятся рыбы, водные беспозвоночные, водные млекопитающие, водоросли, другие водные животные и растения, находящиеся в состоянии естественной свободы (п. 1).

Предметом предусмотренного ч. 2 ст. 256 УК РФ преступления являются котики, морские бобры или другие морские млекопитающие (например, дельфины).

Объективную сторону преступления, предусмотренного п. «а» ч. 1 ст. 256 УК РФ, образуют:

- а) деяние — незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов;
- б) последствия — крупный ущерб;
- в) причинно-следственная связь между деянием и последствиями.

В объективную сторону преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 256 УК РФ, входят:

- а) деяние — незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов;
- б) последствия — особо крупный ущерб;

в) причинно-следственная связь между деянием и последствиями.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» добыча (вылов) водных биоресурсов — изъятие водных биоресурсов из среды их обитания (п. 8).

Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов — это действия, направленные на их изъятие из среды обитания и (или) завладение ими в нарушение норм экологического законодательства (например, без полученного в установленном законом порядке разрешения, в нарушение положений, предусмотренных таким разрешением, в запрещенных районах, в отношении отдельных видов запрещенных к добыче (вылову) водных биологических ресурсов, в запрещенное время, с использованием запрещенных орудий лова), при условии, что такие действия совершены лицом с применением самоходного транспортного плавающего средства, взрывчатых или химических веществ, электротока либо иных способов массового истребления водных животных и растений, в местах нереста или на миграционных путях к ним, на особо охраняемых природных территориях, в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации либо когда такие действия повлекли причинение крупного ущерба¹.

Согласно примечанию к ст. 256 УК РФ *крупным ущербом* в настоящей статье признается ущерб, причиненный водным биологическим ресурсам, исчисленный по утвержденным Правительством Российской Федерации таксам, превышающий 100 тыс. рублей, *особо крупным* — 250 тыс. рублей.

В частности, Таксы 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,

¹ 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) : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 23 нояб. 2010 г. № 26. П. 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 1994 г. № 515; Таксы 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, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2000 г. № 724¹.

Так, приговором мирового судьи судебного района «Ванинский район Хабаровского края» на судебном участке № 50 от 23 января 2017 г. М. был осужден по пп. «а», «в» ч. 1 ст. 256 УК РФ и признан виновным в незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов, совершенной с причинением крупного ущерба, на миграционных путях к местам нереста при следующих обстоятельствах.

В период с 23 ч 30 мин 11 августа 2016 г. до 02 ч 40 мин 12 августа 2016 г. М., достоверно зная о том, что в соответствии с законодательством Российской Федерации в период нерестовой миграции и нереста тихоокеанских лососей, без путевок на добычу (вылов) рыб лососевых видов добыча (вылов) рыб лососевых видов запрещена, преследуя корыстную цель, направленную на получение материальной выгоды и личное обогащение путем совершения преступления, умышленно, незаконно, на миграционном пути к месту нереста тихоокеанских лососей, находясь на участке местности, расположенном в водоеме реки Чумка Ванинского района Хабаровского края, в нарушение ст.ст. 56, 59 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»,

¹ В соответствии с указанными документами установлены таксы в размере 12 500 рублей за 1 экземпляр белуги независимо от размера и веса, 13 рублей — за 1 кг водорослей «сидячих» видов и т. д.

пп. 7.2, 69, 72 Правил рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна, утвержденных Приказом № 385 от 21 октября 2013 г. Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, при помощи привезенной с собой рыболовной сети — невода, не имея договора (путевки) на вылов водных биологических ресурсов, зная о том, что в период хода на нерест лососевых видов рыб добыча рыбы запрещена, умышленно, незаконно добыл (выловил) 26 самцов рыбы горбуши стоимостью согласно таксам, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2000 г. № 724, за один экземпляр 250 р., и 137 самок рыбы горбуши стоимостью согласно таксам, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2000 г. № 724, за один экземпляр 500 р., 15 кг 882 г икры лососевых видов рыб стоимостью согласно таксам, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2000 г. № 724, за 1 кг икры лососевых видов рыб 3 340 р. и дополнительно 200 процентов таксы за экземпляр лососевых рыб соответствующего вида, причинив государству Российской Федерации крупный ущерб в размере 179 045 р. 88 к.¹

Поскольку М. незаконно добыл (выловил) водные биологические ресурсы на сумму 179 045 р. 88 к., т. е. свыше 100 тыс. р., но не более 250 тыс. р., он был осужден по п. «а» ч. 1 ст. 256 УК РФ.

По делам, связанным с причинением вреда окружающей среде, а также здоровью и имуществу граждан, необходимо устанавливать *причинную связь* между совершенными деяниями и наступившими последствиями или возникновением угрозы причинения существенного вреда окружающей среде и здоровью людей. Для этого следует выяснять, не вызваны ли такие последствия иными факторами, в том числе естественно-природными, и не наступили ли они вне зависимости от установленного нарушения, а также не совершены ли противоправные деяния в состоянии крайней необходимости

¹ Решение по делу 1-72017 // РосПравосудие : сайт. URL: <http://www.rospravosudie.com> (дата обращения: 18.05.2017).

(например, в целях обеспечения функционирования и сохранности объектов жизнеобеспечения)¹.

Объективную сторону преступлений, предусмотренных пп. «б», «в», «г» ч. 1 ст. 256 УК РФ, образуют:

а) деяние — незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов, а также несколько альтернативных признаков;

б) средства и орудия и способ совершения преступления — с применением самоходного транспортного плавающего средства или взрывчатых и химических веществ, электрического тока или других запрещенных орудий и способов массового истребления водных биологических ресурсов (п. «б» ч. 1 ст. 256 УК РФ);

в) место и обстановка совершения преступления — в местах нереста или на миграционных путях к ним, на особо охраняемых природных территориях либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации (пп. «в», «г» ч. 1 ст. 256 УК РФ).

Объективная сторона преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 256 УК РФ, состоит:

а) из деяния — незаконной добычи китиков, морских бобров или других морских млекопитающих;

б) места совершения преступления — в открытом море или в запретных зонах.

Промысел морских млекопитающих регулируется как внутренним законодательством стран, так и международными соглашениями, в частности Временной конвенцией о сохранении китиков северной части Тихого океана 1957 г.

В международном праве под открытым морем понимается часть моря за пределами территориальных вод какого-либо государства, находящаяся в общем пользовании всех стран².

Относительно незаконной охоты (ст. 258 УК РФ) в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законода-

¹ О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 18 окт. 2012 г. № 21. П. 41. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См., напр.: Конвенция об открытом море 1958 г. ; Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.

тельства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования» дается разъяснение о том, что ответственность за незаконную охоту, предусмотренную п. «а» ч. 1 ст. 258 УК РФ, наступает лишь при наличии крупного ущерба; преступления, предусмотренные пп. «б», «в» и «г» ч. 1 ст. 258 УК РФ, признаются оконченными с момента начала совершения действий, непосредственно направленных на поиск, отслеживание, преследование в целях добычи охотничьих ресурсов, а также на их добычу, первичную переработку, транспортировку (п. 9).

Составы преступлений, предусмотренных пп. «б», «в», «г» ч. 1 ст. 256 УК РФ, как и составы преступлений, предусмотренных пп. «б», «в», «г» ч. 1 ст. 258 УК РФ, формальные, поэтому преступления считаются оконченными независимо от наступивших последствий с момента начала осуществления действий, непосредственно направленных на изъятие водных биологических ресурсов из среды обитания и (или) завладение ими в нарушение норм экологического законодательства, совершенных с применением самоходного транспортного плавающего средства или взрывчатых и химических веществ, электроток или других запрещенных орудий и способов массового истребления водных биологических ресурсов, либо в местах нереста или на миграционных путях к ним, либо на особо охраняемых природных территориях, либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации соответственно.

Так, по постановлению суда от 25 августа 2009 г. уголовное дело в отношении М. прекращено в связи с деятельным раскаянием. Органами дознания М. обвинялся в том, что он 30 марта 2009 г., реализуя свой преступный умысел, направленный на совершение незаконной добычи рыбы, не менее 10 раз устанавливал в воду реки Преголя, по которой пролегают миграционные пути весенне-нерестующих видов рыб, запрещенное орудие лова — подъемную сеть «паук» размером сетного полотна 1,3 x 1,3 м, шагом ячеи 20 мм и извлекал ее из воды с целью проверки улова. В процессе незаконной добычи М. рыбы выловлено не было. Действия М. органами дознания квалифицированы по пп. «б», «в» ч. 1 ст. 256 УК РФ как незаконная добыча водных биологических ресурсов с применением иных способов массового истреб-

ления водных животных, совершенная на миграционных путях к местам нереста¹.

Несмотря на то что М. не выловил рыбы, его действия были квалифицированы по ст. 256 УК РФ без ссылки на ст. 30 УК РФ.

Составы незаконной добычи (вылова) водных биологических ресурсов с причинением крупного ущерба (п. «а» ч. 1 ст. 256 УК РФ) и особо крупного ущерба (ч. 3 ст. 256 УК РФ) материальные, поэтому преступления считаются оконченными с момента причинения соответственно крупного или особо крупного ущерба действиями, непосредственно направленными на изъятие водных биологических ресурсов из среды обитания и (или) завладение ими в нарушение норм экологического законодательства.

Состав преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 256 УК РФ, формальный, поэтому оно считается оконченным независимо от наступивших последствий с момента начала совершения в открытом море или в запретных зонах действий, непосредственно направленных на изъятие котиков, морских бобров или других морских млекопитающих из среды обитания и (или) завладение ими в нарушение норм экологического законодательства².

Судебная практика стоит на тех же позициях³.

¹ Цит. по: Тимошенко Ю. А. Комментарий к постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» от 5 ноября 1998 года № 14 с изменениями, внесенными Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 6 февраля 2007 г. № 7. СПб., 2010. С. 76—77.

² В действовавшем до 18 октября 2012 г. постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения» также разъяснялось, что преступления, предусмотренные ст.ст. 256, 258 УК РФ, считаются оконченными с момента начала добычи, выслеживания, преследования, ловли независимо от того, были ли фактически добыты водные животные и растения, рыба или иные животные; преступления, связанные с причинением крупного ущерба, образуют оконченный состав лишь при наличии реального ущерба (п. 17).

³ Так, в Обобщении судебной практики по применению судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования, утвержденном Поста-

Для привлечения к ответственности по ст. 256 УК РФ в каждом случае требуется устанавливать, в чем конкретно выразились незаконная добыча (вылов) или способ вылова водных биологических ресурсов (со ссылкой на нормы федерального закона, других нормативных правовых актов, регулирующих осуществление рыболовства, которые были нарушены)¹.

Устанавливая нарушение экологических норм при добыче (вылове) водных биологических ресурсов, суды и мировые судьи иногда не указывают признаки запрещенного орудия лова в случае, когда это необходимо. Например, в соответствии с подп. «а» п. 48.1 Правил рыболовства для Азово-Черноморского рыбохозяйственного бассейна, утвержденных приказом Росрыболовства от 8 сентября 2008 г. № 149 и действовавших до 28 ноября 2013 г., черпак не всегда является запретным орудием лова, а только в случае, если таких орудий лова более одной штуки у одного гражданина и размер этого орудия (длина, ширина, высота) более 100 см, размер (шаг) ячеи более 10 мм, используется оно не для отлова живца (наживки). Поэтому когда орудие лова является запретным только при определенных условиях и характеристиках, в приговоре эти условия и характеристики следует приводить².

новлением Президиума Волгоградского областного суда от 27 мая 2015 г. (Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»), отмечается, что «для квалификации действий лица по ст. 256 УК РФ не имеет значения, были ли фактически добыты рыба, иные водные животные или морские промысловые растения либо нет. Состав преступления формальный, оно считается оконченным с момента начала добычи (вылова) водных биологических ресурсов. Исключение составляет незаконная добыча водных животных и растений, повлекшая причинение крупного ущерба (п. «а» ч. 1 ст. 256 УК РФ). Здесь состав преступления материальный, в этих случаях суд во всех исследованных приговорах между действием и его последствиями устанавливал причинную связь».

¹ 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) : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 23 нояб. 2010 г. № 26. П. 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Обобщение судебной практики по применению судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей

Одним из признаков незаконной добычи (вылова) водных биологических ресурсов (п. «б» ч. 1 ст. 256 УК РФ) является ее совершение с применением самоходных транспортных плавающих средств, к которым относятся моторные лодки, катера, яхты и иные плавающие конструкции, приводимые в движение с помощью мотора¹.

Так, по приговору Калачевского районного суда Волгоградской области от 25 декабря 2013 г. Т. и Л. осуждены по ч. 3 ст. 30, ч. 3 ст. 256 УК РФ за покушение на незаконную добычу (вылов) водных биологических ресурсов с применением самоходного транспортного плавающего средства, способом массового истребления водных животных на миграционных путях к местам нереста, группой лиц по предварительному сговору.

Суд установил, что 6 апреля 2013 г., реализуя совместный умысел на незаконный лов рыбы способом массового истребления водных животных, они приготовили плавную рыболовную сеть, состоящую из пяти связанных между собой плавных сетей, перенесли ее в лодку «Крым» с подвесным мотором «Вихрь-20», на ней проследовали в акваторию реки Д., при этом распределили между собой роли в совершении преступления. Л., выполняя отведенную ему роль, устанавливал сеть, а Т. при помощи весел управлял лодкой.

Таким образом, Т. и Л. в нарушение Федеральных законов «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов», «Об охране окружающей среды» и Правил рыболовства для Волжско-Каспийского рыбохозяйственного бассейна в месте, являющемся миграционным путем к местам нереста промысловых рыб, в том числе редких, занесенных в Красные книги России и Волгоградской области, попытались осуществить незаконную добычу рыбы с применением самоходного плавающего средства путем постановки сети в

среды и природопользования : утв. постановлением Президиума Волгоградского областного суда от 27 мая 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ 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) : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 23 нояб. 2010 г. № 26. П. 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

воду. Довести свой преступный умысел до конца Т. и Л. не смогли по не зависящим от них обстоятельствам, поскольку в момент установки сети в воду были задержаны, рыбы ими выловлено не было¹.

Для квалификации по п. «б» ч. 1 ст. 256 УК РФ самоходное транспортное плавающее средство должно непосредственно использоваться как орудие добычи (вылова) водных биологических ресурсов (например, для установки и (или) снятия рыболовной сети)². Использование самоходных транспортных плавающих средств для доставки людей или орудий незаконной добычи (вылова) водных биологических ресурсов к месту ее проведения не является незаконной добычей (выловом) водных биологических ресурсов с применением самоходного транспортного плавающего средства (п. «б» ч. 1 ст. 256 УК РФ). Указанные действия при наличии к тому оснований могут быть квалифицированы как соучастие в незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов в форме пособничества³.

¹ 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 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² 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) : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 23 нояб. 2010 г. № 26. П. 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ 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» (Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс») относительно незаконной охоты, совершенной с применением механического транспортного средства или воздушного судна (п. «б» ч. 1 ст. 258 УК РФ), дается аналогичное разъяснение: «Использование указанных средств для доставки людей или орудий охоты к месту ее проведения не является охотой с применением механического транспортного средства или воздушного судна. Указанные действия при наличии к тому оснований могут быть квалифицированы как соучастие в незаконной охоте в форме пособничества».

Так, приговором Снежинского городского суда от 13 октября 2011 г. Д. и С. были осуждены каждый по ч. 3 ст. 256 УК РФ и признаны виновными в незаконной добыче (вылове) водных биологических ресурсов — хиномид с применением самоходного транспортного плавающего средства, способом массового истребления указанных водных ресурсов, группой лиц по предварительному сговору.

Проверив материалы дела по кассационной жалобе адвоката, судебная коллегия по уголовным делам Челябинского областного суда пришла к следующему выводу.

Признавая осужденных виновными в незаконной добыче водных биологических ресурсов, совершенной с применением самоходного плавающего средства, суд первой инстанции не указал, каким образом обнаруженное у них плавающее средство — лодка с мотором использовалось для добычи водных биологических ресурсов. По смыслу закона этот признак объективной стороны преступления будет иметь место, если данное самоходное транспортное плавающее средство непосредственно использовалось как орудие добычи водных биологических ресурсов.

При таких обстоятельствах приговор был отменен с направлением дела на новое рассмотрение по существу¹.

Субъективная сторона преступлений, предусмотренных пп. «б», «в», «г» ч. 1 ст. 256 УК РФ, характеризуется исключительно прямым умыслом, т. е. лицо осознает, что незаконно осуществляет добычу (вылов) водных биологических ресурсов с применением самоходного транспортного плавающего средства или взрывчатых и химических веществ, электрического или других запрещенных орудий и способов массового истребления водных биологических ресурсов, либо в местах нереста или на миграционных путях к ним, либо на особо охраняемых природных территориях, либо в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, и желает это совершить.

Незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов с причинением крупного ущерба (п. «а» ч. 1 ст. 256

¹ Обзор судебной практики Челябинского областного суда за четвертый квартал 2011 года : утв. Президиумом Челябинского областного суда 21 марта 2012 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УК РФ) и особо крупного ущерба (ч. 3 ст. 256 УК РФ) может совершаться как с прямым, так и с косвенным умыслом, т. е. либо (1) лицо осознает общественную опасность незаконной добычи (вылова) водных биологических ресурсов, предвидит возможность или неизбежность причинения соответственно крупного или особо крупного ущерба и желает его причинить, либо (2) лицо осознает общественную опасность незаконной добычи (вылова) водных биологических ресурсов, предвидит возможность причинения соответственно крупного или особо крупного ущерба, не желает, но сознательно допускает его причинение либо относится к нему безразлично.

Субъективная сторона преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 256 УК РФ, характеризуется только прямым умыслом, т. е. лицо осознает, что осуществляет добычу котиков, морских бобров или других морских млекопитающих в открытом море или в запретных зонах незаконно, и желает это совершить.

Субъект преступлений, предусмотренных ст. 256 УК РФ, общий — физическое вменяемое лицо, достигшее 16 лет (за исключением состава незаконной добычи (вылова) водных биологических ресурсов, совершенной лицом с использованием своего служебного положения (ч. 3 ст. 256 УК РФ), где субъект специальный).

Таким образом, установление всех признаков состава преступления, предусмотренного ст. 256 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*

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ПРОКУРОРОМ ПРОТОКОЛА ОСМОТРА МЕСТА ПРОИСШЕСТВИЯ ПО ДЕЛУ ОБ УБИЙСТВЕ

Осмотр места происшествия — важнейшее следственное действие, играющее существенную роль в доказывании практически по любому уголовном делу, включая уголовные дела об убийствах. Именно в ходе осмотра места происшествия может быть получена ключевая информация о способе и обстоятельствах лишения потерпевшего жизни, субъекте посягательства и иных обстоятельствах, имеющих значение для дела.

Это обуславливает необходимость особого внимания к оценке протокола данного следственного действия со стороны прокурора с момента проверки заявления (сообщения) о преступлении, в ходе предварительного следствия и при поддержании государственного обвинения.

Осмотр места происшествия и трупа проводится незамедлительно после получения сообщения об обнаружении трупа с признаками насильственной смерти, а также при обнаружении трупов лиц, смерть которых наступила при недостаточно ясных обстоятельствах. О проведенном осмотре составляется протокол, который должен быть внимательно изучен прокурором с содержательной и формальной стороны, проанализирован, ему должна быть дана надлежащая оценка.

Несомненно, протокол осмотра места происшествия служит основой формирования доказательственной базы по уголовному делу (или сообщению о преступлении). Целями осмотра места происшествия являются обнаружение следов преступления, выяснение иных обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела. В криминалистическом смысле последняя из указанных целей нуждается в более деталь-

ной дифференциации. Так, к обстоятельствам, имеющим значение для дела и составляющим локальные цели следственного осмотра, можно отнести:

а) непосредственное изучение следователем отдельного объекта (например, документа), совокупности или комплекса объектов;

б) получение исходной информации для выдвижения типичных, общих и частных, версий о событии, его механизме, участниках, личности преступника (а в необходимых случаях — и личности потерпевшего) и других обстоятельствах, подлежащих установлению по делу;

в) получение данных для организации розыска преступника по так называемым горячим следам и проведения других необходимых оперативно-розыскных мероприятий¹.

Как справедливо отмечается в литературе, оценка любого доказательства является неотъемлемым элементом мыслительной деятельности следователя и суда и находит свое проявление в оценочных суждениях, умозаключениях, в логических выводах относительно достоверности и значения доказательств при установлении фактов, составляющих предмет доказывания по делу². На наш взгляд, исключать прокурора из числа субъектов оценки доказательств в корне ошибочно.

Необходимость оценки прокурором протокола осмотра места происшествия по делу об убийстве возникает как в ходе досудебного производства, так и при рассмотрении уголовного дела в суде.

Прокурор оценивает протокол осмотра места происшествия по результатам последственной проверки (в случае принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела) и сразу после принятия решения о возбуждении уголов-

¹ Баев О. Я., Солодов Д. А. Криминалистический комментарий к процессуальному порядку производства следственных действий по УПК России : материал подготовлен с использованием правовых актов по состоянию на 1 апреля 2008 года / подготовлен для системы «КонсультантПлюс». Дата публикации: 01.04.2008. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.09.2017).

² Савенко О. В. (Закатова О. В.). Особенности оценки протоколов следственных действий и судебного заседания с точки зрения допустимости // Вестник Брянского государственного университета. 2012. № 2. С. 194—197.

ного дела, поскольку чаще всего большинство криминалистических признаков убийства, дающих достаточное основание для возбуждения уголовного дела, находят свое отражение в протоколе данного следственного действия. Необходимость оценки протокола осмотра места происшествия на стадии досудебного производства связана прежде всего с принятием ключевых процессуальных решений (предъявление обвинения, избрание меры пресечения и пр.) и направлением уголовного дела в суд. Не менее важно проанализировать и оценить протокол осмотра места происшествия и при поддержании государственного обвинения в суде.

Каждое доказательство по уголовному делу подлежит оценке по таким критериям, как относимость, допустимость, достоверность и достаточность. При этом следует отметить, что если по первым трем критериям доказательства оцениваются каждое в отдельности, то по последнему из названных критериев проводится оценка всех доказательств в совокупности.

По делу об убийстве применительно к протоколу осмотра места происшествия вопросов об относимости протокола осмотра места происшествия, как правило, не возникает. Анализ практики показывает, что чаще всего осмотру подвергается место обнаружения трупа. Кроме того, осматриваются места обнаружения орудий преступления, следов преступления, последнее место жительства пропавшего без вести лица. Несомненно, каждое из названных мест подпадает под понятие места происшествия, и полученная в ходе их осмотра информация обладает свойством относимости к расследуемому событию, т. е. таким свойством доказательств, как способность устанавливать или опровергать имеющие для уголовного дела значение фактические обстоятельства, среди которых определяющую роль играют обстоятельства, входящие в предмет доказывания.

На практике возникают вопросы о допустимости в качестве доказательства протокола такого осмотра места происшествия.

По мнению Е. В. Пьянзиной, при анализе допустимости результатов осмотра основное внимание должно быть сосредоточено на соответствии закону описательной части протокола, которая, как правило, содержит значительное количество

уголовно-процессуальных нарушений. Так, в 45 % случаев нарушения правил составления протоколов осмотра места происшествия выразились в неполноте описания места происшествия, а также всего обнаруженного и изъятого при осмотре; в неточном описании мест, где были обнаружены следы преступления, откуда изымались предметы и (или) документы. Около 12 % нарушений порядка составления протокола осмотра места происшествия составляют случаи неточного указания либо вообще отсутствия указания на погодные условия и освещение, при которых производился осмотр. В 27 % изученных уголовных дел выявлены нарушения правил изъятия и упаковывания вещественных доказательств. В протоколах недостаточно подробно описывались изъятые предметы и документы, которые к тому же были упакованы с нарушением уголовно-процессуального законодательства¹.

В теории уголовного процесса традиционно выделяют четыре критерия оценки допустимости доказательства по уголовному делу:

а) доказательство должно быть получено надлежащим субъектом;

б) источник сведений, составляющих содержание доказательства, должен быть надлежащим;

в) доказательство должно быть получено в рамках надлежащего следственного действия. Применительно к осмотру места происшествия это означает, что проведен именно осмотр, который не подменяет собой обыск, в том числе обыск жилища. Данный вопрос в свое время рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации, в который поступила жалоба Д. В. Тимченко. Заявитель аргументировал свою позицию о нарушении его конституционных прав тем, что его показания вместо протокола допроса были зафиксированы в протоколе осмотра места происшествия и такой фактический допрос производился без участия защитника²;

¹ Пьянзина Е. В. Оценка доказательств с точки зрения надлежащего порядка проведения и оформления следственных действий // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2012. № 20(279). Вып. 30. С. 63—65.

² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Тимченко Дмитрия Васильевича на нарушение его конституционных прав подпунк-

г) должен быть надлежащим порядок проведения процессуальных действий, используемых как средство получения доказательств¹.

Как справедливо отмечается в литературе, оценка доказательств с точки зрения надлежащего порядка проведения и оформления процессуальных действий предполагает установление соответствия закону порядка обнаружения, изъятия и формы фиксации сведений о фактах. В качестве одного из критериев оценки допустимости протокола следственного действия может быть названа обязательность его подписания следователем и лицами, участвовавшими в следственном действии. По данным Е. В. Пьянзиной, в 8 % изученных ею уголовных дел и материалов об отказе в возбуждении уголовного дела в протоколе осмотра места происшествия не ставились подписи всех участников следственного действия либо все необходимые подписи присутствовали, но не на всех страницах, а только на первой и последней. Кроме того, по данным анкетирования, проведенного указанным автором, 11,2 % опрошенных следователей признались, что они не демонстрировали понятым ход и результаты осмотра места происшествия, что объяснялось ими незаинтересованностью понятых². Установление данного факта должно безусловно влечь за собой признание подобного протокола осмотра места происшествия недопустимым доказательством.

Кроме того, особого внимания требует наличие согласия на осмотр жилища со стороны проживающих в нем лиц. Прокурор должен проверить, имелось ли соответствующее согласие, от всех ли получено, если согласие не было получено, соблюдены ли требования уголовно-процессуального законодательства в данной ситуации. Так, сторона защиты

том «а» пункта 3 части третьей статьи 49 и пунктом 1 части второй статьи 74 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 27 окт. 2015 г. № 2320-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹ Лупинская П. Основания и порядок принятия решений о недопустимости доказательств // Российская юстиция. 1994. № 11. С. 2—5 ; Кипнис Н. М. Допустимость доказательств в уголовном судопроизводстве / отв. ред. П. А. Лупинская. М., 1995.

² Пьянзина Е. В. Указ. соч.

ходатайствовала о признании протокола осмотра места происшествия недопустимым доказательством, поскольку в протоколе осмотра места происшествия, который проводился по месту жительства потерпевшей, отсутствует письменное согласие потерпевшей на осмотр ее жилища. Критически оценивая данный довод стороны защиты, суд в приговоре указал, что он не нашел своего доказательственного подтверждения в ходе судебного следствия и опровергается исследованными судом доказательствами, а именно как самим протоколом осмотра места происшествия, так и показаниями потерпевшей, которая в ходе судебного следствия пояснила, что осмотр квартиры, в которой она проживает и которую осматривали в ходе осмотра места происшествия, проводился с ее согласия, полученного в устной форме, она сама принимала непосредственное участие в этом осмотре, о чем в протоколе имеется ее подпись, а перед началом осмотра ей были разъяснены права, обязанности и ответственность, а также порядок производства осмотра места происшествия¹.

Протокол осмотра места происшествия по делу об убийстве должен содержать информацию о характеристике осматриваемого здания, помещения (этажность дома, состояние дверей, окон, запирающих устройств и их конструктивные особенности, наличие или отсутствие повреждений), наличии нарушения обычного порядка расположения вещей, наличии или отсутствии материальных ценностей. При осмотре на открытой местности обязательна «привязка» к сторонам света, к постоянным, неподвижным объектам. Необходимым является описание окружающей обстановки места обнаружения трупа. В описательной части протокола осмотра места происшествия фиксируется местонахождение следов и предметов, которые в дальнейшем изымаются. Протокол желательно снабдить схемами места происшествия, где указывается расстояние между объектами, отме-

¹ Федотов И. С. Актуальные вопросы оценки ошибок, совершенных в судебном производстве по уголовным делам // Вестник СевКавГТИ. 2015. № 1(20). С. 155—158.

чаются тропы, дорожки и дороги, схемами, освещающими какие-либо детали¹.

Как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации, осмотр места происшествия, местности, жилища, иного помещения, предметов и документов производится в целях обнаружения следов преступления, выяснения других обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела, при этом осмотр места происшествия, документов и предметов может быть произведен до возбуждения уголовного дела (ст. 176 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ)). По общему правилу осмотр следов преступления и иных обнаруженных предметов производится на месте проведения следственного действия; вместе с тем если для производства осмотра требуется продолжительное время или осмотр на месте затруднен, то предметы должны быть изъяты, упакованы, опечатаны, заверены подписью следователя на месте осмотра, причем изъятию подлежат только те предметы, которые могут иметь отношение к уголовному делу, а в протоколе осмотра по возможности указываются индивидуальные признаки и особенности изымаемых предметов; все обнаруженное и изъятное при осмотре должно быть предъявлено участникам осмотра (чч. 2—4 ст. 177 УПК РФ).

Изъятие обнаруженных в ходе осмотра места происшествия следов преступления, предметов и документов, имеющих значение для уголовного дела, осмотр которых на месте затруднен или требует продолжительного времени, не может подменять собой процессуальные, в том числе следственные, действия, для которых уголовно-процессуальным законом установлены специальная процедура и другие основания и условия проведения (обыск, выемка, наложение ареста на имущество и т. д.). Если же изъятые в ходе досудебного производства предметы, включая электронные носители информации, и документы не признаны вещественными доказательствами, то они подлежат воз-

¹ Яковлев М. М., Сивцева Н. А. Оценка допустимости протоколов следственных действий // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М. К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право. 2016. № 1. С. 69—76 ; Шувалов М. Н. Типичные ошибки следователя на начальной стадии осмотра места происшествия // Российский следователь. 2014. № 20. С. 54—56 и др.

врату в разумный срок лицам, у которых были изъяты (ст. 6.1 и ч. 4 ст. 81 УПК РФ).

Таким образом, осмотр места происшествия, в ходе которого допускается изъятие обнаруженных следов преступления, предметов и документов, имеющих значение для уголовного дела, будучи направленным на достижение конституционно оправданных целей, не может проводиться при отсутствии сообщения о преступлении, предусмотренного уголовно-процессуальным законом и принятого в соответствии с ним, а потому оспариваемые заявителями нормы не могут рассматриваться как нарушающие их конституционные права в обозначенном ими аспекте¹.

При изучении протокола осмотра места происшествия прокурор должен обращать внимание на следующие обстоятельства.

1. Сведения о характере происшедшего события. Если следователь в ходе осмотра должен стремиться распознать причину смерти (убийство, самоубийство, несчастный случай, естественная смерть), то перед прокурором стоит задача оценить его вывод, определить, насколько всесторонне и полно было проведено следственное действие, не содержит ли оно признаки субъективизма. При этом прокурор должен обращать внимание на описание в протоколе характера и локализации повреждений на трупе и его одежде, орудий, причинивших смерть, деталей обстановки и т. д. Важным направлением анализа содержащейся в протоколе осмотра информации является выявление признаков инсценировки. В частности, анализу следует подвергать обнаруженные на месте происшествия следы, свидетельствующие о присутствии здесь различных лиц, борьбе, самообороне, отсутствии у потерпевшего возможности совершения определенных действий, в том числе причинения себе повреждений. На инсценировку также могут указывать отсутствие на месте происшествия орудия, которым причинена смерть, или

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Брамма Виталия Викторовича и Навального Алексея Анатольевича на нарушение их конституционных прав пунктом 43 статьи 5, статьями 144 и 176 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 5 марта 2014 г. № 518-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

такое его местонахождение, которое исключает вероятность его использования потерпевшим; признаки перемещения трупа или изменения его позы, несоответствие расположения и характера трупных пятен позе трупа и предполагаемой причине смерти и т. д. Кроме того, следует учитывать, что совокупность признаков, указывающих на инсценировку, зависит от способа лишения человека жизни (повешение, утопление, отравление и пр.). Так, при наступлении смерти в результате повешения об инсценировке могут свидетельствовать отсутствие опоры или ее ненадлежащие параметры; нетипичная для самоповешения странгуляционная борозда или наличие нескольких странгуляционных борозд; несоответствие между материалом петли и характером странгуляционной борозды; наличие следов подтягивания трупа на веревке и предмете, к которому она прикреплена; локализация трупных пятен, не характерная для той позы, в которой обнаружен труп, и т. п.

При наступлении смерти от огнестрельного ранения об инсценировке позволяют говорить отсутствие следов выстрела в упор; характеристика оружия, исключающего возможность производства выстрела самим потерпевшим или самопроизвольного выстрела; отсутствие гильзы или ее расположение в нетипичном месте и др.

2. Сведения о месте совершения преступления и его характеристика. Исходя из данной информации, прокурор должен сделать вывод, является ли место осмотра местом совершения действий, повлекших смерть, и местом наступления смерти.

Оценивая протокол осмотра места происшествия, следует учитывать, что место совершения, например, бытового убийства — жилой сектор и места, непосредственно примыкающие к жилищу. Бытовые убийства чаще всего совершаются в квартирах жилых домов (в том числе коммунальных квартирах), частных домах, на чердаках, лестничных площадках и т. п. Данное обстоятельство предполагает необходимость активного поиска очевидцев преступления и иных осведомленных лиц, которые могут выступать в качестве свидетелей по делу. Следовательно, протокол осмотра должен содержать информацию о том, какие квартиры нахо-

дятся по соседству с осматриваемым местом (на лестничной площадке, в подъезде и т. д.).

Местом неочевидного убийства также может быть жилище потерпевшего, но могут быть и место обычного нахождения потерпевшего в свободное время или пути передвижения потерпевшего и т. д. Судебно-следственной практике известны случаи завлечения потерпевшего на место, к которому он никакого отношения не имел. Желательно, чтобы информация о причинах нахождения потерпевшего в том или ином месте нашла отражение в протоколе осмотра места происшествия.

Особенности места происшествия могут быть обусловлены особенностями способа убийства, представляющего в ряде случаев преступную операцию, что позволяет выделять место подготовки преступления, место совершения действий, направленных на лишение человека жизни, наступления смерти и обнаружения трупа. Каждое из названных мест подпадает под понятие места происшествия и после установления подлежит осмотру.

Место происшествия представляет интерес и с точки зрения его местоположения в регионе, посещаемости людьми, изолированности, что также подлежит отражению в протоколе осмотра. В населенных пунктах убийства чаще совершаются в помещении. Здесь лучше сохраняются следы происшедшего события, что позволяет точнее воспроизвести механизм преступления, подчас ограничить или существенно сократить круг поиска очевидцев и лиц, причастных к убийству. Протокол осмотра такого места происшествия, как правило, наиболее информативен.

При обнаружении трупа на открытой местности (на улице, в лесном массиве и т. п.) велика вероятность того, что с момента убийства прошло некоторое время, иногда значительное, и это повлекло изменения самого трупа и обстановки вокруг него. Изменение обстановки может быть связано с нахождением на месте происшествия посторонних лиц, которые передвигаются по месту обнаружения трупа, трогают находящиеся на нем предметы, перемещают их, тем самым уничтожая следы.

Эти факторы работают против следствия, однако и в таких неблагоприятных условиях возможно обнаружение важных следов и объектов.

Таким образом, криминалистическое значение имеют:

местоположение места происшествия в регионе (в черте населенного пункта или вне его, наличие или отсутствие поблизости транспортных магистралей);

посещаемость людьми (людное, малолюдное или безлюдное место, свободный, ограниченный или закрытый доступ);

замкнутость подлежащего осмотру пространства (помещение, транспортное средство, открытая местность).

Указанные свойства определяют совокупность поисковых действий, необходимых для исследования места происшествия, и одновременно являются основой для выдвижения версий относительно произошедшего события в целом и его отдельных элементов.

Кроме того, следует отметить, что в ряде случаев следователю уже в ходе первоначального осмотра места происшествия удастся получить информацию (и зафиксировать ее в протоколе осмотра) о том, является ли место обнаружения трупа местом совершения действий, повлекших смерть, и местом наступления смерти. Так, в протоколе могут быть зафиксированы следы волочения трупа, факт отсутствия крови в случаях, когда ее обнаружение является закономерным и необходимым, и т. д.

3. Сведения о времени причинения телесных повреждений и наступления смерти. В протоколе осмотра места происшествия должна быть отражена информация о времени начала и окончания осмотра трупа, характеристика трупных явлений, информация о температуре трупа, и ее динамике, информация об окружающей среде, состоянии отопительных и осветительных приборов, бытовой техники и пр.

4. Сведения о лицах, находившихся на данном месте непосредственно до убийства, в момент лишения потерпевшего жизни и сразу после него. Если осмотр места происшествия проведен максимально полно, протокол данного следственного действия может содержать информацию о лицах, находившихся на данном месте непосредственно до убийства, в момент лишения потерпевшего жизни и сразу

после него (например, будут обнаружены следы многих лиц, документы, предметы, которые могли принадлежать преступникам, и пр.). Анализируя изложенную в протоколе информацию, прокурор может сделать вывод о количестве преступников и их признаках.

5. Сведения о способе убийства и использованных преступником орудиях. С криминалистической точки зрения способ убийства включает в себя действия по подготовке преступления, лишению человека жизни и сокрытию преступления и его следов. Так, способ бытового убийства характеризуется отсутствием этапов подготовки и сокрытия преступления. Для бытового убийства характерно внезапное возникновение умысла, в связи с чем какие-либо подготовительные действия не совершаются. Убийства в условиях неочевидности, наоборот, как правило, имеют структурный способ. Более того, в зависимости от мотива убийства способ может включать дополнительные этапы, например завладение ценностями, недвижимостью и т. д.

Способ убийства может указать на пол преступника, его физическую силу, специальные навыки и умения, род занятий, отношения преступника и жертвы. Например, расчленение трупа или его обезображивание свидетельствуют о том, что убийство совершило лицо из близкого окружения потерпевшего. Необычные манипуляции с трупом и его частями, отсутствие внутренних органов характерны для гомицидальных убийств и для убийств, совершенных душевнобольными. Изучая материалы уголовного дела, прокурор должен проанализировать полученные в ходе расследования, в том числе и при осмотре места происшествия, сведения о способе преступления, оценить, все ли полученные данные учтены при выдвижении версий, организации расследования, производстве следственных действий. При этом следует иметь в виду, что совершение убийства сопровождается, как правило, контактом жертвы и преступника. В любом случае происходит контакт преступника и орудия преступления, потерпевшего и орудия преступления. Эти контакты, а также контакты указанных объектов с окружающей обстановкой обуславливают механизм следообразования. Знание данного механизма позволяет не только строить модели события преступления, виновного и т. д., но

и оценивать результаты осмотра места происшествия с позиций всесторонности, полноты и объективности. Зафиксированная в протоколе осмотра места происшествия информация в совокупности с другими данными, полученными в ходе расследования, позволяет выдвинуть версии о сущности произошедшего события и причастных к нему лицах. Прокурор, в свою очередь, изучая протокол осмотра места происшествия, может оценить деятельность следователя не только в части выдвижения версий, но и в части их проверки (например, осуществлялся ли на месте происшествия поиск соответствующих следов). Прокурор должен в связи с этим проверить, определен ли предмет осмотра места происшествия в соответствии с данными о механизме следообразования, все ли следы обнаружены в ходе осмотра, правильно ли они изъяты, проведены ли в последующем их необходимые исследования и т. д.

Оценивая содержащуюся в протоколе осмотра места происшествия информацию относительно орудий, инструментов, приспособлений, транспортных средств, использованных субъектом посягательства, следует учитывать, что для бытовых убийств не характерно применение огнестрельного и других видов оружия. Чаще всего в качестве орудия преступления выступают кухонные ножи, другие предметы бытового назначения (чугунные сковороды, палки от швабры, молотки различного назначения и т. п.), случайно подобранные предметы (камни, палки, металлические пруты и пр.). Нередко потерпевшему просто наносятся множественные удары ногами и руками без использования каких-либо подсобных средств. Следовательно, прокурор должен проверить, все ли предметы, обнаруженные на месте происшествия, оценены следователем как потенциальное орудие преступления, не остались ли какие-либо из них без внимания.

6. Сведения о личности потерпевшего и мотивах убийства. Личность погибшего при расследовании убийства чаще устанавливается путем простого узнавания лицами, обнаружившими труп и присутствующими на месте происшествия, либо по документам, обнаруженным в одежде и вещах покойного. Если на момент осмотра трупа сведений о личности потерпевшего нет, в протоколе описываются при-

знаки его внешности по правилам словесного портрета (в отдельных случаях такое описание делается в рамках самостоятельного осмотра трупа в морге), разного рода приметы, следы от перенесенных заболеваний, травм, стоматологический статус. В последующем труп дактилоскопируется, производится его опознавательная фотосъемка, составляется карта неопознанного трупа, к которой приобщаются образцы одежды и волос. Прокурор должен проверить, выполнены ли данные требования, в том числе в части описания признаков внешности трупа и составления карты неопознанного трупа.

Особое внимание следует уделять оценке той части протокола, которая содержит описание трупа. В протоколе должны быть зафиксированы пол, примерный возраст, телосложение погибшего, поза трупа (положение тела, головы, верхних и нижних конечностей), расположение относительно неподвижных ориентиров; что надето на трупе, состояние одежды и обуви, следы на ее поверхности, на подошвах, степень изношенности, соответствие по виду и размеру физическим данным потерпевшего; малоустойчивые следы на открытых частях тела (ворсинки, волосы, частицы краски, почвы, растений); повреждения на трупе, следы крови и иные следы на одежде и теле потерпевшего, наличие, характер и степень развития трупных явлений; ложе трупа и окружающие труп предметы.

Оценивая информацию, содержащуюся в протоколе осмотра места происшествия, необходимо обратить внимание, какой метод осмотра был выбран следователем. Как правило, осмотр начинается с осмотра трупа. Вместе с тем в ряде ситуаций целесообразно сначала исследовать окружающую обстановку, а затем осмотреть труп. Помимо этого следует учитывать, что традиционно в первую очередь фиксируются следы на одежде и теле: на верхней поверхности трупа, а после переворачивания трупа — на нижней.

Изучая протокол осмотра места происшествия, следует обратить внимание, предпринимались ли меры по поиску предметов в карманах, документов, ювелирных изделий и т. п. В ряде случаев информация об этом отсутствует, что может негативно сказаться на всем ходе уголовного преследования. В таких случаях целесообразно требовать от следствия

проведения самостоятельного осмотра трупа, одежды погибшего и допроса участников осмотра относительно данных обстоятельств. Допрос участников осмотра относительно данных обстоятельств может проводиться как в ходе досудебного производства (если, например, вопрос о его проведении прокурор поставит, возвращая дело для производства дополнительного расследования), так и в суде при поддержании государственного обвинения.

Кроме того, необходимо обратить внимание, изымались ли предметы и микрочастицы, обнаруженные в карманах и на трупе, где они находятся на конкретный момент расследования, назначены ли по ним все необходимые экспертные исследования.

7. Сведения о следах, которые могли остаться на преступнике, орудии преступления, транспортном средстве преступника, а также от указанных объектов на месте происшествия и трупе.

Отметим, что протокол осмотра места происшествия в случае наступления смерти от огнестрельного, ножевого и иного ранения либо в случае расчленения трупа должен содержать информацию о наличии, форме, размерах и местоположении следов крови. При этом поиск следов крови должен осуществляться не только на открытых поверхностях, но и в щелях пола, под обивкой мебели, на нижних поверхностях мебели и тому подобных местах. Если предполагается, что труп был сожжен, должно быть изъято содержимое печи. Если следователь отступил от данных рекомендаций, прокурор должен потребовать проведения повторного осмотра места происшествия с целью восполнения указанных пробелов в доказательственной базе. Восполнить пробелы в доказательственной базе может только проведение повторного осмотра места происшествия. При этом следует отметить, что в ряде случаев такая возможность сохраняется даже спустя значительный период времени.

8. Сведения о личности субъекта посягательства, в том числе был ли он знаком с потерпевшим, является ли местным жителем, какими свойствами, навыками и умениями обладает.

Протокол осмотра места происшествия следует сопоставить не только с протоколами иных следственных действий

(прежде всего протоколами допросов) и заключениями судебных экспертиз, но и с теми материалами, которые были получены в ходе проверки заявления (сообщения) об обнаружении трупа. Речь идет об объяснениях лиц, обнаруживших преступление и его следы, а также объяснениях сотрудников полиции, которые прибыли на место первыми, до следственно-оперативной группы. Указанные объяснения, помимо прочего, могут содержать информацию об обстоятельствах обнаружения трупа и изменениях, внесенных в обстановку.

В ходе осмотра места происшествия, как правило, изымаются различные следы, объекты, образцы (почвы, растительности). Прокурор должен не только оценить правильность и полноту изъятия таких объектов, но и то, назначены ли следователем все необходимые исследования этих объектов.

Изучению и анализу подлежат также приложения к протоколу осмотра места происшествия (схемы, планы, фототаблицы, аудио- или видеозаписи). Исследуя вопрос оценки прокурором доказательств по уголовному делу, В. Н. Исаенко отмечает, что у прокуроров нередко возникают проблемы при ознакомлении с приложениями к протоколам следственных действий, поступающими в упакованном и опечатанном следователями виде и, по мнению отдельных работников, не подлежащими вскрытию во избежание нарушения целостности упаковки и печатей. Анализ прокурором содержания приложений к протоколам следственных действий (в частности, аудио- или видеозаписей) является важным средством оценки законности производства следственного действия, соблюдения прав его участников. При наличии в деле таких материалов прокурор обязан с ними ознакомиться, поскольку нередки случаи, когда в результате просмотра приложений в суде обнаруживались существенные расхождения в описании обстановки на месте происшествия, хода и результатов проверки показаний на месте или предъявления для опознания в протоколах этих следственных действий с тем, что было зафиксировано в приложениях к ним; также выявлялись существенные нарушения прав участников следственных действий, что влекло признание доказательств недопустимыми. Прило-

жения к протоколам следственных действий являются материалами уголовного дела, имеющими важное процессуальное значение, поскольку на них зафиксированы факт, ход и результаты производства следственных действий, сопровождавшихся применением технических средств. Следовательно, во всех случаях они подлежат изучению и анализу прокурором. В прокурорской надзорной практике есть факты установления нарушений уголовно-процессуального закона в результате выполнения этого требования. Прокурор вправе и обязан требовать от следователя, дознавателя, представившего уголовное дело с такими приложениями, обеспечить демонстрацию их содержания, чтобы лично убедиться в том, что то или иное следственное действие проведено в строгом соответствии с законом, а при его проведении не нарушены права участников. Упаковка и опечатывание приложений в подобных случаях должны производиться следователем после того, как с их содержанием ознакомится прокурор¹.

Е. В. ЕЛАГИНА,
доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики,
кандидат юридических наук, доцент

СУДЕБНО-ПСИХИАТРИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА: ВИДЫ, ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОИЗВОДСТВА

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» прокурорам предписывается, изучая уголовное дело, поступившее с обвинительным заключением, в частности, обращать внимание на соблюдение при производстве экспертных исследований требований Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ), а также иных федеральных законов и ведомственных нормативных актов, устанавливающих специаль-

¹ Исаенко В. Н. Оценка прокурором доказательств в досудебном производстве // Предпринимательство и право : информационно-аналитический портал. Дата публикации: 23.12.2014. URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=4982> (дата обращения: 11.09.2017).

ные условия производства как судебной экспертизы в целом, так и отдельных ее видов. Очевидно, что такая оценка предполагает уверенное знание прокурором нормативных источников, но кроме этого у него должно быть понимание сущности, задач, основ организации и производства конкретных видов экспертиз, а в ряде случаев и достаточные представления о методиках, используемых экспертами.

Одной из наиболее сложных с точки зрения оценки является судебно-психиатрическая экспертиза, поскольку данный вид экспертизы характеризуется определенной сложностью организации и порядка производства, выраженной специфичностью методик, реализуемых экспертами в ходе ее производства, а также узкоспециализированным терминологическим аппаратом.

Определяя в ст. 196 УПК РФ обстоятельства, для установления которых обязательно назначается судебная экспертиза, законодатель оперирует понятием «психическое состояние», например:

психическое или физическое состояние подозреваемого, обвиняемого, когда возникает сомнение в его вменяемости или способности самостоятельно защищать свои права и законные интересы в уголовном судопроизводстве (п. 3);

психическое состояние подозреваемого, обвиняемого в совершении в возрасте старше восемнадцати лет преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего возраста четырнадцати лет, для решения вопроса о наличии или об отсутствии у него расстройства сексуального предпочтения (педофилии) (п. 3.1);

психическое или физическое состояние подозреваемого, обвиняемого, когда имеются основания полагать, что он является больным наркоманией (п. 3.2);

психическое или физическое состояние потерпевшего, когда возникает сомнение в его способности правильно воспринимать обстоятельства, имеющие значение для уголовного дела, и давать показания (п. 4).

Тем не менее во всех вышеперечисленных случаях (а также в ряде иных, о которых будет упомянуто ниже) требуется производство именно судебно-психиатрической экспертизы (однородной). Пункт 3 ст. 196 УПК РФ предусматривает проведение судебно-психиатрической эксперти-

зы; п. 4 — судебно-медицинской либо судебно-психиатрической или судебно-психологической; п. 5 предусматривает проведение экспертизы судебным медиком и психологом либо психиатром. В необходимых случаях возможно инициирование субъектом расследования или судом комплексной психолого-психиатрической или сексолого-психиатрической экспертизы.

Судебно-психиатрическая экспертиза по своей сущности является исследованием психического состояния подэкспертного применительно к решению вопросов о вменяемости, дееспособности, возможности отбывания наказания, а также о применении принудительных мер медицинского характера. Согласно ч. 1 ст. 21 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) не подлежит уголовной ответственности лицо, которое во время совершения общественно опасного деяния находилось в состоянии невменяемости, т. е. не могло осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими вследствие хронического психического расстройства, временного психического расстройства, слабоумия либо иного болезненного состояния психики. Данная норма применяется в системной связи с положениями п. 7 ч. 1 ст. 73 УПК РФ, закрепляющего, что при производстве по уголовному делу подлежат доказыванию обстоятельства, которые могут повлечь за собой освобождение от уголовной ответственности и наказания, и п. 3 ст. 196 УПК РФ, предусматривающего, что назначение и производство судебной экспертизы обязательно, если необходимо установить психическое или физическое состояние подозреваемого, обвиняемого, когда возникает сомнение в его вменяемости или способности самостоятельно защищать свои права и законные интересы в уголовном судопроизводстве¹.

В то же время вменяемое лицо, которое во время совершения преступления в силу психического расстройства не

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Ермолаева Дениса Викторовича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 21 Уголовного кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Рос. Федерации от 24 дек. 2013 г. № 2019-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

могло в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) либо руководить ими, подлежит уголовной ответственности (ч. 1 ст. 22 УК РФ), а психическое расстройство, не исключающее вменяемости, учитывается судом при назначении наказания и может служить основанием для назначения принудительных мер медицинского характера (ч. 2 ст. 22 УК РФ). Таким образом, можно говорить, что судебно-психиатрическая экспертиза проводится в тех случаях, когда у субъекта расследования возникает сомнение в отношении состояния психического здоровья конкретного лица. Необходимо акцентировать внимание на том, что речь идет именно о психическом здоровье, а не психологическом состоянии, поскольку проявления, не выходящие за пределы психической нормы, исследуются в ходе производства судебно-психологической экспертизы. Задачей судебного эксперта-психиатра (комиссии экспертов) является распознавание именно психического заболевания и при установлении такового оценка глубины (тяжести) психических расстройств¹.

Помимо оснований, прямо указанных законодателем в ст. 196 УПК РФ, фактическими основаниями для инициирования судебно-психиатрической экспертизы может являться следующее:

 нахождение лица на учете у психиатра или нарколога (в психоневрологическом или наркологическом диспансере);

¹ В качестве комментария укажем, что в отличие от судебно-психиатрической экспертизы предметом судебно-психологической экспертизы является выяснение возможности лица в силу индивидуальных особенностей протекания психических процессов адекватно воспринять, сохранить в памяти и воспроизвести сведения о фактах, подлежащих доказыванию. К компетенции эксперта-психолога относятся: определение аффективных состояний, которые, если они вызваны неправомерными действиями потерпевшего, либо являются смягчающим наказанием обстоятельством, либо обуславливают привилегированную квалификацию по отдельным составам преступлений; исследование других состояний, которые обусловили особый характер поведения человека в момент совершения преступления (к их числу, кроме аффекта, может быть отнесено состояние переутомления, сильного страха, депрессии и т. п.). При производстве судебно-психологической экспертизы исследуются психические проявления, не выходящие за пределы клинической нормы, т. е. не являющиеся патологическими.

лечение в прошлом в психиатрических больницах или у нарколога;

наличие сведений о заболеваниях или травмах головного мозга, если они сопровождались психическими нарушениями или развитием слабоумия, снижением трудоспособности;

так называемая неадекватность в поведении и высказываниях, что может являться проявлением отдельных симптомов психического расстройства;

ссылки лица на имеющееся у него психическое заболевание, слабоумие или установление такой информации из других источников;

внешняя немотивированность совершения преступления, особая жестокость содеянного;

совершение серийных сексуальных преступлений или серийных убийств как сексуального, так и несексуального характера;

прохождение в прошлом судебно-психиатрической или трудовой (военной, профессиональной) экспертизы;

оппозиция ко всему и ко всем и др.

В соответствии со ст. 62 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» производство судебно-психиатрической экспертизы осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной судебно-экспертной деятельности, а порядок проведения судебно-психиатрической экспертизы устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. В настоящее время действует Порядок проведения судебно-психиатрической экспертизы, утвержденный Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 12 января 2017 г. № 3н.

В соответствии с указанным Порядком судебно-психиатрическая экспертиза производится в государственных судебно-психиатрических экспертных учреждениях либо специализированных судебно-психиатрических экспертных подразделениях, имеющих лицензию на осуществление медицинской деятельности по соответствующим видам работ (услуг). Несмотря на то что в соответствии со ст. 195 УПК РФ и ст. 41 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельно-

сти в Российской Федерации» производство судебной экспертизы возможно лицами, обладающими специальными знаниями, но не являющимися государственными судебными экспертами, производство рассматриваемого вида экспертизы допускается только в государственных судебно-экспертных учреждениях. В информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29 июля 2016 г. № 36-11-2016 «О состоянии надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования при назначении и производстве судебно-психиатрической экспертизы» отмечается, что особо пристальное внимание прокурором должно быть обращено на правильность выбора экспертного учреждения для производства судебно-психиатрической экспертизы. Данная экспертиза не может быть проведена в негосударственных судебно-экспертных учреждениях, поскольку это противоречит ст. 11 Федерального закона «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», соответственно, полученные заключения должны признаваться недопустимыми доказательствами. Так, в связи с нарушениями данного требования закона в 2015 году судами г. Москвы были признаны недопустимыми доказательствами заключения судебно-психиатрических экспертиз, и 23 уголовных дела возвращены прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ. Также в указанном Информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации особо подчеркивается, что «допущенные органами предварительного расследования нарушения, влекущие недопустимость использования заключений экспертиз в качестве доказательств, были выявлены только судами, а не надзирающими прокурорами».

Производство судебно-психиатрической экспертизы осуществляется в следующих видах:

а) однородная амбулаторная судебно-психиатрическая экспертиза;

б) комплексная амбулаторная судебно-психиатрическая экспертиза (живых лиц и заочная, в том числе посмертная, по медицинским документам и иным материалам), включая психолого-психиатрическую и сексолого-психиатрическую;

в) однородная стационарная судебно-психиатрическая экспертиза;

г) комплексная стационарная судебно-психиатрическая экспертиза, в том числе психолого-психиатрическая, сексолого-психиатрическая.

Амбулаторная судебно-психиатрическая экспертиза состоит в однократном, реже повторном освидетельствовании лица комиссией психиатров. Основное преимущество амбулаторной экспертизы — ее краткосрочность и оперативность, а недостаток — ограниченные возможности обследования и наблюдения. При возникновении затруднений в распознавании болезни и определении ее тяжести, необходимости дифференциальной диагностики при первичном установлении диагноза хронического психического заболевания необходимо стационарное обследование. Тем не менее нельзя недооценивать значение амбулаторной экспертизы, так как во многих случаях она способна дать ответ на большинство вопросов, интересующих иницирующего ее субъекта.

Стационарная судебно-психиатрическая экспертиза проводится на основании ст. 203 УПК РФ, помещение подозреваемого или обвиняемого, не содержащегося под стражей, в психиатрический стационар для производства судебно-психиатрической экспертизы осуществляется на основании судебного решения (п. 3 ч. 2 ст. 29 УПК РФ).

Стационарная судебно-психиатрическая экспертиза проводится:

если данные анамнеза и статуса лица позволяют предположить начальные этапы или стертые формы психических заболеваний или динамику психопатических, невротических состояний к моменту совершения преступления или проведения экспертизы;

в случае установления при амбулаторном освидетельствовании лица, ранее не получавшего психиатрической помощи, признаков психоза;

при трудностях дифференциальной диагностики и определения степени (тяжести) психических изменений, в том числе определения снижения интеллекта, для уточнения характера и частоты пароксизмальных состояний;

в случае необходимости длительного клинического наблюдения и лабораторных исследований (спинномозговая пункция, электроэнцефалография и др.) для установления диагноза.

Следует отметить, что реализуемая практическими работниками так называемая судебно-психиатрическая экспертиза в кабинете следователя ни по своей сущности, ни по процедуре судебной экспертизой не является. В зависимости от решаемых вопросов и порядка оформления данное исследование может являться или устной консультацией сведущего лица, или исследованием специалиста, оформляемым письменным заключением. Психиатр дает заключение по ряду интересующих следователя вопросов: о психическом состоянии лица в данное время, необходимости проведения экспертизы определенного вида (амбулаторная, стационарная), возможности подвергать обследуемого по состоянию его психического здоровья допросам и проводить иные следственные действия (например, очную ставку) с его участием и т. п. При заключении о необходимости амбулаторного или стационарного освидетельствования врач-эксперт может сообщить следователю, какие материалы потребуются экспертной комиссии, какие обстоятельства, касающиеся психического состояния обвиняемого, нужно уточнить при допросах свидетелей. При психиатрической консультации, в отличие от экспертизы, заключение имеет предположительный характер. В любом случае такое исследование не является основанием для отказа от производства судебно-психиатрической экспертизы, поскольку ее обязательность детерминирована уголовно-процессуальным законом (ст. 196 УПК РФ) и детализирована в п. 6 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2010 г. № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам»: «Справки, акты, заключения и иные формы фиксации результатов ведомственного или другого исследования, полученные по запросу органов предварительного следствия или суда, не могут рассматриваться как заключение эксперта и служить основанием к отказу в проведении судебной экспертизы. Указанные положения не препятствуют приобщению к материалам уголовного дела и

использованию в процессе доказывания заключения специалиста, полученного в соответствии с ч. 3 ст. 80 УПК РФ».

В соответствии с п. 8 Порядка проведения судебно-психиатрической экспертизы в ее структуре выделяются три этапа:

установление диагноза психического расстройства и его нозологической принадлежности (первый этап);

судебно-психиатрическая оценка выявленного психического расстройства с целью решения экспертных вопросов (второй этап);

подготовка заключения, содержащего ответы на вопросы, поставленные судом, судьей, лицом, производящим дознание, следователем (третий этап).

Первый и второй этапы производства судебно-психиатрической экспертизы включают психиатрическое исследование, патопсихологическое (экспериментально-психологическое) исследование, сексологическое исследование (при производстве комплексной судебно-психиатрической экспертизы).

Психиатрическое исследование включает:

сбор объективного анамнеза, включая данные о наследственной отягощенности психическими расстройствами, особенностях психического развития, семейном и социальном статусе, особенностях реагирования на различные жизненные ситуации, о наличии психических травм, об особенностях психического состояния и поведения во время производства судебно-психиатрической экспертизы и в период действий, по поводу которых ведется производство по данному делу;

сбор субъективного анамнеза, включая опрос с целью выявления клинических фактов, определяющих психическое состояние лица, в отношении которого производится судебно-психиатрическая экспертиза. Во время сбора субъективного анамнеза оцениваются особенности внешнего вида, мимики, движения и речи лица, в отношении которого производится судебно-психиатрическая экспертиза, а также его манера держаться во время обследования. При выявлении кратковременных отключений сознания описывается их длительность, внешние проявления (побледнение кож-

ных покровов, наличие дополнительных движений) для уточнения характера патологического состояния;

клиническое (психопатологическое) исследование, включая анализ письменной продукции, различных видов художественной и творческой деятельности лица, в отношении которого производится судебно-психиатрическая экспертиза, а также сведений, полученных из дневниковых записей наблюдения за ним медицинских работников (при производстве стационарной судебно-психиатрической экспертизы);

физикальное исследование, включающее соматическое и неврологическое обследование лица¹, в отношении которого производится судебно-психиатрическая экспертиза.

Особое значение при производстве судебно-психиатрической экспертизы имеет патопсихологическое (экспериментально-психологическое) исследование, включающее в себя:

исследование умственной работоспособности и внимания (не менее двух методик);

исследование памяти (не менее двух методик);

исследование ассоциативной сферы (не менее двух методик);

исследование мыслительной деятельности (не менее трех методик);

исследование индивидуально-психологических особенностей (не менее двух методик);

исследование общего уровня развития познавательной деятельности (не менее двух методик);

исследование организации интеллектуальной деятельности, конструктивного праксиса, обучаемости².

Сексологическое исследование включает оценку своевременности и соответствия половой принадлежности различных проявлений сексуального развития в психической сфере и на соматическом уровне.

Несмотря на множественность исследований, сроки производства судебно-психиатрической экспертизы не являются

¹ Содержание соматического и неврологического исследования в данной работе не излагается.

² Данное исследование проводится при определении уровня психического развития лиц с интеллектуальной недостаточностью, а также несовершеннолетних.

ся столь удручающе длительными, как это представляется практическим работникам.

Первый и второй этапы производства *амбулаторной* судебно-психиатрической экспертизы завершаются не позднее 20 дней со дня ее начала, т. е. с момента изучения экспертами или комиссией экспертов предоставленных им объектов исследования и материалов дела (п. 6 Порядка проведения судебно-психиатрической экспертизы). В указанный срок не входит время, затраченное на предоставление эксперту или комиссии экспертов дополнительных материалов (по ходатайству эксперта или комиссии экспертов), и время, связанное с переносом экспертного исследования из-за несвоевременного прибытия лица, в отношении которого производится экспертиза.

Первый и второй этапы производства *стационарной* судебно-психиатрической экспертизы завершаются не позднее 30 дней со дня помещения лица, в отношении которого производится данная экспертиза, в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях (п. 7 Порядка проведения судебно-психиатрической экспертизы). Продление сроков нахождения лица в медицинском стационаре осуществляется в соответствии со ст. 30 Федерального закона «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации». Следует обратить внимание на то, что в соответствии с п. 11 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2010 г. № 28 «О судебной экспертизе по уголовным делам» лицу, в отношении которого решается вопрос о помещении в медицинский стационар для производства судебно-медицинской или судебно-психиатрической экспертизы либо о продлении срока его пребывания в медицинском стационаре, должна быть обеспечена возможность участия в судебном заседании и реализации предусмотренных уголовно-процессуальным законом прав, за исключением случаев, когда физическое и (или) психическое состояние не позволяет ему предстать перед судом. Производство стационарной судебно-психиатрической экспертизы может быть приостановлено на срок, необходимый для оказания лицу, в отношении которого производится судебно-психиатрическая экспертиза, специализированной

медицинской помощи в экстренной или неотложной форме в стационарных условиях.

Факты неоднократного продления процессуальных сроков расследования и содержания обвиняемых под стражей по одному и тому же основанию, обусловленному очередью на проведение судебно-психиатрической экспертизы, должны оцениваться прокурорами как нарушение прав участников уголовного судопроизводства на доступ к правосудию в разумный срок¹.

Третий этап производства судебно-психиатрической экспертизы включает подготовку заключения, содержащего ответы на вопросы, поставленные судом, судьей, лицом, производящим дознание, следователем. Отметим, что если первые два этапа предполагают возможность продления сроков, то третий этап должен быть завершен, т. е. заключение должно быть оформлено, не позднее 10 рабочих дней после окончания первого и второго этапа производства судебно-психиатрической экспертизы.

Безусловно, на длительность производства судебно-психиатрической экспертизы влияет загруженность экспертов, тем не менее представляется, что одним из факторов, обуславливающих производство стационарной экспертизы в течение 90 дней, является незнание правоприменителем соответствующих нормативных актов Министерства здравоохранения Российской Федерации.

В заключение отметим, что судебно-психиатрическая экспертиза может быть назначена только после возбуждения уголовного дела. Проведение судебно-психиатрической экспертизы при производстве проверки сообщения о преступлении необоснованно и нецелесообразно, поскольку при производстве данной экспертизы не устанавливаются данные, указывающие на признаки преступного посягательства. Кроме того, факты выявления или невыявления психического расстройства не относятся к правовым основаниям, влияющим на принятие одного из решений, предусмотренных ст. 145 УПК РФ².

¹ См.: О состоянии надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования при назначении и производстве судебно-психиатрической экспертизы : информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 29 июля 2016 г. № 36-11-2016.

² Там же.

А. А. ЛАРИНКОВ,
доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики,
кандидат юридических наук, доцент

**ТИПИЧНЫЕ ОШИБКИ, ВЫЯВЛЯЕМЫЕ ПРОКУРОРОМ
НА ЭТАПЕ ИЗУЧЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА, ПОСТУПИВШЕГО
С ОБВИНИТЕЛЬНЫМ ЗАКЛЮЧЕНИЕМ**

Как известно, деятельность прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства осуществляется не только в целях изобличения подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступления (уголовное преследование), она также направлена на защиту охраняемых законом интересов общества и государства, охрану прав и свобод всех участников уголовного судопроизводства¹.

Результативность прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, в том числе на этапе изучения уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением, традиционно является предметом рассмотрения на заседаниях коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации².

В 2014 году прокурорами выявлено почти 6 млн нарушений закона, допущенных на досудебных стадиях уголовного судопроизводства (из которых 3,6 млн — при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях). Из 957,7 тыс. оконченных уголовных дел (в 2013 — 948 тыс.) в суд для рассмотрения по существу направлено 871,2 тыс. уголовных дел (в 2013 — 874 тыс.),

¹ См., напр.: Капинус О. С. К вопросу о процессуальном положении прокурора в уголовном судопроизводстве // Прокурор. 2013. № 2. С. 50—58.

² См., напр.: Решения коллегий Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24 марта 2015 г. «Об итогах работы органов прокуратуры за 2014 год и задачах по укреплению законности и правопорядка на 2015 год», 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».

возвращено для устранения недостатков 38,5 тыс. дел (как и в 2013 году)¹.

Однако несмотря на принятые меры прокурорского реагирования (направлено свыше 184 тыс. требований, внесено почти 100 тыс. представлений)², принципиально изменить ситуацию в сфере обеспечения законности в деятельности органов предварительного следствия и защиты конституционных прав и свобод участников уголовного судопроизводства не удалось.

В 2015 году прокурорами также выявлялись многочисленные случаи неисполнения требований уголовно-процессуального законодательства на досудебных стадиях уголовного судопроизводства — установлено более 4,9 млн таких фактов, в том числе свыше 3,7 млн — при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях. При этом количество внесенных актов реагирования составило немногим более 300 тыс.³

В 2016 году, несмотря на снижение следственной нагрузки, прокурорами на дополнительное расследование следователям различных ведомств возвращено свыше 19 тыс. (+4,5 %) дел⁴.

Вместе с тем не снижается количество возвращенных судом в порядке ст. 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) уголовных дел: в 2013 году — 7 224 дела⁵, в 2014 году — 7 131 дело⁶, в 2015 году — 8 800 дел⁷, что указывает на упущения, допускаемые прокурорами при изучении уголовных дел и утверждении обвинительных заключений.

¹ Решение коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24 марта 2015 г.

² Там же.

³ Решение коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23 марта 2016 г.

⁴ Решение коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 14 марта 2017 г.

⁵ Решение коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24 марта 2015 г.

⁶ Там же.

⁷ Решение коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23 марта 2016 г.

В Информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации отмечено, что при надлежащей организации надзора в ходе изучения уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением, случаи применения судом ст. 237 УПК РФ можно было исключить¹.

Проблемам, возникающим при осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, в исследованиях ученых Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации всегда отводилось особое место².

Мне бы хотелось привлечь внимание к наиболее актуальным в деятельности органов предварительного следствия проблемам, решение которых возможно лишь при объединении усилий всех заинтересованных органов и уполномоченных должностных лиц.

При осуществлении надзорной деятельности в указанной сфере необходимо учитывать: систему и структуру органов предварительного следствия, уровень профессиональной подготовки сотрудников следственных органов, изменения законодательства, решения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, решения Европейского Суда по правам человека.

Нормативно-правовую основу прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия составляют положения, содержащиеся в ст. 129 Конституции Российской Федерации, ст. 37 УПК РФ, ст. 4 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». В частности, исходя из положений ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах своей компетенции осуществлять от имени государства надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

¹ О состоянии прокурорского надзора в сфере соблюдения конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве : информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 21 апр. 2015 г.

² Капинус О. С. Указ. соч.

Нормы, регламентирующие прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного следствия, содержатся также в подзаконных нормативных правовых актах, принимаемых на основании п. 1 ст. 17 и п. 1 ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в частности приказах Генерального прокурора Российской Федерации от 27 ноября 2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве», от 12 июля 2010 г. № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства», от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» и др.

Объективный анализ перечисленных нормативно-правовых источников позволяет согласиться с выводом о том, что «надзорная деятельность прокурора в досудебном производстве призвана быть действенным средством выявления и пресечения нарушений закона»¹.

Принимая во внимание высокую актуальность сферы рассматриваемых правоотношений, органы прокуратуры должны активно реализовывать положения приказов Генерального прокурора Российской Федерации.

Так, в п. 1.17 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» предписано: «Изучая уголовное дело, поступившее с обвинительным заключением, проверять соответствие выводов следователя установленным в ходе расследования обстоятельствам дела, правильность квалификации содеянного, соблюдение уголовно-процессуальных норм при производстве следственных и иных процессуальных действий и подготовке процессуальных документов.

<...>

¹ Капинус О. С. Указ. соч.

Выносить согласно части 3 статьи 88 УПК РФ мотивированное постановление о признании недопустимыми доказательств, полученных с нарушением норм уголовно-процессуального законодательства, и об исключении их из обвинительного заключения. Постановления приобщать к материалам уголовного дела.

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».

В Информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации надзирающие прокуроры ориентируются при изучении уголовных дел, поступивших с обвинительным заключением, на необходимость проверки наличия законных и достаточных оснований для осуществления оперативно-розыскных мероприятий¹.

Не следует забывать и о процессуальном статусе прокурора, который наряду со следователем несет ответственность за содержание и обоснованность обвинения в окончательном виде, поскольку именно прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной УПК РФ, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия (ч. 1 ст. 37 УПК РФ); именно прокурор в ходе досудебного производства по уголовному делу уполномочен

¹ Об утрате органами предварительного расследования доказательств и признании прокурорами, судом доказательств недопустимыми : информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 22 янв. 2015 г. № 36-11-2015.

требовать от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, утверждать обвинительное заключение, возвращать уголовное дело следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков (пп. 3, 14, 15 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, п. 1.7 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»).

Таким образом, реализация полномочий прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов органами предварительного следствия, в том числе на этапе изучения уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением, направлена на то, чтобы органами предварительного следствия были приняты все предусмотренные законом меры по защите прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также меры по защите личности от незаконного и необоснованного обвинения, ограничения ее прав и свобод.

Проведенный анализ прокурорско-надзорной практики возвращения уголовных дел прокурором на основании ст. 221 УПК РФ показывает наличие типичных ошибок и нарушений уголовно-процессуального закона в деятельности органов предварительного следствия, обусловленных слабой теоретической и практической подготовкой должностных лиц, осуществляющих предварительное следствие, а зачастую формальным отношением указанных субъектов к своим должностным обязанностям¹.

Подтверждается вышесказанное и выводами, которые были сформулированы на научно-практическом семинаре «Актуальные вопросы осуществления прокурорского

¹ Это подтверждают и результаты проведенных опросов слушателей, проходивших повышение квалификации в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2015/16 и 2016/17 учебных годах.

надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания».

«При осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания на сегодняшний день можно выделить следующие основные проблемы:

неполнота предварительного следствия и его бессистемность;

необоснованное затягивание сроков следствия;

ненадлежащее взаимодействие следственных органов с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;

отсутствие системного и тщательного ведомственного контроля»¹.

Изучение материалов правоприменительной практики возвращения уголовных дел прокурором на основании ст. 221 УПК РФ позволило сделать вывод о том, что прокуроры на этапе изучения уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением, выявляют следующие нарушения требований уголовно-процессуального законодательства органами предварительного следствия.

1. Нарушение требований уголовно-процессуального законодательства при собирании и закреплении доказательств, что влечет признание доказательств недопустимыми. Верховный Суд Российской Федерации неоднократно обращал внимание на необходимость выполнения конституционного положения о том, что при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона (ч. 2 ст. 50 Конституции Российской Федерации). Согласно ст. 75 УПК РФ доказательства, полученные с нарушением уголовно-процессуального законодательства, не имеют юри-

¹ Гусев О. Н. Вопросы осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов внутренних дел и юстиции (по материалам практики прокуратуры г. Санкт-Петербурга) // Актуальные вопросы осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания : науч.-практ. семинар, Санкт-Петербург, 10 февраля 2016 года : материалы / под общ. ред. Г. В. Штадлера. СПб., 2016. С. 51.

дической силы и не могут быть положены в основу обвинения. Доказательства должны признаваться полученными с нарушением закона, если при их собирании и закреплении были нарушены гарантированные Конституцией Российской Федерации права человека и гражданина или установленный уголовно-процессуальным законодательством порядок их собирания и закрепления, а также если собирание и закрепление доказательств осуществлено ненадлежащим лицом или органом либо в результате действий, не предусмотренных процессуальными нормами¹:

1) получение доказательства ненадлежащим субъектом, правомочным собирать доказательства (ст.ст. 38, 41, 86, ч. 2 ст. 156, ч. 4 ст. 157, 163 УПК РФ и др.)²;

2) получение доказательства из ненадлежащего источника (ч. 2 ст. 74, п. 2 ч. 2 ст. 75, ч. 5 ст. 164, чч. 2 и 5 ст. 189 УПК РФ и др.);

3) получение доказательства в результате осуществления ненадлежащего следственного или иного процессуального действия. В соответствии со ст. 83 УПК РФ протоколы следственных действий допускаются в качестве доказательств, только если они соответствуют требованиям, установленным УПК РФ. В противном случае они подлежат исключению как недопустимые, например протоколы изъятия, оформленные вместо протокола обыска, или протоколы добровольной выдачи, оформленные вместо протокола выемки, и т. п.;

4) при получении доказательства не соблюден надлежащий порядок производства следственного или иного процессуального действия. Например, предварительное следствие производилось без возбуждения уголовного дела (ст.ст. 144, 146, ч. 1 ст. 156 УПК РФ), или следственные действия производились после прекращения уголовного

¹ О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия : постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 31 окт. 1995 г. № 8. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См., напр.: 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.

дела, его приостановления либо направления прокурору с обвинительным заключением (ч. 3 ст. 209, ст.ст. 212—220 УПК РФ), или в протоколе следственного действия имеются изменения, дополнения, исправления, не оговоренные составителем протокола и не удостоверенные подписями всех участников следственного действия (ч. 6 ст. 166 УПК РФ), и т. п.

Однако указанные нарушения, несмотря на принимаемые меры прокурорского реагирования, направленные на их устранение и недопущение, стали уже типичными.

2. Несоблюдение разумных сроков уголовного судопроизводства (необоснованное затягивание сроков предварительного следствия). Данное нарушение происходит в результате бездействия следователей при производстве предварительного следствия по уголовным делам, некачественного производства следственных действий, влекущего за собой необходимость повторного их выполнения или производства дополнительных следственных действий с целью устранения возникших противоречий и нарушений, и т. д. Допускаемые органами предварительного следствия волокита и формализм, являясь самостоятельными нарушениями уголовно-процессуального закона (ст. 6.1 УПК РФ «Разумный срок уголовного судопроизводства»), неразрывно связаны с нарушением прав всех участников уголовного судопроизводства.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации в подчиненные прокуратуры систематически направляются результаты обобщения и анализа решений Европейского Суда по правам человека, принятых по делам в отношении Российской Федерации. Данные свидетельствуют о том, что 65 % всех жалоб обусловлены длительным ведением следствия, содержанием под стражей, волокитой при судебном рассмотрении уголовных дел, а также отсутствием эффективных внутригосударственных мер правовой защиты¹.

Полагаем, что единственно действенный способ изменения ситуации — обеспечение надлежащего прокурорско-

¹ О результатах обобщения обращений граждан в Европейский Суд по правам человека и принятых по ним решений : информ. письмо Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 14 марта 2013 г. № 17-213-11.

го надзора, основанного на безусловном исполнении требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 12 июля 2010 г. № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства». И ключевым условием здесь является системность.

3. Нарушение требований уголовно-процессуального закона, предъявляемых к обвинительному заключению. Верховный Суд Российской Федерации в постановлении Пленума от 22 декабря 2009 г. № 28 «О применении судами норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих подготовку к судебному разбирательству» разъяснил, что под нарушениями, допущенными при составлении обвинительного заключения, необходимо понимать не всякие нарушения, а именно существенные, которые служат препятствием для принятия судом решения по существу дела. Рассматриваемые нарушения и просчеты скорее свидетельствуют о небрежности следователей, составлявших обвинительные заключения, и невнимательности их руководителей, чем о незнании или непонимании требований закона. Вместе с тем прокурорско-надзорная практика возвращения уголовных дел прокурором на основании ст. 221 УПК РФ свидетельствует о том, что нарушения разнообразны и не ограничиваются перечисленными в п. 14 указанного Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации¹.

Наиболее распространенными нарушениями являются:

1) обвинение, изложенное в обвинительном заключении, не соответствует обвинению, изложенному в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого (пп. 3, 4 ч. 1 ст. 220 УПК РФ);

2) обвинительное заключение не подписано следователем (чч. 3, 6 ст. 220 УПК РФ);

3) в обвинительном заключении нет необходимых данных о личности обвиняемого, ссылок на обстоятельства,

¹ Подтверждают результаты проведенных опросов слушателей, проходивших повышение квалификации в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2015/16 и 2016/17 учебных годах.

смягчающие и отягчающие наказание, на листы дела (пп. 2, 7 ч. 1 и ч. 3 ст. 220 УПК РФ);

4) в обвинительном заключении отсутствуют указание на прошлые судимости обвиняемого, данные о месте его нахождения и сведения о потерпевшем (пп. 2, 8 ч. 1, ч. 4 ст. 220 УПК РФ);

5) к обвинительному заключению не приложены список лиц, подлежащих вызову в суд, справка о движении дела (ч. 5 ст. 220 УПК РФ).

4. Отсутствие должного ведомственного контроля со стороны руководства органов предварительного следствия. Как показывает практика возвращения уголовных дел прокурором на основании ст. 221 УПК РФ, причинами грубых нарушений уголовно-процессуального законодательства в деятельности органов предварительного следствия являются как ненадлежащее отношение к исполнению своих обязанностей со стороны следователей, так и отсутствие должного ведомственного контроля со стороны руководства органов предварительного следствия.

Например, частыми по-прежнему являются нарушения порядка и сроков рассмотрения сообщений о преступлении, неполнота проверочных мероприятий и неверная юридическая оценка результатов проверки, низкое качество предварительного расследования уголовного дела, игнорирование аргументов обвиняемых либо принятие за основу лишь признательных показаний, неустранение в ходе предварительного следствия имеющихся противоречий и т. п. И из проведенного анализа видно, что все вышеперечисленные ошибки и нарушения являются результатом неэффективности ведомственного контроля со стороны руководства органов предварительного следствия.

Следует согласиться с тем, что сегодня «основные причины возвращения уголовных дел для производства дополнительного расследования обусловлены не их сложностью в доказывании преступности деяния либо отсутствием единой позиции с надзирающим прокурором по вопросу применения закона, а с элементарной невнимательностью и нередко безответственностью следователей, дознавателей за конечный результат своей деятельности, а также отсут-

ствием должного процессуального контроля со стороны непосредственных руководителей»¹.

Устранение выявленных типичных нарушений уголовно-процессуального законодательства в деятельности следователей невозможно без усиления ведомственного контроля.

Таким образом, логичным и убедительным представляется вывод о том, что в настоящее время особенно повышается роль и значение прокурорского надзора за процессуальной деятельностью всех должностных лиц органов предварительного следствия, включая руководителя следственного органа.

При этом прокурорский надзор должен восприниматься не как нечто чуждое и негативное, а именно как здоровая конструктивная критика, направленная на исправление допущенных ошибок и упущений в деятельности органов предварительного следствия и восстановление нарушенных прав лиц, потерпевших от преступлений².

С учетом вышеизложенного уполномоченным прокурорам, используя опыт работы по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, необходимо:

1) принять дополнительные меры к повышению результативности надзора за законностью оперативно-розыскной и процессуальной деятельности, при этом следует считать приоритетными защиту конституционных прав граждан³. Систематически проводить анализ и обобщение результатов процессуальной деятельности органов предварительного следствия либо за определенный период времени, либо по отдельным категориям уголовных дел⁴, а также ана-

¹ Иванов Д. А. Прокурорский надзор за деятельностью органов предварительного расследования по возмещению вреда, причиненного преступлением / подготовлен для системы «КонсультантПлюс». Дата публикации: 05.07.2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ См., напр.: Решение коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23 марта 2016 г.

⁴ Необходимо отметить, что некоторые нарушения, выявляемые прокурорами на этапе изучения уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением, характерны для работы следователей практически по всем

лиз прокурорско-надзорной практики возвращения уголовных дел прокурором на основании ст. 221 УПК РФ, что будет являться весьма действенной формой надзора со стороны прокурора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия. Полученные при этом данные позволят прокурору выявить конкретные типичные недостатки, ошибки и нарушения закона в деятельности органов предварительного следствия, в том числе и ошибки, допускаемые следователями при производстве конкретных следственных или иных процессуальных действий. Отдельные авторы справедливо указывают, что таким путем иногда выявляются нарушения закона, которые по тем или иным причинам вообще не были обнаружены при осуществлении надзора за расследованием конкретного дела¹;

2) акцентировать внимание всех заинтересованных органов и уполномоченных должностных лиц на неукоснительном соблюдении уголовно-процессуального законодательства. Этим обеспечивается максимальная защита конституционных прав и свобод всех участников уголовного судопроизводства. В каждом случае необходимо добиваться выполнения законных требований прокурора, искореняя факты соглашательства при принятии следователями незаконных решений на досудебных стадиях уголовного судопроизводства;

3) принять дополнительные меры по совершенствованию организации надзорной деятельности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, при этом уделив особое внимание исполнению требований уголовно-процессуального законодательства о разумном сроке уголовного судопроизводства²;

4) повысить мерами прокурорского реагирования эффективность взаимодействия следственных органов с ор-

категориям уголовных дел: волокита, вынесение незаконных решений, непринятие мер к обеспечению возмещения вреда и т. д.

¹ Крюков В. Ф. Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора. М., 2010. С. 480.

² См., напр.: Решения коллегий Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24 марта 2015 г., от 23 марта 2016 г.

ганами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность при раскрытии и расследовании преступлений¹;

5) при возвращении уголовных дел для производства дополнительного расследования в целях исключения случаев повторного принятия должностными лицами органов предварительного следствия незаконных решений тщательно готовить соответствующие постановления, не допуская их немотивированности и неполноты изложения обстоятельств, подлежащих дополнительному исследованию;

6) своевременно изучать изменения в законодательстве, решения Европейского Суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации;

7) систематически проводить обучение прокурорских работников, используя, в том числе, 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). Практиковать проведение учебных занятий, оперативных совещаний, направление на места методических рекомендаций, информационных писем и обзоров, касающихся практики надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.

¹ См., напр.: Решения коллегий Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23 марта 2016 г., от 29 июля 2016 г.

Учебное издание

Серия «В ПОМОЩЬ ПРОКУРОРУ»

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ЛЕКЦИИ

Выпуск 5

Редакторы *Н. Я. Ёлкина, О. Е. Тимощук, О. А. Хропина*
Компьютерная верстка *Т. И. Павловой*

Подписано в печать 14.12.2017. Формат 60×90/16.

Печ. л. 8,25. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—150).

Заказ 2311.

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
