УНИВЕРСИТЕТ ПРОКУРАТУРЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Деятельность прокуратуры по профилактике правонарушений

Монография

Москва • 2022

УДК 343.16+343.3

ББК 67.721-9+67.518.5

Д39

***Руководитель авторского коллектива* В.В. Меркурьев**, заведующий отделом НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

***Рецензенты:***

**Антонян Елена Александровна**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой криминологии и уголовно-исполнительного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮУ, г. Москва);

**Варыгин Александр Николаевич,** доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой прокурорского надзора и криминологии Саратовской государственной юридической академии (г. Саратов);

**Винокуров Александр Юрьевич**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры международного сотрудничества в сфере прокурорской деятельности, обеспечения представительства и защиты интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах) Университета прокуратуры Российской Федерации;

**Рогова Евгения Викторовна,** доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры уголовно-правовых дисциплин Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации (г. Иркутск)

**Деятельность прокуратуры по профилактике правонарушений:** монография / К.И. Амирбеков, И.В. Горошко, Т.А. Диканова, Е.Н. Карабанова, Т.В. Раскина [и др.]; рук. авт. коллектива В.В. Меркурьев; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2022. – 572 с.

В монографии рассматриваются вопросы, связанные с деятельностью органов прокуратуры как субъектов системы профилактики правонарушений Российской Федерации. Комплексно рассмотрены общетеоретические аспекты организации такой деятельности, а также отдельные ее направления, в том числе по профилактике правонарушаемости несовершеннолетних и в отношении них, терроризма, использования информационных технологий для совершения противоправных действий, коррупции и др. Особое внимание уделено роли прокуратуры в общероссийской системе профилактики. Отдельно анализируется эффективность применения основных средств профилактики (предостережение, представление и др.), а также зарубежный опыт профилактики правонарушений прокуратурой.

Для научных и практических работников, представителей органов законодательной власти, профессорско-преподавательского состава, студентов, аспирантов, а также широкого круга читателей, интересующихся проблемами профилактики правонарушений. Может быть использована в системе повышения квалификации прокурорских работников, а также в процессе обучения студентов юридических вузов.

УДК 343.16+343.3

ББК 67.721-9+67.518.5

© Университет прокуратуры Российской Федерации, 2022

***60-летию образования***

***Всесоюзного института***

***по изучению причин***

***и разработке мер***

***предупреждения преступности посвящается.***

**Авторы**

**В.В. Меркурьев** – руководитель авторского коллектива, заведующий отделом НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор – введение, § 2 гл. 4, § 3, 4 гл. 4 (совместно с М.В. Ульяновым), заключение.

**Л.И. Александрова** **–** старший научный сотрудник отдела НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации – § 10 гл. 4 (совместно с Т.Ю. Изгагиной).

**К.И. Амирбеков** – заведующий отделом НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук – § 13 гл. 4 (совместно с И.А. Васькиной).

**М.С. Андрианов** – ведущий научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат психологических наук – § 4 гл. 1 (совместно с О.Д. Ситковской).

**И.А.** **Васькина** – заведующий отделом Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук – § 13 гл. 4 (совместно с К.И. Амирбековым).

**И.В. Горошко** – заведующий отделом НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор – § 4 гл. 2 (совместно с В.Н. Лебедевым **и М.В. Романовой**).

**Т.А. Диканова** – заведующий отделом НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор – § 11 гл. 4 (совместно с М.В. Рубцовой).

**Д.Г. Добрецов** – ведущий научный сотрудник отдела НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 9 гл. 4.

**О.А. Евланова** – заведующий отделом НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 1 гл. 4 (совместно с Н.В. Павловской).

**Д.И. Ережипалиев** – заведующий отделом НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 4 гл. 4 (совместно с Н.А. Ратиновой).

**Т.Ю. Изгагина** **–** старший научный сотрудник отдела НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации – § 10 гл. 4 (совместно с Л.И. Александровой).

**А.Д. Ильяков** – заведующий отделом НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 8 гл. 4.

**К.В. Камчатов** – заведующий отделом НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 6, 7 гл. 4.

**Е.Н. Карабанова** – заведующий отделом НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук – § 12 гл. 4 (совместно с А.Г. Чобаняном).

**Е.В. Кремнева –** старший научный сотрудник отдела НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации – § 3 гл. 3 (совместно с М.В. Маматовым).

**В.Н. Лебедев** – научный сотрудник отдела НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации – § 4 гл. 2 (совместно с И.В. Горошко и **М.В. Романовой**).

**М.В. Маматов** – заведующий отделом НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 1 гл. 3, § 2 гл. 3 (совместно с И.А. Масловым), § 3 гл. 3 (совместно с Е.В. Кремневой).

**И.А. Маслов** – старший научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации – § 2 гл. 3 (совместно с М.В. Маматовым).

**Н.В. Павловская** – заведующий лабораторией НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 1 гл. 4 (совместно с О.А. Евлановой).

**Т.В. Раскина** – ведущий научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 1, 2, 3 гл. 1; § 1, 2, 3 гл. 2, приложения.

**Н.А.** **Ратинова** – ведущий научный сотрудник отдела НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 4 гл. 4 (совместно с Д.И. Ережипалиев).

**М.В. Романова** – научный сотрудник отдела НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации – § 4 гл. 2 (совместно с И.В. Горошко и В.Н. Лебедевым).

**М.В.** **Рубцова** **–** старший научный сотрудник отдела НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации – § 11 гл. 4 (совместно с Т.А. Дикановой).

**О.Д. Ситковская** – заведующий отделом НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор психологических наук, доцент – §  4 гл. 1 (совместно с М.С. Андриановым).

**П.А. Смирнов** – заведующий отделом НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент – § 1, 2 гл. 5 (совместно с И.В. Чащиной).

**М.В. Ульянов** – ведущий научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 3, 5 гл. 4 (совместно с В.В. Меркурьевым).

**И.В. Чащина** – ведущий научный сотрудник НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 1, 2 гл. 5 (совместно с П.А. Смирновым).

**А.Г. Чобанян** – старший научный сотрудник отдела НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук – § 12 гл. 4 (совместно с Е.Н. Карабановой).

Оглавление

[Введение 8](#_Toc119490922)

[Глава 1. Профилактика правонарушений в механизме обеспечения законности в государстве 11](#_Toc119490923)

[§ 1. Понятие профилактики правонарушений и ее значение в обеспечении законности 11](#_Toc119490924)

[§ 2. Правовое регулирование профилактики правонарушений 31](#_Toc119490925)

[§ 3. Субъекты профилактики правонарушений 55](#_Toc119490926)

[§ 4. Социально-психологические факторы профилактики правонарушений 78](#_Toc119490927)

[Глава 2. Российская прокуратура в системе профилактики правонарушений 91](#_Toc119490928)

[§ 1. Цели, задачи и нормативно-правовые основы деятельности прокуратуры по профилактике правонарушений 91](#_Toc119490929)

[§ 2. Организация в прокуратуре информационно-аналитического обеспечения профилактики правонарушений 111](#_Toc119490930)

[§ 3. Взаимодействие прокуратуры с иными субъектами профилактики правонарушений и общественностью 130](#_Toc119490931)

[§ 4. Использование прокурором результатов анализа статистических данных по профилактике правонарушений 151](#_Toc119490932)

[Глава 3. Характеристика основных вне уголовно-правовых средств профилактики правонарушений, используемых прокурором 173](#_Toc119490933)

[§1. Применение прокурором предостережения о недопустимости нарушения закона 173](#_Toc119490934)

[§ 2. Представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, и роль прокурора в его реализации 187](#_Toc119490935)

[§ 3. Институт частного определения в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве в прокурорской практике 200](#_Toc119490936)

[Глава 4. Направления деятельности прокуратуры по профилактике правонарушений 212](#_Toc119490937)

[§ 1. Состояние правонарушаемости в Российской Федерации 212](#_Toc119490938)

[§ 2. Прокурорская деятельности по обеспечению экономической безопасности 234](#_Toc119490939)

[§ 3. Прокурорская деятельность по профилактике незаконной миграции, межнациональных и межконфессиональных конфликтов 244](#_Toc119490940)

[§ 4. Прокурорская деятельность по профилактике безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних 261](#_Toc119490941)

[§ 5. Прокурорская деятельность по профилактике терроризма и экстремистской деятельности 278](#_Toc119490942)

[§ 6. Прокурорская деятельность по профилактике использования информационно-коммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», для совершения противоправных действий 299](#_Toc119490943)

[§ 7. Прокурорская деятельность по профилактике правонарушений в уголовно-процессуальной сфере 312](#_Toc119490944)

[§ 8. Прокурорская деятельность по профилактике коррупции 345](#_Toc119490945)

[§ 9. Прокурорская деятельность по профилактике правонарушений](#_Toc119490946)

[в сфере охраны окружающей среды 363](#_Toc119490947)

[§ 10. Деятельность транспортных прокуроров по профилактике правонарушений во внешнеторговой и таможенной сферах 380](#_Toc119490948)

[§ 11. Деятельность прокуроров по профилактике правонарушений в транспортной сфере 406](#_Toc119490949)

[§ 12*.* Прокурорская деятельность по профилактике правонарушений в учреждениях уголовно-исполнительной системы 435](#_Toc119490950)

[§ 13. Прокурорская деятельность по повышению уровня правовой грамотности и развитию правосознания граждан 452](#_Toc119490951)

[Глава 5. Зарубежный опыт профилактики правонарушений прокуратурой 466](#_Toc119490952)

[§ 1. Правовое обеспечение деятельности зарубежных прокуратур по профилактике правонарушений 466](#_Toc119490953)

[§ 2 Деятельность прокуроров зарубежных стран по профилактике правонарушений 487](#_Toc119490954)

[Заключение 510](#_Toc119490955)

[Библиографический список 524](#_Toc119490956)

[Нормативные правовые акты Российской Федерации 524](#_Toc119490957)

[Интернет-ресурсы 546](#_Toc119490958)

[Диссертационные исследования 548](#_Toc119490959)

[Приложение № 1. Перечень законов о профилактике правонарушений, принятых в субъектах Российской Федерации 550](#_Toc119490960)

[Приложение № 2. АНКЕТА 558](#_Toc119490961)

[Приложение № 3. Результаты анкетирования 563](#_Toc119490962)

# Введение

Любому расширению возможностей и способностей правонарушителей совершать преступления государство должно противопоставить аналогичное расширение возможностей и способностей правоохранительных органов и уголовного правосудия.

Организация и правовое обеспечение деятельности по профилактике правонарушений в современных условиях должны в большей степени, чем прежде, учитывать экономическую, географическую, демографическую, социально-культурную, конфессиональную и иную неоднородность страны, ее федеративное устройство.

Социальная ценность (эффективность) профилактики правонарушений определяется тем, что она обеспечивает упреждение самой возможности совершения правонарушений либо прерывание противоправной деятельности на ее ранних стадиях, до достижения общественно опасного результата.

Хорошо известно, что такая отрасль научных знаний, как профилактика правонарушений, длительное время пребывала в состоянии рецессии. Научные исследования на этом направлении стали сворачиваться с конца 80-х годов прошлого столетия, сохраняясь лишь в мыслях и немногочисленных трудах самых преданных криминологии ученых-энтузиастов, надеявшихся на ее возрождение.

По мнению известного отечественного криминолога А.Н. Ларькова, высказанному на Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы детерминации современной преступности и её предупреждения» (г. Москва, Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 24 – 25 января 2017 г.), момент перелома наступил с принятием Федерального закона от  23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Этот важнейший нормативный правовой акт, возобновляющий развитие науки криминологии, проведение исследований в  области экономики, социальной сферы, политики, международно-хозяйственных связей и в других актуальных сферах жизни общества[[1]](#footnote-1).

Сразу сделаем оговорку о том, что теоретическая основа для исследования проблем профилактики правонарушений есть и она сформировалась при участии предшествующих поколений ученых-криминологов. Поэтому остаются актуальными теоретические подходы криминологов к определению *предупреждения преступности* как системы разноплановых мер по недопущению преступлений, осуществляемых различными субъектами (государственными и негосударственными, специализированными и неспециализированными) путем выявления и устранения (блокирования, нейтрализации) причин и условий преступлений (профилактики), предотвращения замышляемых и подготавливаемых преступлений, пресечения покушений на них, а также продолжаемой преступной деятельности[[2]](#footnote-2).

Однако представленная на суд читателя монография, с одной стороны, отражает результаты проведенных учеными Университета прокуратуры Российской Федерации исследований проблем профилактики правонарушений в новых социально-экономических и общественно-политических условиях, а с другой – посвящена теоретическим вопросам участия органов прокуратуры как субъекта системы профилактики правонарушений в осуществлении мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Конечной целью проведенного исследования является получение новых знаний о закономерностях осуществляемой органами прокуратуры деятельности по принятию профилактических мер, предусмотренных действующими в Российской Федерации законами, позволяющими более целенаправленно вести борьбу с преступностью с использованием не только правовых, но и экономических, культурно-воспитательных, социально-психологических, медицинских, технических, других средств и методов с наименьшими социальными, материальными и иными издержками[[3]](#footnote-3).

Вероятно, сейчас, когда мы являемся свидетелями и участниками происходящих в мире глобальных перемен, пришло и время продвижения в жизнь новаторских идей профилактических мероприятий, кардинально отличающихся от общепринятых подходов. Ведь именно такие идеи и взгляды заставляют переосмыслить многие процессы, происходящие в обществе, в том числе связанные с ростом агрессии и репрессивности сознания, внедрением антиобщественных стереотипов поведения, распространением аморального образа жизни, вседозволенности и насилия, ростом употребления алкоголя и наркотиков, и задуматься о разработке наиболее адекватных способов воздействия на причины и условия правонарушающего поведения, и в целом – определения критериев эффективности профилактики правонарушений.

# Глава 1. Профилактика правонарушений в механизме обеспечения законности в государстве

## § 1. Понятие профилактики правонарушений и ее значение в обеспечении законности

Юридическая дефиниция понятия «профилактика правонарушений» была закреплена 6 лет назад в Федеральном законе от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Он определяет данное понятие как *совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.* Данный юридический термин весьма лаконично передает понятие многогранной и масштабной по своей сути профилактики правонарушений, целевое предназначение которой – предотвратить нарушения прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства. Эта глобальная цель по сути продиктована самой Конституцией Российской Федерации, являющейся, как отмечает Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин, ключевым фактором обеспечения общественного согласия и социально-политической стабильности и реализующей социально-интегративную функцию[[4]](#footnote-4).

Доктрина неотчуждаемых прав человека и принцип правового равенства, лежащие в основе конституционных положений, обязывают государство в лице его уполномоченных органов обеспечить возможность реализации гарантированных прав и свобод человека и гражданина, принять всеобъемлющие меры по их защите. Социально справедливое правовое регулирование общественных отношений создает своего рода определенные границы, позволяющие удерживать общество от критичных вариантов и способов поведения, нарушающих эти права и свободы, а также интересы самого общества и государства. Конечно, это не является панацеей от различных вызовов и угроз безопасности, но для правового демократического государства имеет все-таки решающее значение. Вопрос обеспечения эффективного правового регулирования крайне актуален и для предохранения прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства от возможного причинения ущерба конституционно значимым ценностям. Это предохранение реализуется как правообеспечительными по своему характеру мерами, так и наказательными. Но даже возложение административной или уголовной ответственности по факту уже свершившегося правонарушения имеет своей целью предупреждение совершения новых правонарушений (ст. 3.1 КоАП РФ) и преступлений (ст. 43 УК РФ).

В определении сущности профилактики правонарушений, как бы это банально не звучало, следует вспомнить азы самого слова «профилактика». Его происхождение обычно связывают с греческим profilaktikos, который означает «предохранительный». В «Словаре русского языка» С.И. Ожегова профилактика определяется как «совокупность предупредительных мероприятий, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния, порядка». Раскрывая общий смысл профилактики, В.И. Загвязинский приводит несколько ее определений: «научно обоснованные и своевременно предпринимаемые действия, направленные на предотвращение возможных физических или социокультурных коллизий у отдельных индивидов групп риска, сохранение, поддержание и защита нормального уровня жизни и здоровья людей»; «комплекс мер социально-психологического, медицинского и педагогического характера, направленных на нейтрализацию воздействия отрицательных факторов социальной среды на личность, с целью предупреждения отклонений в ее поведении»[[5]](#footnote-5). В контексте всей социальной деятельности (практики) профилактика может рассматриваться как любая работа, направленная на ослабление существующей или предотвращение возможной проблемы, угрозы. Такой глубокий и объемный смысл профилактики позволяет довольно широкое использование этого понятия не только в сфере юридической науки и практики, но также в научной и практической областях медицины, педагогики и др.

Применительно же к юриспруденции профилактика, по понятным причинам, рассматривается в тесной связке с преступлениями и правонарушениями некриминального характера. Более того, профилактика относится к числу немногих фундаментальных криминологических понятий и направлений антикриминогенного воздействия на преступность. Аксиоматичность данного понятия обусловливает раскрытие его содержания всеми учебными пособиями по криминологии. Однако, следует сказать и о наличии некоторой рассогласованности в определении данного понятия. В криминологической науке, а следом и практике правоприменительных органов, используются разные термины, которые по своему сущностному содержанию характеризуют предупредительную деятельность. Это не только «профилактика» и «предупреждение», но и «превенция», «противодействие», «пресечение», «предотвращение». При этом И.А. Гельфанд и П.П. Михайленко, например, заявляли вообще об отсутствии необходимости поиска различий в их содержании, которое является единым, и в этом смысле указанные термины можно рассматривать как синонимы, выражающие «мысль о необходимости предпринять такие меры, которые предупреждали бы, а потом и совершенно исключили появление у отдельных лиц каких-либо проступков, наносящих вред обществу»[[6]](#footnote-6). Схожее мнение высказывается и другими учеными, утверждающими о возможности их взаимозаменяемости[[7]](#footnote-7). Но среди ученых есть также и сторонники иной точки зрения, основанной на необходимости проведения различия этих понятий. Пожалуй, основоположниками такого мнения являлись А.Ф. Зелинский и А.Г. Лекарь, которые имели многих последователей – известных ученых и представителей практики (А.И. Алексеев, С.И. Герасимов, Э.И. Петров, А.Я. Сухарев и др.). Согласно высказываемой и обоснованно доказываемой ими точке зрения, предупреждение преступности структурно включает в себя конкретную целенаправленную работу по предотвращению (недопущению, воспрепятствованию) замышляемых и подготавливаемых уголовных деяний, а также пресечению уже начатых преступлений. Самой значительной частью предупреждения преступности рассматривается профилактика. Она означает исключительно работу с причинами, обусловливающими совершение преступлений, и условиями, способствующими их совершению, и включает в себя их выявление и последующее устранение (организацию их устранения)[[8]](#footnote-8). Профилактика преступлений – самый ранний, первоначальный этап предупредительной работы. В.И. Задорожный доказывал, что профилактика, т.е. недопущение преступлений со стороны конкретной личности, реализуется в период, который отдален по времени от факта совершения преступления, больше, чем предотвращение, и тем более пресечение преступления. Соответственно, эффективная профилактика влечет отсутствие необходимости в предотвращении и пресечении преступлений[[9]](#footnote-9).

Вместе с тем, как точно отмечала видный ученый криминолог А.И. Долгова, «выделение стадий предотвращения, пресечения, профилактики весьма значимо применительно к предупреждению именно преступлений. Когда же речь идет в целом о преступности как о социальном явлении, распространено употребление в целом термина «предупреждение преступности» с выделением в последнем разных видов и этапов предупредительной деятельности»[[10]](#footnote-10). При этом предотвращение и пресечение, по мнению А.И. Долговой, являются как бы мостиком между профилактикой преступлений в указанном выше ее понимании и правоохранительной деятельностью.

Соответственно, применительно к иным правонарушениям некриминального характера определение профилактики «вобрало» в себя основные элементы профилактики криминологической. Это вполне объяснимо тем, что любое деяние всегда детерминировано определенными факторами, обстоятельствами, причинами, воздействие на которые логично и закономерно приводит к изменению состояния этого деяния, его качественных и количественных характеристик. В этой связи как обобщающее понятие можно привести определение, данное академиком В.Н. Кудрявцевым, который рассматривал профилактику правонарушений в качестве «социально–правовой деятельности государственных и негосударственных органов, организаций и учреждений, а также общественных объединений и отдельных граждан по выявлению, устранению либо нейтрализации причин и условий правонарушений и оказанию корректирующего воздействия на лиц, склонных к совершению правонарушений, в целях недопущения последних»[[11]](#footnote-11).

Как справедливо может заметить внимательный читатель, теоретические изыскания о профилактике правонарушений по большей части относятся к уголовно-правовым деяниям и базируются на разработанных в середине прошлого века научных трудах. В то время криминологическое направление имело особо широкое развитие, в том числе в изучении направлений воздействия на причины и условия преступности и ее отдельных видов. А.Х. Казарина обоснованно отмечает, что разработка причинного комплекса преступности является «достижением отечественной правовой науки»[[12]](#footnote-12). По своей сути преступность относится к вечным явлениям, сопровождающим общественное и государственное развитие. Это же можно сказать и об иных деяниях, не одобряемых обществом, но не возведенных в ранг уголовно-наказуемых. Их детерминанты также вечны и связаны с указанным развитием, а потому бессменны и их истоки, обусловленные недостатками (проблемами, противоречиями) в экономической, политической, социальной, нравственной, иных сферах. Именно поэтому сущностное содержание профилактики правонарушений очень стабильно. Но динамичны и современно ориентированы должны быть ее меры, субъекты, правовое регулирование, методическое обеспечение и иные структурные элементы, обеспечивающие возможность эффективного влияния на причины совершения правонарушений, способствующие им условия.

В этой связи особо хочется отметить основанные на классическом подходе, но новаторские по предложениям высказывания всемирно известного ученого – исследователя девиантного поведения профессора Я.И. Гилинского. Он рассматривает профилактику как *такое воздействие общества, институтов социального контроля, отдельных граждан на девиантогенные факторы, которое приводит к сокращению и (или) желательному изменению структуры девиантности и к несовершению потенциальных девиантных деяний*[[13]](#footnote-13). Применительно к раскрытию сущности профилактики правонарушений особого внимания и, пожалуй, в большей степени поддержки, чем отрицания заслуживает мнение Я.И. Гилинского о непреходящей природе преступности, некриминальной правонарушаемости, наркотизма, пьянства и многих иных социальных явлений, которые признаются общественным мнением нежелательными. Все они «были, есть и будут», выполняя определенные социальные функции. Противодействовать им, конечно, надо, но, по мнению ученого, выбор мер должен быть ориентирован на «внутреннее» содержание каждого явления. И этот подход должен быть реализован даже к преступлениям. В отношении особо общественно опасных видов преступлений (убийства), безусловно, Уголовным кодексом Российской Федерации установлены адекватные меры наказания, применение которых в том числе способствует достижению цели профилактики. Но, как отмечает Я.И. Гилинский, к профилактике явлений, которые не поощряются обществом, и не являются преступлением, должны использоваться меры профилактики: медицинские, психологические. Например, проституция относится к сфере экономических отношений. Каждый торгует тем, что имеет. Социальный вред от проституции в сексуальной сфере не более велик, чем от торгующих собой ученых, политиков, журналистов. Потребление наркотиков и алкоголя было, есть и будет всегда. В отношении к этим явлениям много условностей: потребление алкоголя легально (хотя вред обществу наносит неизмеримо больший), а потребление наркотиков нелегально и влечет административную ответственность (ст. 6.9 КоАП РФ). Запрет и уголовное преследование порождают наркомафию, международный наркобизнес. Это причиняет обществу неизмеримо больший вред, чем отдельно взятый несчастный потребитель наркотиков[[14]](#footnote-14).

Примечательно, что в оценке этих явлений фактически применяется широко используемый сейчас в государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле принцип «риск-ориентированного подхода». Применительно к указанному контролю (надзору) он представляет собой метод организации и осуществления контроля (надзора), при котором в предусмотренных законом случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю и профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности. Соответственно, в расчет принимаются оценка тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований, оценка вероятности их несоблюдения с разработкой индикаторов риска.

Вероятно, сейчас, когда мы являемся свидетелями и участниками происходящих в мире глобальных перемен, пришло и время продвижения в жизнь новаторских идей профилактических мероприятий, кардинально отличающихся от общепринятых подходов. Ведь именно такие идеи и взгляды заставляют переосмыслить многие процессы, происходящие в обществе, в том числе связанные с ростом агрессии и репрессивности сознания, и задуматься о разработке наиболее адекватных способов воздействия на причины и условия правонарушающего поведения, и в целом – определения критериев эффективности профилактики правонарушений.

Возвращаясь же непосредственно к приведенным научным мнениям, отражающим существующие взгляды на профилактику правонарушений, можно отметить следующее. Сохраняющееся до настоящего времени обилие терминов, означающих по своей сути одну и ту же деятельность по недопущению совершения правонарушений, можно объяснить широтой и масштабностью работы, допустимостью такого использования в научно-исследовательских целях и даже большим разнообразием русского языка. Однако, стоит задуматься над высказанным почти полвека назад Г.С. Саркисовым мнением о том, что «обилие терминов само по себе говорит о нечетких, а то и спорных представлениях относительно понятий, что, по-видимому, является следствием недостаточной разработки этой проблемы»[[15]](#footnote-15).

На практике и тем более на уровне нормативно-правового обеспечения данной работы такая ситуация, действительно, вряд ли допустима. В связи с этим, обращаясь вновь к законодательному определению профилактики правонарушений укажем, что при всех недостатках Федерального закона № 182-ФЗ его принятие и введение в оборот понятия «профилактика правонарушений» в качестве юридической дефиниции, безусловно, надо рассматривать как поступательное движение в обеспечении гарантированной Конституцией Российской Федерации защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства. Однако, если законодателем избран вариант определения понятия (термина) непосредственно в тексте нормативного правового акта, то закономерно можно предположить, что такой способ призван устранить неверную или неоднозначную интерпретацию данного понятия (термина) применительно к целям и предмету закона, сфере общественных отношений, регулируемой данным законом. Конечно, это не исключает существование различных, по больше части научно-теоретических трактовок этого же понятия (термина), но, без сомнений, только вне практики исполнения данного закона. Ведь именно благодаря официальному определению разграничиваются близкие по смыслу понятия, правовое и неправовое значения термина и, что крайне важно, утверждается истинность и обязательность такого легитимного термина. При этом в идеальном правовом воплощении дефиниция должна заключать в себе минимальный состав юридических фактов, необходимый для возникновения, изменения или прекращения правоотношений[[16]](#footnote-16).

Какова же ситуация с понятием «профилактика правонарушений»? Его законодательное определение отражает основную суть научных мнений и практики реагирования на нарушения закона посредством воздействия на их корень (исток, первоначало) – причины, а также способствующие их совершению условия. При этом выбрано такое законодательное решение изложения дефиниции, когда есть взаимосвязь определяемого понятия с иными понятиями, которые используются в Федеральном законе № 182-ФЗ. В частности, речь идет об определении правонарушения и антиобщественного поведения. Правонарушение – это преступление или административное правонарушение, представляющие собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность. В свою очередь, понятие преступления определяется уголовным законом. В ст. 14 УК РФ под преступлением понимается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное уголовным законом под угрозой наказания. Соответственно, понятие административного правонарушения содержится в КоАП РФ (ст. 2.1) и раскрывается как противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность. Определение антиобщественного поведения дается законодателем через понятие юридической ответственности. Это не влекущие за собой административную или уголовную ответственность действия физического лица, нарушающие общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц.

Суммируя в итоге эти определения, можно сделать вывод о том, что законодательное понятие профилактики правонарушений закрепляется как совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению виновным общественно опасного деяния, запрещенного уголовным законом под угрозой наказания, и (или) противоправного, виновного действия (бездействия), за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность, оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения уголовных или административно наказуемых деяний, а также нарушения общепринятых норм поведения и морали, прав и законных интересов других лиц. Как видно, это определение не очень соответствует приведенному выше классическому правилу минимализма состава юридических фактов, которые необходимы для возникновения, изменения или прекращения правоотношений. Кроме того, для юридической дефиниции оно содержит слова, значение которых может слишком широко трактоваться. Например, если с правами и интересами еще можно найти более или менее объективные критерии, то относительно формулировки норм поведения и морали остается рассчитывать, наверное, исключительно на адекватность правоприменителя. Бесспорно, Федеральный закон № 182-ФЗ, содержащий эти определения, является рамочным. Однако даже такая форма законодательного акта должна содержать четкие, однозначно трактуемые дефиниции и правила. Об этом еще будет неоднократно говориться и доказываться в монографическом исследовании.

Резюмируя сказанное, можно с полной уверенностью констатировать, что научно-теоретический взгляд на профилактику правонарушений определяет ее значение сугубо с точки зрения анализа возможности предотвратить нарушения закона и обеспечить соблюдение прав и свобод человека и гражданина, защищенность общества и государства. Таким образом, реальная значимость профилактики правонарушений определяется исключительно ее практической реализацией, требующей своевременных и постоянных финансовых затрат, при том, что результаты профилактической работы в основном всегда отдалены во времени. Этот дуализм оказывает существенное влияние на организацию, планирование и последующее осуществление профилактических мероприятий. В том числе и по этой причине место профилактики правонарушений в государственной политике страны сильно варьировалось на разных исторических этапах: от безусловного признания ее важности и незаменимости в деле борьбы с преступностью до полной ликвидации, произошедшей в конце XX века при смене политического курса[[17]](#footnote-17).

Сейчас ее высокое значение на практике отражается стратегическими документами, содержащими задачи государственной политики Российской Федерации в разных сферах правоотношений. Стратегией национальной безопасности Российской Федерации (далее – Стратегия национальной безопасности), утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400, закреплена важность развития единой государственной системы профилактики правонарушений для обеспечения государственной и общественной безопасности, имеющих жизненно важное значение. Развитие этой системы образует единую задачу государственной политики наравне со снижением уровня криминализации общественных отношений. В этой связи следует отметить, что в целях укрепления безопасности, в том числе международной, выработки механизмов взаимодействия и согласования интересов разных центров развития, определения общих подходов и правил поведения, ориентированных на снижение глобальной напряженности, необходимо равноправное многостороннее сотрудничество, укрепление и развитие универсальных международных институтов, реализующих антикриминогенные и иные профилактические меры.

Закрепленные в Стратегии национальной безопасности положения о необходимости сближения позиций всех стран и реализации общей ответственности за будущее мира обладают непреходящей значимостью в совместном решении глобальных проблем профилактики организованной транснациональной преступности, сбережении морального и физического здоровья человечества, являющихся по большому счету гарантией социально полезного правового бытия. Профилактика правонарушений с учетом долгосрочных тенденций развития страны в концептуальном плане должна быть ориентирована на определенные Президентом Российской Федерации национальные интересы. Их составляют очень разноплановые по своему внутреннему содержанию направления, но в своем системном единстве они призваны обеспечить защищенное состояние жизнедеятельности.

В числе национальных интересов выделяются: сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан; защита конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, укрепление обороны страны; поддержание гражданского мира и согласия в стране, укрепление законности, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности от противоправных посягательств, развитие механизмов взаимодействия государства и гражданского общества; развитие безопасного информационного пространства, защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия; устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе; охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата; укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия народа России; поддержание стратегической стабильности, укрепление мира и безопасности, правовых основ международных отношений.

Обеспечение общественной безопасности, являющееся глобальным целевым ориентиром всей профилактики правонарушений и одной из задач выполнения национальных приоритетов, стоит в едином ряду со сбережением народа России и развитием человеческого потенциала, государственной, информационной, экономической и экологической безопасностью. Сегодняшние условия правового развития диктуют необходимость реализации мер по усилению гарантированности безопасности личности и прав собственности, повышению эффективности деятельности в сфере профилактики правонарушений, виктимологической защиты прав и свобод человека и гражданина.

Как отмечается в Стратегии национальной безопасности, несмотря на принимаемые меры, в Российской Федерации остается высоким уровень преступности в отдельных сферах. Совершается большое количество преступлений против собственности, в сфере использования водных биологических и лесных ресурсов, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, а также в кредитно-финансовой сфере. Растет число преступлений, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий. Дестабилизирующее влияние на общественно-политическую обстановку оказывают экстремистские проявления. Деструктивные силы за рубежом и внутри страны предпринимают попытки использования объективных социально-экономических трудностей в Российской Федерации в целях стимулирования негативных социальных процессов, обострения межнациональных и межконфессиональных конфликтов, манипулирования в информационной сфере. Не ослабевает активность разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, осуществляемой в том числе с использованием подконтрольных им российских общественных объединений и отдельных лиц. Международные террористические и экстремистские организации стремятся усилить пропагандистскую работу и работу по вербовке российских граждан, созданию на территории России своих законспирированных ячеек, вовлечению в противоправную деятельность российской молодежи. Для распространения недостоверной информации, организации незаконных публичных акций широко используются возможности глобальных интернет-компаний.

На фоне социально-экономических проблем растет потребность общества в обеспечении социальной справедливости, усилении борьбы с коррупцией и нецелевым использованием бюджетных средств и государственного имущества, в проведении не подверженной влиянию групповых и родственных интересов кадровой политики в органах публичной власти и организациях с государственным участием. При этом совершенствование единой государственной системы профилактики правонарушений, о которой в течение последних лет постоянно говорится на самом высоком государственном уровне, необходимо проводить в рамках системной работы по обеспечению реализации принципа неотвратимости наказания за совершение преступления, а также формированию в обществе атмосферы нетерпимости к противоправной деятельности. Участие в этой работе могут и должны принимать не только органы публичной власти, но и институты гражданского общества.

Сущностное содержание профилактики преступности и некриминальной правонарушаемости демонстрирует их тесную связь и взаимообусловленность со стратегическими целями и задачами обеспечения государственной и общественной безопасности, которые определяются как защита основных прав и свобод человека и гражданина, укрепление социальной стабильности в обществе, совершенствование механизмов взаимодействия государства и гражданского общества, укрепление законности и правопорядка, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности, традиционных российских духовно-нравственных ценностей от противоправных посягательств.

В связи с этим в разработке адекватных ситуации средств правового обеспечения системы профилактики правонарушений, а также механизмов их эффективной реализации должны в качестве целевых ориентиров учитываться определяемые для обеспечения общественной безопасности задачи по:

заблаговременному недопущению вмешательства во внутренние дела Российской Федерации, пресечению разведывательной и иной деятельности специальных служб, организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, наносящей ущерб национальным интересам Российской Федерации, других преступных посягательств на основы конституционного строя Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина, в том числе путем инспирирования «цветных революций»;

обеспечению безопасности проводимых на территории Российской Федерации общественно-политических и иных мероприятий;

обеспечению защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, охраны территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также модернизации пограничной инфраструктуры, совершенствованию механизмов пограничного, таможенного и иных видов контроля;

повышению доверия граждан к правоохранительной и судебной системам Российской Федерации, совершенствованию системы общественного контроля, механизмов участия граждан и организаций в обеспечении государственной и общественной безопасности;

развитию институтов гражданского общества, поддержке общественно значимых инициатив, развитию взаимодействия институтов гражданского общества и населения с органами публичной власти в решении вопросов, которые могут вызвать рост социальной напряженности;

повышению уровня антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, объектов жизнеобеспечения населения, организаций оборонно-промышленного, атомного энергопромышленного, ядерного оружейного, химического, топливно-энергетического комплексов страны, объектов транспортной инфраструктуры, других критически важных и потенциально опасных объектов;

предупреждению и пресечению террористической и экстремистской деятельности организаций и физических лиц, попыток совершения актов ядерного, химического и биологического терроризма;

предупреждению проявлений радикализма, профилактике экстремистских и иных преступных проявлений, прежде всего среди несовершеннолетних и молодежи; снижению уровня преступности в экономической сфере, в том числе в кредитно-финансовой, а также в сферах жилищно-коммунального хозяйства, использования земельных, лесных, водных и водных биологических ресурсов;

предупреждению и пресечению правонарушений и преступлений, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий, в том числе легализации преступных доходов, финансирования терроризма, организации незаконного распространения наркотических средств и психотропных веществ, а также использования в противоправных целях цифровых валют;

реализации принципа неотвратимости наказания за совершение преступления; предупреждению и пресечению преступлений коррупционной направленности, нецелевого использования и хищения бюджетных средств в органах публичной власти и организациях с государственным участием, в том числе при реализации национальных проектов (программ) и выполнении государственного оборонного заказа, а также возмещению ущерба, причиненного такими преступлениями, и повышению уровня ответственности за их совершение;

совершенствованию института ответственности должностных лиц за действия (бездействие), повлекшие за собой неэффективное использование бюджетных средств и недостижение общественно значимых результатов национального развития;

выявлению и пресечению преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, а также наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

противодействию незаконной миграции, усилению контроля за миграционными потоками, социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов; предупреждению и нейтрализации социальных, межконфессиональных и межнациональных конфликтов, сепаратистских проявлений, предупреждению распространения религиозного радикализма, деструктивных религиозных течений, формирования этнических и религиозных анклавов, социальной и этнокультурной изолированности отдельных групп граждан;

комплексному развитию правоохранительных органов, специальных служб, подразделений пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований в соответствии с решаемыми ими задачами, повышению уровня их технической оснащенности, совершенствованию системы профессиональной подготовки специалистов в области обеспечения государственной и общественной безопасности.

Логично и обоснованно, что осуществление деятельности по профилактике отдельных видов преступлений и правонарушений рассматривается в качестве специальных целевых задач и (или) направлений государственной политики противодействия различным криминальным и социально негативным явлениям и процессам. Например, важнейшая роль отведена профилактической работе в ходе реализации государственной антинаркотической политики. Она определяет в числе подлежащих решению стратегических задач совершенствование противодействия организованной преступности, связанной с незаконным оборотом наркотиков, противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных в результате незаконного оборота наркотиков. При этом одним из направлений антинаркотической политики государства является сокращение количества преступлений и правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков. Понятно, что применительно к рассматриваемой сфере профилактические меры и мероприятия имеют первостепенную важность.

В качестве таких мер Стратегией государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 23.11.2020 № 733, предусмотрено:

проведение согласованных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий по выявлению и ликвидации каналов международного наркотрафика;

совершенствование методов выявления, предупреждения и пресечения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, совершаемых организованными группами и преступными сообществами (преступными организациями);

развитие механизмов предупреждения участия граждан в деятельности организованных групп и преступных сообществ (преступных организаций), связанной с незаконным оборотом наркотиков;

развитие механизмов выявления и пресечения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков и совершаемых с использованием современных информационных технологий, в том числе организованными группами и преступными сообществами (преступными организациями);

противодействие легализации доходов, полученных в результате незаконного оборота наркотиков, в том числе совершенствование системы выявления финансовых операций в этой области, установление членов организованных групп и преступных сообществ (преступных организаций), действующих в финансовой сфере, а также субъектов экономической деятельности, используемых для легализации этих доходов;

укрепление взаимодействия между правоохранительными органами, Федеральной службой по финансовому мониторингу и негосударственными организациями в целях дальнейшего совершенствования тактических приемов разрушения экономических связей наркопреступности;

совершенствование мер, направленных на пресечение использования электронных платежных инструментов при совершении преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, включая введение внесудебного механизма блокировки банковских счетов (вкладов) и электронных средств платежа по инициативе субъектов оперативно-разыскной деятельности на срок до 30 суток для физических и (или) юридических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности или достаточные основания подозревать их в причастности к незаконному обороту наркотиков (в том числе в целях финансирования терроризма);

усиление контроля за осуществлением финансовых операций по внесению денежных средств на банковские счета и электронные средства платежа, а также установление административной ответственности для лиц, передающих выпущенные (эмитированные) на их имя финансовые инструменты третьим лицам, в случае установления фактов использования таких инструментов в преступной деятельности, в том числе связанной с незаконным оборотом наркотиков.

Разработка и осуществление комплекса мер по повышению эффективности профилактики, выявления и пресечения преступлений и административных правонарушений экстремистской направленности, создание единой государственной системы мониторинга в сфере противодействия экстремизму определены в качестве задач государственной политики в сфере противодействия экстремизму[[18]](#footnote-18). Соответственно, формирование системы профилактики экстремизма и терроризма, предупреждения межнациональных (межэтнических) конфликтов, профилактика нарушений миграционного законодательства имеют своим предназначением защиту основ конституционного строя Российской Федерации, государственной и общественной безопасности, прав и свобод граждан от экстремистских угроз. Или, например, профилактика терроризма рассматривается как одно из направлений противодействия ему[[19]](#footnote-19).

В стратегических документах закрепляется также концептуальное признание необходимости эффективного развития системы профилактики преступности, связанной с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, коррупцией, финансированием терроризма[[20]](#footnote-20).

Профилактика правонарушений посредством совершенствования профилактического учета определенной категории лиц признается одним из способов обеспечения безопасности деятельности уголовно-исполнительной системы и ее объектов[[21]](#footnote-21). Приведенные положения подчеркивают высокую значимость профилактики правонарушений в обеспечении законности и ее ведущую роль в государственной политике страны, реализуемой в целях достижения защищенности гарантированных Конституцией Российской Федерацией прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства.

Фундаментальным началом профилактики правонарушений является законность. Для правового государства это означает не всякую законность и закон, а только (исключительно и безусловно) правовую законность и правовой закон «в их противоположности и противостоянии к антиправовому (правонарушающему, произвольному) закону и соответствующей законности»[[22]](#footnote-22). Правовое регулирование деятельности по профилактике правонарушений призвано обеспечить действенность и эффективность социальной безопасности, уверенность в благополучии и устойчивом развитии.

## § 2. Правовое регулирование профилактики правонарушений

Основополагающее значение в правовом регулировании профилактики правонарушений имеет Конституция Российской Федерации, которая обладает высшей юридической силой, прямым действием и применяется на всей территории нашей страны без каких-либо ограничений. Она провозглашает в качестве главной ценности человека, его права и свободы. Соответственно этому положению, государственная политика направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами, которые являются непосредственно действующими, неотчуждаемыми и принадлежат каждому от рождения.

В контексте профилактики правонарушений конституционное признание, гарантированность и защита прав и свобод человека и гражданина означает обязанность государства обеспечить такие условия, при которых реализация гражданами прав и свобод будет безопасной и максимально защищенной от возможных нарушений. Ключевое значение в этом имеет правовое регулирование общественных отношений, связанных с организацией и непосредственным осуществлением профилактики правонарушений. Нормы права, являясь составной частью обширной структуры социальных регуляторов, обладают системностью, общеобязательностью, формальной определенностью и связью с государством. Поэтому в ряду иных социальных регуляторов профилактики правонарушений именно правовые нормы являются наиболее эффективными и востребованными. Формой их внешнего выражения выступают федеральные конституционные законы, федеральные законы, принятые в соответствии с ними нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, касающиеся профилактики правонарушений.

Базовым документом в системе правового регулирования профилактики правонарушений является Федеральный закон № 182-ФЗ. Его положения раскрывают основные понятия и определяют общие ориентиры профилактической работы, осуществляемой на основании правовых принципов приоритета прав и законных интересов человека и гражданина, законности, системности и единства подходов, открытости, непрерывности, последовательности, своевременности, объективности, достаточности, научной обоснованности, компетентности[[23]](#footnote-23). Осуществление профилактики правонарушений закон связывает с возникновением социальных, экономических, правовых и иных причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

В развитие конституционных положений о защите прав и свобод человека и гражданина Федеральный закон № 182-ФЗ определяет следующие направления профилактической работы:

1) защита личности, общества и государства от противоправных посягательств;

2) предупреждение правонарушений;

3) развитие системы профилактического учета лиц, склонных к совершению правонарушений;

4) охрана общественного порядка, в том числе при проведении спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий;

5) обеспечение общественной безопасности, в том числе безопасности дорожного движения и транспортной безопасности;

6) Противодействие незаконной миграции;

7) Предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних;

8) Противодействие терроризму и экстремистской деятельности, защита потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей;

9) Противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

10) Обеспечение защиты и охраны частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;

11) Обеспечение экономической безопасности;

12) Противодействие коррупции, выявление и устранение причин и условий ее возникновения;

13) Обеспечение экологической безопасности, охрана окружающей среды;

14) Обеспечение пожарной безопасности;

15) Предупреждение, ликвидация и (или) минимизация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

16) Повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан.

Их реализация осуществляется посредством законодательно установленных процедур (способов, средств), которые достаточно разноплановы. Например, закон относит к ним деятельность, связанную с выявлением криминогенных факторов социального характера, причин и условий, способствующих антиобщественному поведению и совершению правонарушений; выявлением лиц, склонных к совершению правонарушений, а также лиц, пострадавших от правонарушений или подверженных риску стать таковыми, лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе страдающих наркоманией и алкоголизмом, лиц без определенного места жительства. В числе рассматриваемых процедур предусмотрено также применение специальных мер профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-разыскного характера; проведение мониторинга; совершенствование механизмов взаимодействия субъектов профилактики правонарушений с лицами, участвующими в ней. Помимо этого, Федеральный закон № 182-ФЗ содержит и иные меры, перечень которых не является исчерпывающим, но обязательно должен быть указан в федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации или муниципальных правовых актах. Такая широта правового регулирования профилактики правонарушений связана с тем, что их детерминанты, с возникновением которых закон связывает осуществление профилактических мероприятий, лежат в различных областях общественных отношений, государственной и общественной жизни. На сегодняшний день правовому регулированию профилактики правонарушений в отдельных сферах общественных отношений посвящено более десятка федеральных законодательных актов. Поскольку выделить их приоритетность нельзя, рассмотрим их в хронологическом порядке.

Почти 25 лет действует Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», закрепляющий правовые основы государственной политики в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (далее – наркотиков) – одному из указанных в рамочном законе направлений профилактики правонарушений. Законодатель связывает ее осуществление со строгим контролем за оборотом наркотиков, ранним выявлением их незаконного потребления, сокращением количества правонарушений в рассматриваемой сфере. Реализация государственной политики по противодействию незаконному обороту наркотиков осуществляется посредством закрепления государственной монополии на основные виды деятельности, связанной с их оборотом и лицензирования всех ее видов; координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления; установления приоритетности мер по профилактике правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, особенно среди детей и молодежи; стимулирования антинаркотической пропаганды и др. Правовое регулирование противодействия незаконному обороту наркотиков реализуется федеральными органами государственной власти в пределах предоставленной компетенции. Негосударственные организации и объединения не вправе проводить регулирование деятельности в указанной области.

Организация противодействия незаконному обороту наркотиков осуществляется на основе соответствующих федеральных целевых программ, а также целевых программ субъектов Российской Федерации, финансирование которых должно достигаться за счет средств федерального бюджета и других источников финансирования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Правовое регулирование противодействия незаконному обороту наркотиков связано с установлением законодательного запрета на их пропаганду. Речь идет о недопущении распространения сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотиков, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений, а также производства и распространения содержащих эти сведения книжной продукции, продукции средств массовой информации, включая распространение посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей.

Осуществление правового регулирования в сфере антинаркотической профилактики связано также с правовым обеспечением административного надзора за лицами, совершившими преступления в сфере незаконного оборота наркотиков (ст. 50 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах»).

Еще одним специальным профилактическим законодательным актом с более чем двадцатилетней историей является Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». В качестве задач профилактической деятельности законодателем определены: предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому; обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних; социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении; выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям. Решение данных задач осуществляется органами и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В данной деятельности в пределах предоставленной компетенции участвуют также Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченные по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, другие органы, учреждения и организации.

В ходе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних уполномоченные органы обязаны обеспечивать соблюдение прав и законных интересов несовершеннолетних, осуществлять их защиту от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявлять несовершеннолетних и семьи, находящиеся в социально опасном положении. Гарантией выполнения этих обязанностей можно рассматривать предусмотренный законом ведомственный контроль за деятельностью органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, осуществляемый вышестоящими органами и их должностными лицами, и контроль со стороны федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Действенной гарантией выступает также прокурорский надзор за исполнением законов органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Он осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и нижестоящими прокурорами в соответствии с Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 2202-I). Кроме того, законодательством установлена возможность реализации общественного контроля за обеспечением прав несовершеннолетних, находящихся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, относящихся к местам принудительного содержания, что также должно способствовать защите прав и свобод несовершеннолетних в ходе осуществляемой в отношении них профилактической работы.

Обеспечению предупреждения правонарушений, защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства, экономической и антитеррористической безопасности способствует законодательная регламентация общественных отношений в сфере профилактики нарушений правил операций с денежными средствами или иным имуществом. В целях воспрепятствования деятельности по приданию правомерного вида владению, пользованию или распоряжению денежными средствами или иным имуществом, полученными в результате совершения преступления, а также по финансовому обеспечению организации, подготовки и (или) совершения террористических преступлений в Российской Федерации давно и успешно применяется Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

На данном профилактическом направлении в основном реализуются различные контрольные меры за деятельностью участников финансового рынка, а также в отношении определенных операций с денежными средствами или иным имуществом. В случае получения достаточных сведений, свидетельствующих о том, что операция, сделка связаны с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или с финансированием терроризма, или с иным уголовно наказуемым деянием, соответствующая информация и материалы в соответствии со ст. 8 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» направляются в правоохранительные органы, исходя из их компетенции, установленной Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», или в налоговые органы. При этом в целях профилактики правонарушений издается постановление о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом, а по решению суда операции по банковским счетам (вкладам), а также другие операции с денежными средствами или иным имуществом организаций или лиц, в отношении которых имеются полученные в установленном законом порядке сведения об их причастности к экстремистской деятельности, терроризму или распространению оружия массового уничтожения, либо юридических лиц, прямо или косвенно находящихся в собственности или под контролем таких организации или лица, либо физических или юридических лиц, действующих от имени или по указанию таких организации или лица, приостанавливаются до отмены такого решения в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Важное значение в правовом обеспечении противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма имеет предусмотренная законом возможность заключения уполномоченным в рассматриваемой сфере федеральным органом исполнительной власти отдельных соглашений с контрольными (надзорными) органами, адвокатскими и нотариальными палатами субъектов Российской Федерации, саморегулируемыми организациями аудиторов о представлении информации, необходимой для осуществления контроля (надзора) в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения.

Вопросы профилактики нарушений прав, свобод и законных интересов человека по признакам социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии, а также деятельности, направленной на насильственное изменение основ конституционного строя и (или) нарушение территориальной целостности Российской Федерации, связанной с публичным оправданием терроризма, возбуждением социальной, расовой, национальной или религиозной розни, воспрепятствованием законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, регулируются Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности». Принятие профилактических мер по предупреждению экстремистской деятельности, в том числе выявлению и последующему устранению причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности, является одним из законодательно закрепленных направлений противодействия экстремизму. При этом законодатель устанавливает безусловный запрет создания и деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, цели или действия которых направлены на осуществление экстремистской деятельности, а также использования сетей связи общего пользования для осуществления экстремистской деятельности. Профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские меры должны осуществлять в приоритетном порядке в ходе реализации соответствующей компетенции федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Законодательное регулирование профилактики экстремистской деятельности связано с правовым обеспечением средств и методов этой работы. К их числу следует отнести предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности и предупреждения о недопустимости распространения экстремистских материалов через средство массовой информации и осуществления им экстремистской деятельности – ст. 6–8 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности».

Правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма содержатся в Федеральном законе «О противодействии терроризму». Это один из немногих федеральных законов, определяющих само понятие профилактики, которая рассматривается как выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих совершению террористических актов. При этом в противодействии терроризму абсолютный приоритет имеют меры его предупреждения, что находит свое законодательное закрепление в виде принципов осуществления данной деятельности. Применительно к правовому регулированию профилактики терроризма следует указать также, что названный Федеральный закон регулирует некоторые вопросы координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере профилактики терроризма, а также их компетенцию в этой области.

Правовое регулирование профилактики коррупционных правонарушений осуществляется отдельными нормами Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», устанавливающего основные принципы, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Предусмотренные законом основные меры профилактики данного негативного явления довольно разноплановы и включают:

– формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

– антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов;

– рассмотрение в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, не реже одного раза в квартал вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений;

– предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами; установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности за непредставление им сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

– внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;

– развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Важное значение в правовом регулировании профилактики правонарушений имеет также Федеральный закон от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». Он регламентирует правила осуществления наблюдения за соблюдением определенной категорией лиц, освобожденных из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений, а также за выполнением ими предусмотренных законом обязанностей. В целях предупреждения совершения преступлений и других правонарушений закон устанавливает для поднадзорных лиц обязанности в виде: прибытия в определенный администрацией исправительного учреждения срок к месту жительства или пребывания после освобождения из мест лишения свободы; явки для постановки на учет в орган внутренних дел; уведомления органа внутренних дел о перемене места жительства, пребывания или фактического нахождения, о трудоустройстве, перемене места работы или об увольнении с работы и др.

В системе правового обеспечения профилактики правонарушений следует выделить федеральные законодательные акты, отдельные нормы которых также посвящены профилактическому воздействию на детерминационный комплекс правонарушаемости. К их числу относятся федеральные законы:

– от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», направленный на обеспечение устойчивого использования на территории Российской Федерации информации и информационно-телекоммуникационных технологий, а также воспрепятствование их опасному применению, в том числе для оскорбления человеческого достоинства и общественной нравственности, демонстрации явного неуважения к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации;

– от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», которые регулируют деятельность контрольных (надзорных) органов по профилактике нарушений обязательных требований, оценке соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявлению их нарушений, принятию мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений;

– от 27.07.2010 № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», регламентирующий деятельность по предотвращению, выявлению и пресечению злоупотреблений на организованных торгах;

– от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации», определяющий базовые понятия, принципы, направления обеспечения безопасности и предупреждения нарушений информационных систем, информационно-телекоммуникационных сетей, автоматизированных систем управления;

– от 27.06.2018 № 167-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия хищению денежных средств», устанавливающий специальные правила безопасного перевода денежных средств.

Анализируя вопросы правового регулирования профилактики правонарушений, следует также сказать о формах профилактического воздействия. Они установлены рамочным Федеральным законом № 182-ФЗ.

Первой из них указано правовое просвещение и правовое информирование. Это обширная и многоаспектная работа, заключающаяся в доведении до сведения граждан и организаций информации, направленной на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств. Ее компетентны проводить все субъекты профилактики правонарушений, а также участвующие в ней лица. В качестве возможных к реализации мер законодатель указывает меры образовательного, воспитательного, информационного, организационного, методического характера.

Еще одной формой профилактического воздействия является профилактическая беседа, состоящая в разъяснении лицу, в отношении которого применяется индивидуальная профилактика правонарушений, его моральной и правовой ответственности перед обществом, государством, социальных и правовых последствий продолжения антиобщественного поведения. Порядок ее проведения должен быть регламентирован нормативными правовыми актами органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, должностные лица которых полномочны на проведение профилактической беседы.

В качестве формы профилактического воздействия предусмотрено также официальное предостережение (предостережение) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения. Оно объявляется лицу, в отношении которого применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, при отсутствии оснований для привлечения его к уголовной или административной ответственности и содержит обязательное для исполнения требование о недопустимости таких действий либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения. В случае же неисполнения требования, изложенного в названном предостережении, лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Применение названной формы профилактического воздействия регулируется ведомственными документами субъектов профилактики правонарушений. К ним относится, например, приказ МВД России от 04.03.2020 № 119 «О некоторых вопросах объявления органами внутренних дел Российской Федерации официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения», устанавливающего порядок объявления предостережения, его форму, а также перечень категорий уполномоченных должностных лиц. Аналогичный документ принят и действует в уголовно-исполнительной системе – приказ ФСИН России от 03.12.2021 № 1106 «О некоторых вопросах объявления органами и учреждениями уголовно-исполнительной системы официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений и административных правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения».

При выявлении причин и условий, способствующих совершению правонарушения, органы прокуратуры Российской Федерации, следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, органы внутренних дел, органы федеральной службы безопасности, органы уголовно-исполнительной системы и иные государственные органы, в лице своих уполномоченных должностных лиц, вносят в соответствующие орган или организацию независимо от форм собственности либо общественное объединение обязательное для исполнения представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения. Адресат этого документа должен рассмотреть его в месячный срок и сообщить в письменной форме органу, внесшему представление, о принятых мерах. Указанное представление является еще одной предусмотренной законом формой профилактического воздействия. Порядок его внесения и перечни категорий уполномоченных должностных лиц устанавливаются нормативными правовыми актами.

Дополнительный нормативно-правовой порядок регламентации предусмотрен и для еще одной формы профилактического воздействия – профилактического надзора. Он представляет собой наблюдение за поведением лица, состоящего на профилактическом учете, и соблюдением им установленных законом ограничений. Его вправе осуществлять должностные лица указанных выше органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации.

В целях информационного обеспечения деятельности субъектов профилактики правонарушений реализуется профилактический учет, выражающийся в сборе, регистрации, обработке, хранении и предоставлении информации, в том числе с использованием автоматизированных информационных систем. Обмен информацией осуществляется также с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия посредством межведомственных запросов. Указанный профилактический учет осуществляется в пределах, предоставленных законом субъектам профилактики правонарушений полномочий, в соответствии с порядком и требованиями, установленными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Выполнение требования обеспечения конфиденциальности персональных данных о лице, состоящем на профилактическом учете, является обязательным к выполнению субъектами, ведущими названный учет.

Федеральный закон № 182-ФЗ устанавливает, что в отношении безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних; лиц, отбывающих уголовное наказание, не связанное с лишением свободы; лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством; несовершеннолетних, подвергнутых принудительным мерам воспитательного воздействия; лиц без определенного места жительства; других установленных законом категорий лиц, проводится комплекс мероприятий по оказанию им содействия в реализации конституционных прав и свобод, помощи в трудовом и бытовом устройстве. Это меры социальной адаптации, представляющие собой еще одну форму профилактического воздействия. Они осуществляются посредством предоставления социальных услуг в организациях социального обслуживания, государственной социальной помощи на основании социального контракта, привлечения общественных объединений к оказанию содействия указанным лицам, а также стимулирования деятельности организаций, предоставляющих рабочие места таким лицам.

В целях реинтеграции в общество лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера, реализуется профилактическое воздействие в форме ресоциализации. Федеральный закон № 182-ФЗ устанавливает очень общее определение названной формы как комплекса мер социально-экономического, педагогического, правового характера. Эти меры вправе реализовывать не только субъекты профилактики правонарушений, но и лица, участвующие в ней.

В отношении лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе потребляющих наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях, осуществляется такая форма профилактического воздействия, как социальная реабилитация. Она направлена на восстановление утраченных социальных связей и функций указанными лицами и осуществляется посредством оказания психологической помощи, содействия в восстановлении утраченных документов, социально-полезных связей, а также разъяснения порядка оказания социальной, профессиональной и правовой помощи.

Также на оказание правовой, социальной, психологической, медицинской помощи направлена профилактическая работа, проводимая с лицами, пострадавшими от правонарушений или подверженными риску стать таковыми.

Вместе с тем при всей разнице форм и направлений профилактики правонарушений их организация должна соответствовать определенным правилам. Федеральный закон № 182-ФЗ закрепляет принцип программного подхода в организации профилактических мероприятий. Это значит, что функционирование системы профилактики правонарушений осуществляется на основе государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений. В связи с этим в организации работы по профилактике правонарушений следует руководствоваться правилами, установленными Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В целях соблюдения единства и целостности программных профилактических мероприятий в ходе их организации и планирования закон диктует необходимость соблюдения единого порядка проведения стратегического планирования. Осуществление программирования профилактических мероприятий конкретным субъектом профилактики происходит в таких пределах полномочий, в рамках которых каждый субъект самостоятельно вправе определить цели и задачи, а также пути достижения этих целей и решения этих профилактических задач. Это так называемое правило разграничения полномочий, коррелирующее с принципом компетентности осуществления профилактики правонарушений. Разработка программных документов в сфере профилактики правонарушений должна соответствовать правовому принципу преемственности означающему, необходимость учета результатов реализации ранее принятых программных документов в сфере профилактики правонарушений и соблюдение последовательности планируемых к выполнению мероприятий. Данный принцип логично продолжается в правиле сбалансированности, то есть согласованности документов планирования и программирования профилактики правонарушений по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации.

Закон закрепляет, что выбор способов и методов достижения целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации должен основываться на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов в соответствии с документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках планирования и программирования. Указанное правило результативности и эффективности стратегического планирования связано также с установленным законом требованием формирования отчетности о реализации запланированных мероприятий. Кроме того, в правовом регулировании организации профилактики правонарушений и разработке правовых механизмов ее реализации важнейшим принципом является ответственность участников за своевременность и качество разработки и корректировки программных и плановых документов в сфере профилактики правонарушений, осуществления мероприятий по достижению намеченных целей профилактики правонарушений и за результативность и эффективность решения запланированных задач в пределах предоставленной законом компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации. Данное правило коррелирует с принципом реалистичности, следование которому предполагает, что определение целей и задач профилактических мероприятий должно осуществляться, исходя из наличия возможности их достижения в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков. Соответственно, при разработке и утверждении государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения планируемых мероприятий. При этом закон определяет необходимость обеспечения возможности оценить достижение профилактических целей с использованием количественных и (или) качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки. Такая измеряемость результатов возможна при соответствии этих показателей профилактическим целям. Выполнение этих правил при разработке профилактических программ является залогом возможности проведения оценки эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных субъектов профилактики правонарушений, направленной на реализацию профилактических мероприятий.

Правовое регулирование профилактики правонарушений на уровне субъектов Российской Федерации осуществляется, исходя из общих понятий и принципов, установленных федеральным законодателем с учетом региональных особенностей и правил разграничения компетенции уполномоченных органов по осуществлению профилактических мероприятий.

В конституциях, уставах всех без исключения субъектов, входящих в состав Российской Федерации, закреплены положения об обеспечении и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, противодействии ее особо опасным видам (терроризму, экстремизму). Многие из них содержат также указания на профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов, обеспечение безопасности граждан.

Что касается специальных законов субъектов Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений, то в основном это «рамочные» законодательные акты. Они приняты и действуют в 63 субъектах Российской Федерации. По аналогии с Федеральным законом № 182-ФЗ в них установлены цели профилактики правонарушений, формы профилактического воздействия, полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рассматриваемой области. В некоторых из них эти полномочия регламентированы довольно подробно, как например, в законах Амурской области от 06.10.2017 № 121-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов профилактики правонарушений в Амурской области», Республики Башкортостан от 27.06.2006 № 333-з «О профилактике правонарушений в Республике Башкортостан», Забайкальского края от 14.03.2018 № 1569-ЗЗК «Об отдельных вопросах профилактики правонарушений в Забайкальском крае». В других правовых документах полномочия и компетенция субъектов профилактики правонарушений представлены в самом общем виде законы Владимирской области от 06.07.2017 № 64-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере профилактики правонарушений на территории Владимирской области», Калужской области от 28.12.2017 № 284-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений в сфере профилактики правонарушений в Калужской области», Новгородской области от 28.07.2017 № 136-ОЗ «О реализации Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» на территории Новгородской области»). Приоритетность подходов и методов правового регулирования профилактики правонарушений определяется самими субъектами Российской Федерации в лице их законодательных органов на основе принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, федеральными законами и с учетом состояния законности и правопорядка в регионе.

В сфере функционирования системы профилактики правонарушений в субъектах Российской Федерации в различных сферах правоотношений реализуются почти 2 тыс. нормативных правовых актов, в том числе около 700 различных законов профилактической направленности.

Муниципальные правовые акты также регулируют вопросы профилактики правонарушений, осуществляемой на местном уровне. В первую очередь это относится к уставам муниципальных образований. Это основной нормативный правовой акт каждого муниципального образования, определяющий вопросы местного значения, в том числе в сфере профилактики правонарушений, полномочия и ответственность органов местного самоуправления, правовую, экономическую и финансовую основы осуществления местного самоуправления и т.д. В уставах, как правило, содержатся нормы об участии в профилактике терроризма и экстремизма, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма, разработке и осуществлении мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов, организации охраны общественного порядка и в целом осуществлении мероприятий в сфере профилактики правонарушений, предусмотренных Федеральным законом № 182-ФЗ.

Основной блок специальных муниципальных правовых актов – это постановления руководителей муниципальных образований, которыми утверждены программы профилактики правонарушений. Многие из них – это общепрофилактические программы, а также программы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, терроризма и экстремизма.

Во исполнение Федерального закона № 182-ФЗ и в целях его реализации федеральные органы исполнительной власти вырабатывают государственную политику в сфере профилактики правонарушений и обеспечивают ее реализацию, а также осуществляют нормативно-правовое регулирование в сфере профилактики правонарушений. В частности, постановлением Правительства Российской Федерации – высшего органа исполнительной власти утвержден порядок проведения мониторинга в сфере профилактики правонарушений. Он является составной частью системы профилактики правонарушений и заключается в наблюдении за состоянием профилактики правонарушений, анализе и прогнозировании причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также оценке эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений. По сути мониторинг составляют взаимосвязанные действия по сбору, обработке, анализу информации. Он проводится каждым из субъектов профилактики правонарушений в пределах имеющейся компетенции и в соответствии с основными направлениями, определенными ст. 6 Федерального закона № 182-ФЗ[[24]](#footnote-24). Что касается иных федеральных законов, регулирующих общественные отношения в сфере профилактики правонарушений в конкретных областях жизнедеятельности, то в их исполнение также приняты и действуют различные правовые документы органов исполнительной власти, направленные на создание механизмов правоприменения.

Вместе с тем нельзя не сказать и об имеющихся недостатках правового регулирования профилактики правонарушений. Главным образом речь идет о Федеральном законе № 182-ФЗ. Как отмечалось в докладе о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2018 год[[25]](#footnote-25), используемые в Федеральном законе № 182-ФЗ основные понятия терминологически не согласованы и противоречивы, а формулировки отдельных правовых норм – неопределенные. Поскольку с момента принятия Федерального закона № 182-ФЗ он ни разу не подвергался корректировке, приведенные в названном докладе выводы не утратили актуальности. В частности, эксперты отмечали пробельность содержания используемого в законе понятия «предупреждение», которое является одним из основных направлений профилактики правонарушений. При этом в докладе указывалось, что «сформировалось устойчивое мнение о том, что понятие «предупреждение правонарушений» шире понятия «профилактика правонарушений», поскольку наряду с профилактикой оно также предусматривает предотвращение готовящихся и пресечение начатых преступлений и иных правонарушений». Кроме того, обращалось внимание на субъективность определения антиобщественного поведения, под которым понимаются не влекущие за собой административную или уголовную ответственность действия физического лица, нарушающие общепринятые нормы поведения и морали, права и законные интересы других лиц. Такие понятия, как «нормы поведения» и «нормы морали», не имеют правового содержания, являются оценочными и порождают неопределенность. Используемое понятие «антиобщественное поведение» чрезмерно расширяет основания индивидуального профилактического воздействия, переводя его из правовой сферы в сферу нравственных оценок, моральных отношений. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал на то, что неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечивать ее единообразное понимание, создает возможность злоупотребления полномочиями со стороны исполнительной власти, порождает противоречивую практику, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод[[26]](#footnote-26). В этой связи эксперты акцентировали внимание на том, что наличие такого законодательного определения понятия создает предпосылки к необоснованной постановке лица на профилактический учет.

Среди ученых и практиков также не перестают высказываться мнения и предложения о необходимости совершенствования правового регулирования профилактики правонарушений, поскольку имеющиеся недостатки влекут проблемы правоприменительного толка[[27]](#footnote-27). В монографии мы еще неоднократно будем возвращаться к данному вопросу. Вместе с тем следует признать что, принятие Федерального закона № 182-ФЗ, как обоснованно отметил С.И. Герасимов, «дал заметный толчок для законодательных инициатив и развертывания на местах дополнительных мер по обеспечению правопорядка и безопасности граждан, активизации профилактики правонарушений, что позволяет внедрять новые системные подходы в деятельности субъектов профилактики, улучшать правоприменительную практику»[[28]](#footnote-28).

## § 3. Субъекты профилактики правонарушений

Профилактическая система защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от возможных нарушений реализуется посредством деятельности государственной власти в лице ее законодательных, исполнительных и судебных органов. Конституционное значение органов местного самоуправления как средства (механизма) непосредственной реализации власти народа в Российской Федерации также обусловливает их деятельное участие в профилактике правонарушений. При этом важнейшую роль в определении целей, приоритетов профилактической работы имеет закрепленное в Конституции Российской Федерации положение о том, что деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления определяется правами и свободами человека и гражданина, а правосудие предназначено для обеспечения этих прав и свобод.

Непосредственно перечень субъектов профилактики правонарушений содержится в рамочном Федеральном законе № 182-ФЗ и включает федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры Российской Федерации, следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Профилактическая деятельность каждого из указанных органов осуществляется в пределах компетенции, установленной Федеральным законом № 182-ФЗ и другими федеральными законами.

В ряду названных субъектов на первом месте законодатель указывает *федеральные органы исполнительной власти.* Такой выбор сделан неслучайно. Как справедливо отмечает С.И. Герасимов, «множественность и разнообразие объектов профилактики правонарушений предопределяют настоятельную необходимость участия в ней многих специализированных и неспециализированных субъектов профилактики правонарушений, в том числе большинства федеральных органов исполнительной власти, которые обязаны решать определенные задачи профилактики правонарушений в пределах их компетенции»[[29]](#footnote-29). Органы исполнительной власти наделены государственно‑властными полномочиями, а значит, они, как никакие другие субъекты деятельности, могут и должны, используя эту «властность» максимально эффективно реализовывать профилактические мероприятия, обеспечивая заблаговременную защиту прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от возможных нарушений. Деятельностью федеральных органов исполнительной власти, в том числе в сфере профилактики правонарушений, руководят Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации, что еще раз подчеркивает особую роль и значимость названных органов в структуре субъектов профилактики правонарушений.

При этом Президент Российской Федерации, являясь гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, непосредственно руководит деятельностью ряда федеральных министерств, служб и агентств и осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации. В свою очередь, Правительство Российской Федерации в соответствии со ст. 114 Конституции Российской Федерации реализует меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью. Его полномочия в указанных областях регламентированы ст. 23 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Они имеют общий характер и заключаются в выработке и реализации государственной политики в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществлении мер по обеспечению законности, прав и свобод человека и гражданина, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; совершенствованию подготовки кадров для правоохранительных органов, обеспечению деятельности органов судебной власти.

Такой же общий характер имеют полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере профилактики правонарушений, содержащиеся в Федеральном законе № 182-ФЗ. К ним относятся: выработка государственной политики в рассматриваемой области и обеспечение ее реализации; нормативно-правовое регулирование; создание ведомственных координационных органов, координация профилактической деятельности в подведомственных органах и организациях; обеспечение взаимодействия субъектов профилактики правонарушений и участвующих в ней лиц; формирование официальной статистической информации о профилактике правонарушений; реализация форм профилактического воздействия в соответствии с предоставленной компетенцией, а также иные предусмотренные законодательством Российской Федерации полномочия.

Задачи по обеспечению защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействию преступности решает федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел. Этим органом является МВД России, действующее непосредственно и через органы внутренних дел. Это головные и бессменные субъекты профилактики правонарушений. В целях решения указанной задачи они разрабатывают и принимают меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению. Кроме того, МВД России выявляет, предупреждает, пресекает, раскрывает и расследует тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящие транснациональный или межрегиональный характер, либо преступления, вызывающие большой общественный резонанс.

Основную нагрузку по реализации профилактических мероприятий выполняет полиция, входящая в структуру единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. В ст. 12 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» в числе возложенных на нее обязанностей закреплено: выявление причин преступлений и административных правонарушений и условий, способствующих их совершению, принятие в пределах своих полномочий мер по их устранению; выявление лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проведение с ними индивидуальной профилактической работы; участие в пропаганде правовых знаний по направлениям деятельности полиции.

Широкими полномочиями в сфере профилактики правонарушений обладает Федеральная таможенная служба. Она реализует функции по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов Российской Федерации, а также иных связанных с ними преступлений и правонарушений. Таможенные органы полномочны принимать меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, предупреждению, выявлению и пресечению незаконных операций при проведении таможенного и иных видов государственного контроля. Кроме того, в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, а также в целях противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности Федеральная таможенная служба осуществляет оперативно-разыскную деятельность[[30]](#footnote-30).

Профилактику правонарушений проводит Федеральная служба безопасности, которая в пределах своих полномочий организует выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к ведению органов безопасности[[31]](#footnote-31).

Задачи по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, выявлению и установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, решают оперативные подразделения государственных органов, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность[[32]](#footnote-32). На территории Российской Федерации эту деятельность и соответственно, решение указанных задач, помимо уже названных органов внутренних дел, органов Федеральной службы безопасности и таможенных органов Российской Федерации, полномочны осуществлять федеральный орган исполнительной власти в области государственной охраны, Служба внешней разведки Российской Федерации и Федеральная служба исполнения наказаний.

Профилактические функции реализуются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими производство по делам об административных правонарушениях. Это связано с тем, что в ходе производства по делам об административных правонарушениях уполномоченные органы в обязательном порядке должны принимать меры по выявлению причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, и организации работы по их устранению[[33]](#footnote-33).

В пределах предоставленной компетенции профилактика правонарушений осуществляется Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации. Она организует и осуществляет проведение мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений, административных правонарушений и иных противоправных действий, совершаемых военнослужащими, сотрудниками, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками войск национальной гвардии[[34]](#footnote-34).

Меры, направленные на профилактику преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма разрабатывает и реализует Федеральная служба по финансовому мониторингу. Эта работа осуществляется во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и другими государственными органами и организациями[[35]](#footnote-35).

Федеральное агентство по делам национальностей осуществляет функции по профилактике любых форм дискриминации по признакам расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности; оказанию методического содействия органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечении межнационального согласия; оценке эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике национального и религиозного экстремизма[[36]](#footnote-36).

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю осуществляет мероприятия, направленные на предупреждение нарушений законодательства Российской Федерации об экспортном контроле и международных обязательств Российской Федерации в этой области[[37]](#footnote-37).

Профилактическую работу проводит и Министерство просвещения Российской Федерации в процессе реализации функций организационно-методического обеспечения и координации деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, осуществляемой социальными учреждениями, клубами и иными организациями, находящимися в ведении Министерства[[38]](#footnote-38). В осуществлении мероприятий по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, социальной реабилитации и интеграции несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, и защите их социально-правовых интересов участвует также Федеральное агентство по делам молодежи[[39]](#footnote-39).

Федеральная служба по труду и занятости организует и проводит мероприятия, направленные на профилактику нарушений трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, законодательства о социальном обслуживании, законодательства о занятости в соответствии с ежегодно утверждаемой программой профилактики таких нарушений[[40]](#footnote-40).

Как видно, спектр сфер общественных отношений, в которых федеральные органы исполнительной власти компетентны реализовывать профилактические мероприятия, очень широк. Вместе с тем в действующей структуре рассматриваемых органов власти более половины министерств, ведомств, служб и агентств нельзя признать субъектами, которые могут реализовывать профилактические полномочия. Это связано с отсутствием нормативно-правового закрепления за ними функций по профилактике правонарушений. Анализ правовых документов, на основе которых действуют федеральные органы исполнительной власти, перечисленные Указом Президента Российской Федерации от 21.01.2020 № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», показывает, что только в 33 из 70 положений, регламентирующих полномочия данных органов, имеются указания на профилактику ими (участие в профилактике) правонарушений. При этом большая часть норм о профилактике правонарушений – это нормативно-правовое закрепление функции по применению мер ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленных на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, с целью пресечения фактов нарушения законодательства Российской Федерации. Введение этой функции было связано не с обеспечением правовых условий реализации Федерального закона № 187-ФЗ, а с реформированием контрольно-надзорной и разрешительной деятельности.

В связи с этим особо актуальным звучит высказывание С.И. Герасимова о том, что в вопросах профилактики правонарушений федеральные органы исполнительной власти выступают всего лишь в качестве ведомых. Такую ситуацию вряд ли можно признать допустимой, поскольку «на эти органы возложены ответственные функции, выполнение которых невозможно без широкого государственного подхода к вопросам социальной жизни общества. Профилактическая работа федеральных органов исполнительной власти в широком плане должна вписываться в обеспечение государственной политики профилактики правонарушений»[[41]](#footnote-41).

В числе субъектов профилактики правонарушений законодатель называет **органы прокуратуры Российской Федерации.** Их конституционное предназначение для осуществления надзора за соблюдением самой Конституции Российской Федерации, исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина придает им особый статус и выделяет данный правозащитный институт среди всех государственных институтов, в том числе и среди указанных в ст. 5 Федерального закона № 182-ФЗ субъектов профилактики правонарушений[[42]](#footnote-42).

В основополагающем документе, регламентирующем полномочия, организацию, порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации – Федеральном законе № 2202-I, указание на профилактику правонарушений отсутствует. Вместе с тем, как следует из смысла ст. 1 Федерального закона № 2202-I, деятельность прокуратуры не ограничена надзором за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, координацией деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, возбуждением дел об административных правонарушениях и проведением административного расследования. Законодатель допускает выполнение прокуратурой и иных функций, которые должны предусматриваться федеральным законодательным актом. Это правило следует из конституционного положения о том, что полномочия и функции российской прокуратуры, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом. Им и является Федеральный закон № 182-ФЗ, в ст. 9 которого указано, что органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

В ходе надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в федеральных органах исполнительной власти прокурорами ежегодно выявляется более 400 тыс. фактов нарушений закона (табл. 1.3.1).

За последние три года отмечаются рост количества выявленных в деятельности рассматриваемых органов нарушений закона более чем на 6 тыс. Стабильно наибольшее количество нарушений выявляется в деятельности территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти в городах и районах.

*Таблица 1.3.1*

**Статистические показатели надзора за исполнением законов, соблюдением прав**

**и свобод человека и гражданина в федеральных органах исполнительной власти**

**в 2019–2021 гг.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | **2019 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** |
| Выявлено нарушений закона | Абс. | 435 737 | 430 284 | 441 991 |
| Динамика, % | 0,5 | -1,3 | 2,7 |
| Внесено представлений | Абс. | 60 919 | 60 613 | 63 522 |
| Динамика, % | 5,4 | -0,5 | 4,8 |
| Предостережено лиц | Абс. | 1201 | 1005 | 910 |
| Динамика, % | -3 | -16,3 | -9,5 |

Из года в год удельный вес допускаемых ими нарушений прав и свобод граждан в общем количестве таких нарушений, выявляемых прокурорами в федеральных органах исполнительной власти, не опускается ниже 80%. Для их устранения, а также устранения обусловивших их причин и способствовавших им условий, воспрепятствования готовящимся противоправным деяниям, которые могут привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо правам и свободам граждан, не влекущим уголовную ответственность, прокуроры вносили представления и объявляли предостережения. За последние три года отмечается сокращение почти на четверть числа должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, получивших предостережение о недопустимости нарушений. Это можно рассматривать как результат системности и целенаправленности профилактической работы прокуроров, повышение ответственности должностных лиц федеральных органов исполнительной власти за принятые решения и действия.

Прокуроры активно реализуют профилактический потенциал правозащитного надзора, выявляя в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации нарушения законов, прав и свобод человека и гражданина, обусловившие их причины и способствовавшие им условия (табл. 1.3.2).

*Таблица 1.3.2*

**Статистические показатели надзора за исполнением законов, соблюдением прав**

**и свобод человека и гражданина в органах государственной власти субъектов РФ**

**в 2019–2021 гг.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | **2019 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** |
| Выявлено нарушений закона | Абс. | 72 639 | 70 268 | 78 020 |
| Динамика, % | -0,7 | -3,3 | 11 |
| Внесено представлений | Абс. | 11 364 | 12 350 | 13 655 |
| Динамика, % | 7,2 | 8,7 | 10,6 |
| Предостережено лиц | Абс. | 443 | 562 | 707 |
| Динамика, % | 46,2 | 26,9 | 25,8 |

Большая часть таких нарушений (до 98%) приходилась на деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что вполне закономерно, поскольку именно эти органы осуществляют правоприменение и, соответственно, гораздо чаще органов законодательной власти допускают нарушения законов.

В следствии постоянного наращивания прокурорами усилий по выявлению и нейтрализации факторов, обусловивших нарушения законов, недопущению самой возможности совершения правонарушения за последние три года стабильно увеличивались как количество внесенных прокурорами представлений, так и число лиц, которым прокуроры объявляли предостережения о недопустимости нарушений закона.

Наибольшее количество нарушений законов (более 1 млн) в ходе надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина выявляется прокурорами в деятельности органов местного самоуправления, самых многочисленных конституционных органов, создаваемых для решения вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (табл. 1.3.3).

Также, как и в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в органах местного самоуправления наибольшее количество нарушений закона совершается в ходе правоприменительной практики исполнительных органов.

*Таблица 1.3.3*

**Статистические показатели надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в органах местного самоуправления в 2019–2021 гг.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | **2019 г.** | **2020 г.** | **2021 г.** |
| Выявлено нарушений закона | Абс. | 1 073 188 | 1 091 576 | 1 110 371 |
| Динамика, % | -1,4 | 1,7 | 1,7 |
| Внесено представлений | Абс. | 275 517 | 294 567 | 301 742 |
| Динамика, % | 2,4 | 6,9 | 2,4 |
| Предостережено лиц | Абс. | 16 712 | 17 434 | 20 895 |
| Динамика, % | -7,2 | 4,3 | 19,9 |

Соответственно, именно в органы местного самоуправления и преимущественно в их исполнительные органы внесено наибольшее количество представлений об устранении нарушений закона, динамика которых стабильно растет.

Кроме того, с 2020 г. наблюдается увеличение количества фактов, когда прокуроры в ходе профилактики правонарушений получали сведения в отношении должностных лиц органов местного самоуправления о готовящихся ими противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущих уголовную ответственность. В связи с этим в 2021 г. по сравнению с 2020 г. число должностных лиц органов местного самоуправления, которые были предостережены прокурорами о недопустимости нарушений закона, увеличилось почти на 20%.

Профилактика прокуратурой правонарушений не ограничивалась реализацией исключительно надзорной функции. Подробно вопросы деятельности прокуратуры по профилактике правонарушений освещены в главах 2–3 монографии, поэтому перейдем к следующему указанному в Федеральном законе № 182-ФЗ субъекту профилактики правонарушений – с**ледственным органам Следственного комитета Российской Федерации.**

Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» к таким органам относит: центральный аппарат Следственного комитета и подразделения центрального аппарата (в том числе по федеральным округам); главные следственные управления и следственные управления Следственного комитета по субъектам Российской Федерации (в том числе их подразделения по административным округам) и приравненные к ним специализированные (в том числе военные) следственные управления и следственные отделы Следственного комитета; следственные отделы и следственные отделения Следственного комитета по районам, городам и приравненные к ним, включая специализированные (в том числе военные), следственные подразделения Следственного комитета.

Основной, но не единственной миссией этих органов является реализация полномочий в сфере уголовного судопроизводства, имеющего своим назначением защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Следственные органы СК России выполняют задачи оперативного и качественного расследования преступлений; обеспечения законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования и судебной экспертизы, а также защите прав и свобод человека и гражданина; осуществления процессуального контроля деятельности следственных органов Следственного комитета и их должностных лиц; организации и осуществления выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятия мер по устранению таких обстоятельств и др.[[43]](#footnote-43)

Во исполнение ст. 73 УПК РФ при осуществлении предварительного следствия по уголовным делам о преступлениях, перечисленных в п. 1 ч. 2 и п. 7 ч. 3 ст. 151 УПК РФ, следователи Следственного комитета Российской Федерации принимают меры по выявлению обстоятельств, способствовавших совершению преступления. Необходимость в установлении данных обстоятельств обусловлена не только реализацией мероприятий по расследованию уже совершенного преступления, но и профилактикой преступлений, т.е. предупреждением совершения новых, аналогичных уже имеющему место и расследуемому преступлений. При этом, как отмечается Председателем Следственного комитета России А.И. Бастрыкиным, «профилактическую составляющую при расследовании преступлений следует нацелить на реальное устранение обстоятельств, которые способствовали их совершению и нарушениям закона. Такая работа должна вестись на системной основе в координации с другими органами власти и институтами гражданского общества».

Процессуальное установление таких обстоятельств влечет для следователя закрепленное в ч. 2 ст. 158 УПК РФ право составить представление о принятии мер по их устранению, а также других нарушений закона. Представление об устранении обстоятельств, способствовавших совершению преступления, вносится в соответствующую организацию или соответствующему должностному лицу, благодаря действиям или бездействию которых подобные обстоятельства имеют или имели место. Представление подлежит рассмотрению с обязательным уведомлением о принятых мерах не позднее одного месяца со дня его вынесения.

Практика внесения следователями представлений в порядке ч. 2 ст. 158 УПК РФ в связи с выявлением в ходе расследования обстоятельств, способствовавших совершению преступления, подлежит обязательному изучению надзирающими прокурорами. Во исполнение приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2021 № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» прокуроры должны на системной основе давать оценку результативности таких представлений, а также их влиянию на профилактику правонарушений.

В структуре субъектов профилактики правонарушений Федеральным законом № 182-ФЗ определены **органы государственной власти субъектов Российской Федерации**. Система этих органов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с российскими конституционными основами и федеральным законодательством. Она включает в себя законодательный орган, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, руководящее исполнительной властью, сам высший исполнительный орган, а также иные органы государственной власти, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Образование, формирование, деятельность этих органов, их полномочия и ответственность основываются на Конституции Российской Федерации и регулируются федеральными конституционными законами, федеральными законами, в том числе Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. Применительно к профилактике правонарушений полномочия данных органов реализуются посредством нормативно-правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере, осуществляемого законодательными органами, и организации проведения профилактических мероприятий исполнительными органами.

Поскольку обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов в ее составе, профилактическая деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации имеет комплексное правовое обеспечение. Оно устанавливается Конституцией Российской Федерации, законами федерального уровня, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации. В случае, если профилактические полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации закреплены федеральным законом, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, то указанные документы должны также устанавливать права, обязанности и ответственность органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений, порядок и источники финансирования осуществления этих полномочий. При этом аналогичные полномочия по профилактике правонарушений не могут одновременно возлагаться как на федеральные органы государственной власти, так и на органы местного самоуправления.

Согласно Федеральному закону № 182-ФЗ общей для всех органов государственной власти субъектов Российской Федерации компетенцией в сфере профилактики правонарушений является: нормативно-правовое регулирование; реализация государственной политики в установленной области деятельности; организация взаимодействия субъектов профилактики правонарушений и участвующих в ней лиц; создание координационных органов; утверждение и контроль исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации в части расходов на профилактику правонарушений; осуществление форм профилактического воздействия в виде правового просвещения и правового информирования, социальной адаптации, ресоциализации, социальной реабилитации, помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми. Понятно, что данные полномочия вправе осуществлять органы государственной власти каждого субъекта Российской Федерации исключительно в границах территории (подведомственности) своего конкретного субъекта Российской Федерации.

Высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации в соответствии с компетенцией субъекта Российской Федерации и в пределах своих полномочий, установленных конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации осуществляет меры по реализации, обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина, охране собственности и общественного порядка, противодействию терроризму и экстремизму, борьбе с преступностью, социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия. Так, например, согласно Федеральному закону «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации в целях координации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявлению и устранению причин и условий, способствующих этому, обеспечению защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, социально-педагогической реабилитации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, выявлению и пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений, других противоправных и (или) антиобщественных действий, а также случаев склонения их к суицидальным действиям создают комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе также создавать территориальные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые осуществляют деятельность на территориях муниципальных образований этих субъектов Российской Федерации, в случае, если органы местного самоуправления указанных муниципальных образований не наделены полномочием по созданию комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В соответствии со ст. 44 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» финансирование расходов на осуществления мер профилактического характера по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, мер, направленных на укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия, защиту прав национальных меньшинств, социальную и культурную адаптацию и интеграцию иностранных граждан (мигрантов), профилактику и предупреждение экстремизма и межнациональных (межэтнических) конфликтов, достижение межнационального и межконфессионального согласия, организацию профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании производится за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Для реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений органы государственной власти субъектов Российской Федерации разрабатывают соответствующие государственные программы. По смыслу ст. 7 Федерального закона № 182-ФЗ разработка данных профилактических программ является обязанностью названных органов. В то же время закон не содержит требований к выбору видов, способов программных профилактических мероприятий. Они определяются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по собственному усмотрению с ориентиром на складывающееся в регионе состояние законности и правопорядка, социально-экономическую обеспеченность, уровень правовой культуры и иные факторы развития. Основная часть региональных программ профилактики правонарушений нацелена на снижение общего количества преступлений, проведение антитеррористической защиты и антинаркотических мероприятий, правовое просвещение, активизацию участия граждан в деятельности общественных организаций правоохранительной направленности[[44]](#footnote-44).

Еще одним законодательно определенным субъектом профилактики правонарушений являются **органы местного самоуправления.** Это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Их компетенция в сфере профилактики правонарушений определяется Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, решениями, принятыми на местных референдумах и сходах граждан, а также иными муниципальными правовыми актами.

В сфере профилактики правонарушений федеральный законодатель наделяет органы местного самоуправления правами по принятию муниципальных правовых актов в рассматриваемой области, созданию координационных органов, принятию мер по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, обеспечению взаимодействия участвующих в профилактике правонарушений лиц на территории муниципального образования, а также реализации некоторых форм профилактического воздействия. К таким формам относятся правовое просвещение и правовое информирование, социальная адаптация, ресоциализация, социальная реабилитация, помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

К вопросам местного значения, имеющим профилактический характер, федеральный законодатель относит также организацию охраны общественного порядка муниципальной милицией; оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин; участие в профилактике терроризма и экстремизма, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на муниципальной территории; разработку и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.

Правом, но не обязанностью Федеральный закон № 182-ФЗ признает разработку органами местного самоуправления муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений. Рассматриваемые органы весьма активно используют это право, реализуя профилактические программы противодействия алкоголизму, наркомании, экстремизму и терроризму, иным правонарушениям. Вместе с тем надзорная практика прокуроров показывает, что зачастую органы местного самоуправления в ходе профилактических мероприятий сами допускают нарушения закона, в том числе в вопросах правового регулирования профилактики правонарушений, при реализации полномочий муниципальными комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав и др.[[45]](#footnote-45) Такая ситуация требует постоянного общественного контроля и, возможно, изменения концептуальных подходов к профилактике правонарушений, осуществляемой на местном уровне, где могут быть выбраны наиболее эффективные и действенные способы устранения многих криминогенных и иных негативных факторов, обусловливающих проблемы и недостатки в воспитании несовершеннолетних, профилактике так называемых бытовых преступлений и правонарушений. Это обусловлено самой сутью местного самоуправления, являющегося формой осуществления народом своей власти и призванного обеспечивать самостоятельное и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Рассмотренный перечень субъектов профилактики правонарушений следует считать исчерпывающим. Законодатель не предусматривает возможность его расширительного толкования. В связи с этим пристального внимания заслуживает профилактическая роль органов судебной власти, осуществляющих конституционное, гражданское, арбитражное, административное и уголовное судопроизводство. Их составляют Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, федеральные суды общей юрисдикции, арбитражные суды, мировые судьи субъектов Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации каждый из них действует независимо в пределах предоставленной законом компетенции.

Решая исключительно вопросы права Конституционный Суд Российской Федерации в целях защиты основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории страны, на самых ранних этапах предупреждает принятие неконституционного нормативного акта или признает уже действующий нормативный акт не соответствующим Конституции Российской Федерации и тем самым в рамках своей компетенции препятствует появлению и развитию негативных правовых факторов, влекущих нарушения прав и свобод человека и гражданина.

Верховный Суд Российской Федерации как высший судебный орган по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам в ходе судебного надзора за деятельностью судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также дачи разъяснений по вопросам судебной практики неоднократно обращает внимание нижестоящих судов на необходимость соблюдения установленного законом требования по выявлению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения и преступления. До настоящего времени действует постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 01.09.1987 № 5 «О повышении роли судов в выполнении требований закона, направленных на выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений». Его текст корректировался дважды (в 1993 и 2007 гг.) и является как никогда актуальным для руководства к действию в выполнении судами профилактической роли.

В частности, в документе подчеркивается, что работа судей, направленная на глубокое и всестороннее выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений, имеет важное предупредительное значение, способствует воспитанию граждан и должностных лиц в духе неуклонного исполнения законов. При этом судам указано на необходимость особого внимания и реагирования на обстоятельства, способствовавшие совершению терроризма, бандитизма, убийств, преступлений в сфере экономики, взяточничества, особо тяжких преступлений, а также совершению преступлений несовершеннолетними. Не оставлена без внимания и профилактическая роль судов в гражданском процессе, в котором они должны выявлять причины возникновения гражданско-правовых споров и условия, способствовавшие созданию конфликтной ситуации. Кроме того, акцентируется внимание судов на необходимости выяснения, не было ли допущено сторонами либо должностными лицами нарушений закона, прав и охраняемых законом интересов граждан или государственных и общественных организаций. Установленные судом при рассмотрении уголовных и гражданских дел факты бюрократизма, бесхозяйственности, разбазаривания имущества, а также другие правонарушения и недостатки в деятельности предприятий, учреждений, организаций и отдельных должностных лиц, оказывающие отрицательное влияние на состояние законности, в обязательном порядке должны иметь соответствующее судебное реагирование.

Признавая высокую важность такого средства профилактической работы как представление уполномоченного органа об устранении нарушений закона, Пленум Верховного Суда Российской Федерации строго указывает судам на обязательность выяснения в ходе производства по уголовному делу результатов рассмотрения имеющегося в материалах дела представления органа дознания, следователя или прокурора об устранении причин преступления и условий, способствовавших его совершению. В случае бездействия руководителей соответствующих предприятий, учреждений и организаций, которым направлялось указанное представление, судам рекомендуется не только указывать об этом в частном определении (постановлении), но и при наличии к тому оснований ставить перед вышестоящим органом вопрос об ответственности должностного лица.

В целях обеспечения эффективности профилактики правонарушений судам указывается на необходимость проведения контроля исполнения частных определений (постановлений), в том числе контроля устранения выявленных обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и иных правонарушений, систематического изучения и обобщения практики вынесения указанных документов и данных об их фактической реализации, а также повышения их качества и эффективности применения.

Впоследствии Верховным Судом Российской Федерации неоднократно повторялась необходимость исполнения судами положений закона о профилактике правонарушений[[46]](#footnote-46).

В науке и на практике высказывается достаточно обоснованных мнений о роли в профилактике правонарушений и иных органов, не относящихся ни к законодательной, ни к исполнительной власти[[47]](#footnote-47). Безусловно, что в деле профилактики правонарушений взаимовыгодное объединение усилий как государственных, так и не относящихся к власти институтов будет способствовать достижению максимальной эффективности профилактической защиты гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина. В связи с чем с большой долей уверенности следует предположить, что законодательно закрепленная система субъектов профилактики правонарушений еще будет корректироваться.

## § 4. Социально-психологические факторы профилактики правонарушений

Масштабная и эффективная профилактическая работа, как устранение причин и условий совершения правонарушений по всем направлениям общественных отношений, очевидно, должна опираться на глубокое и всестороннее понимание актуального содержания общественного сознания и, таким образом, учитывать основные явления и факторы, имеющие социально-психологическую природу.

В профилактическом аспекте важны знания обо всех значимых событиях и явлениях социально-правовой действительности, составленные на основе анализа доступных статистических данных, или данных различных мониторингов (например, практики правоприменения; правонарушений; в сфере профилактической работы и др.), а также сообщений в СМИ и на других информресурсах. Однако этого явно не достаточно, поскольку многие криминогенные факторы, причины и условия совершаемых правонарушений часто далеко не очевидны и требуют тщательного анализа для своего обнаружения.

Кроме того, особый акцент должен быть сделан на изучении того, как происходящее отражается и осмысливается в сознании граждан, как формируются общественные оценки правовой действиельности и какие дополнительные, «внутренние» факторы оказывают свое влияние на эти процессы. Таким образом, необходимым является владение информацией о состоянии российского правового сознания, полученной, в частности, на основе анализа результатов специальных социологических исследований[[48]](#footnote-48). Именно данные опросов общественного мнения, несмотря на известные сложности, критику и издержки его получения, являются сегодня основным методом объективации содержания общественного сознания и важной мерой его верификации.

Мониторинг общественного мнения, осуществляемый юридическими психологами Университета прокуратуры Российской Федерации, позволяет выделить некоторые важные позитивные тенденции в изменении российского правосознания и развития правовой культуры, а также в социальном восприятии действующей практики правоприменения:

– люди все чаще прибегают к правовым способам разрешения конфликтных ситуаций и получают незаменимый опыт позитивной правовой социализации, повышается стремление граждан к приобретению правовых знаний, правовой компетентности в различных социальных сферах;

– законопослушность, честность, порядочность поднимаются на верхние места в иерархии личных качеств человека, наиболее ценимых другими людьми[[49]](#footnote-49);

– порядок и законность в обществе становятся важнейшейсоциальной ценностью; повышается уровень доверия государственным и общественным институтам, в том числе и правоохранительным органам[[50]](#footnote-50);

– растут социальная и гражданская активность, желание участвовать в волонтерском движении[[51]](#footnote-51) и оказывать помощь правоохранительным органам в соблюдении правопорядка[[52]](#footnote-52);

– отмечаются факты консолидации российского общества на фоне роста патриотизма, национального самоуважения и, как следствие, актуализация социальной (групповой) идентичности по признаку гражданства[[53]](#footnote-53).

Все это проявляется в сложнейших социальных условиях, ограничениях и существенных изменениях в образе жизни, связанных с коронавирусной пандемией, проведением специальной военной операции на Украине, ростом международной напряженности на фоне беспрецедентного политического и экономического санкционного давления, оказываемого на Россию ведущими мировыми державами, тяжелым мировым экономическом кризисом, возрастанием числа разнообразных глобальных проблем и новых вызовов современности.

Таким образом, результаты социологических опросов ведущими службами страны, на наш взгляд, демонстрируют немало позитивных изменений в правовом сознании российских граждан, которые, нужно обязательно подчеркнуть, являются *следствием, в том числе правовой просветительской и профилактической работы, осуществляемой государственными органами*. Возможно, эти изменения пока не очень значительные, но сама тенденция довольно устойчива: правовая осведомленность повышается, меняется эмоциональная реакция и оценочное отношение к законам. Люди видят их действие, а также предпринимаемые усилия правоохранителей и институтов правовой системы, что неизбежно отражается и на правовой культуре в целом, и на значимом правовом поведении. При этом в стране растет число граждан, озабоченных состоянием законности, правопорядка и готовых при необходимости оказывать содействие работникам правоохранительных органов. Россияне все больше и больше понимают важность и необходимость правового регулирования социальных отношений – ценность соблюдения законности[[54]](#footnote-54).

Вместе с тем, проблемных зон в жизни россиян немало, в том числе значимых с правовой точки зрения. В стране уже не первый год растет социальная раздражительность, связанная с неудовлетворенностью многих своим материальным положением. Бедность, обнищание большинства населения – одна из острейших проблем российского общества, она существенно мешает развитию страны. При этом разрыв между «бедными и богатыми» становится в некоторых случаях фактором, детерминирующим противоправное поведение и порождающим сомнения в действенности принципа социальной справедливости[[55]](#footnote-55), в частности, равенства всех перед законом[[56]](#footnote-56). Кроме того, простые россияне нередко сталкиваются с бюрократизмом и волокитой при решении насущных проблем (особенно много нареканий к судебной системе[[57]](#footnote-57)), а также равнодушием чиновников, их стремлением «дистанцироваться» от жизни рядовых граждан.

В новейшей российской истории произошли существенные изменения в ценностной иерархии граждан, обозначаемые как «дрейф» ценностей от традиционалистского истолкования аксиологических императивов к модернистскому (секулярно-рациональному), или, другими словами, «переход от «ценностей выживания» (поддержания сохранности сообщества) к «ценностям самовыражения» (объективация личностной идентичности как самоценности), который обозначает отказ от любых авторитетов и переориентация на значимость личностной автономии»[[58]](#footnote-58). В итоге на данном этапе трансформации ценностная система россиян находится в промежуточной позиции переосмысления оценочных стандартов, что и проявляется в представлениях о желательных и неодобряемых образцах поведения, средствах, целях деятельности, и сопровождается неустойчивостью, внутренней противоречивостью социальных диспозиций.

В этом случае ценностные ориентиры чаще всего определяют приоритет идеалов справедливости и морали (как правило, представляющих собой обыденную версию этих понятий) перед рациональными соображениями (зафиксированными, в частности, в правовых нормах и предписаниях). Таким образом, актуальные ценностные императивы во многом и направляют повседневное поведение людей, в том числе и правовое. При этом часто на первый план выходит личностная состоятельность, «индивидуализация достижений», что на обывательском уровне трактуется исключительно как социальная успешность и материальная обеспеченность, высокий уровень дохода. Соответственно, социальным фетишом становится консьюмеризм – бытовая философия «общества потребителей»: престижно иметь дорогие, фирменные вещи и товары, которые в разнообразии предлагаются рынком, тратить деньги на различные дорогостоящие услуги, путешествия, оздоровительные процедуры и т.п. И это не сколько способ самовыражения, сколько демонстрация окружающим собственной успешности, состоятельности.

Подобные потребительские соблазны, среди прочего, подпитывают незаконные способы обогащения, способствует коррупции. В итоге основой обогащения и объектом «продажи» становится любой ресурс социального и социально-экономического влияния – должность, пост, участие в распределение средств и услуг, возможность посредничества и участия в принятии решений по различному спектру социальных вопросов, в том числе значимых с правовой точки зрения. А морально-нравственные переживания по поводу уместности и, главное, законности способов такого обогащения блокируются высокой значимостью личного успеха и финансовой состоятельности как социально одобряемых ценностей[[59]](#footnote-59). Очевидно, это является не только серьезным препятствием в борьбе с коррупцией, но и снижает эффективность антикоррупционной профилактической работы.

На фоне повышения доверия социальным структурам – государственным и общественным институтам – снижается доверие межличностное. Многие эксперты и аналитики отмечают «кризис» доброты и сострадания, завышенные ожидания к окружающим и, соответственно, требовательность к поведению других людей («перенос» на них ответственности за происходящее), что приводит к нежеланию их «слышать» и им сочувствовать, провоцирует озлобленность, бытовые конфликты, вспышки немотивированной агрессии, насильственные действия и т.п.

В целом более трети россиян в последнее время были свидетелями ситуаций, когда кто-то начинает вести себя грубо, хамит, негативно и слишком эмоционально высказывается в адрес другого человека**.** По мнению опрошенных, главными причинами подобного поведения являются: бескультурье и невоспитанность, большое число приезжих, чувство безнаказанности у нападавших, агрессия, озлобленность, а также безразличие окружающих. Россияне полагают, что для предотвращения таких конфликтов необходимо улучшить воспитание в семье и школах, увеличить число сотрудников полиции и улучшать работу правоохранительных органов, реже называлось – ввести видеонаблюдение, ужесточить наказание и т. д.[[60]](#footnote-60)

Таким образом, среди основных негативных социально-психологических факторов, которые нужно обязательно учитывать при организации мероприятий по профилактике правонарушений: ориентация на личный успех и материальный достаток; падение уровня доходов и социальное расслоение; восприятие мира с позиции глобальных угроз, смутных социальных перспектив и тревожные ожидания от будущего; возрастание уровня агрессии в межличностных отношениях и др.

Например, указанные выше аспекты современной российской действительности становятся не только фоном, но и ключевым фактором, а возможно, одной из причин участившихся вооруженных нападений в российских школах и вузах. Эти события болезненно воспринимаются многими гражданами и становятся серьезной социально-правовой проблемой, заметно влияющей на общественное восприятие состояния законности и правопорядка в стране.

Необходимо признать, трагические попытки разрешения конфликтов в молодежной среде, по сути, есть отражение, негативных тенденций «мира взрослых», всего современного общества. Как правило, после подобных событий, а их повторяемость становится тревожной тенденцией последних лет, в СМИ и социальных сетях активно обсуждаются: проблема ранней диагностики психических отклонений, влияющих на агрессивно-деструктивное поведение подростков, а также возникновение конфликтных ситуаций в молодежных коллективах, связанных с травлей и остракизмом отдельных индивидов, которые и мотивируют их на подобные нападения.

Действительно, психическое напряжение, связанное с травлей (буллингом), многие, совершившие нападение на школы, часто называют в качестве основного мотива своих действий. При этом опросы общественного мнения показывают рост распространенности подобных негативных явлений в межличностных отношениях современной молодежи[[61]](#footnote-61).

Кроме того, указанная ситуация в последнее время усугубляется значительным ростом тревожности и страха перед будущим в среде молодого поколения в связи с распространением коронавирусной инфекции. Социологи выявили подобные эмоции у большинства опрошенных молодых людей: «пандемия стала катализатором, который спровоцировал экспансию катастрофического сознания, углубил и расширил репертуар социальных страхов, в том числе и у молодого поколения. Современная молодежь, несмотря на, казалось бы, высокий уровень адаптивности, в силу недостаточности жизненного опыта в преодолении сложных ситуаций оказалась очень уязвимой»[[62]](#footnote-62).

Между тем исследователи предостерегают от объяснения проблемы школьных нападений лишь влиянием буллинга и переживаемым в связи с ним стресса, поскольку она имеет многофакторную природу[[63]](#footnote-63). Поиск причин нападений и их предупреждение не должны ограничиваться ранней диагностикой индивидуальных особенностей подростков, а также поиском и профилактикой внешних характеристик их положения в школе.

Необходимо отметить, что конфликты в молодежных коллективах не являются приметой исключительно нового времени. Однако современные подростки и молодые люди, оказываясь в конфликтной ситуации (причем нередко создавая, провоцируя ее), как правило, копируют поведение референтного окружения взрослых. А современный мир взрослых, как указывалось выше, изобилует негативом в межличностных отношениях. Кроме того, как подчеркивают исследователи, современные дети обладают рядом «поколенческих» особенностей: их мышление имеет преимущественно индуктивный характер, когда познание отталкивается от наблюдения, а не от знаний; идут за теми, кто общается на «их языке»; не поддерживают идеалы прошлого и ценности старших поколений; демонстрируют некритичное отношение к информации; испытывают боязнь выпасть из процесса общения и значимого социального окружения[[64]](#footnote-64).

Если какой-то член молодежной группы по каким-либо причинам не соответствует принятым в данной среде трендам, тенденциям и правилам, он может стать изгоем, объектом травли. В свою очередь, жертва буллинга, также преимущественно опираясь на поведение референтной группы, нередко не видит другого (альтернативного) варианта разрешения конфликта кроме как «силовым» способом. Отсутствие навыков разрешения напряженных ситуаций и конфликтов ненасильственным путем, к сожалению, один из атрибутов настоящего времени и, соответственно, основное пространство для профилактической работы по минимизации числа подобных преступлений.

Не случайно педагоги и специалисты, занимающиеся профилактической работой в этом направлении, заявляют о необходимости создания и широкого применения специальных «служб примирения» в российских учебных заведениях (которые ранее были апробированы в ряде регионов страны)[[65]](#footnote-65). В свою очередь, органы прокуратуры могут и должны оказать содействие внедрению в образовательных организациях специальных служб примирения, проработке правовой регламентации и законодательному закреплению их деятельности, в частности, включению в Федеральный закон от 29.12.2012 № 273 «Об образовании в Российской Федерации» статьи 45.1 «Использование восстановительных и примирительных технологий в образовательной деятельности». Кроме того, перспективным направлением деятельности прокуратуры по решению проблемы представляется участие в создаваемой Министерством просвещения деперсонифицированной цифровой психологической службы для школьников, куда они смогут обратиться в кризисных ситуациях[[66]](#footnote-66). Необходимо рассмотреть возможность повышения правовой грамотности учащихся – распространения посредством такой службы просветительской информации о правах и способах правовой защиты в случаях издевательств и травли подростков.

Безусловно, знание условий и особенностей социализации, содержания наиболее типичных преставлений, убеждений и установок современных подростков и молодежи важно не только для предупреждения вооруженных нападений в российских учебных заведениях. Учет подобных социально-психологических факторов необходим для профилактики любых правонарушений, совершаемых лицами данной возрастной категории. В силу известных и вполне очевидных причин молодежь традиционно главный объект профилактики правонарушений. Немаловажным фактором профилактической работы с данной категорией лиц является и то, что большинство несовершеннолетних так или иначе вовлечено в функционирование различных институтов социализации – образовательных организаций.

Данный этап взросления сопряжен с рядом специфических физиологических и психических изменений, сложных внутриличностных переживаний, конфликтов и кризисов, поэтому его часто и называют критическим периодом. А многие сформировавшиеся в этот сравнительно небольшой временной промежуток личностные особенности, привычки, качества, свойства сохраняются на долгие годы и, так или иначе, откладывают отпечаток на всю жизнь человека. Не случайно, что истоки различных преступлений и криминальных событий, участниками которых являются совершенно взрослые люди, тем не менее, скрыты чаще всего именно в их юношеском возрасте[[67]](#footnote-67). Однако актуальные задачи практики предупреждения молодежной преступности требуют не только учета особенностей, закономерностей и феноменов психологии несовершеннолетнего правонарушителя, но и развития, адаптации имеющихся знаний к условиям постоянно меняющейся реальности.

А вот в центре фокуса деятельности по профилактике правонарушений, например, в сфере цифровых технологий, становятся представители другой возрастной категории, а именно люди старше 45-ти лет. Соответственно, профилактическая работа, в первую очередь, просветительская, должна учитывать не только особенности психологии и правосознания этой группы граждан, но также и влияющие на них актуальные социально-психологические факторы.

В условиях пандемии неизбежно увеличилось число граждан, не только работающих удаленно и проводящих досуг в виртуальном пространстве, но и, главное, регулярно **вступающих в тех или иные финансовые отношения (оплата товаров или услуг, перевод денег и др.) посредством Интернета. При этом именно люди старших возрастов испытывают серьезные опасения в безопасности онлайн-платежей, поскольку полагают, что риски, связанные с защитой персональных данных очень велики.**

Кроме того, во время пандемии заметно активизировались злоумышленники, которые используют методы социальной инженерии и большое число разнообразных мошеннических схем. Примерно **две трети россиян (57% опрошенных в целом по стране и 70% жителей крупных городов) сообщили, что получали звонки и СМС-сообщения от телефонных мошенников. Б**олее трети – сказали, что среди их близких есть жертвы мошенников, а к**аждый десятый респондент сообщил, что и сам пострадал от них – понес денежный ущерб.** Реже люди признавались, что теряли деньги с электронного кошелька, а также становились жертвами обмана в социальных сетях и переводили деньги злоумышленникам, взломавшим аккаунт их друзей или знакомых и просивших помочь деньгами. При этом **треть опрошенных опасается, что и в будущем может лишиться средств в результате действий телефонных мошенников**[[68]](#footnote-68)**.**

**Таким образом, актуальность** проблемы информационной грамотности и безопасности на фоне роста числа преступлений, совершенных с помощью компьютерных технологий и современных средств связи, резко возросла. И хотя, как следует из результатов опроса Аналитического центра Национального агентства финансовых исследований, компетенция в цифровой безопасности россиян, их уверенность в защищенности своих персональных данных в онлайн-сервисах в последнее время заметно повышаются, тем не менее, 62% пользователей все еще чувствуют себя не уверенно, используя цифровые технологии, и опасаются стать жертвами кибермошенников и хакеров. При этом чем они старше, тем менее сведущими в вопросах кибербезопасности себя чувствуют[[69]](#footnote-69).

Здесь очевидно сказываются личностные особенности людей зрелого возраста, они проявляют определенную ригидность и психологическую сопротивляемость при овладении цифровыми технологиями и гаджетами, демонстрируют недоверие им. При этом, наоборот, многими усвоенными ими в процессе социализациями привычками и убеждениями умело и эффективно пользуются мошенники, манипулируя ими и располагая жертву к себе. В итоге, компетентность пожилых людей в IT-сфере, их культура поведения в «виртуальном пространстве» остаются на довольно низком уровне и очевидно нуждаются в грамотном профилактическом воздействии.

Таким образом, подчеркнем главное: эффективная профилактика правонарушений, направленная на совершенствование правового регулирования общественных отношений в стране, невозможна без учета актуальных социально-психологических факторов, а также представлений рядовых граждан. Особенно это важно при организации просветительской деятельности. Она должна быть ориентирована не только на передачу правовых знаний и повышение правовой компетенции россиян, но и на изменение негативных социально-правовых установок и мировоззренческих позиций. При этом каждый просветитель должен подчеркивать, что правовое регулирование базируется на конституционной основе соблюдения принципов равенства, справедливости и общественного согласия.

В заключение следует отметить необходимость расширения использования специальных психологически знаний в сфере профилактики преступлений, усиление взаимодействия криминологии и психологии. Это вытекает из самой сущности профилактики, как деятельности, связанной с коррекцией личности, поведения группы лиц, среды их формирования и обитания. Особенно актуально это при работе с лицами из групп повышенного криминального риска (в отношении которых имеется неблагоприятный криминологический прогноз), лицами злоупотребляющими алкоголем, различными возбуждающими средствами, наркотиками, лицами с психическими аномалиями и пр., а также с несовершеннолетними.

# Глава 2. Российская прокуратура в системе профилактики правонарушений

## § 1. Цели, задачи и нормативно-правовые основы деятельности прокуратуры по профилактике правонарушений

Определение целей, задач, нормативно-правовых основ является ключевым в описании и раскрытии содержания деятельности прокуратуры в сфере профилактики правонарушений. Вместе с тем при всей важности данной работы в системе прокуратуры, она имеет двойственный и очень неоднозначный характер.

Смысл профилактики правонарушений, выражающийся в недопущении совершения нарушений нормативных-правовых актов путем заблаговременного принятия упреждающих разносторонних мер, определяет постоянную наполненность профилактическим содержанием любой прокурорской деятельности. В то же время как единая федеральная централизованная система российская прокуратура обладает компетенцией в осуществлении надзора за исполнением законов при осуществлении деятельности по профилактике правонарушений. Такой дуализм существенно усложняет и без того трудную, масштабную и многозадачную профилактическую деятельность.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации» обязывает прокуроров считать осуществление профилактики правонарушений одним из основных направлений деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, необходимым условием обеспечения законности.

Однако, указанная двойственность положения и роли прокуратуры в сфере профилактики правонарушений на практике влекут непростые ситуации. Так, только 8,4% прокурорских работников, принявших участие в опросе, рассматривают профилактику правонарушений как самостоятельное направление деятельности, а абсолютное большинство (73%) высказались о том, что она присуща всем направлениям работы[[70]](#footnote-70).

Почти каждый десятый респондент (12,8%) полагает, что профилактика является составной частью только некоторых из направлений деятельности прокуроров. Наибольшее число считающих так участников опроса склонны рассматривать ее как составную часть надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (47,9%), а также координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (42,9%). Практически каждый третий полагает, что профилактика правонарушений – это часть надзора за исполнением законов и законностью правовых актов (33%), надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (30,5%), надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу (29,4%), работы по возбуждению дел об административных правонарушениях и проведению административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами (28,7%). Каждый четвертый связывает осуществление профилактики с участием в правотворческой деятельности (23,8%). Почти каждый пятый респондент рассматривает ее как часть надзора за исполнением законов судебными приставами (20,2%) или составную часть уголовного преследования в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации (18,4%).

Несмотря на такое расхождение мнений, большинство прокуроров (63,4%) уверены, что в органах прокуратуры сложилась удовлетворительная практика организации надзора за исполнением законов в сфере профилактики правонарушений, и она соответствует общественным запросам обеспечения законности в стране и регионе. В то же время более четверти респондентов (27%) не настолько оптимистичны в оценке, полагая, что эта практика только формируется, еще 5,5% – признают ее неудовлетворительной и неэффективной, а 3,5% – что она вообще отсутствует.

Вместе с тем безусловное законодательное признание органов прокуратуры Российской Федерации в качестве субъекта профилактики правонарушений и указание на осуществление ими профилактики правонарушений посредством обеспечения надзора за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами означает не только возможность, но и обязанность прокуроров реализовать предоставленные полномочия в рассматриваемой сфере, проводить необходимые для эффективной работы нормативно-правовую регламентацию, информационно-аналитическое и методическое обеспечение.

Цели и задачи деятельности прокуратуры по профилактике правонарушений закрепляются федеральными законодательными актами. Это продиктовано ст. 129 Конституции Российской Федерации, утверждающей правило определения полномочий и функций, организации и порядка деятельности прокуратуры только федеральным законом. Применительно ко всей прокурорской деятельности, – это, конечно, руководящий (головной) после Конституции Российской Федерации правовой документ – Федеральный закон № 2202-I. Он устанавливает общие для всех видов (направлений) деятельности прокуратуры цели и принципы, которые, соответственно, должны быть применимы и для профилактики правонарушений. В ст. 1 содержатся по сути два глобальных целевых ориентира: обеспечительный и защитный. В первом случае речь идет об обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности. Эта цель, которая в очередной раз свидетельствует о важном предназначении и особом статусе органов прокуратуры в государственной системе Российской Федерации. В тоже время она отражает сущностное содержание и самой профилактической работы, миссия которой состоит в упреждающем воздействии на возможные к неблагоприятному для состояния законности развитию факторы, процессы и явления. Второй по порядку, но не по значению целевой ориентир определен законом как защита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. Именно права и свободы человека называются Конституцией Российской Федерации как высшая ценность, а их признание, соблюдение и защита утверждаются в качестве государственной обязанности. Логичным продолжением этого является развитие конституционных положений об определяющем значении прав и свобод человека и гражданина в содержании и применении законов, деятельности законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, за законностью деятельности которых надзирает российская прокуратура.

Общее для всех субъектов профилактики правонарушений содержание целевых ориентиров данной деятельности дано в Федеральном законе № 182-ФЗ. Речь идет о выявлении и устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, оказании воспитательного воздействия на лиц с тем, чтобы не допустить совершение правонарушений или антиобщественное поведение, а также минимизации последствий правонарушений либо снижении риска стать пострадавшими от правонарушений. Конкретизация этих целей с определением соответствующих задач по их достижению осуществляются в ходе нормативно-правовой регламентации отдельных видов (направлений) прокурорской деятельности, организации управления в системе прокуратуры Российской Федерации, проведения планирования и выбора приоритетных направлений работы в сфере профилактики правонарушений с учетом конкретного состояния законности и обусловливающих его факторов.

Например, одно из важнейших направлений работы профилактического характера – координация прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью – имеет своей целью повышение эффективности борьбы с криминальными посягательствами на охраняемые законом права и свободы личности, интересы общества и государства. Нормативно-определенным способом достижения этой цели являются разработка и реализация мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению. Имеются ввиду те меры, решение по которым принимается совместно органами внутренних дел Российской Федерации, органами федеральной службы безопасности, войсками национальной гвардии Российской Федерации, органами уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, органами принудительного исполнения Российской Федерации, таможенными органами Российской Федерации, следственными органами Следственного комитета Российской Федерации и другими правоохранительными органами при прокурорской координации. Соответственно, достижение обозначенной цели проводится объединенными усилиями указанных органов по решению задач борьбы с преступностью, обусловленных криминогенной обстановкой, складывающейся на конкретной территории, объекте, в пределах которых надзирающий прокурор и правоохранительные органы компетентны реализовывать свои полномочия.

В числе таких совместно решаемых задач можно выделить: анализ состояния преступности (структуры, динамики, уровня криминальной напряженности, латентности и др.); прогнозирование тенденций развития криминальной ситуации; изучение практики расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений; обобщение опыта выявления факторов, обусловивших совершение преступлений и (или) способствовавших их совершению; разработка предложений, направленных на комплексное предупреждение преступлений. Эти задачи обычно определяются и решаются применительно к отдельным видам криминальных посягательств или областям жизнедеятельности, где они распространены.

Еще более детально задачи профилактики правонарушений формулируются по результатам заседаний координационных совещаний правоохранительных органов. Изучение материалов прокурорской практики[[71]](#footnote-71) подготовки и проведения этих заседаний позволяет выделить в числе таких задач: активизацию выявления коррупциогенных факторов в сферах размещения и исполнения государственного заказа, использования государственного имущества, расходования бюджетных денежных средств, оборонно-промышленном комплексе; обеспечение достоверности статистических сведений о преступлениях определенного вида; надлежащее взаимодействие с уполномоченными органами по выявлению фактов легализации доходов, полученных преступным путем, коррупциогенных фактов и т.п.; изучение дел оперативного учета, заведенных в целях выявления и пресечения преступлений определенного вида; проведение правового воспитания с использованием различных форм и методов; проведение тематических встреч с представителями общественности, трудовых коллективов, образовательных учреждений; межведомственный обмен информацией в отношении преступных групп и отдельных лиц, причастных к фактам незаконного оборота оружия, наркотических средств; контроль полноты отражения результатов использования экспертно-криминалистических учетов в документах о результатах расследования преступлений; ведомственный контроль качества доследственных проверок и расследования преступлений определенного вида; пресечение противоправной деятельности лиц, распространяющих в сети Интернет информацию о технологии изготовления взрывных устройств и др.

Нормативно-правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации по профилактике правонарушений составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы, приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции Генерального прокурора Российской Федерации, обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры, а также приказы, указания, распоряжения нижестоящих прокуроров, обязательные для исполнения подчиненными им работниками. В первую очередь, речь идет о статутных федеральных законах № 2202-I и № 182-ФЗ. Вместе с тем ни один из них, а также никакой другой федеральный закон не предоставляет прокурору каких-либо специальных или дополнительных полномочий, предназначенных только лишь (исключительно) для профилактики правонарушений. Скорее всего, именно этим можно объяснить то, что только 60,5% прокурорских работников, принявших участие в анкетном опросе, признают существующее состояние законодательного обеспечения участия прокуратуры в профилактике правонарушений как удовлетворительное, позволяющее прокурорам эффективно осуществлять данную деятельность. Вместе с тем каждый пятый прокурор (22,2%) заявил о наличии проблем и противоречий законодательного обеспечения.

Также почти каждый пятый (17,3%) является сторонником того, что никакой закон не регулирует деятельность прокуроров по профилактике правонарушений. По мнению этих респондентов, регламентация профилактики правонарушений в системе прокуратуры осуществляется приказами Генерального прокурора Российской Федерации и иными организационно-распорядительными документами, принятыми в системе прокуратуры. Примечательно, что по мере возрастания стажа службы в органах и организациях прокуратуры увеличивается и доля лиц, придерживающихся данной точки зрения (13,9% – до 4 лет, 14,6% – от 5 до 9 лет, 20,3% – от 10 до 20 лет, 20,8% – свыше 20 лет). Такая оценка лишний раз показывает пробельность законодательного обеспечения рассматриваемой деятельности и в то же время свидетельствует о первостепенном значении для практических прокурорских работников организационно-распорядительных документов, действующих в органах прокуратуры Российской Федерации.

О том, что в законодательном регулировании профилактики прокуратурой правонарушений имеется достаточно проблем и спорных вопросов неоднократно указывалось научными и практическими работниками[[72]](#footnote-72). Однако в течение всего периода действия Федерального закона № 182-ФЗ никаких изменений или дополнений основ правового регулирования профилактики правонарушений принято не было. Соответственно, уже более пяти лет реализуется закрепленное ст. 9 Федерального закона № 182-ФЗ положение о том, что органы прокуратуры Российской Федерации осуществляют профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Такая законодательная регламентация оценивается как правильная и обоснованная только 63% респондентов. И хотя они составляют большинство прокурорских работников, участвовавших в эмпирическом исследовании, тем не менее остальные 37% или почти каждый четвертый думают иначе. Из них большая часть (21,6%) считают, что использование подобной формулировки ограничивает круг органов и субъектов, в отношении которых прокуратура осуществляет надзор. Еще 12,3% опрошенных прокуроров склонны полагать, что такое законодательное решение ограничивает применение для профилактики правонарушений полномочий, предоставленных в рамках координационной, правотворческой, иной деятельности. Совсем незначительное число (2,4%) расценивают это даже как ограничение на осуществление надзора за законностью принимаемых указанными органами и субъектами правовых актов в сфере профилактики правонарушений. Более того, имеются приверженники мнения о том, что подобное законодательное определение вообще излишне, поскольку прокуратура не осуществляет профилактику правонарушений в ее «чистом» виде (2,6%).

Важность правильного и понятного исполнителям нормативного правового регулирования деятельности обусловлена закономерным положительным эффектом в обеспечении упорядоченности работы, оптимального решения задач и достижения целевых ориентиров. Наличие же различного рода просчетов, ошибок, изъянов влечет обратный результат, что недопустимо для органов прокуратуры, реализующих важное конституционное предназначение. Результаты эмпирического исследования мнения прокурорских работников относительно складывающейся в органах прокуратуры практики осуществления профилактики правонарушений и мониторинга в этой сфере позволяют с уверенностью утверждать, что многие проблемные вопросы этой работы в своей первооснове имеют несовершенный результат правотворческого процесса.

В том правовом положении, в каком сейчас органы прокуратуры признаны субъектом профилактики правонарушений, 15,5% прокурорских работников абсолютно точно видят проблему. Причем наибольшие доли респондентов – сторонников этой точки зрения отмечаются среди самых опытных прокурорских работников со стажем свыше 20 лет (22,3%), а минимальные доли – среди наименее опытных со стажем службы до 4 лет (13,9%). Еще каждый пятый респондент (23%) скорее склонен видеть в этом проблему, чем нет. И хотя абсолютное большинство не согласны с данной точкой зрения (23,1% скорее не согласны и 37,9% категорически не согласны), тем не менее почва для глубокого размышления имеется.

Отсутствие в федеральном законе № 2202-I нормы, определяющей профилактику правонарушений в качестве самостоятельного направления деятельности, большей частью прокуроров расценивается как проблема (20,9% абсолютно согласны с этим, 29,4% – скорее согласны, чем нет, 22,8% – скорее не согласны с таким утверждением и 26,2% – полностью не согласны). Примечательно, что среди самых опытных прокурорских работников, имеющих наибольший прокурорский служебный стаж, доли придерживающихся данной точки зрения лиц являются самыми большими: каждый третий – из числа тех, кто безусловно согласен (21% – до 4 лет, 17% – от 5 до 9 лет, 20,5% – от 10 до 20 лет, 35,8% – свыше 20 лет) и почти каждый четвертый – из числа тех, кто склонен скорее признать это проблемой, чем нет (27,3% – до 4 лет, 32,9% – от 5 до 9 лет, 25,1% – от 10 до 20 лет, 36,8% – свыше 20 лет).

Складывающееся нормативно-правовое регулирование профилактики прокуратурой правонарушений обусловило наличие почти у каждого четвертого принявшего участие в опросе прокурора мнения о подмене надзора за исполнением законов в сфере профилактики правонарушений так называемым «общим надзором» (безусловно так считают 15,6% и скорее согласны с этим 23,5%). В связи с этим следует отметить, что почти каждый пятый участник опроса (16,4%) видит проблему в отсутствии в Законе о прокуратуре полномочий, специально предусмотренных для профилактики правонарушений. Из них самые большие относительные показатели отмечаются в группе самых опытных прокурорских работников (16,6% – до 4 лет, 14,8% – от 5 до 9 лет, 16,2% – от 10 до 20 лет, 20% – свыше 20 лет). Еще каждый третий (30,6%) скорее согласен с такой точкой зрения. В числе этих респондентов самые высокие доли тоже приходятся на группу самых опытных прокуроров (30,2% – до 4 лет, 31% – от 5 до 9 лет, 27,6% – от 10 до 20 лет, 41,1% – свыше 20 лет).

И хотя 53,5% респондентов не видят нужды в предоставлении прокурору полномочий, специально предназначенных для осуществления профилактики правонарушений, тем не менее среди тех, кто полагает это необходимым, 34% хотели бы в качестве них видеть нормативно-правовую возможность прокурора дать субъекту профилактики правонарушений обязательное к исполнению указание по реализации конкретной меры профилактического воздействия. Кроме того, почти каждый десятый прокурорский работник считает необходимым наделение прокурора полномочиями по согласованию: решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимаемых ими в рамках координации деятельности в сфере профилактики правонарушений (12%); решений постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации (11,9%); решений антинаркотических комиссий по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров (8,2%); решений антитеррористических комиссий по вопросам профилактики терроризма, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений (7,5%).

В продолжение исследования была изучена точка зрения практических работников о реальной возможности реализации ими всех установленных законом форм профилактического воздействия. Почти каждый десятый (9,3%) отметил, что это проблематично, и еще без малого четверть прокурорских работников (24,4%) скорее согласны в такой оценке. В то же время вызывает недоумение тот факт, что большая часть прокурорских работников, участвовавших в эмпирическом исследовании, уверены в обратном: 34,3% – абсолютно не согласны с тем, что отсутствие у прокуроров достаточных полномочий по применению всех без исключения форм профилактического воздействия, которые закреплены в Федеральном законе № 182-ФЗ, является проблемой. Еще 31,5% – не склонны рассматривать это как проблему. Большой интерес вызывает анализ этих ответов в зависимости от опыта службы. Из числа тех, кто наиболее категоричен в таком отрицании большую часть составляют прокуроры, имеющие стаж службы от 5 до 20 лет (27% – до 4 лет, 37,7% – от 5 до 9 лет, 39% – от 10 до 20 лет, 23,4% – свыше 20 лет). А среди респондентов, больше склонных к этому отрицанию, чем признанию, наибольшие доли имеют группы наименее опытных и самых опытных работников (36,8% – до 4 лет, 29,7% – от 5 до 9 лет, 28,7% – от 10 до 20 лет, 36,2% – свыше 20 лет).

Что касается состояния ведомственного нормативного регулирования профилактики правонарушений, то суждение прокуроров о ней более единодушное. В частности, 91,6% респондентов указали, что данная деятельность регулируется приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности», от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации», иными организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации, в которых указано на необходимость предупреждения правонарушений, выявления причин и условий нарушений закона, а также принятыми в их исполнение организационно-распорядительными документами прокуратур субъектов Российской Федерации. И совсем незначительное число участвовавших в эмпирическом исследовании прокуроров ограничивают ведомственное регулирование профилактики правонарушений только приказами № 7, 119 и принятыми в их исполнение организационно-распорядительными документами прокуратур субъектов Российской Федерации (4,3%) или же исключительно приказом № 119 и принятыми в его исполнение организационно-распорядительными документами прокуратур субъектов Российской Федерации (3,7%).

Безусловно, основополагающим в ведомственной регламентации профилактики правонарушений является приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 119. И хотя в нем повторяется законодательная формулировка об осуществлении профилактики правонарушений путем обеспечения надзора за исполнением законов, в тоже время для профилактики правонарушений допускается использование в полной мере соответствующих полномочий органов прокуратуры, предусмотренных законом с тем, чтобы мерами прокурорского реагирования добиваться устранения выявленных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих.

Непосредственно организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности посвящен действующий уже более 10 лет одноименный приказ № 7.Он определяет надзор за исполнением законов о противодействии преступности, в том числе о ее предупреждении среди приоритетных направлений прокурорской деятельности. Предметом особого надзорного внимания является исполнение законов, направленных на борьбу с организованной преступностью, коррупционными правонарушениями, терроризмом, преступностью несовершеннолетних, неформальными молодежными объединениями экстремистской направленности, торговлей людьми, контрабандой, незаконным оборотом наркотических средств и оружия, рецидивной преступностью, незаконной миграцией, экологической преступностью, другими формами опасной преступной деятельности. В нормативно-правовом обеспечении профилактики правонарушений особое значение имеет закрепленное данным приказом положение о необходимости принципиальной оценки эффективности работы по профилактике преступлений при подведении итогов деятельности органов прокуратуры. Это своего рода стимул к активному применению прокурорами всех имеющихся полномочий для повышения результативности профилактики правонарушений.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» устанавливает предупреждение преступных проявлений как одно из основных направлений надзорной деятельности и предписывает прокурорам обеспечить профилактическую направленность надзора. Для этого на прокуроров возлагается обязанность по осуществлению систематической проверки исполнения законов о занятости населения, борьбе с наркоманией, пьянством, соблюдения законодательства органами Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сферах оборота оружия, частной охранной деятельности, осуществлении вневедомственной охраны.

Как правило, многие действующие в системе прокуратуры правовые акты, регулирующие организацию и осуществление деятельности по конкретным направлениям, содержат нормы, которые обязывают прокуроров выявлять и устранять факторы, обусловливающие различные нарушения законов, анализировать их и принимать меры по их недопущению. Так, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 01.07.2015 № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции» прокурорам предписано добиваться предотвращения вовлечения мигрантов в криминальную среду, экстремистскую, террористическую, коррупционную деятельность. Или, например, приказом Генерального прокурора Российской Федерации 02.11.2018 № 723 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборонно-промышленного комплекса» своевременное предупреждение нарушений законов и преступных проявлений в сфере оборонно-промышленного комплекса определяется в качестве важнейшей задачи надзора. Соответственно, предупреждение правонарушений в этой области имеет первоочередной характер.

Организация деятельности в сфере профилактики экстремистской деятельности и терроризма регулируются приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 21.03.2018 № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности» и от 17.05.2018 № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму». Своевременное предупреждение преступлений и правонарушений, выявление и устранение причин и условий, способствующих осуществлению террористической и экстремистской деятельности, закрепляются важнейшими задачами прокурорского надзора.

Профилактическая работа в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма, коррупционным проявлениям, нарушениям финансовой дисциплины определяется приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 08.02.2017 № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма». Профилактике нарушений закона в финансовой сфере, противодействию коррупции способствует прокурорская деятельность, осуществляемая в соответствии с Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.01.2021 № 6 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере закупок выявлении и пресечении уполномоченными органами фактов откатов, хищений, нецелевого использования бюджетных средств». Он обязывает прокуроров принять дополнительные меры по укреплению законности и координации борьбы с преступностью в сфере закупок, меры, направленные на противодействие коррупционным проявлениям в данной сфере, обеспечить профилактическую направленность надзорных мероприятий, акцентировать внимание на выявлении и пресечении фактов откатов, хищений, нецелевого использования бюджетных средств и других уголовно наказуемых деяний с использованием различных противоправных схем.

Большой профилактический потенциал имеет приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 13.12.2021 № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов». Он определяет предупреждение нарушений прав детей, причинения им вреда, профилактику преступлений среди подростков в качестве первостепенной задачи и строго указывает прокурорам на необходимость оценки реализации правовых механизмов профилактики преступных посягательств, в том числе в части выявления данных, указывающих на вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Нельзя не сказать и о приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 15.04.2021 № 198 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в экологической сфере». Регулируя осуществление надзорных полномочий в данной области, он предписывает прокурорам принимать конкретные меры, направленные на недопущение криминально-наказуемых фактов загрязнений природной среды, использования лесных, водных, иных природных ресурсов и др.

Непосредственной реализации одной из законодательно установленных форм профилактического воздействия посвящен приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию». Их осуществление в органах прокуратуры должно максимально решать задачи повышения уровня правовой грамотности и развития правосознания граждан, оказания воспитательного воздействия в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Перечень организационно-распорядительных документов, составляющих нормативно-правовые основы деятельности прокуратуры по профилактике правонарушений, конечно, не исчерпывается приведенными документами. Об этих и иных ведомственных актах еще будет говориться в следующих разделах монографии, посвященных характеристике основных вне уголовно-правовых средств профилактики правонарушений, а также направлений деятельности прокуратуры по профилактике правонарушений.

Реализация прокурорами полномочий в сфере профилактики правонарушений подчиняется нормативно-правовым требованиям разграничения компетенции. В этой связи укажем также приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», от 10.10.2019 № 715 «Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением», содержащие правила такого разграничения в прокурорской системе. Основываясь на них, и в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, складывающимся состоянием законности и правопорядка, в том числе криминогенной обстановкой прокурорами субъектов Российской Федерации принимаются обязательные к исполнению подчиненными работниками на соответствующей территории организационно-распорядительные документы в сфере профилактики правонарушений.

В большинстве своем эти документы дублируют положения приказа № 119, акцентируя внимание прокуроров на первоочередности реализации надзорных мероприятий, направленных на предупреждение правонарушений, противодействие незаконной миграции, раннее предупреждение межнациональных и межконфессиональных конфликтов, предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, противодействие терроризму и экстремистской деятельности, незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, криминальному использованию информационно-коммуникационных сетей, повышении эффективности правового просвещения, осуществлении взаимодействия с общественностью.

В приказах и иных документах, издаваемых прокурорами субъектов Российской Федерации, нижестоящие прокуроры ориентированы на учет специфики местных социально-экономических, географических, иных условий правонарушаемости, региональную структуру преступности, чему имеется немало примеров[[73]](#footnote-73).

Вместе с тем в ходе осуществляемого Генеральной прокуратурой Российской Федерации анализа работы прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуроров по мониторингу в сфере профилактики правонарушений устанавливаются не единичные случаи просчетов при разработке организационно-распорядительных документов в этой сфере.

Они связаны с неполнотой регулирования выполнения функций по обеспечению координации проведения мониторинга в сфере профилактики правонарушений, а также применения результатов указанного мониторинга[[74]](#footnote-74), что, безусловно, нуждается в исправлении, поскольку может оказать негативное влияние на саму систему управления и организации деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации.

Анализ мнения самих прокурорских работников о перспективных направлениях совершенствования ведомственной нормативной регламентации профилактики прокуратурой правонарушений показал, что только четверть респондентов (26,6%) считают эту регламентацию достаточной и не признают необходимости в ее изменении и (или) дополнении. Взгляды остальных участников опроса по данному вопросу разделились следующим образом. Каждый третий (29,9%) отметил востребованность разработки и внедрения единых для прокурорской системы определений, понятий, терминов, применяемых в нормативном регулировании и практической деятельности по профилактике правонарушений. Четверть респондентов (25%) считают, что надо подготовить организационно-распорядительные документы, регулирующие осуществление профилактики правонарушений в конкретной сфере правоотношений (труда и занятости, оборонно-промышленного комплекса, здравоохранения и т.д.). Каждый пятый (20,2%) полагает, что нужен регламент, определяющий единые для прокуратур одного звена правила выявления, анализа и прогнозирования причин и условий, которые способствуют совершению административных правонарушений и преступлений в определенной сфере правоотношений. Еще 9,5% высказались за необходимость упрощения регулирования и ограничения его только приказами № 7, 119, а также принятыми в их исполнение организационно-распорядительными документами прокуратур субъектов Российской Федерации с исключением из всех остальных организационно-распорядительных документов нормы о профилактике правонарушений. А 2% участников опроса полагают, что все нормы, прямо или косвенно относящиеся к профилактике правонарушений, стоит вообще исключить из всех организационно-распорядительных документов, действующих в системе прокуратуры.

Не первый год Генеральной прокуратурой Российской Федерации выдвигается инициатива об исключении прокуратуры Российской Федерации из числа субъектов профилактики правонарушений и соответствующей корректировке федеральных законов. Это объясняется тем, что, осуществляя надзор за исполнением законов, в том числе Федерального закона № 182-ФЗ, органы прокуратуры не могут одновременно являться субъектом профилактики по данному закону. Как уже отмечалось, применительно к направлениям совершенствования правовой регламентации участия органов прокуратуры в профилактике правонарушений высказываются разные мнения, и каждое из них представляет научный и практический интерес. Мы же, поддерживая высказанные ранее инициативы о логичности и обоснованности исключения органов прокуратуры из числа поднадзорных самой же прокуратуре субъектов профилактики правонарушений, еще раз настойчиво укажем на то, что органы прокуратуры Российской Федерации не просто могут, а должны оставаться в системе профилактики правонарушений. Но их роль и положение в этой системе являются особенными[[75]](#footnote-75). Выполняя свое конституционное предназначение по осуществлению надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также реализуя иные функции, органы прокуратуры Российской Федерации компетентны осуществлять надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов субъектами профилактики правонарушений и их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов в сфере профилактики правонарушений в соответствии с полномочиями, предоставленными Федеральным законом № 2202-I.

В связи с этим давно назрела необходимость внести следующие изменения в Федеральный закон № 182-ФЗ:

1) пункт 3 статьи 2 изложить в следующей редакции: 3) «система профилактики правонарушений – это совокупность субъектов профилактики правонарушений, лиц, участвующих в профилактике правонарушений, органов прокуратуры Российской Федерации, осуществляющих надзор за исполнением законов в сфере профилактики правонарушений, и принимаемых мер профилактики правонарушений, а также основ координации деятельности и мониторинга в сфере профилактики правонарушений»;

2) пункт 2 части 1 статьи 5 признать утратившим силу;

3) из части 3 статьи 6 слова «органов прокуратуры Российской Федерации», исключить;

4) статью 9 исключить;

5) из части 2 статьи 17 слова «органов прокуратуры Российской Федерации», исключить;

6) из части 3 статьи 30 слова «органы прокуратуры Российской Федерации и» исключить;

7) дополнить статьей 32¹ следующего содержания:

**«Статья 32¹. Прокурорский надзор**

Генеральный прокурор Российской Федерации и нижестоящие прокуроры осуществляют надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов субъектами профилактики правонарушений и их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов в сфере профилактики правонарушений в соответствии с полномочиями, предоставленными Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

В то же время, не претендуя на истину в последней инстанции, еще раз подчеркнем, что только на основе глубокого научно обоснованного анализа практики правоприменения можно выработать тот вариант решения проблемы, который будет обоснован не сиюминутной политико-правовой ситуацией, а конституционным предназначением и историческим развитием российской прокуратуры[[76]](#footnote-76). Такой крайне востребованный сейчас анализ возможен в рамках разработки единообразного концептуального подхода к осуществлению прокуратурой профилактики правонарушений и мониторинга в данной сфере[[77]](#footnote-77) и предложенное законодательное изменение должно быть частью комплексной правотворческой работы по установлению однозначно трактуемой, а значит – непротиворечивой компетенции органов прокуратуры в сфере профилактики правонарушений.

## § 2. Организация в прокуратуре информационно-аналитического обеспечения профилактики правонарушений

Информационно-аналитическое обеспечение профилактики правонарушений в системе прокуратуры Российской Федерации строится в соответствии с приоритетами, определенными Президентом Российской Федерации, поставленными Генеральным прокурором Российской Федерации задачами и поручениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации, с учетом информационных писем и обзоров Генеральной прокуратуры Российской Федерации по организации мониторинга в сфере профилактики правонарушений. В системе прокуратуры Российской Федерации информационно-аналитической работе уделяется особое внимание[[78]](#footnote-78). Это объясняется ее значением и незаменимостью в выработке и принятии эффективных управленческих решений, осуществлении прогнозирования всех возможных вариантов развития состояния правонарушаемости и различных факторов, детерминирующих формирование определенного состояния законности и в целом – состояния общественной безопасности.

Формирование в стране и мире цифрового информационного пространства не могло не оказать влияние на информационно-аналитическое обеспечение деятельности прокуратуры по профилактике правонарушений. В работе по сбору, комплексной аналитической обработке данных о преступности и некриминальной правонарушаемости, оценке реализации запланированных профилактических мероприятий и самих управленческих решений в сфере профилактики правонарушений стали разрабатываться и внедряться принципы и подходы, ориентированные на повышение эффективности использования в профилактике правонарушений информационных потоков, оперативном получении и обработке содержащейся в государственных информационных системах данных, вычленении конкретных, актуальных, непротиворечивых сведений, необходимых для осуществления прогнозирования, планирования, программирования, мониторинга в сфере профилактики правонарушений, контроля реализации актов прокурорского реагирования в данной сфере и анализа осуществляемого иными субъектами профилактики правонарушений контроля выполнения профилактических мероприятий. В частности, обеспечение своевременного, в том числе дистанционного, получения объективной, полной и достоверной информации о состоянии законности и работы по профилактике правонарушений и преступлений признается одной из основных задач достижения целевого формирования в прокуратуре Российской Федерации высокотехнологичного надзора. Основу этой работы составляет реализуемая уже почти 5 лет Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года, утвержденная приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.09.2017 № 627.

Важным событием в организации информационно-аналитического обеспечения профилактики правонарушений в системе прокуратуры Российской Федерации стало принятие приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.07.2020 № 380 «О совершенствовании информационно-аналитической деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации». Он обязывает прокуроров организовать работу с информацией на системной основе, определить ответственных прокурорских работников, использовать ее результаты в планировании, в том числе в ходе осуществления координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Соответственно, основы работы по информационно-аналитическому обеспечению профилактики правонарушений предполагают перспективное внедрение целостной системы информационно-аналитического обеспечения всей прокурорской деятельности, одним из структурных элементов которой должна выступать подсистема информационно-аналитического обеспечения профилактики правонарушений. Как элемент комплексной системы данная подсистема в то же время должна быть ориентирована на безусловное оперативное информационное сопровождение:

управления профилактикой правонарушений, в том числе в режиме реального времени в ходе координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

контроля процессов планирования и программирования профилактических мероприятий как в системе прокуратуры Российской Федерации, так и при надзорных проверках этой работы иными субъектами профилактики правонарушений, включая исполнение требований согласованности профилактических мероприятий по целям, задачам, срокам реализации, объемам ресурсного обеспечения;

установления, применения и анализа непротиворечивых и объективных значений показателей результатов профилактики правонарушений с возможностью выявления угроз и возможных причин невыполнения поставленных задач и недостижения целей.

Данная подсистема в своем идеальном варианте должна также предоставлять возможность моделирования последствий принятия управленческих решений с использованием технологий искусственного интеллекта и математических методов, иметь независимое обеспечение безопасности обмена информацией на всех уровнях внутрисистемного взаимодействия органов прокуратуры Российской Федерации, а также внесистемного взаимодействия органов прокуратуры Российской Федерации с иными субъектами профилактики правонарушений, участвующими в ней лицами.

Формирование рассматриваемой подсистемы информационно-аналитического обеспечения профилактики правонарушений связано с решением общих вопросов: формирования единых исходных данных, используемых органами прокуратуры и иными субъектами профилактики правонарушений; методического обеспечения изучения, прогнозирования, моделирования возможной детерминации правонарушений в различных сферах жизнедеятельности с разработкой адекватных мер реагирования; разработке и внедрению в органах прокуратуры унифицированных показателей оценки эффективности деятельности по профилактике правонарушений; развития технологических возможностей обработки больших объемов данных и подготовки на их основе обобщенных информационно-аналитических материалов, необходимых для выработки управленческих решений в сфере профилактики правонарушений; обеспечения технической совместимости информационных ресурсов и систем, непротиворечивости содержащихся в них сведений и др.

Изменение подходов к организации аналитической деятельности в сфере профилактики правонарушений, основы которой заложены указанным приказом № 380, способствовало сосредоточению усилий прокуроров на выявлении и решении наиболее актуальных для своих регионов проблем обеспечения антикриминогенной безопасности и укрепления законности, принятию эффективных и своевременных управленческих решений и, как следствие, повышению качества и эффективности прокурорского надзора в сфере профилактики правонарушений, координационной деятельности по борьбе с преступностью.

Изучение прокурорской практики в сфере профилактики правонарушений показывает, что выявляемые посредством системного мониторинга и анализа итогов координационной, надзорной, правопросветительской и иной деятельности проблемные вопросы и недостатки в работе обсуждаются на еженедельных оперативных совещаниях, проводимых руководителем органа прокуратуры. При этом по каждой проблеме принимаются решения с разработкой конкретных поручений, предполагающих также контроль их исполнения. Вместе с тем важнейшими элементами этой работы является получение объективной, достоверной информации, умение и навыки правильного и рационального ее применения. В проводимой в ходе профилактики правонарушений информационно-аналитической работе прокуроры должны ориентироваться на установленное Генеральной прокуратурой Российской Федерации требование об исключении формирования оценок состояния законности, в том числе в рассматриваемой сфере, и результатов прокурорского надзора только на основе данных статистики без анализа причин соответствующей динамики, формулирования выводов и предложений о повышении эффективности прокурорского надзора.

Требование к начальникам главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам, прокурору комплекса «Байконур» об определении прокурорских работников, ответственных за осуществление информационно-аналитической деятельности по приоритетным направлениям прокурорского надзора (предметам) и выделение профилактики правонарушений в отдельное направление деятельности позволяет говорить о том, что данное требование распространяется и на информационно-аналитическое обеспечение профилактики правонарушений. Ответственные работники должны проводить регулярный учет, систематизацию, обобщение информационно-аналитических и методических документов в области профилактики правонарушений со сбором и внесением в вышестоящую прокуратуру мотивированных предложений по совершенствованию работы. В то же время все прокурорские работники должны знать положения указанных документов.

Процесс информационно-аналитического обеспечения профилактики правонарушений включает в себя сбор, обработку, накопление, обобщение и непосредственно анализ информации о прокурорской практике в рассматриваемой сфере, профилактической деятельности иных установленных законом субъектов, причинах и условиях, снижающих эффективность профилактики правонарушений как органами прокуратуры Российской Федерации, так и иными субъектами данной деятельности и, соответственно, мерах по их устранению. Организация в органах прокуратуры Российской Федерации данного обеспечения тесно связана с законодательно обязательным к проведению мониторингом в сфере профилактики правонарушений, который представляет собой сбор, обработку и систематизацию информации о принимаемых субъектами профилактики правонарушений мерах, образующие систему наблюдений за состоянием профилактики правонарушений, а также анализ и прогнозирование причин и условий, способствующих совершению правонарушений, и оценку эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений по минимизации (нейтрализации) указанных причин и условий.

В том виде, в каком мониторинг определен ст. 2 Федерального закона № 182-ФЗ и п. 3 Правил проведения субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1564, он имеет очень схожие с информационно-аналитической работой предмет, задачи, методы их решения. Именно поэтому почти каждый третий участвовавший в опросе прокурорский работник (36,3%) считает, что мониторинг в сфере профилактики правонарушений является информационно-аналитической работой, которая установлена регламентами прокуратур. И еще большее число респондентов (37,3%) скорее склонны согласиться с такой точкой зрения, чем отрицать ее. В то же время 6,3% опрошенных категорически не согласны с этим и еще 19,6% скорее не согласны с такой трактовкой, чем согласны.

При всей схожести информационно-аналитического обеспечения профилактики правонарушений и мониторинга в сфере профилактики правонарушений, они, тем не менее, не идентичны. Такого мнения придерживается, хотя и не большинство, но около четверти респондентов, среди которых самые большие относительные показатели приходятся на группы наиболее опытных работников. Каждый пятый респондент со стажем прокурорской службы свыше 20 лет и каждый пятый респондент со стажем службы от 10 до 20 лет скорее не согласны с утверждением о том, что мониторинг в сфере профилактики правонарушений – то же, что и информационно-аналитическая работа. Для сравнения: среди лиц со стажем до 4 лет и со стажем от 5 до 9 лет так считают почти только каждый десятый (до 4 лет – 13,7%, от 5 до 9 лет – 17,3%, от 10 до 20 лет – 23,7% и свыше 20 лет – 23,2%). Среди категорически не согласных с отождествлением этих видов деятельности также значительны доли наиболее опытных прокурорских работников (3,9% – со стажем до 4 лет, 6,9% – со стажем от 5 до 9 лет, 5,9% – со стажем от 10 до 20 лет и 9,5% – свыше 20 лет). В отличие от мониторинга информационно-аналитическое обеспечение не содержит закрытый перечень нормативно определенных параметров, обязательных к исполнению, а значит можно предположить, что оно является более открытым и многозадачным для работы с информацией, максимальнее ориентированным на интеллектуальную организацию управления в сфере профилактики прокуратурой правонарушений с применением гибких социальных технологий и даже возможностью проведения экспериментов для выработки оптимальных решений обеспечения безопасности.

Вместе с тем большая схожесть деятельности по мониторингу в сфере профилактики правонарушений с информационно-аналитическим обеспечением профилактики правонарушений, их соотношение как части и целого позволяют изучить в контексте комплексного информационно-аналитического обеспечения прокурорской деятельности в сфере профилактики правонарушений деятельность прокуроров по мониторингу в данной сфере.

Во исполнение приказа № 119 прокурорские работники при проведении данного мониторинга обязаны руководствоваться требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1564 «О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации». Утвержденные им правила определяют наблюдение за состоянием профилактики правонарушений, то есть мониторинг в сфере профилактики правонарушений, как действия, направленные на сбор, обработку, систематизацию информации о принимаемых органами прокуратуры мерах в рассматриваемой сфере. Каждый второй прокурорский работник, принявший участие в анкетном опросе (52,5%), полностью согласен с тем, что проводимое в ходе данного мониторинга наблюдение за состоянием профилактики правонарушенийпредставляет собой все указанные элементы работы с информацией. Почти каждый третий респондент (28,4%) – скорее согласен с этим утверждением. Но высказывались также и противоположные мнения: 10,2% не согласны полностью, а 8,2% – скорее не согласны, чем согласны. Эти результаты очень показательны при анализе продолжительности службы участников опроса в органах и организациях прокуратуры. В частности, доли абсолютно согласных с указанным утверждением респондентов являются минимальными среди тех прокурорских работников, которые имеют наибольший опыт прокурорской службы (до 4 лет – 54,4%, от 5 до 9 лет – 56,3%, от 10 до 20 лет – 48,8% и свыше 20 лет – 53,2%). При этом среди наиболее опытных работников со стажем от 10 до 20 лет отмечается наибольшая доля, не согласных с рассматриваемым утверждением (13,3% против 9,2% со стажем до 4 лет, 8,7% со стажем от 5 до 9 лет). В тоже время в группе самых опытных прокурорских работников со стажем свыше 20 лет доля придерживающихся этой точки зрения респондентов является минимальной (2,1%). Доли тех, кто скорее не согласен, чем согласен с рассматриваемым утверждением в каждой категории очень близки по значению и только среди лиц со стажем от 5 до 9 лет она является максимальной и составляет почти 10% (7,8% – со сроком службы до 4 лет, 9,7% – от 5 до 9 лет, 7,7% – от 10 до 20 лет, 7,4% – свыше 20 лет).

Весьма показательны и результаты изучения мнения прокуроров относительно того, что проводимое прокуратурой наблюдение за состоянием профилактики правонарушений образует целостную систему взаимосвязанных элементов. Полное согласие с этим утверждением высказали менее половины участников эмпирического исследования (44,4%). Примечательно, что среди лиц, имеющих опыт прокурорской службы более 10 лет, доли считающих так лиц меньше, чем среди менее опытных прокурорских работников (52,2% – со сроком службы до 4 лет, 46,2% – от 5 до 9 лет, 39,6% – от 10 до 20 лет, свыше 20 лет – 43,2%). Скорее согласны, чем не согласны с утверждением о системности и целостности проводимого прокуратурой наблюдения за состоянием профилактики правонарушений, 36,3% прокурорских работников. В этом было высказано относительное единодушие: (33,7% – со сроком службы до 4 лет, 34,3% – от 5 до 9 лет, 40,2% – от 10 до 20 лет, свыше 20 лет – 31,6%). В то же время почти каждый пятый респондент (13,8%) скорее не согласен с указанным утверждением, чем согласен. Наибольшая доля среди них приходится на наиболее опытных работников (10,2% – со сроком службы до 4 лет, 15,9% – от 5 до 9 лет, 13,3% – от 10 до 20 лет, свыше 20 лет – 17,9%). Категорически не согласны с указанным утверждением 5,2%. Доля лиц, придерживающихся подобного мнения, также значительна среди наиболее прокурорских работников (3,9% – со сроком службы до 4 лет, 3,6% – от 5 до 9 лет, 6,4% – от 10 до 20 лет, свыше 20 лет – 6,3%). В обеспечении системности работы по сбору, обработке, систематизации различной информации о принимаемых органами прокуратуры мерах в сфере профилактики правонарушений, действительно, есть проблемы и недостатки. Генеральной прокуратурой Российской Федерации неоднократно поднимался данный вопрос по итогам регулярно проводимых обобщений прокурорской практики в рассматриваемой сфере. В некотором роде имеющиеся недостатки связаны с нечеткостью правового регулирования положения органов прокуратуры в системе профилактики правонарушений. В то же время данные эмпирического исследования показывают, что 40,8% респондентов полагают, что необходимо обучение прокуроров методологии мониторинга в сфере профилактики правонарушений, и 34,9% – скорее согласны с этим утверждением, чем нет. Самая большая доля прокурорских работников, безусловно рассматривающих такое обучение в качестве необходимого, отмечается среди самых опытных со стажем прокурорской службы свыше 20 лет (50,5%). В то же время среди тех, кто скорее не согласен с этим наибольшая доля фиксируется в группе респондентов с минимальным стажем службы (18% – до 4 лет, против 10,6% со стажем от 5 до 9 лет, 11,5% со стажем от 10 до 20 лет и 13,7% со стажем свыше 20 лет).

Приказом № 119 на прокуроров возложена обязанность анализа причин и условий, способствующих совершению правонарушений. Поскольку Федеральный закон № 182-ФЗ, для исполнения которого был принят указанный приказ Генерального прокурора Российской Федерации, рассматривает правонарушение как преступление или административное правонарушение, представляющие собой противоправное деяние (действие, бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность, было изучено мнение прокурорских работников относительно складывающейся практики такого анализа, а также необходимости анализа причин и условий выявленных прокурорами нарушений закона, не являющихся административно- или (и) уголовно наказуемыми деяниями. По сути изучение этих детерминант занимает центральное место в информационно-аналитическом обеспечении профилактики прокуратурой правонарушений, позволяя определить проблемную ситуацию, связанную с обеспечением безопасности, верно ее интерпретировать, разработать различные варианты воздействия на нее с целью устранения и недопущения в будущем.

Практически все участники опроса высказали единодушие в том, что в профилактической деятельности должны анализироваться все детерминанты, образующие причинный комплекс правонарушаемости. Абсолютно согласны с этим 61% респондентов и скорее согласны с этим, чем нет еще 31,1%. Однако, анализ мнения прокуроров по этому вопросу в зависимости от продолжительности их опыта службы в органах и организациях прокуратуры наводит на некоторые мысли о профессиональном выгорании и вызывает сомнения в верном понимании практическими работниками, во-первых, природы правонарушаемости и детерминант состояния законности, а во-вторых, – необходимости соблюдения системности и взаимосвязанности воздействия на негативные факторы. В частности, среди тех, кто скорее не согласен, чем согласен с тем, что в профилактической деятельности должны анализироваться все детерминанты, образующие причинный комплекс правонарушаемости, наибольшую долю составляют наиболее опытные прокуроры: 7% со стажем от 10 до 20 лет и 5,3% – со стажем свыше 20 лет. При этом среди наименее опытных прокурорских работников со стажем до 4 лет склонны так думать только 2,9%, а со стажем от 5 до 10 лет – 4,7%.

Результаты эмпирического исследования свидетельствуют, что отношение прокуроров к анализу детерминант нарушений и сама практика анализа таких детерминант связаны со степенью опасности этих нарушений. Так, например, почти каждый четвертый (36,9%) абсолютно согласен с тем, что в органах прокуратуры осуществляется целенаправленная работа по анализу причин и условий административных правонарушений, и также каждый четвертый (37,6%) склонен с этим согласиться. А в оценке такого анализа применительно к причинам и условиям преступлений уже каждый второй безусловно согласен с тем, что проводится такая работа и каждый третий (33,4%) склонен присоединиться к такому утверждению. При этом число прокурорских работников, отрицающих факт проведения в прокуратуре работы, прямо направленной на анализ детерминант административных правонарушений, в 3 раза больше, по сравнению с числом прокуроров, отрицающих проведение в прокуратуре целенаправленного анализа детерминант преступлений.

Как известно, и в науке, и в практической деятельности, в том числе в сфере профилактики правонарушений, отмечается определенный дефицит теоретических знаний и некоторый недостаток внимания к изучению причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений. Не вдаваясь в объяснение причин такой ситуации, отметим, что выявление, изучение детерминант административных правонарушений, принятие адекватных мер по их устранению являются, безусловно, сложными, но весьма важными задачами обеспечения в стране законности и правопорядка. Соответственно, прокуратура Российской Федерации как единственный в своем роде конституционный правозащитный надзорный орган и главный координатор борьбы с преступностью не может оставаться в стороне от этой работы.

Что касается оценки респондентами состояния работы по анализу причин и условий выявленных самими прокурорами нарушений закона, не являющихся административно- или (и) уголовно наказуемыми деяниями, то каждый четвертый (40,2%) – характеризует ее как целенаправленную работу, проводимую в органах прокуратуры и также практически каждый четвертый работник (35,1%) склонен скорее согласиться, чем отрицать то, что такая работа осуществляется в прокуратуре, и именно в указанном качестве. Это имеет очень важное значение в информационно-аналитическом обеспечении профилактики правонарушений. Многие причины и условия правонарушающего поведения зарождаются и развиваются вне криминальной сферы. Однако системно-структурный характер и диалектика формирования состояния законности определенного качества обусловлена в том числе именно такими факторами. В то же время наиболее критичную оценку состояния данной работы дают прокурорские работники, имеющие стаж прокурорской службы свыше 10 лет. Если доли тех, кто отрицает проведение такой работы в прокуратуре, в группах опрошенных прокуроров со стажем до 4 лет и от 5 до 9 лет составляет по 5,4%, то в группе прокуроров, имеющих служебный стаж от 10 до 20 лет, их 6,9%, а со стажем свыше 20 лет – 6,3%.

Еще один интересный факт установлен при изучении мнения прокурорских работников о том, как они оценивают в целом состояние организации деятельности органов прокуратуры по выявлению и устранению причин и условий правонарушений. Только 7,2% респондентов высказались о том, что организация деятельности органов прокуратуры не предусматривает выполнение работы по выявлению и устранению причин и условий правонарушений, и это является определенной проблемой (недостатком профилактики прокуратурой правонарушений). Еще 16,6% прокуроров склонны согласиться с такой точкой зрения, чем отрицать ее. При этом полностью не согласных с указанным высказыванием набралось даже менее половины опрошенных – 49,8%. И хотя почти треть участников опроса склонны к ним присоединиться, тем не менее такая оценка деятельности вызывает серьезные опасения в достижении эффективности профилактики прокуратурой правонарушений в том виде, в каком она сейчас выполняется.

Разнообразие процессов и явлений, которые влияют на формирование определенного качества состояния законности, структуры и уровня правонарушаемости, диктуют необходимость опережающего информационно-аналитического обеспечения профилактической деятельности, и в частности, осуществления прогнозного развития основных тенденций состояния законности, которые влияют на разработку перспективных направлений профилактики правонарушений. Оценки возможных вариантов формирования и развития детерминант нарушений законов позволяют заблаговременно спланировать и принять антикриминогенные и иные меры профилактики в необходимых для обеспечения законности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина видах и объемах. Конечно, любой прогноз имеет вероятностный характер. Однако, он является неотъемлемой частью информационно-аналитического обеспечения профилактики правонарушений, выработки в этой сфере значимых управленческих решений, рассчитанных на длительную перспективу. Достоверность прогноза в сфере профилактики правонарушений является залогом создания стабильной общественной безопасности. Степень его достоверности обусловливается множеством факторов, связанных со способностями стратегического мышления.

Сложность профилактики правонарушений и тем более разработки различных прогнозов в этой сфере, связана с тем, что данная деятельность находится под бесконечным воздействием самых разных политических, правовых, экономических, нравственных и иных процессов, происходящих в обществе. И в связи с этим важно, с одной стороны, обеспечить изучение как можно большего объема информации обо всех факторах, которые с большой долей вероятности могут оказать влияние (как положительное, так и отрицательное) на совершение преступлений, административных правонарушений или иных нарушений закона, а с другой, – уметь вычленять из этого огромного объема сведений именно те, которые необходимы для обеспечения достоверности прогноза. Приказом № 119 на прокуроров возложена обязанность на постоянной основе обеспечить выявление, оценку и прогнозирование криминогенных факторов социального характера. В то же время, определение данным приказом обязательными к исполнению прокурорами правил проведения мониторинга в сфере профилактики правонарушений[[79]](#footnote-79), означает, что прогнозированию подлежат не только указанные факторы, но и причины и условия, способствующие совершению правонарушений. Для выяснения складывающейся ситуации в области прогнозной деятельности прокуроров, осуществляемой ими в ходе информационно-аналитического обеспечения профилактики правонарушений, было изучено их мнение об этой работе.

Наибольшее число прокурорских работников, абсолютно согласных с тем, что в органах прокуратуры осуществляется целенаправленная работа по прогнозированию причин и условий, высказались так о преступлениях (31,3%). Еще 37,8% склонны скорее согласиться с этим. Прокуроров, уверенных, что такая работа ведется в отношении причин и условий выявленных прокурорами нарушений закона, не являющихся административно- или (и) уголовно наказуемыми деяниями, немного меньше: 26,6% – точно согласны с таким утверждением и 33,3% – скорее согласны с ним, чем нет. Применительно к положительной характеристике работы по прогнозированию причин и условий административных правонарушений, таких сторонников меньше всего. 25,3% респондентов безусловно согласны с тем, что эта работа ведется, и 31,3% – скорее склонны к ним присоединиться в этой оценке. Соответственно, 14,5% прокуроров категорично не согласны с тем, что в органах прокуратуры осуществляется целенаправленная работа по прогнозированию причин и условий административных правонарушений. Это почти в 2 раза больше числа тех прокуроров, которые отрицают проведение такой прогнозной работы в отношении причин и условий преступлений (8,2%). Эти данные согласуются с выводами об имеющихся сложностях в организации и проведении информационно-аналитического обеспечения профилактики правонарушений, в том числе непротиворечивой нормативно-правовой регламентации.

Что же касается непосредственно практики осуществления информационно-аналитического обеспечения профилактики правонарушений в органах прокуратуры Российской Федерации, то следует отметить, что прокурорами принимается максимум усилий для ее надлежащей организации и осуществления. Об этом свидетельствуют документы прокуратур субъектов Российской Федерации, содержащие сведения о результатах мониторинга в сфере профилактики правонарушений. Эти документы подготавливаются во исполнение пунктов 2.1–2.2 приказа № 119 и отражают в том числе итоги информационно-аналитического обеспечения профилактики правонарушений. В рамках исполнения приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.07.2020 № 380 «О совершенствовании информационно-аналитической деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации» в прокуратурах субъектов Российской Федерации организуется работа по системному сбору, обработке, накоплению, обобщению и анализу информации о состоянии законности и правопорядка, практике прокурорского надзора по направлениям деятельности, причинах и условиях, снижающих эффективность надзорной деятельности, и мерах, по их устранению. С целью выявления характерных недостатков при организации информационно-аналитического обеспечения профилактики правонарушений на системной основе организовано изучение информационно-аналитических документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Результаты информационно-аналитической деятельности используются при формировании планов работы органов прокуратуры, основных мероприятий по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, работы коллегии прокуратуры области, рабочих и межведомственных групп, при подготовке предложений по совершенствованию законодательства, а также в целях информирования государственных органов, организаций и населения о состоянии законности и правопорядка.

Например, прокурором Алтайского края по итогам анализа состояния и динамики тяжких и особо тяжких преступлений против личности были приняты дополнительные организационные меры, направленные на повышение эффективности профилактики данных деяний. С целью организации надлежащей работы 26.05.2021 издано распоряжение, детально регламентирующее деятельность надзирающих прокуроров по порядку проведения проверок причин и условий, способствующих совершению убийств и фактов причинения тяжкого вреда здоровью, с обязательной оценкой качества работы органов системы профилактики правонарушений. Для совершенствования работы подчиненным прокурорам в 2021 г. направлено 18 информационных писем по вопросам, касающимся профилактики правонарушений, в том числе о практике организации органами прокуратуры края правового просвещения и правового информирования, о состоянии законности и практике прокурорского надзора в сфере предупреждения подростковой преступности, противодействия коррупции, террористической, экстремистской деятельности и др. Всего аппаратом прокуратуры Алтайского края в 2021 г. подготовлено 111 документов информационно-методического характера о состоянии законности и практике прокурорского надзора, недостатках в работе, распространении положительного опыта в различных сферах правоотношений, об изменениях законодательства и др.

В прокуратуре Астраханской области в 2021 г. с учетом рекомендаций Генеральной прокуратуры Российской Федерации были изданы новые организационно-распорядительные документы, регламентирующие осуществление профилактики правонарушений: приказы прокурора Астраханской области от 12.04.2021 № 69 «Об организации в прокуратуре Астраханской области работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации», и от 12.05.2021 № 87 «Об организации работы по правовому просвещению и правовому информированию». Отдельных организационно-распорядительных решений требовали вопросы обеспечения профилактики правонарушений в экологической сфере, в связи с чем совместно с Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой изданы приказ от 14.12.2021 № 258/100 «О взаимодействии при осуществлении надзора за исполнением федерального законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования».

Запланированы и проведены мероприятия по профилактике правонарушений по результатам обсуждения на заседаниях коллегии прокуратуры области от 08.04.2021 вопросов исполнения законодательства о борьбе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, от 22.06.2021 – состояния законности и практики прокурорского надзора в сфере соблюдения законодательства об отходах производства и потребления.

В прокуратуре Карачаево–Черкесской Республики в целях обеспечения профилактической направленности надзорной деятельности в 2021 г. изданы организационно-распорядительные документы, регламентирующие вопросы организации и осуществления надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, в области экологии, в сфере государственных и муниципальных закупок, прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, за соблюдением законности при содержании под стражей обвиняемых, подозреваемых, исполнении уголовных наказаний.

Для усиления профилактического воздействия проводимой органами прокуратуры республики информационно-аналитической деятельности приказом прокурора Карачаево-Черкесской Республики от 28.07.2020 № 133 регламентированы вопросы организации указанной деятельности в соответствии с требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.07.2020 № 380 «О совершенствовании информационно-аналитической деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации».

Аналогичная работа имеет место во всех органах прокуратуры субъектов Российской Федерации. Ежегодно профильными подразделениями аппаратов прокуратур субъектов Российской Федерации для повышения профилактической роли координационной и надзорной деятельности подготавливаются и направляются нижестоящим подчиненным прокурорам информационные письма (обзоры) о состоянии преступности и раскрываемости преступлений, результатах прокурорского надзора в сферах защиты трудовых и социальных прав граждан, профилактики и противодействия коррупции, терроризму и экстремизму, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, предупреждения и пресечения нарушений законодательства об охране окружающей среды, природопользования и др. Для совершенствования работы в сфере профилактики правонарушений, обсуждения проблем и недостатков, выработки путей их устранения используется организующий потенциал коллегии органа прокуратуры субъекта Российской Федерации, координационного совещания руководителей правоохранительных органов субъекта Российской Федерации, межведомственных и оперативных совещаний.

Особый интерес вызывает опыт работы прокуратуры Липецкой области. Областной прокуратурой на системной основе организовано ежегодное проведение межведомственного научно-практического семинара по вопросу организации мониторинга в сфере профилактики правонарушений», где обсуждаются итоги и проблемы правоприменения в сфере профилактики преступности, организации мониторинга различными субъектами профилактики правонарушений, использование данных криминологических прогнозов в надзорной деятельности. В целях активизации работы органов прокуратуры Липецкой области в рамках мониторинга в сфере профилактики правонарушений прокуратурой области в 2021 г. подготовлено 2 информационных письма, а также методические рекомендации «Организация деятельности по мониторингу в сфере профилактики правонарушений в Липецкой области» от 28.07.2021.

Более того, при организации работы по мониторингу в сфере профилактики правонарушений прокуратурой Липецкой области, начиная с 2018 г. ежегодно используется метод социологического исследования. В рамках сотрудничества с ФГБОУ ВО «Липецкий государственный технический университет» была разработана анкета, в которой составлены вопросы об оценке криминогенной обстановки в регионе, эффективности деятельности правоохранительных органов в сфере профилактики правонарушений и др. В 2021 г. социологическое исследование мнения жителей Липецкой области осуществлялось в онлайн-формате при участии липецкого Центра управления регионом методом онлайн-анкетирования среди пользователей четырех социальных сетей. По результатам исследования установлено, что 54% опрошенных оценивают криминогенную обстановку в регионе как благополучную, а 47% не считают проблему преступности актуальной для своего населенного пункта. По мнению опрошенных на криминогенную обстановку в регионе влияют такие факторы, как уровень жизни населения (36%), алкоголизм и наркомания (20%), занятость и уровень безработицы (17%), деятельность правоохранительных органов (15%). За защитой своих прав 45% респондентов обращались в правоохранительные органы. К числу наиболее эффективных форм профилактического воздействия опрошенные граждане отнесли: принятие компетентными органами мер реагирования (51%), профилактический надзор (39%), профилактический учет (22%), правовое просвещение и правовое информирование (18%). При этом, жители региона полагают, что наиболее эффективными формами правового просвещения населения являются общение с населением в социальных сетях (49%), выступления в СМИ (36%), проведение массовых мероприятий (32%). Социологическое исследование решено проводить ежегодно в рамках мониторинга профилактики правонарушений как объективно отражающее реакцию общества на проводимую работу. Его результаты доводятся до сведения городских и районных прокуроров, правоохранительных органов.

Кроме того, в рамках организации совместной деятельности по мониторингу в сфере профилактики, осуществляемому прокуратурой области и УМВД России по Липецкой области, составлен краткосрочный криминологический прогноз на 2022 г. о состоянии и динамике зарегистрированных и расследованных преступлений, в том числе с отдельным выделением прогнозного развития состояния и динамики преступлений общеуголовной направленности, тяжких и особо тяжких преступлений общеуголовной направленности, преступлений против собственности, а также преступлений, совершенных в общественных местах и на улицах. Основные положения составленного криминологического прогноза направляются городским и районным прокурорам для изучения, использования в надзорной и просветительской деятельности. С учетом его запланированы координационные совещания, проверки, активизация мероприятий по правовому просвещению.

## § 3. Взаимодействие прокуратуры с иными субъектами профилактики правонарушений и общественностью

Определение понятий часто дается посредством использования философских трактовок как основы передачи сущности явлений. Это связано с тем, что процесс познания мира в целом, его отдельных явлений, закономерностей бытия и др. основан именно на философском знании. В широком общеупотребимом для многих научных и практических отраслей знаний значении взаимодействие рассматривают как процессы взаимного влияния объектов друг на друга, их взаимную обусловленность, а также порождение одним объектом другого. Эти процессы представляют собой происходящие по определенным условиям движение и развитие, которые определяют существование и структурную организацию любой материальной системы[[80]](#footnote-80). Обычно взаимодействие рассматривается в контексте социальных отношений с присущими ему, как отмечает Ф.И. Розанов, объективным, причинно-следственным характером, обусловленным упорядоченной системой взаимовлияния социальных элементов[[81]](#footnote-81).

В философском понимании взаимодействия прокуратуры с иными субъектами профилактики правонарушений и общественностью следует исходить из классических научно определенных принципов, характеризующих социальное взаимодействие, с безусловным пониманием конституционного предназначения и законодательно закрепленной компетенции прокуратуры Российской Федерации, а также правовой компетенции субъектов профилактики правонарушений, прав и свобод человека и гражданина. Такими принципами являются взаимная ориентированность, взаимообусловленность изменений сторон, формально определенная связь. Наличие самостоятельного предназначения (компетенции, полномочий, прав) участников взаимодействия, поднадзорность субъектов профилактики правонарушений органам прокуратуры Российской Федерации определяют специфику взаимной деятельности. Рассмотрению такой специфики в разном контексте было посвящено достаточно научных работ[[82]](#footnote-82), в то же время, как обоснованно отмечается в Настольной книге прокурора, «взаимодействие является одним из основных вопросов, отражающих существо и содержание организации работы в органах прокуратуры»[[83]](#footnote-83). Применительно к выполняемой в органах прокуратуры деятельности под взаимодействием принято рассматривать согласованную деятельность двух и более субъектов, имеющих общие цели и задачи. Само взаимодействие выражается во взаимных контактах, обмене информацией, объединении усилий, взаимном воздействии субъектов общения друг на друга, использование одной взаимодействующей стороной в решении своих задач больших возможностей и потенциала другой стороны. Важной характеристикой взаимодействия, которая отмечается учеными, является создание общих, а не отдельных для каждого субъекта взаимодействия результатов. Обоюдная концентрация усилий, соединение в единое целое разных форм и методов работы в своей совокупности приводят к достижению целей функциональной деятельности каждого субъекта взаимодействия. В этом проявляется весь потенциал и вся сила взаимодействия[[84]](#footnote-84).

В основе взаимодействия прокуратуры с иными субъектами профилактики правонарушений и общественностью лежит обязанность прокуроров, установленная приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности», от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации». Они предписывают заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, другим территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур в рамках деятельности органов прокуратуры по профилактике правонарушений обеспечить должное взаимодействие и системный обмен информацией с иными субъектами профилактики правонарушений, а также организовать должное взаимодействие и системный обмен информацией с правоохранительными органами по актуальным проблемам борьбы с преступностью и профилактики правонарушений.

Как показывает обобщение прокурорской практики в сфере профилактики правонарушений по вопросу внешнефункционального взаимодействия, органами прокуратуры субъектов Российской Федерации повсеместно налажено межведомственное взаимодействие с территориальными подразделениями Росфинмониторинга, территориальными отделениями главных управлений Банка России по федеральным округам страны, управлениями Федеральной налоговой службы России в субъектах Российской Федерации, территориальными подразделениями Федерального казначейства, управлениями Роскомнадзора и иными уполномоченными государственными органами, осуществляемое путем обмена информацией о состоянии законности, проведения совместных проверок.

Самый тесный рабочий контакт налажен органами прокуратуры с комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, территориальными органами управления социальной защитой населения, федеральными органами государственной власти, органами государственной власти и органами местного самоуправления, осуществляющими государственное управление в сфере образования, органами опеки и попечительства, органами по делам молодежи, органами управления здравоохранением, органами службы занятости и внутренних дел, а при наличии учреждений уголовно-исполнительной системы – и с ними.

Конституционный характер целевого предназначения прокуратуры Российской Федерации, ее надзорные полномочия в сфере профилактики правонарушений, координационная функция по борьбе с преступностью придают некоторый императив (требовательность, повелительность) взаимоотношениям прокуратуры с иными субъектами профилактики правонарушений. В связи с этим важно соблюсти необходимую норму и умеренность во взаимодействии как с поднадзорными прокуратуре органами, так и с общественностью. Для органов прокуратуры классическими, проверенными временем формами взаимодействия являются: обмен информацией; организация и проведение совместных тематических мероприятий; участие в проведении организуемых иными органами (организациями) тематических мероприятий; разработка и внесение предложений о планировании и программировании профилактических мероприятий. Как показывает анализ практической деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, в ходе этого взаимодействия используется создание и работа межведомственных совещаний, рабочих групп по противодействию определенным негативным явлениям в экономической, социальной сферах.

Так, в течение только 2021 г. в Алтайском крае руководителями правоохранительных органов краевого и районного уровня проведено 287 заседаний координационных совещаний с обсуждением 529 вопросов. Непосредственно под председательством прокурора Алтайского края в 2021 г. состоялось 4 заседания координационного совещания, на которых рассмотрено 4 вопроса. Криминогенная ситуация, сложившаяся в регионе, потребовала обсуждения состояния работы по противодействию преступности в сфере коррупции, преступлений в отношении несовершеннолетних, состояния законности при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях, в сфере соблюдения конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве. При этом прокурорами активно использовались и иные формы координационной деятельности.

Предметом рассмотрения межведомственных совещаний являются более узкие направления прокурорского надзора и ведомственного контроля, в том числе проблемные вопросы выявления и пресечения преступлений в миграционной, трудовой сферах, касающиеся безопасности дорожного движения, противодействия экстремизму и терроризму, состояния законности при производстве расследования в сокращенной форме дознания, при назначении меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа. В Амурской области в 2021 г. в ходе координационной деятельности аппаратом прокуратуры области проведено 19 межведомственных совещаний руководителей правоохранительных органов области, посвященных вопросам состояния законности при подготовке к пожароопасным периодам; работе органов прокуратуры, государственной власти и местного самоуправления, контролирующих органов области за соблюдением прав граждан – участников долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости; проблемам выявления преступлений коррупционной направленности; расследования уголовных дел, возбужденных в ходе строительства объектов космодрома «Восточный» и другим. Органами прокуратуры Алтайского края в 2021 г. проведено 226 межведомственных совещаний.

Вопросы профилактики отдельных видов правонарушений и преступлений обсуждаются на заседаниях межведомственных рабочих групп. Обычно это группы по обеспечению соблюдения конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве; по противодействию коррупции; по вопросам предупреждения, выявления и устранения нарушений природоохранного законодательства; по противодействию правонарушениям в сфере экономики; по противодействию преступлениям, совершенным несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних; по вопросам соблюдения законодательства о государственном оборонном заказе; противодействия экстремизму и терроризму; противодействия правонарушениям и преступлениям в сфере незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ; по противодействию нарушениям при реализации национальных проектов; обеспечения законности в сфере оборота с твердыми коммунальными отходами.

Например, в целях координации совместных усилий всех уполномоченных органов в прокуратуре Ивановской области на основании распоряжения прокурора Ивановской области от 27.08.2018 № 86/7р создана межведомственная рабочая группа по противодействию правонарушениям в сфере экономики и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём. В её состав включены представители МРУ Росфинмониторинга по ЦФО, территориальных органов системы МВД России, ФСБ России, СК России, ФНС России, Казначейства и Центрального Банка России, иные уполномоченные лица. Такой формат межведомственного взаимодействия позволяет оперативно решать задачи по пресечению нарушений, повысить эффективность планирования и проведения проверок по конкретным направлениям, выработать мероприятия по устранению имеющихся недостатков. В целях укрепления законности в названной сфере правовых отношений и реализации координирующей роли органов прокуратуры прокуратурой Ивановской области в 2021 г. проведено 4 заседания данной межведомственной рабочей группы. На заседаниях рассмотрены вопросы работы налоговых и правоохранительных органов, органов прокуратуры по пресечению деятельности фирм-однодневок и фирм с признаками «технических», участвующих в исполнении государственных и муниципальных контрактов, состоянии законности и практике прокурорского надзора за исполнением законодательства о капитальном ремонте многоквартирных домов, противодействия нелегальной деятельности на финансовом рынке Центрального федерального округа в 2021 г.

При прокуратуре Оренбургской области успешно функционирует межведомственная рабочая группа по предупреждению преступности и профилактике правонарушений. Только в 2021 г. было проведено 3 заседания рабочей группы с участием сотрудников аппарата прокуратуры области, отдельных территориальных прокуратур, представителей правоохранительных органов Оренбургской области, аппарата Губернатора и Правительства Оренбургской области. В рамках заседаний рассмотрены вопросы: эффективности работы правоохранительных органов по обеспечению возмещения ущерба на досудебной стадии уголовного судопроизводства; причин, повлекших возникновение права на реабилитацию; выявления, расследования и судебного рассмотрения уголовных дел по фактам краж и мошенничеств с использованием информационно телекоммуникационных технологий; профилактики предупреждения совершения преступлений лицами, ранее привлеченными к уголовной ответственности; криминогенной обстановки на улицах и в общественных местах; освобождении от уголовной ответственности с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа.

Положительно сказалась практика прокуратуры г. Москвы по межведомственному взаимодействию в рамках действующей рабочей группы, посвященной вопросам противодействия преступности в сфере информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе с заслушиванием уголовных дел. Так, прокуратурой города совместно с ГУ МВД России по г. Москве, представителями Банка России и кредитных организаций приняты меры к совершенствованию работы при осуществлении проверочных мероприятий по сообщениям о совершении хищений денежных средств клиентов банков, а также надлежащего взаимодействия сотрудников правоохранительных органов с работниками Банка ВТБ (ПАО). Рассматривались проблемные вопросы разрабатываемого УУР ГУ МВД России по г. Москве на базе ПАО «Сбербанк России» алгоритма действий работников кредитной организации при рассмотрении претензионных обращений клиентов банка, проверке соответствующих сведений на предмет наличия признаков уголовно-наказуемых деяний и последующего информирования правоохранительных органов. Прорабатывались вопросы координации совместных действий по профилактике и предупреждению дистанционных хищений, юридической оценке действий провайдеров, предоставляющих услуги IP-телефонии виртуальных АТС, правовому просвещению населения по данным вопросам; правоприменительная практика в отношении преступлений, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, ущерб по которым составляет менее 2 500 руб. Кроме того, прокуратурой города достигнуто соглашение с Центральным банком Российской Федерации о направлении территориальными прокурорами г. Москвы в каждом случае совершения преступления с использованием фишинговых сайтов информации о рассмотрении вопроса об их блокировке.

Органами прокуратуры в Алтайском крае в 2021 г. проведено 265 заседаний межведомственных рабочих групп, с непосредственным участием органов прокуратуры проведено 74 совместных целевых мероприятия. В Амурской области организовано и проведено 207 заседаний межведомственных рабочих групп, касающихся вопросов профилактики правонарушений в различных сферах жизнедеятельности. В Новгородской области в течение 2021 г. районными прокурорами была организована работа 176 межведомственных рабочих групп, в рамках которых проведено 45 совместных целевых мероприятий. Ежеквартально на заседаниях межведомственных рабочих групп обсуждаются вопросы профилактики, выявления, пресечения, расследования и раскрытия отдельных категорий правонарушений и преступлений.

В Волгоградской области в 2021 г. продолжена работа межведомственных рабочих групп по вопросам борьбы с наркоманией и незаконным оборотом наркотических средств, противодействия организованной преступности и легализации преступного дохода, а также правонарушениям в сфере оборонно-промышленного комплекса. На заседаниях групп затрагивалась тематика наркопреступлений несовершеннолетних и их вовлечения в противоправную деятельность, легализации наркодохода, эффективности работы специализированного оперативного подразделении УУР ГУ МВД России по Волгоградской области в сфере борьбы с организованной преступностью, соблюдения законодательства о реализации мероприятий по техническому перевооружению предприятий оборонно-промышленного комплекса и др. Кроме того, во исполнение плана работы межведомственной рабочей группы по вопросам борьбы с преступлениями, совершаемыми организованными группами, преступными сообществами, а также по противодействию легализации (отмыванию) доходов, возврату из-за рубежа активов, полученных преступным путём, проанализированы результаты межведомственного взаимодействия правоохранительных органов региона с МРУ Росфинмониторинга по ЮФО в сфере противодействия правонарушениям и преступлениям, совершаемым с использованием незаконных (сомнительных) финансовых операций. Результаты анализа в июне 2021 г. рассмотрены на заседании группы с участием заместителя руководителя МРУ Росфинмониторинга по ЮФО. Особое внимание уделено вопросам выявления преступлений, совершенных в рамках реализации национальных проектов, а также возврата похищенных денежных средств. Намечен комплекс мероприятий, направленных на активизацию работы на обозначенном направлении.

Вопросы профилактики правонарушений постоянно рассматриваются на годовых, полугодовых и тематических коллегиях органов прокуратуры субъектов Российской Федерации с приглашением представителей органов законодательной, исполнительной, судебной власти.

Например, в Алтайском крае в 2021 г. организованы и проведены заседания коллегии прокуратуры Алтайского края по вопросам исполнения законодательства об особо охраняемых природных территориях, в сфере противодействия коррупции, в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, практике прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы.

В 2021 г. состоялось 16 плановых заседаний коллегии прокуратуры Нижегородской области, из них 5 – в расширенном формате при участии представителей органов власти субъекта, правоохранительных и контрольно-надзорных органов. Принятые по итогам заседаний решения содержат конкретные мероприятия, направленные на повышение эффективности работы прокуратуры области и укрепление состояния законности в регионе по соответствующим направлениям.

В целях координации деятельности в сфере реализации государственной политики по профилактике правонарушений в субъектах Российской Федерации созданы и действуют следующие органы: координационное совещание по обеспечению правопорядка; антитеррористическая комиссия; – антинаркотическая комиссия; комиссия по координации работы по противодействию правонарушениям; межведомственная комиссия по профилактике правонарушений; комиссия по обеспечению безопасности дорожного движения; комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав; координирующий штаб народных дружин. Указанные коллегиальные органы осуществляют деятельность во взаимодействии не только с органами прокуратуры субъекта Российской Федерации, но и с территориальными органами федеральных органов государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными заинтересованными организациями и учреждениями.

Прокуратурами субъектов Российской Федерации налажено взаимодействие с постоянно действующими координационными совещаниями по обеспечению правопорядка в субъекте Российской Федерации под председательством руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Как правило, работа прокуратуры осуществляется путем внесения предложений о включении конкретных мероприятий в план деятельности постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка, подготовки необходимых материалов во исполнение запланированных мероприятий, а также непосредственного участия руководства прокуратуры в работе таких совещаний. В рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» прокуроры принимают непосредственное участие в разработке комплексных мер по приоритетным направлениям профилактики правонарушений. Основные усилия обычно сосредоточены на выработке согласованных решений и координации организационно-практических мероприятий по профилактике преступлений и иных правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, в сфере экономики, противодействия коррупции, нелегальной миграции и других.

В целом данная организационная форма взаимодействия с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации позволяет оперативно решать многие вопросы обеспечения правопорядка на территории конкретного региона. Результаты изучения опыта этого взаимодействия показывают ее эффективность и востребованность в прокурорской практике. В частности, по результатам данных координационных совещаний оперативно принимаются меры, направленные на внедрение и развитие аппаратного программного комплекса «Безопасный город», противодействие распространению идеологии экстремизма в образовательной сфере и молодёжной среде, преступлениям и правонарушениям при освоении бюджетных средств, в том числе выделяемых на реализацию национальных и федеральных проектов и др. На заседаниях постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка при руководителе субъекта Российской Федерации обсуждаются и вопросы эффективности взаимодействия правоохранительных органов и органов исполнительной власти по противодействию преступным проявлениям с выработкой соответствующих поручений органам исполнительной власти, рекомендаций территориальным подразделениям федеральных органов исполнительной власти, главам муниципальных образований.

При планировании действий координационного совещания учитываются предложения прокуратуры субъекта Российской Федерации. В ходе подготовки к каждому заседанию координационного совещания прокурорами осуществляется анализ проблемных вопросов, подлежащих рассмотрению, вносятся предложения по конкретным мероприятиям для включения в итоговое решение. Так, например, с учетом позиции прокуратуры Нижегородской области было скорректировано и дополнено новыми пунктами распоряжение Губернатора Нижегородской области от 02.07.2021 № 898-р «О решении постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в Нижегородской области». Министерству здравоохранения области во взаимодействии с министерством образования, науки и молодежной политики региона поручено с целью повышения эффективности работы по противодействию суицидальным проявлениям среди подростков выработать механизм информирования родителей, дети которых входят в «группу риска», о признаках развития у детей жизнеугрожающих психологических состояний, а также о роли семьи в формировании личности ребенка, способах минимизации рисков возникновения отклонений в их поведении, влекущих суицидальные проявления.

В 2021 г. проведено 9 заседаний постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в Амурской области. Работа Координационного совещания по обеспечению правопорядка оказала положительное влияние на состояние правопорядка в Амурской области, способствовала повышению уровня взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов. В 2021 г. в Алтайском крае проведено 5 координационных совещаний, на которых принимались решения и координировались организационно-практические мероприятия, направленные на профилактику правонарушений коррупционного характера, выявляемых в ходе реализации национальных и федеральных проектов, повторных правонарушений среди лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы, незаконного оборота оружия, построение и развитие на территории Алтайского края аппаратно-программного комплекса «Безопасный город» и его использованию в обеспечении общественной безопасности, правопорядка, обеспечение безопасности в местах летнего отдыха и пребывания детей, в том числе водных объектах, летних лагерях, обеспечение общественной безопасности в местах массового пребывания людей в ходе подготовки и проведения единого дня голосования. Выполнение совместно разработанных мероприятий позволило достичь определенных положительных результатов, в том числе снижение числа преступлений отдельных видов, а именно убийств, тяжкого вреда здоровью, деяний, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, повторных и ряда других преступлений.

Прокурором Еврейской автономной области в 2021 г. принято участие в 4 заседаниях постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в ЕАО под председательством губернатора области, в том числе на повестке которых рассмотрены вопросы реализации национальных проектов и профилактики коррупционных правонарушений в органах исполнительной власти. Работа названного совещания оказала положительное влияние на состояние правопорядка, способствовала повышению уровня взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов.

В Костромской области в 2021 г. проведено 6 заседаний, на которых рассмотрены 19 актуальных вопросов, направленных на обеспечение законности и правопорядка в регионе, повышения эффективности работы по нейтрализации угроз национальной безопасности, соблюдению миграционного законодательства, предупреждению и пресечению правонарушений в сфере реализации национальных проектов, том числе направленных на защиту прав социально незащищенных категорий населения, обеспечению общественной безопасности в местах массового пребывания населения в период проведения выборов в различные уровни власти в сентябре 2021 г. и иных массовых мероприятий, взаимодействию контрольно-надзорных и правоохранительных органов с органами исполнительной власти по противодействиям в сфере природопользования, эффективности исполнения судебных решений о ликвидации несанкционированных свалок.

Органами прокуратуры Амурской области во взаимодействии с иными правоохранительными органами в 2021 г. принято участие в проведении 26 мероприятий по выявлению и пресечению преступлений,

Органами прокуратуры Еврейской автономной области совместно с правоохранительными органами в 2021 г. проведено 9 целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, в том числе коррупционных, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению.

Прокуратурой Новгородской области в целях совершенствования форм координации в инициативном порядке продолжена практика совместных с правоохранительными органами выездных проверок состояния работы по профилактике преступности в районах. В 2021 г. состоялись выезды в 3 муниципальных образования области (г. Малая Вишера, г. Пестово, г. Старая Русса). Изучена организация работы по борьбе с преступностью территориальных органов, вопросы межведомственного взаимодействия и реализации муниципальных программ по профилактике преступлений и правонарушений, в том числе в сфере противодействия экстремизму и терроризму. Итоги выездов обсуждены на оперативных совещаниях с участием правоохранительных органов Новгородской области.

В Кировской области в органы прокуратуры в рамках взаимодействия ежеквартально из органов местного самоуправления, социального обслуживания населения, органов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних поступают сведения об известных им фактах насилия и антисоциального поведения граждан в быту. Муниципалитеты ориентированы на незамедлительное направление информаций граждан о нарушениях прав и законных интересов соседей, неблагополучных семей в полицию для проведения проверки и принятия мер. По инициативе прокуратуры Кировской области в органах внутренних дел и местного самоуправления сформированы и ведутся базы данных неблагополучных семей, с которыми органами системы профилактики проводится комплексная профилактическая работа. С целью выявления фактов семейного неблагополучия, получения информации о правонарушениях в семейно-бытовой сфере организовано проведение профилактического обхода жилого сектора силами территориальных подразделений полиции.

В ходе эмпирического исследования было также изучено мнение прокуроров о складывающемся состоянии взаимодействия прокуратуры с иными субъектами профилактики правонарушений. Каждый десятый прокурорский работник (9,2%), принявший участие в опросе, безапелляционно высказался о том, что уровень взаимодействия не адекватен реальному состоянию правонарушаемости и криминальной напряженности в обществе. Примечательно, что наибольшие относительные показатели респондентов, придерживающихся данной точки зрения, приходятся на группу самых опытных прокурорских работников (10,7% – со стажем до 4 лет, 8,6% – от 5 до 9 лет, 9,8% – со стажем от 10 до 20 лет, 16,8% – свыше 20 лет). Еще в 2 раза больше участников опроса или каждый пятый (22,4%), склонны скорее согласиться с такой точкой зрения, чем отрицать ее. Среди таких респондентов доля прокурорских работников с солидным стажем службы в органах и организациях прокуратуры также значительна (18,4% – до 4 лет, 19,8% – от 5 до 9 лет, 21,3% – от 10 до 20 лет, 18,9% – свыше 20 лет). И хотя те прокурорские работники, которые категорически не согласны с таким высказыванием (34,9%), а также те, которые скорее склонны не согласиться с ним, чем согласиться (33%), превалируют, тем не менее в каждой группе это только каждый третий.

Что же касается взаимодействия с социально-ориентированными некоммерческими организациями, упоминаемыми в приказе Генерального прокурора Российской Федерации № 119, то каждый десятый прокурорский работник (11,6%) отметил, что на практике взаимодействие и обмен информацией прокуратурой с такими организациями не осуществляется. Почти каждый третий опрошенный (29,5%) склонен скорее согласиться с таким высказыванием, чем нет. И если из числа тех, кто категоричен в своей отрицательной оценке, доли участников опроса в зависимости от стажа примерно одинаковые, но с преобладанием самых опытных прокуроров (12,6% – до 4 лет, 10,5% – от 5 до 9 лет, 10,9% – от 10 до 20 лет, 16,7% – свыше 20 лет), то среди прокурорских работников, не столь категоричных в отрицательной оценке, но все-таки склонных к ней, по мере увеличения продолжительности стажа растут и доли сторонников такой оценки ( 20,9% – до 4 лет, 30,2% – от 5 до 9 лет, 30,5% – от 10 до 20 лет, 42,7% – свыше 20 лет).

При этом четверть респондентов (25,4%) считает, что получение от социально ориентированных некоммерческих организаций консультативной, методической помощи в профилактике правонарушений способствовало бы повышению эффективности работы. Еще каждый третий (34,5%) скорее согласен с таким высказыванием. Интересен еще и тот факт, что из 19,2% прокурорских работников, не рассматривающих такое взаимодействие в качестве направления (способа) повышения эффективности профилактики правонарушений, доля лиц, так считающих, снижается по мере увеличения служебного стажа (15,5% – до 4 лет, 19,2% – от 5 до 9 лет, 19,5% – от 10 до 20 лет, 27,1% – свыше 20 лет).

Таким образом, прокурорские работники теоретически высоко оценивают значение взаимодействия с данными организациями. Изучение документов о мониторинге, проводимом органами прокуратуры в сфере профилактики правонарушений, показывает следующее.

Традиционно органами прокуратуры проводятся мероприятия совместно с общественными организациями по защите прав предпринимателей, организациями ветеранов и пенсионеров, организациями инвалидов и др. В прокуратурах продолжают работать общественные советы по защите малого и среднего бизнеса, в заседаниях которых принимают также участие уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации, представители Торгово-промышленной палаты субъекта Российской Федерации, региональных отделений общероссийских общественных организаций «Деловая Россия», «Опора России», объединений лесопромышленников, строителей, ювелиров, городских и районных советов предпринимателей. Например, в ходе профилактики нарушений в сфере защиты прав предпринимателей органами прокуратуры Алтайского края многие профилактические мероприятия осуществлялись во взаимодействии с общественными объединениями предпринимателей в рамках действующего при прокуратуре края Общественного совета по защите малого и среднего бизнеса. В 2021 г. состоялось 3 заседания указанного Общественного совета, предметом обсуждения стали вопросы осуществления предпринимательской деятельности в условиях ограничительных мер, связанных с неблагоприятной эпидемиологической ситуацией, проблемы государственной финансовой поддержки субъектов предпринимательской деятельности, в том числе льготное кредитование бизнеса, государственной поддержки субъектов предпринимательской деятельности. Подготовленные по результатам работы решения Общественного совета направлены на создание благоприятных условий для ведения бизнеса и активизацию прокурорского надзора за соблюдением прав предпринимателей, совершенствование работы контрольно-надзорных органов, исключение фактов нарушения прав субъектов предпринимательской деятельности при предоставлении мер государственной поддержки, а также на исключение фактов нарушения прав предпринимателей при предоставлении мер государственной поддержки и снижение административного давления на бизнес. Также на заседании Совета в марте 2021 г. презентованы подготовленные прокуратурой края совместно с аппаратом Уполномоченного по защите прав предпринимателей методические рекомендации для субъектов предпринимательства о порядке организации контрольной деятельности в связи с вступлением в силу с 01.07.2021 Федерального закона от 30.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». В рамках исполнения решения Совета Минэкономразвития Алтайского края при участии прокуратуры подготовлены методические рекомендации «Госзакупки «с нуля»: пошаговая инструкция для новичка», которые размещены на сайтах Уполномоченного, НО «Алтайский фонд развития предпринимательства», Алтайской торгово-промышленной палаты.

С целью предупреждения нарушений законодательства органами контроля (надзора) в сентябре-октябре 2021 г. прокуратурой Алтайского края в Алтайском филиале РАНХиГС с муниципальными служащими края и представителями органов государственного регионального контроля (надзора) проведены занятия по вопросам осуществления контрольно-надзорных полномочий, в том числе профилактической направленности, в условиях работы по Федеральному закону № 248-ФЗ. 09.12.2021 в прокуратуре Алтайского края состоялось заседание межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей, на котором рассмотрены отдельные вопросы реализации положений Федерального закона № 248-ФЗ, проведения проверок субъектов предпринимательской деятельности по соблюдению ограничений в связи с распространением коронавирусной инфекции. Указанные встречи были направлены на повышение уровня грамотности субъектов предпринимательства, исключение возможных нарушений их прав при осуществлении хозяйственной деятельности, реализации полномочий контрольно-надзорными органами.

Прокуратурами субъектов Российской Федерации заключены соглашения о взаимодействии с территориальными организациями профсоюзов по вопросам защиты конституционных прав граждан на труд. В рамках соглашений осуществляется оперативный обмен информацией о нарушении трудовых прав работников, проводятся совместные мероприятия по обеспечению исполнения работодателями трудового законодательства, защите прав работников, выявлению и предупреждению нарушений.

В Новгородской области проводится системная работа с участием органов внутренних дел, органов местного самоуправления, руководителей крупных предприятий по привлечению населения к охране общественного порядка, реализации на территории области Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». В каждом районе действуют добровольные народные дружины.

В целях профилактики, выявления преступлений и правонарушений в сети «Интернет» по инициативе прокуратуры Новгородской области совместно с УМВД России по Новгородской области и правительством региона на базе Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого создана и функционирует «Кибердружина». Ее участники проводят мониторинг сети «Интернет», в том числе социальных сетей, форумов с целью поиска информации о возможных террористических (экстремистских) угрозах, незаконном распространении наркотических средств и психотропных веществ, материалов порнографического характера, если есть основания полагать, что администратор ресурса или активный пользователь находится на территории Новгородской области.

Положительно зарекомендовала себя практика взаимодействия прокуратуры Новгородской области с общественностью путем проведения телефонных «прямых линий» и выездных приёмов граждан, в ходе которых сотрудники прокуратуры не только принимают информацию о нарушениях закона, но и дают правовые консультации.

Прокуратурой Новгородской области совместно с министерством образования Новгородской области с 2019 г. реализуется проект о создании на базе МАОУ СОШ «Школа-комплекс № 33 имени генерал-полковника Ивана Терентьевича Коровникова» профильного 10-го класса по направлению подготовки «Прокурорский надзор». В соответствии с утверждённой учебной программой работники аппарата прокуратуры Новгородской области в течение учебного года проводят тематические занятия по основным направлениям прокурорской деятельности, что способствует получению обучающимися знаний в сфере изучения и применения действующего законодательства, ответственности за нарушения закона, а также помогает в выборе будущей профессии. Прокуратурой Новгородской области на системной основе организовано проведение обучающего комплекса просветительских и воспитательных мероприятий в области противодействия коррупции в образовательных организациях области, территориальных подразделениях федеральных органов исполнительной власти области, органах государственной власти области и органах местного самоуправления, а также организациях с государственным (муниципальным) участием.

С 2016 г. налажено сотрудничество с НовГУ имени Ярослава Мудрого в рамках которого 22.11.2021 сотрудниками прокуратуры Новгородской области для студентов НовГУ проведена лекция на тему «Основные этапы становления и развития прокуратуры России, в том числе генезис роли прокурора в уголовном процессе». Проведенная 29.11.2021 лекция была посвящена роли прокуратуры в защите прав и свобод человека и гражданина. Лекция о координации деятельности по борьбе с преступностью проведена 17.12.2021.

В целом взаимодействие с общественностью в сфере профилактики правонарушений самым тесным образом связано с работой по правовому просвещению и правовому информированию. Обычно она организуется прокурорами таким образом, чтобы максимально отвечала задачам повышения уровня правовой грамотности и развития правосознания граждан, оказания воспитательного воздействия в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения. Данная деятельность органами прокуратуры проводится в тесном контакте с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, средствами массовой информации, научными и образовательными организациями, общественными объединениями, предпринимательским сообществом и иными институтами гражданского общества с учетом состояния законности и правопорядка.

При осуществлении правового просвещения используются все его формы: публикации и выступления в средствах массовой информации, выступления в трудовых коллективах, образовательных учреждениях, перед населением (лекции, беседы), выступления на семинарах-совещаниях в органах местного самоуправления, участие в «круглых столах», «прямых линиях», конференциях, взаимодействие с общественными организациями и объединениями, подготовка информационно-разъяснительных материалов, социальной рекламы и т.д. Тематика выступлений прокуроров обычно очень разнообразна, но всегда продиктована анализом состояния законности и правопорядка в регионе, потребностями населения в разъяснении определенных положений законов (борьба с преступностью, законодательство о противодействии коррупции, экстремизм, подростковая преступность, ответственность за распространение наркотиков, противодействие правонарушениям в сфере ИКТ и т.д.).

В июне 2021 года в прокуратуре Алтайского края проведен «круглый стол» с представителями 16 религиозных объединений, национально-культурных и иных общественных организаций, созданных по национальному признаку, по вопросам исполнения в крае миграционного законодательства и законодательства о межнациональных отношениях. В заседании приняли участие представители правоохранительных органов, управления Минюста России по Алтайскому краю, Администрации Губернатора и Правительства края, обсуждены вопросы состояния законности в сфере межнациональных отношений, реализации миграционной политики в регионе, тенденциях и угрозообразующих факторах, оказывающих влияние на состояние межнациональных, межконфессиональных отношений в крае. Кроме того, прокуратурой края проведены 2 «круглых стола» по вопросам противодействия коррупции и экстремизма в молодежной среде в юридических ВУЗах края.

## § 4. Использование прокурором результатов анализа статистических данных по профилактике правонарушений

Как уже было отмечено выше, в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16.07.2020 № 380 «О совершенствовании информационно-аналитической деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации» в прокуратурах субъектов Российской Федерации организуется работа по системному сбору, обработке, накоплению, обобщению и анализу информации о состоянии законности и правопорядка, практике прокурорского надзора по направлениям деятельности, причинах и условиях, снижающих эффективность надзорной деятельности, и мерах, по их устранению. Организация информационно-аналитического обеспечения профилактики правонарушений, оценка результатов мониторинга в сфере профилактики правонарушений осуществляются для формирования планов работы органов прокуратуры, основных мероприятий по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, работы коллегии прокуратуры субъекта Российской Федерации, рабочих и межведомственных групп и др.

В связи с этим прокуроры должны обладать той информацией, которая формируется субъектами профилактики правонарушений по итогам мониторинга в сфере профилактики правонарушений.

Его основными целями в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1564 «О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации» являются:

а) определение состояния обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства от противоправных посягательств;

б) выявление, оценка и прогнозирование криминогенных факторов социального характера;

в) оценка эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений.

Мониторинг включает в себя сбор, обработку и систематизацию информации о принимаемых субъектами профилактики правонарушений мерах, анализ и прогнозирование причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также оценку эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений по минимизации (нейтрализации) указанных причин и условий. Поскольку мониторинг проводится субъектами профилактики правонарушений в пределах их компетенции и в соответствии с основными направлениями профилактики правонарушений, определенными [статьей 6](consultantplus://offline/ref=E7310EAFCFC3275FFAE84792281204A447A87D6CD8E0329352C9083911C4776D32E646256C75163941AB7E7FE29ECD34166EA60C70744F4B56B3M) Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», представляется важным знание основных закономерностей профилактической деятельности, осуществляемой объектами прокурорского надзора.

Коль скоро субъекты профилактики правонарушений в рамках проведения мониторинга обеспечивают на постоянной основе сбор, обработку и систематизацию информации о принимаемых ими в пределах своей компетенции мерах по профилактике правонарушений и представляют в МВД России статистические данные в сфере профилактики правонарушений в пределах своей компетенции, имеет смысл обратиться к статистическим данных, отражающим состояние профилактики правонарушений, осуществляемой исключительно правоохранительными органами с использованием специальных мер уголовного, уголовно-процессуального и оперативно-разыскного характера.

Как нам представляется, исследование современного состояния профилактики правонарушений предполагает также изучение тенденций развития всей совокупности противоправных посягательств на существующие общественные отношения и мер, предпринимаемых для их предупреждения.

Числовым выражением этих тенденций служат статистические данные, аккумулируемые в формах государственной и ведомственной отчетности субъектов профилактики.

Из всего статистического многообразия мы выделим два набора данных, которые, на наш взгляд, в наибольшей степени, отвечают основным направлениям и средствам реализации профилактики правонарушения, перечисленным в статье 6 Федерального закона № 182.

Первый набор статистических данных отражает положение с профилактикой правонарушений, осуществляемой исключительно правоохранительными органами с использованием специальных мер уголовного, уголовно-процессуального и оперативно-разыскного характера.

Обоснованием изучения данного набора служит гипотеза о существовании отрицательной взаимосвязи между количеством совершаемых правонарушений и состоянием профилактики, поэтому он включает сведения о зарегистрированных преступлениях и лицах, их совершивших.

Соответствующая информация собирается в различных формах федерального статистического наблюдения, таких как: №1-ЕГС «Единый отчет о преступности», № 2-ЕГС «Сведения о лицах, совершивших преступления», № 3-ЕГС «Сведения о зарегистрированных, раскрытых и нераскрытых преступлениях», № 4-ЕГС «Сведения о состоянии преступности и результатах расследования преступлений».

Рассмотрим некоторые результаты анализа динамики уровней рядов показателей из названных форм, в которых раскрываются проблемные аспекты профилактики правонарушений, реализуемой правоохранительными органами.

Наиболее наглядно эти аспекты проявляются в росте числа преступных посягательств на общественные отношения в сфере обеспечения безопасности личности, охраны общественного порядка и общественной безопасности, экономики, управления.

Основные угрозы общественным отношениям в сфере охраны общественного порядка, общественной безопасности и некоторых других конституционно значимых ценностей обусловлены правонарушениями, связанными с террористической и экстремистской деятельностью, коррупцией, незаконным оборотом наркотических средств и др.

Именно эти угрозы должны быть нивелированы в ходе профилактической работы правоохранительных органов.

Проведенный нами анализ статистических данных позволил уточнить перечень тех противоправных деяний, развитие которых подтверждает необходимость активизации профилактического воздействия.

За период с 2017 по 2021 годы (далее – исследуемый период) произошло увеличение количества преступлений террористической направленности. Если в 2017 году было зарегистрировано 1871 преступление, то в 2021 г. – уже 2136 (+14,2%). (Вместе с тем отмеченный рост не является постоянным. В 2018 и 2021 гг. наблюдалось снижение общего числа зарегистрированных преступлений: −10,3% и −8,8% соответственно по сравнению с 2017 и 2021 гг.).

Остаются стабильно высокими значения прироста числа зарегистрированных преступлений по ст. 2051 УК РФ (Содействие террористической деятельности): В 2021 г. число таких преступлений выросло почти в два раза по сравнению с 2017 г. (с 43 до 231), а средние темпы ежегодного их прироста составили +18,5%.

Анализируя динамику числа преступлений террористической направленности, следует обратить внимание и на устойчивую положительную (в статистическом смысле) тенденцию регистрации преступлений, предусмотренных ст. 2052 УК РФ (Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности, публичное оправдание терроризма или пропаганда терроризма). В 2017 г. зарегистрировано 187 преступление, в 2018 г. – 204 (+9,1%), в 2019 г. – 245 (+20,1), в 2020 г. – 300 (+22,4%), в 2021 г. – 393 (+31%).

Одной из общих тенденций современной преступности является возросшее использование правонарушителями информационно-коммуникационных технологий, в частности сети «Интернет».

И терроризм не является здесь исключением. Если в 2017 г. было зарегистрировано 206 преступлений террористической направленности, совершенных с использование сети «Интернет», то в 2018 г. это число существенно увеличилось – до 283 (+37,4%). Для последующих лет характерна похожая картина: в 2019 г. – 346 (+22,3%), в 2020 г. – 428 (+23,7%) а в 2021 г. – 576 (+34,6%).

С активизацией усилий правоохранительных органов по регистрации преступлений террористической направленности, в последние два года происходит и увеличение выявляемости лиц, их совершивших. Так в 2021 г. было выявлено 865 таких лиц, что на 10,1% больше, чем в 2020 г., в 2020 г. – на 9,5% больше (786), чем в 2019 г. (718).

В отличие от терроризма, регистрация преступлений, связанных с экстремизмом в период с 2017 по 2021 г. отличалась разнонаправленной динамикой.

Однако в последние два года наблюдается их серьезных рост: в 2020 г. было зарегистрировано 833 преступления экстремистской направленности (+ 42,4% по сравнению с 2019 г.), в 2021 г. – 1057 (+ 26,9%).

Наибольший удельный вес в совокупности таких преступлений занимают деяния, предусмотренные ст. 280 УК РФ (Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности). Если в 2017 и 2018 гг. они составлял чуть больше 20 % от общего числа зарегистрированных преступлений экстремистской направленности, то, начиная с 2019 г. и по 2021 г. это показатель вырос более чем в два раза – почти до 46%.

С ростом удельного веса зарегистрированных преступлений по ст. 280 УК РФ происходит и увеличение их абсолютных значений, совпадающее с общей динамикой последних двух лет. В 2017 г. зарегистрировано 310 таких преступлений, в 2018 г. их количество несколько снизилось и составило 269 (–13,2%), в 2019 г. – 272 (+1,1%), в 2020 г. –367 (+34,9%), в 2021 г. – 486 (+32,4%).

Ещё более заметный рост демонстрируют преступления, предусмотренные ст. 2822 УК РФ (Организация деятельности экстремистской организации).

Число данных преступлений с 2017 г. по 2021 г. увеличилось на 327,7%: в 2017 г. было зарегистрировано 65 преступлений, в 2018 г. – 87 (+33,8%), в 2019 г. – 161 (+85,1%), в 2020 г. – 218 (+35,4%), в 2021 г. – 278 (+27,5%).

С ростом экстремистских проявлений в последние два года вполне закономерным выглядит и рост числа выявленных лиц, совершивших данные преступления. В 2021 г. было выявлено 925 лиц (по наиболее тяжкому преступлению), что на 39,3% больше, чем в 2020 г. (664; +49,2%).

Вывод об определенных недостатках в существующей системе профилактики правонарушений можно сделать, анализируя динамику регистрации преступлений по ряду статей коррупционной направленности УК РФ.

Стабильный рост преступлений мы наблюдаем по ст. 204 УК РФ (Коммерческий подкуп): в 2017 г. количество таких преступлений составило 840, в 2018 г. наблюдалось снижение почти на 12 % – до 740, однако в дальнейшем снова идет подъем. В 2019 г. – 930 (+25,7 %), в 2020 г. – 1162 (+24,9 %), в 2021 г. – 1216 (+4,6 %).

В структуре преступлений коррупционной направленности наибольший удельный вес имеет совокупность преступлений, связанных со взяточничеством (ст. 290–2912 УК РФ).

Количество таких преступлений имеет устойчивую тенденцию к росту на протяжении всего исследуемого периода времени: в 2017 г. – 12 111, в 2018 г. – 12 527 (+3,4%), в 2019 г. – 13 867 (+10,7%), в 2020 г. – 14 548 (+4,9%), в 2021 – 18 591 (+ 27,8%). Таким образом, рост за последние пять лет составил 53,5 %.

Динамика регистрируемой преступности по ст. 290 УК РФ (Получение взятки) выглядит следующим образом: в 2017 г. – 3188, в 2018 г. – 3499 (+9,8%), в 2019 г. – 3988 (+14%), в 2020 г. – 4174 (+4,7%), в 2021 г. – 5020 (+20,3%). Общий рост за пять лет несколько меньше, чем по всей исследуемой совокупности, но также весьма значительный – 30,9%.

Более серьезное увеличение наблюдается по ст. 291 УК РФ (Дача взятки). Количество таких преступлений с 2017 по 2021 гг. возросло на 98%: в 2017 г. – 2272, в 2018 г. – 2612 (+15%), в 2019 г. – 3174 (+21,5%), в 2020 г. – 3649 (+15%), в 2021 г. – 4499 (+23,3%). Заметим, что доля данных преступлений в общей массе всех преступлений коррупционной направленности увеличилась с 7,7% в 2017 г. до 12,8% – в 2021 г.

По ст. 2911 УК РФ (Посредничество во взяточничестве) количество преступлений с 2017 по 2021 гг. выросло на 152% (в 2017 г. – 810, в 2018 г. – 979 (+20,9%), в 2019 г. – 1297 (+32,5%), в 2020 г. – 1451 (+11,9%), в 2021 г. – 2041 (+40,7%).

Что касается тенденции выявляемости лиц, совершивших преступления коррупционной направленности, то её можно охарактеризовать как достаточно стабильную, с небольшой положительной динамикой. На протяжении 2017–2019 гг. количество выявленных лиц несущественно, но снижалось: в 2017 г. – 15 940, в 2018 г. – 15 908 (– 0,2 %), в 2019 г. – 15 773 (–0,8 %). Однако в 2020 и 2021 гг. происходит некоторое увеличение: в 2020 г. – на 4,8 % (16 529), в 2021 г. – на 5,8 % (17 495). Подавляющее большинство таких лиц (более 64 %) относятся к категории должностных.

Если уточнять ведомства, в которых они работают, то проведенное исследование показало, что наибольший вклад в рост данного показателя за исследуемой период внесло Министерство обороны Российской Федерации – +146 % (в 2017 г. – 676, в 2018 г. – 990 (+46,4%), в 2019 г. – 1028 (+3,8%), в 2020 г. – 1337 (+30,1%), в 2021 г. – 1663 (+24,4%).

Похожая тенденция наблюдается и в Росгвардии. За последние пять лет в её подразделениях число должностных лиц, совершивших преступления коррупционной направленности, увеличилось на 82,1%. В 2017 г. было выявлено 78 человек, в 2018 г. произошло некоторое снижение – до 73 (–6,4%), но затем происходит рост, причем весьма заметный: в 2019 г. – 92 (+26%), в 2020 г. – 96 (+4,3%), в 2021 г. – 142 (+47,9%).

С точки зрения актуализации проблемных аспектов функционирования системы профилактики правонарушений, посягающих на всю совокупность общественных отношений, охраняемых Уголовным кодексом Российской Федерации, пристальное внимание следует обратить на профилактику преступлений, совершаемых с использованием информационно-коммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации.

Число таких преступлений неуклонно растет, что свидетельствуют об усиливающемся интересе, как отдельных индивидов, так и криминальных сообществ к высокотехнологичным способам реализации преступных намерений.

Этому способствуют такие характеристики информационной среды, в которой совершается большинство компьютерных преступлений как высокая скорость проводимых транзакций, возможность обеспечения анонимности совершаемых операций и отсутствие границ в виртуальном пространстве, что существенно затрудняет осуществление уголовного преследования.

Если в 2018 г. по Российской Федерации количество зарегистрированных фактов преступных проявлений в данной области составляло 174 674, то в 2021 г. их было уже 517 722, то есть за четыре года произошел почти трехкратный рост.

Из общего количества преступлений, в которых используются информационно-коммуникационные технологии, или в сфере компьютерной информации, свыше половины приходится на совершаемые с помощью сети Интернет: в 2018 г. – 61,8%; в 2019 г., – 53,3%; в 2020 г. – 58,8%; в 2021 г. – 67,9%. При этом неуклонно растет количество таких преступлений. В 2018 г. было зарегистрировано 108 016 преступлений; в 2019 г. – 157 036 (+45,4%), в 2020 г. – 300 337 (+91,3%), в 2021 г. – 351 463 (+17,0%).

Более трети из рассматриваемого массива совершается с использованием средств мобильной связи: в 2018 г. – 35,1%, в 2019 г. – 39,5%, в 2020 г. – 42,9%, в 2021 г. – 42,0%. Их количество с 2018 по 2021 гг. увеличилось в 3,5 раза: в 2018 г. – 61 299, в 2019 г. – 116 154 (+89,5%); в 2020 г. – 218 739 (+88,3%); в 2021 г. – 217 552 (–0,5%).

При всей отмеченной выше положительной динамики, наиболее впечатляющий рост и в относительных, и в абсолютных значениях, показывают преступления, совершаемые с использованием расчетных (пластиковых) карт. Их доля в общем количестве исследуемых преступных деяний увеличилась с 9,4% в 2018 г. до 32% в 2021 г., (т.е. более, чем в три раза), а абсолютных цифрах – в десять раз: 2018 г. был совершено 16 427 преступлений; в 2019 г.– 34 383 (+109,3%); в 2020 г – 190 167 (+453,1%); в 2021 г. – 165 658 (–12,9%).

Особенно заметно активизировались лица, совершающие данные преступления, на фоне ограничений, вызванных пандемией короновируса Covid-19. В 2019–2020 гг. наблюдалось практически лавинообразное увеличение числа краж, совершенных с использованием информационно-коммуникационных технологий: в 2019 г. – на 202,4% (с 32 668 до 98 798), в 2020 г. – на 75,5% (173 416). В 2021 г. их количество снизилось на 9,6% (156 792), но, тем не менее, осталось почти в пять раз больше по сравнению с 2018 г.

Регистрация преступлений в сфере компьютерной информации также демонстрирует существенный рост: с 2018 по 2021 гг. она увеличилось на 155% (с 2500 до 6869). А если рассматривать преступления, предусмотренные ст. 272 УК РФ (Неправомерный доступ к компьютерной информации), то рост был ещё более значительным – почти 263%: в 2018 г. число зарегистрированных преступлений равнялось 1761, в 2019 г. – 2420 (+37,4%), в 2020 г. – 4105 (+69,6%), в 2021 г. – 6392(+55,7%).

Рост регистрации киберпреступлений повлиял и на увеличение числа выявленных лиц, их совершивших. Если в 2018 г. число таких лиц составляло 24002 человека (по наиболее тяжкому), то в 2021 г. оно выросло до 86696 (+261,2%). В 2019 г. – 44158 (+84%), в 2020 г. – 65665 (+48,7%).

Значительные усилия правоохранительным органам следует приложить и для повышения действенности мероприятий по профилактике преступлений, связанных с таким уродливым социальным явлением, как сексуальная эксплуатация несовершеннолетних, которые также имеют тенденцию к росту.

В 2021 г. на 233,3% по сравнению с 2020 г. увеличилось число зарегистрированных преступлений, выраженных в получении сексуальных услуг несовершеннолетнего (ст. 2401 УК РФ), а если сравнивать данное значение с 2017 г., то рост составил 337,5%.

Обращает на себя внимание и сходная динамика, касающаяся преступлений, связанных с использованием несовершеннолетних для изготовления порнографических материалов и предметов (ст. 2422 УК РФ):  
в 2017 г. было зарегистрировано 155 таких преступлений, в 2018 г. – 278 (+79,4%), в 2019 г. – 328 (+18%), в 2020 г. – 228 (–30,5%), в 2021 г. – 401 (+75,9%). Рост за весь исследуемый период превысил 158%.

Заметим, что темпы регистрации преступлений, относящихся к рассматриваемому составу несколько отстают от аналогичных, связанных с незаконным изготовлением и оборотом порнографических материалов или предметов в целом (ст. 242 УК РФ). Количество преступлений этого вида в 2021 г. увеличилось больше чем в 2,5 раза (или на 169,3%) по сравнению с 2017 г. – 618, в 2018 г. – 751 (+21,5%), в 2019 г. – 1017 (+35,4%), в 2020 г. – 1399 (+37,6%), в 2021 г. – 1664 (+18,9%), что позволяет сделать вывод о том, что при организации профилактической работы по предупреждению преступлений, предусмотренных ст. 2422 УК РФ, следует учитывать, что решаемая с её помощью задача носит более общий характер.

В заключение первой части исследования, можно отметить, что изучение даже фрагментарного набора статистических данных, характеризующих тенденции развития отдельных видов преступлений, на которых мы сделали акцент, свидетельствует о наличии у правоохранительных органов большого профилактического потенциала, до конца не реализованного.

Вместе с тем возможность его реализации серьезным образом зависит от эффективности функционирования государственной системы профилактики правонарушений в целом.

Некоторые сведения, по которым можно провести соответствующие оценки, представлены во втором наборе статистических данных.

Этот набор непосредственно отражает состояние профилактики правонарушений, проводимой всеми субъектами профилактики, включая федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, с акцентом на использование комплекса мер непроцессуального характера.

Необходимые сведения, составляющие этот второй набор, собирались МВД России в форме статистической отчетности «О ходе реализации Комплексной программы профилактики правонарушений» (наименование формы «Профилактика-КП», код формы − 039), которая стала предоставляться субъектами профилактики с 1 января 2006 года.

В названной форме (далее − Отчет-2006) присутствовали пять разделов: раздел 1 «Сведения о ходе проведения комплексных и целевых оперативно-профилактических мероприятий»; раздел 2 «Сведения об учете лиц»; раздел 3 «Сведения о состоянии профилактической работы»; раздел 4 «Сведения о состоянии работы по ресоциализации лиц» и раздел 5 «Сведения по обеспечению безопасности объектов с массовым пребыванием людей», данные из которых, начиная с 2017 года, использовались для построения описательных характеристик системы профилактики правонарушений в Российской Федерации, правовые и организационные основы которой были установлены ФЗ № 182.

В 2020 году форма Отчета-2006 претерпела существенные изменения, которые нашли своё отражение не только в её наименовании (отчет стал называться «О реализации мероприятий в сфере профилактики правонарушений»), но и в реквизитном составе, составе показателей, количестве разделов, их наполнении и т.п.

Измененная форма «Профилактика-КП» (далее − Отчет-2020) была введена в действие приказом МВД России от 25.08.2020 № 597 (далее − Отчет-2020).

В отличие от предшествующего, обновленный вариант Отчета-2020 включает четыре раздела: раздел 1 «Сведения об учете лиц»; раздел 2 «Сведения о состоянии профилактической работы»; раздел 3 «Сведения о состоянии работы по ресоциализации, социальной адаптации и реабилитации лиц» и раздел 4 «Сведения по обеспечению безопасности объектов с массовым пребыванием людей».

Все разделы заполняются территориальными органами МВД России на региональном уровне на основании информации, полученной от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также данных служебной деятельности. В формировании первого, второго и четвертого разделов принимают участие и управления на транспорте МВД России.

Помимо некоторой корректировки названий и уменьшения количества разделов, в Отчете-2020, появились показатели, которые в Отчете-2006, отсутствовали:

в раздел 1 «Сведения об учете лиц» были включены показатели: «Количество лиц, состоящих на учетах в медицинских организациях с диагнозом «алкоголизм»; «Количество лиц, страдающих психическими расстройствами, состоящих на учетах в медицинских организациях на активном диспансерном наблюдении и представляющих социальную опасность»; «Количество лиц, осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества»;

в раздел 2 «Сведения о состоянии профилактической работы» − показатель «Количество добровольно сданного на возмездной основе из незаконного оборота предметов вооружения, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств»;

в раздел 3 «Сведения о состоянии работы по ресоциализации, социальной адаптации и реабилитации лиц» − показатель «Количество действующих специализированных учреждений по оказанию помощи лицам, находящимся в тяжелой степени опьянения и утратившим способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке и не нуждающимся в медицинской помощи»;

в раздел 4 «Сведения по обеспечению безопасности объектов с массовым пребыванием людей» − показатели: «Количество мест специально отведенных или приспособленных для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения»; «Количество объектов транспортной инфраструктуры, расположенных на территории субъекта Российской Федерации».

В то же время ряд показателей, например, такие, как «Создано межведомственных комиссий по профилактике правонарушений», «Финансирование, выделенное на реализацию мероприятий комплексной программы профилактики правонарушений» (из раздела 3 Отчета-2006) и «Количество действующих спортивных и военно-патриотических учреждений, учреждений культуры с профилем декоративно-прикладного искусства» (из раздела 4 Отчета-2006), не вошли в Отчет-2020.

Кроме того, в ходе сравнения этих двух отчетов были отмечены существенные различия в смысловой интерпретации и, соответственно, в числовых значениях у близких по своей сути показателей.

Так, в разделе 5 Отчета-2006 учитывалось количество *объектов транспорта* оборудованных системами видеоконтроля пассажиропотока (в 2019 году оно равнялось 4442), в то время как в Отчете-2020 речь уже шла о количестве аналогичных объектов *транспортной инфраструктуры*, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (в 2020 году оно составило всего 2063) (*курсив – авт.*)

Произошедшие радикальные изменения форм статистической отчетности о ходе реализации профилактических мероприятий не позволяют провести сопоставимый анализ представленных в них сведений.

Единственным выходом из сложившейся ситуации неоднородности данных может служить изучение рядов динамики в названных отчетах по отдельности на временном интервале с 2017 по 2021 гг. При этом выбор того или иного показателя для анализа должен определяться степенью отражения в нем основных направлений и средств реализации профилактики правонарушения, как они определены статье 6 Федерального закона № 182.

Одним из таких направлений является развитие системы учета лиц, склонных к совершению правонарушений.

Сведения о данном учете можно найти как в Отчете-2006, так и в Отчете-2020 с тем отличием, что в них отражаются результаты деятельности разных субъектов.

Так, в разделе 2 Отчета-2006 приводятся сведения о лицах, освободившихся из мест лишения свободы и состоящих на учете в органах внутренних дел.

С 2017 по 2019 г. мы отмечаем увеличение их количества почти на 24% (в 2019 г. – 548167 (+29,9%), в 2018 г. – 421985 (-4,6%), в 2017 г. – 442201). При этом численность несовершеннолетних, поставленных на учет за этот же период, выросло почти в три раза (в 2019 г. – 594 (+121,6%), в 2018 г. – 268 (+34%), в 2017 г. – 200).

Подобная динамика позволяет положительно оценить отдельные аспекты профилактического учета, поскольку с 2017 по 2019 годы количество освобожденных из исправительных колоний для взрослых снизилось почти на 4%, а из воспитательных колоний для несовершеннолетних, хотя и возросло, но очень незначительно (+1,5%).

Число больных туберкулёзом, СПИДом, алкоголизмом и наркоманией из лиц рассматриваемой категории, поставленных на медицинский учет, с 2017 по 2019 годы сократилось более чем на 25% (с 45 304 в 2017 г. до 33 851 − в 2019 г.) при одновременном уменьшении общей по стране численности пациентов с такими диагнозами.

В разделе 1 Отчета-2020 мы находим информацию, которую, как мы уже отмечали, трудно сопоставить с данными соответствующего раздела Отчета-2006 и которая подтверждает сделанный выше вывод о радикальном пересмотре системы показателей учета лиц.

В новой системе используются такие показатели, как «количество лиц, состоящих на учете в медицинских организациях с диагнозом «алкоголизм» (в том числе несовершеннолетних)», «количество лиц, страдающих психическими расстройствами, состоящих на учетах в медицинских организациях на активном диспансерном наблюдении и представляющих социальную опасность», «количество лиц, осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества» и ряд других.

Значения этих показателей в 2021 г. претерпели следующие изменения по сравнению с 2020 г. и составили: + 2,4%; − 60,7%; − 28,3% и + 6,5% соответственно.

Несопоставимость данных, приведенных в двух отчетах, наиболее наглядно демонстрируют близкие по своей сути показатели, такие, например, как «Количество трудоустроенных лиц, освободившихся из мест лишения свободы» (строка 11 раздела 2 Отчета-2006) и «Число трудоустроенных лиц, освободившихся из мест лишения свободы и лиц, осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества, обратившихся в Центры занятости населения» (строка 41 раздела 3 Отчета-2020).

Если Отчет-2006 фиксирует рост трудоустроенных на 13,4 % (с 65544 − в 2017 г. до 1 035 495 − в 2019 г.), то Отчет-2020 показывает уже их снижение на 14,4 % (11 322 − в 2020 г. и 9689 − в 2021 г.).

Отличия Отчета-2020 проявляются и в том, что в его первом разделе для лиц, осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества, вводятся отдельные строки с целью учета тех из них, которые обязаны пройти курс лечения от наркомании (в 2021 г. + 7% по сравнению с 2020 г.), в также курсы медицинской (+ 10%) и социальной реабилитации. (+ 4,7%). В Отчете-2006 подобные сведения не приводятся.

Одно из приоритетных направлений профилактики правонарушений связано с предупреждением безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних.

Решение этой важной задачи достигается использованием многих средств, в том числе и совершенствованием описанной выше системы учета лиц.

Кроме того, в последние годы идет процесс развития правового регулирования в указанной области, реализуются различные формы профилактического воздействия.

В разделе 2 Отчета-2020 (строка 6) приводятся данные о количестве принятых (действующих) региональных законов (строка 6) и постановлений (строка 19), регулирующих вопросы социальной адаптации безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних. В 2021 году эти значения равнялись 139 и 174 соответственно, что на 23 % (10 %) превышает аналогичные показатели 2020 года.

Действенной мерой предотвращения вовлечения несовершеннолетних в противоправное поведение и группы деструктивной направленности является их образование, организация досуга и развитие системы социального обслуживания.

Вместе с тем статистические данные свидетельствуют, скорее о преобладании негативных тенденций в этой сфере.

За период с 2017 по 2019 г. число функционирующих учреждений социального обслуживания граждан, их реабилитации и адаптации сократилось с 2994 до 2803 (или на 6,4 %), а общее число содержавшихся в них несовершеннолетних, вернувшихся из воспитательных колоний или спецучреждений и не имеющих жилья − на 91 %.

Также уменьшилось и количество специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа, находящихся на территории субъекта Российской Федерации и действующих спортивных и военно-патриотических учреждений, учреждений культуры с профилем декоративно-прикладного искусства (на 6 % и 5 % соответственно). При этом больше всего сокращение коснулось военно-спортивных лагерей − почти на 43 %.

2020−2021 гг. не сумели переломить наметившиеся процессы. Согласно разделу 3 Отчета-2020, число социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних, центров помощи детям, оставшимся без попечения родителей и центров социальной помощи семье и детям в 2021 году уменьшилось на 6,4 %, 5,7 % и 4,9 % соответственно. При этом статистика фиксирует востребованность подобных социальных учреждений. Прирост обращений в них несовершеннолетних, находящихся в конфликте с законом (*формулировка, используемая в строке 31 раздела 3 Отчета-2020 − курсив авт.*) составил в 2021 году 206,6 % по сравнению с 2020 г.

В комплекс мер профилактического воздействия на несовершеннолетних, предупреждающих совершение ими правонарушений, входит и оказание помощи в поиске работы.

Данные Отчета-2006 показывают существенное снижение количества трудоустроенных несовершеннолетних. Так, их число из категории лиц, состоящих на учете в подразделениях по делам несовершеннолетних с 2017 по 2019 гг. сократилось на 15,3 %; из выпускников интернатов и детских домов лагерей − на 59,2 %. В Отчете-2020 соответствующие показатели отсутствуют.

Похожая динамика (по Отчету-2006) наблюдается и в категории лиц, освободившихся из мест лишения свободы и условно осужденных (−9% и  
−2,2%). С 2020 по 2021 г. число трудоустроенных лиц, освободившихся из мест лишения свободы и лиц, осужденных к наказаниям и мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества, обратившихся в Центры занятости населения, снизилось на 14,4 %. (Отчет-2020).

В целях формирования единых подходов к организации выполнения мероприятий по профилактике правонарушений в субъектах Российской Федерации, городах и муниципальных образованиях принимаются различные организационные меры.

Сведения о результатах их осуществления приведены только в Отчете-2006, раздел 3.

В строке 1 этого раздела отмечается количество должностей заместителей глав администраций (правительств) по профилактической работе в административно-территориальных делениях. В 2019 г. наблюдался рост таких должностей на 8,4% (298, по сравнению с 2018 г.), однако в сравнении с 2017 г. фиксируется снижение на 9,7% (в 2018 г. – 275 (−16,7%), в 2017 г. – 330). Основное падение происходит в муниципальных образованиях в сельской местности, несмотря на некоторый рост в 2019 г. (в 2019 г. − 182 (+2,8%), в 2018 г. − 177 (−26,3%), в 2017 г. − 240 (−11,8%). Самое значительное увеличение количества таких должностей приходится на города с районным делением (в 2019 г. − 30 (+30,4%), в 2018 г. − 23 (+155,6%), 9 – 2017 г.).

Наряду с принятием нормативных правовых актов в сфере профилактики правонарушений, ведётся и разработка соответствующих комплексных программ. Так в 2019 г. число таких программ составило 806 (+16,8%, по сравнению с 2018 г.), самое значительное их увеличение отмечается в городах без районного деления – 209 (+35,7%) и в муниципальных образованиях в сельской местности – 515 (+10%).

Вместе с тем, здесь необходимо подчеркнуть неустойчивость повышающей тенденции. В 2018 г. количество комплексных программ профилактики правонарушений уменьшилось по сравнению с 2017 г. на 11 % и равнялось 690 (в 2017 г. – 776). Существенное снижение происходило в городах без районного деления (2018 г. – 154 (−40%), 2017 г. – 257), в субъектах Российской Федерации (2018 г. – 17 (−32%), 2017 г. – 25) и в городах с районным делением (2018 г. – 51 (−10,5%), 2017 г. – 57).

В 2019 г. увеличилось число принятых иных программ профилактической направленности − 807 (+14,5%): рост таких программ в муниципальных образованиях в сельской местности составил 14,3%, в городах без районного деления − 15,9%, в субъектах Российской Федерации − 24,2%.

При этом в 2018 г. мы снова видим уменьшение количества принятых программ этой категории (на 10,6%, по сравнению с 2017 г.). В городах с районным делением: 2018 г. – 65 (−45,8%), 2017 г. – 120; в городах без районного деления: 2018 г. – 170 (−19,8%), 2017 г. – 212.

Одним из показателей состояния профилактической работы является количество созданных межведомственных комиссий по профилактике правонарушений. Число комиссий растёт – в 2019 г. их создано 350, что на 12,2% больше чем в 2018 г. и на 8% − чем 2017 г. (в 2018 г. 312 (− 3,7%), в 2017 г. − 324). Самый большой рост наблюдается в городах с районным делением (в 2019 г. − 44 (+46,7%), в 218 г. − 30 (+11,3%), в 2017 г. – 14).

Растут и размеры финансирования, выделенные на реализацию мероприятий комплексной программы профилактики правонарушений: в 2019 г. было выделено 46 247 577 000 руб., что на 26,6% больше чем в 2018 г. (2018 г. – 36 530 394 000 руб. (+11,3%), 2017 г. − 32 807 593 000 руб.).

Из форм профилактического воздействия в Отчете-2006 фиксируется и сведения о ходе правового просвещения и правового информирования. Здесь также наблюдается разнонаправленность тенденций, сформированных в эти годы:

1. Доклады, лекции, беседы на правовые темы в трудовых коллективах и перед населением (в 2019 г. – 346 490 (−9,4%), в 2018 г. – 382 464 (−9,1%), в 2017 г. – 420 849).

2. Соответствующие публикации в средствах массовой информации (в 2019 г. – 517 263 (−22,5%), в 2018 г. – 667 457 (−15,9%), в 2017 г. – 793 942).

3. Осуществлено выступлений на радио и телевидении (в 2019 г. – 199 118 (+174,4%), в 2018 г. – 169 592 (−34,4%), в 2017 г. – 258 472).

4. Проведено комплексных оздоровительных, физкультурно-спортивных и агитационно-пропагандистских мероприятий (в 2019 г. – 369 897 (+5,9%), в 2018 г. – 349 140 (−1,3%), в 2017 г. – 353 720).

Среди иных мер, предусмотренных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами остановимся на работе, связанной со стимулированием деятельности правоохранительной направленности.

Сведения о такой работе стали собираться, начиная с 2020 года, и касаются вопросов нормативного правового регулирования и организации добровольной возмездной сдачи гражданами оружия, патронов, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств.

Отчет-2020 (раздел 2) показывает положительную динамику принятых (действующих) на региональном уровне постановлений (распоряжений, указов), направленных на стимулирование граждан за содействие полиции в охране общественного порядка (в 2021 г. +52,7% по сравнению с 2020 г.); за добровольную сдачу незаконно хранящегося оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств (+4,6%).

Прилагаемые усилия позволили достичь положительных результатов по отдельным направлениям.

Число единиц добровольно сданного на возмездной основе незаконно хранящегося оружия возросло на 23 % (с 5 964 в 2020 г. до 7 344 в 2021г.), в том числе нарезного – на 20,6 %. (с 538 в 2020 г. до 649 в 2021г.).

Вместе с тем серьезно уменьшилась сдача взрывных устройств (в единицах) и взрывчатых веществ (в граммах) (–62,3% и –45,8% соответственно), что, может быть объяснено сокращением их количества в незаконном обороте.

Особое место в Отчете-2006 и Отчете-2020 отводится фиксации результативности административных мер профилактики.

Поскольку, как мы уже отмечали выше, указанные отчеты формируются МВД России, в их соответствующих разделах приводятся данные о сообщениях, направленных прокурорам, составленных протоколах, вынесенных представлениях преимущественно сотрудниками различных подразделений органов внутренних дел.

Фрагменты этих разделов приведены в таблицах 2.4.1 и 2.4.2.

Представленные таблицы еще раз подтверждают высказанный выше тезис о невозможности сравнения значений показателей, используемых в Отчете-2006 и Отчете-2020.

Вместе с тем, как известно, многие правила несвободны от исключений, которые наличествуют и в нашем случае.

По показателю «Составлено протоколов об административных правонарушениях по статье 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении должностных лиц, не реагирующих на представления» возможно провести сопоставление значений на всем временном интервале с 2017 по 2021 г.

*Таблица 2.4.1*

динамика показателей (раздел 3 Отчета-2006)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель | 2017 | 2018 | 2019 | Темп прироста  2019 к 2017 |
| Направлено сообщений прокурорам для возбуждения административного производства по статье 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в отношении должностных лиц, не реагирующих на представления. | 2460 | 1541 | 1485 | − 39,6 % |
| из них подразделениями дознания | 781 | 518 | 255 | − 67,4 % |
| Количество вынесенных сотрудниками подразделений дознания представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений или других нарушений закона по оконченным производством уголовным делам | 460 506 | 442 679 | 412 219 | − 10,5 % |

*Таблица 2.4.2.*

Динамика показателей (раздел 2 Отчета-2020)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Показатель | | 2020 | 2021 | Темп прироста  2021 к 2020 |
| Количество вынесенных сотрудниками органов внутренних дел представлений об устранении причин и условий, способствовавших совершению преступлений или других нарушений закона по оконченным производством уголовным делам, делам об административных правонарушениях | | 773 196 | 795 240 | + 2,9 % |
| в том числе подразделений | органов предварительного следствия | 321 578 | 336 833 | + 4,7 % |
| дознания | 362 944 | 357 288 | − 1,6 % |
| исполнения административного законодательства | 7302 | 6177 | − 15,4 % |
| ГИБДД | 39949 | 49 377 | + 23,6 % |

Приведенные данные демонстрируют разнонаправленную динамику: в 2017 г. количество составленных протоколов равнялось 3623, в 2018 г. – 3294 (−1,3%), в 2019 г. – 2734 (−17%), в 2020 г. – 3707 (+35,6%), в 2021 г. – 2717 (−26,7%). Темп прироста 2021 г. к 2017 г. равен − 25%.

Еще одним сопоставимым показателем в названных разделах является показатель «Количество уголовных дел, по которым приняты меры непроцессуального характера по устранению причин и условий, способствовавших совершению преступлений». Для него характерна устойчивая отрицательная тенденция: в 2017 г. – 436 888, в 2018 г. – 317578 (−27,3%), в 2019 г. – 312 830 (−1,5%), в 2020 г. – 299 254 (−4,3%), в 2021 г. – 285 443 (−4,6%). Падение темпа прироста 2021 г. к 2017 г. составило 34,7%.

Подводя итог проведенному исследованию двух наборов статистических данных, представленных выше, можно заключить, что содержащаяся в них информация не позволяет с достаточной степенью уверенности сформулировать выводы о современном состоянии системы профилактики правонарушений и выработать предложения по её совершенствованию.

Результаты анализа первого набора предоставляют широкое поле для криминологов, специалистов в области уголовной политики, уголовного права и процесса в дискуссиях определить, как те или иные меры профилактики способны повлиять на снижение количества правонарушений, что, соответственно, предполагает множественность решений.

Несопоставимость данных, выявленная в ходе изучения второго набора, также способствует неоднозначности суждений и существенно снижает обоснованность оценки эффективности профилактических мероприятий, а также возможность осуществления её прогноза.

Выходом из создавшегося положения может служить повышение статуса статистической отчетности о профилактике правонарушений, вывод из ведомственной подчиненности на федеральный уровень и разработка единой для всех субъектов профилактики формы отчетности (с унифицированной системой показателей и реквизитным составом).

# Глава 3. Характеристика основных вне уголовно-правовых средств профилактики правонарушений, используемых прокурором

## §1. Применение прокурором предостережения о недопустимости нарушения закона

Одним из значимых элементов эффективной прокурорской деятельности является предупреждение нарушений закона и своевременное разъяснение ответственности за противоправное поведение.

В связи с этим предостережение о недопустимости нарушений закона уже давно входит в арсенал мер прокурорского надзора – с середины 1987 г., когда введенная[[85]](#footnote-85) в Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР» статья 251 позволила прокурорам объявлять его в письменной форме всем гражданам при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

Между тем в 1991 г. разработчики Концепции судебной реформы[[86]](#footnote-86) активно настаивали на ликвидации этого правового средства реагирования, чтобы «покончить с так называемой наступательностью… надзора», и их мнение, к сожалению, возобладало при принятии Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре). Впоследствии такого рода инициативы обнаружили свою несостоятельность и с учетом переосмысления роли надзорного ведомства в обеспечении законности уже в 1999 г. прокурорам вернули[[87]](#footnote-87) утраченное ими полномочие.

В настоящее время применение прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона осуществляется на основе положений ст. 251 Закона о прокуратуре (в ее редакции[[88]](#footnote-88) 2002 г.), указания и.о. Генерального прокурора Российской Федерации от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» (далее – указание № 39/7), а также некоторых иных организационно-распорядительных и информационно-аналитических документов. Общий фон дополняют доктринальные исследования[[89]](#footnote-89) и судебная практика.

Причем выносимое прокурором предостережение о недопустимости нарушения закона не следует смешивать с похожими актами других органов власти, имеющих свои особенности применения и самостоятельную нормативную правовую регламентацию[[90]](#footnote-90) (эти особенности неоднородны, а потому их подробный анализ требует отдельного исследования). Кроме того, в сфере обеспечения федеральной безопасности действуют особые условия применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона (изложены в ст. 251 Закона о прокуратуре), где также практикуются предупреждения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности (ст. 6 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О  противодействии экстремистской деятельности»), в связи с чем такие случаи оставлены за рамками настоящей части исследования.

Для понимания масштабов применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона интересно обратиться к результатам статистического учета[[91]](#footnote-91) за 2000–2021 гг. на ключевых направлениях прокурорской деятельности – в сфере надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, которые отображают в следующей таблице.

*Таблица 3.1.1*

**Динамика применения прокурорами предостережений о недопустимости нарушений законов и их соотношения с количеством выявленных нарушений закона**

**в 2000 – 2021 гг.**

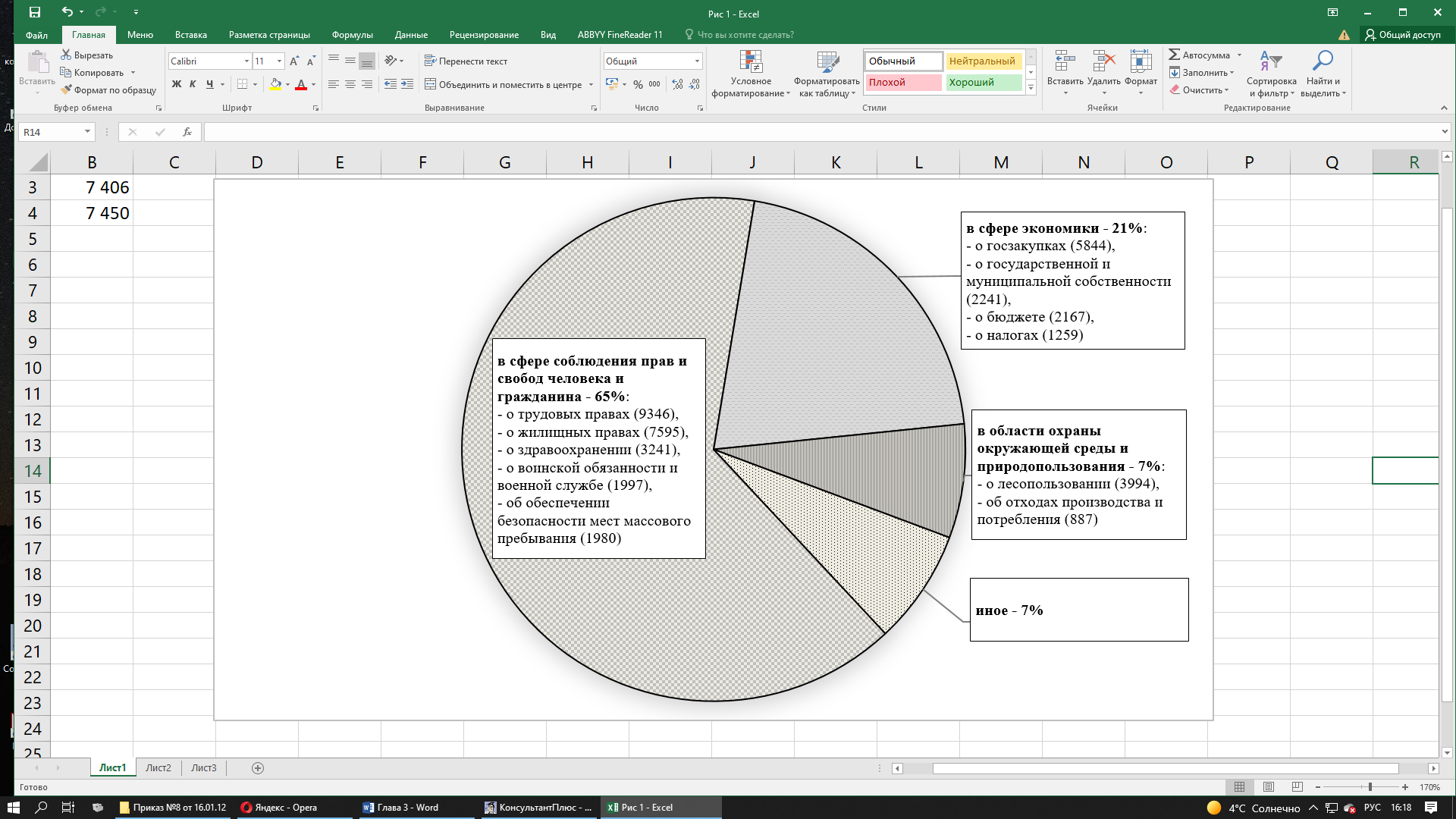
|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| год | Выявлено нарушений законов | Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона | Соотношение предостережений  и выявленных нарушений |
|
| 2000 | 660 946 | 32 929 | 0,05 |
| 2001 | 782 876 | 31 172 | 0,04 |
| 2002 | 944 071 | 35 650 | 0,038 |
| 2003 | 1 145 274 | 52 571 | 0,046 |
| 2004 | 1 689 781 | 77 734 | 0,046 |
| 2005 | 2 470 401 | 107 421 | 0,043 |
| 2006 | 3 170 898 | 138 957 | 0,044 |
| 2007 | 3 709 088 | 181 637 | 0,049 |
| 2008 | 4 231 597 | 196 250 | 0,046 |
| 2009 | 4 676 402 | 204 347 | 0,044 |
| 2010 | 4 357 580 | 128 451 | 0,029 |
| 2011 | 4 819 694 | 106 701 | 0,022 |
| 2012 | 5 079 920 | 106 134 | 0,021 |
| 2013 | 4 890 671 | 98 100 | 0,020 |
| 2014 | 4 948 304 | 99 101 | 0,020 |
| 2015 | 5 141 906 | 100 697 | 0,02 |
| 2016 | 5 107 637 | 92 359 | 0,018 |
| 2017 | 4 389 128 | 86 036 | 0,02 |
| 2018 | 4 290 567 | 85 254 | 0,02 |
| 2019 | 4 163 025 | 84 726 | 0,020 |
| 2020 | 4 134 954 | 96 427 | 0,023 |
| 2021 | 4 251 163 | 101 222 | 0,024 |

Из приведенных данных усматривается, что до 2009 г. (включительно) активность применения прокурорами соответствующего акта коррелировала росту выявляемых нарушений при среднем коэффициенте 0,045, однако в последующем объемы такой практики снизились и соотношение упало вдвое (0,021). Полагаем, что причина этих изменений находится в основном в плоскости корректировки общих организационных подходов в прокурорском надзоре, в том числе связанных с противодействием в 2020–2021 гг. распространению коронавирусной инфекции (COVID-19).

Активность такой работы за последние 5 лет (снижение выявленных нарушений на 3,1% и увеличение на 17,7% количества предостережений о недопустимости нарушения закона) в целом свидетельствует об усилении роли профилактического инструментария в надзорной деятельности прокуроров, что, впрочем, не исключает необходимости самостоятельного предметного анализа соответствующих перспектив.

Непосредственно в 2021 г. прокурорами предостережено о недопустимости нарушения закона 101 222 лица (годовой рост 5,0%), из которых в органах государственной власти и органах местного самоуправления – 1617 и 20 895 соответственно (увеличение на 3,2% и на 19,9%), в коммерческих организациях – 29 322 (на 4,9% меньше показателей 2020 г.).

Отраслевой разрез за 2021 г. (в том числе по направлениям с наибольшими показателями) иллюстрирует следующий рисунок.



**Рис. 3.1. Структура отраслевого применения предостережений**

**о недопустимости нарушения закона в 2021 г.**

Как видим, наиболее активно анализируемый акт прокурорского надзора применяется прокурорами в сфере действия законодательства о трудовых и жилищных правах граждан, о закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Интересна применяемость предостережения о недопустимости нарушения закона в 2021 г. по регионам: почти 1/3 всех таких случаев пришлась в совокупности на следующие 11 регионов, имеющих максимальные значения в этом показателе: Челябинская (4263) и Свердловская (3677) области, Чеченская Республика (2938), Курганская (2685) и Московская (2465) области, Удмуртская Республика (2393), Республика Дагестан (2300), г. Москва (2250), Красноярский край (2227), Новосибирская область (2179), Республика Татарстан (2170). Для сравнения во всем Северо-Западном федеральном округе предостережение о недопустимости нарушения закона применено за это время прокурорами лишь 5285 раз.

Важно правильно понимать специфику применения данного акта прокурорского реагирования (адресат предостережения, последствия неисполнения и др.).

С учетом системного толкования ст. 251 Закона о прокуратуре и п. 1.4 указания № 39/7 предостережение о недопустимости нарушения закона по общему правилу (если готовящиеся противоправные деяния не содержат признаки экстремистской деятельности) применяется только к должностным лицам и не может быть адресовано гражданам и юридическим лицам. В таких случаях оно рассчитано на должностных лиц органов публичной власти, государственных и муниципальных учреждений, органов военного управления, воинских частей и учреждений, может объявляться также руководителям и другим работникам коммерческих и некоммерческих организаций, выполняющим организационно-распорядительные и административно-хозяйственные функции. Недопустимо объявление предостережений должностным лицам, не уполномоченным решать вопросы, поставленные в этом акте прокурорского надзора.

Контингент лиц, которым может быть адресовано предостережение о недопустимости нарушения закона – это существенный фактор, который определяет обоснованность предъявления прокурором требований.

Сложившаяся судебная практика[[92]](#footnote-92) исходит из того, что предостережение прокурора не порождает экономического спора, поскольку для юридического лица каких-либо последствий экономического характера предостережение не предусматривает, а содержит предложение конкретному должностному лицу (даже арбитражному управляющему) принять меры по выявленным прокурором обстоятельствам в целях недопущения нарушения закона.

Причем наличие у должностного лица статуса индивидуального предпринимателя не меняет ситуацию, поскольку предостережение прокурора о недопустимости нарушения закона имеет по своему смыслу иную направленность (трудовые, жилищные правоотношения и др.) и не затрагивает предпринимательские и иные экономические интересы этих лиц[[93]](#footnote-93).

Таким образом, предостережение прокурора не относится к ненормативным правовым актам государственных органов, которые могут быть оспорены в арбитражном суде, подведомственность которого определяется критериями субъектного состава и экономического характера спора (ст. 27, 29, 197, 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации; далее – АПК РФ). Между тем факты рассмотрения таких дел арбитражным судом иногда встречаются в практике после ошибочного отказа заявителю в принятии соответствующего административного искового заявления судом общей юрисдикции, поскольку в целях реализации ч. 1 ст. 46 Конституции Российской Федерации споры о подсудности между судами в Российской Федерации не допускаются (ч. 6 ст. 39 АПК РФ, ч. 4 ст. 27 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации; далее – КАС РФ).

Непосредственно в административном судопроизводстве оспаривание предостережения прокурора о недопустимости нарушения закона осуществляется в порядке главы 22 КАС РФ. Верховный Суд Российской Федерации придерживается позиции[[94]](#footnote-94), что предостережение о недопустимости нарушения закона является мерой прокурорского реагирования, невыполнение требований которых может повлечь для административного истца негативные юридические последствия, в связи с чем допустимо оспаривание такого акта в судебном порядке. Результаты судебного и вышестоящего внутриведомственного контроля позволяют определить основные параметры правильной реализации прокурорами соответствующего полномочия.

Нередко бытует мнение[[95]](#footnote-95), что отсутствие единообразного понимания термина «предостережение» позволяет прокурорам трактовать его в широком диапазоне усмотрения. Между тем современное состояние правовой регламентации этого вопроса и правоприменения показывает, что направление прокурором предостережения о недопустимости нарушения закона – это достаточно формализованная процедура и ее реализация должна основываться на имеющихся сведениях и фактических обстоятельствах, подлежащих отражению в указанном акте прокурорского надзора наряду с требованиями о соблюдении конкретных[[96]](#footnote-96) норм действующего законодательства.

В силу ст. 251 Закона о прокуратуре и п. 1.1 указания № 39/7 применение предостережения отнесено к исключительной компетенции прокурора и его заместителей, а другие работники прокуратуры такими полномочиями не обладают. Причем выбор применения такого правового средства является правомочием прокурора и осуществляется им по своему усмотрению вне зависимости от мнений иных лиц[[97]](#footnote-97) (например, суда или автора обращения в прокуратуру).

Согласно п. 1.2 и 2.1 указания № 39/7 предостережение может объявляться только, когда получены достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, способных нанести вред государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, когда обнаруженное намерение не влечет уголовную ответственность (к примеру, не могут быть расценены как сведения о готовящихся нарушениях закона только факты наличия снега на крыше здания и ожидаемое потепление, способные повлечь образование наледи, сосулек, схода снежных масс, представляющих угрозу для жизни и здоровья).

Так, решением Новоорского районного суда Оренбургской области от 19.12.2017 (вступило в законную силу), признано незаконным предостережение прокурора Новоорского района в адрес ООО «Гарант-СВ» о недопустимости выставления счетов на оплату услуг по отоплению и горячему водоснабжению жильцам многоквартирных домов до заключения соглашения с ресурсоснабжающей организацией. Суд пришел к выводу о необоснованности предостережения, поскольку оно было внесено после вступления в законную силу решений о признании законными подобных действий со стороны управляющих компаний.

В соответствии с положениями п. 2, 2.2 и 2.3 указания № 39/7 предостережение оформляется письменно в виде специального прокурорского акта по установленному образцу только после истребования у должностного лица письменных объяснений. Объявляться может только лично адресату как непосредственно в прокуратуре под расписку, так и по месту работы должностного лица для обеспечения гласности и повышения профилактического воздействия (в процессе рассмотрения результатов проверки на собрании трудового коллектива, при рассмотрении коллегиальным органом соответствующего надзорного акта).

Несоблюдение вышеперечисленных обязательных условий в судебной практике расценивается как существенный дефект, влекущий признание предостережения незаконным.

Например, Игарский городской суд Красноярского края решением от 21.11.2018 по делу № 2а-122/2018 удовлетворил требования главы Туруханского района и признал незаконным объявленное ему прокурором предостережение о недопустимости нарушения законодательства о дошкольном образовании. Такой вывод суд обосновал тем, что прокурор не предоставил данному лицу возможность дать объяснения по установленному в ходе проверки факту, а в самом акте прокурорского надзора отсутствуют разъяснения и ссылки на закон, предусматривающий ответственность за продолжение неправомерных действий, сведения о разъяснении должностному лицу права и порядка обжалования предостережения.

Разумеется, при выявлении признаков уже совершенного нарушения закона и наличия оснований для привлечения должностных лиц к административной, уголовной и другим видам ответственности, предостережение о недопустимости нарушения закона не должно применяться.

Например, апелляционным определением Оренбургского областного суда от 03.02.2019 отменено решение Абдулинского районного суда от 31.10.2018, которым главе муниципального образования было отказано в признании незаконным предостережения Абдулинского межрайонного прокурора о недопустимости нарушения градостроительного законодательства от 10.07.2018. Судом апелляционной инстанции указано, что предостережение прокурора является превентивной мерой и не может быть вынесено по фактам уже допущенного и выявленного в ходе проверки нарушения, тогда как обжалуемый надзорный акт содержит ссылки на ранее допущенные администрацией МО «Абдулинский городской округ» конкретные нарушения закона, что предопределяет неправомерность такого предостережения. Иных данных о готовящихся противоправных деяниях судом не усмотрено (в последующем судебный акт апелляционной инстанции не оспаривался и вступил в законную силу).

Между тем иногда не исключается, а наоборот, диктуется необходимость применения к конкретному лицу предостережения наряду с постановкой вопроса о его привлечении к дисциплинарной, административной ответственности, либо наряду с принесением протеста, внесением представления или направлением обращения в суд. Подобное реагирование может иметь место в тех случаях, когда правовая оценка «готовящихся противоправных» деяний свидетельствует о том, что сама подготовительная стадия к совершению определенного вида противоправного деяния уже привела к совершению иного правонарушения.

Судебному исследованию также подлежит вопрос о правомерности требований прокурора, в том числе в контексте затрагиваемых прав адресата, приемлемости вмешательства в его деятельность, соблюдения порядка проведения проверки, предшествующей объявлению предостережения.

Так, Верховный Суд Российской Федерации обратил внимание, что возможность приостановления и прекращения оператором оказания услуг связи в случае нарушения пользователем срока оплаты оказанных услуг предусмотрена п. 2 и 3 ст. 44 Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» и представляет собой право оператора, обусловленное встречным характером обязательств, вытекающих из возмездного договора об оказании услуг. В этой связи необоснованной является ссылка в предостережении прокурора, например, на Указ Президента Российской Федерации от 23.11.1995 № 1173, в соответствии с которым прекращение или ограничение оказания услуг связи воинским учреждениям расцениваются как действия, нарушающие безопасность государства, поскольку данный правовой акт не регулирует гражданско-правовые отношения по предоставлению услуг связи, не устанавливает условий договоров об оказании услуг связи и, следовательно, не содержит положений, определяющих права и обязанности сторон по таким договорам (постановление Верховного Суда Российской Федерации от 24.05.2005 № 72-ад05-2).

Согласно п. 4 указания № 39/7, если по результатам рассмотрения соответствующей жалобы предостережение признается недействительным, об этом сообщается заявителю органом, принявшим такое решение.

Согласно ст. 251 Закона о прокуратуре при игнорировании требований, изложенных в предостережении о недопустимости нарушения закона, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке. В п. 3 указания № 39/7 прокуроры ориентированы обеспечить строгий контроль за исполнением требований, изложенных в предостережении, применять к должностным лицам, уклоняющимся от выполнения содержащихся в нем требований, предусмотренные законом меры ответственности.

Согласно буквальному смыслу этих нормативных установлений акцент сделан на наступлении неблагоприятных правовых последствий за те деяния, от совершения которых предостерегает прокурор. Иными словами, если лицо, которому ранее было объявлено предостережение, все же совершит в дальнейшем нарушение, о недопустимости которого оно предостерегалось, то правовые последствия (например, административная или уголовная ответственность) для него наступят именно в связи с этим нарушением.

При таких обстоятельствах правильно будет расценивать такое нарушение закона, совершенное должностные лицом вопреки сделанному ему предостережению, как сознательное и злостное игнорирование законных требований прокурора, а потому учитывать это при назначении мер принуждения как обстоятельство, негативно характеризующее виновного.

Интересно, что в проекте нового Кодекса об административных правонарушениях[[98]](#footnote-98) предполагается усилить профилактическую роль предостережения о недопустимости нарушения закона посредством отнесения факта совершения административного правонарушения лицом, которому прокурором было объявлено такое предостережение, к обстоятельствам, отягчающим административную ответственность (п. 1 ч. 1 ст. 3.6).

Для полноты исследования целесообразно сравнить подходы законодателей в странах, имеющих общую правовую традицию с Российской Федерацией, – на территории Содружества Независимых Государств.

Соответствующий анализ показал, что упоминание какого-либо аналога исследуемого прокурорского акта отсутствует лишь в Законе *Республики Армения* от 01.12.2017 (в ред. от 15.10.2021) № ЗР-198 «О прокуратуре», в Законе *Республики Молдова* от 25.02.2016 (в ред. от 14.04.2022) № 3 «О прокуратуре», в Конституционном законе *Республики Таджикистан* от 25.07.2005 (в ред. от 29.01.2021) № 107 «Об органах прокуратуры Республики Таджикистан».

В иных государствах законодательное регулирование данного вопроса сравнимо с российским опытом, но имеет некоторую специфику.

В соответствии со ст. 22 Закона *Азербайджанской Республики* от 07.12.1999 (в ред. от 27.04.2021) № 767-IQ «О прокуратуре» для предотвращения совершения правонарушений прокурор или его заместитель делают гражданину или должностному лицу официальное предупреждение.

В п. 4 ст. 27, п. 2 ст. 29, п. 2 ст. 35 Закона *Республики Беларусь* от 08.05.2007 (ред. от 19.05.2022) № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» указано, что прокурор в установленном порядке выносит официальные предупреждения, обязательные для исполнения соответствующими государственными органами и иными организациями, должностными лицами и иными гражданами, в том числе индивидуальными предпринимателями. Согласно ст. 42 этого закона официальное предупреждение – акт прокурорского надзора о недопустимости повторного совершения должностным лицом, иным гражданином правонарушений, влекущих за собой ответственность, установленную законодательными актами, либо подготовки к совершению ими противоправных действий, объявляемый таким должностному лицу, иному гражданину в целях предупреждения совершения ими правонарушений. Официальное предупреждение, выносимое прокурором или его заместителем, направляется должностному лицу, иному гражданину, в отношении которых оно вынесено, либо объявляется им лично под расписку.

В Законе *Республики Казахстан* от 30.06.2017 (в ред. от 02.07.2021) № 81-VI-ЗРК «О прокуратуре» названы два акта прокурорского реагирования, близких по смыслу отечественному предостережению:

- согласно ст. 31 Генеральный прокурор, его заместители, прокуроры областей и приравненные к ним прокуроры вправе публично выступить с обращением к должностным лицам, государственным органам, юридическим и физическим лицам в целях обеспечения законности и общественной безопасности, предупреждения правонарушений, а также защиты прав и свобод человека и гражданина;

- в силу ст. 32 для обеспечения общественной безопасности, предупреждения правонарушений или при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор в письменной и (или) устной форме разъясняет физическим лицам и представителям юридических лиц о недопустимости нарушений законности и об установленной законом ответственности.

В Конституционном законе *Кыргызской Республики* от 10.09.2021 № 114 «О прокуратуре Кыргызской Республики» указано, что при осуществлении надзорных полномочий прокурор применяет предостережение о недопустимости нарушения закона (ч. 2 ст. 20), которое направляется в письменной форме должностным лицам в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, причем требования, указанные в предостережении о недопустимости нарушения нормативного правового акта, подлежат исполнению незамедлительно с момента его получения (ст. 25).

В п. 4 ч. 5 ст. 28, ст. 33 Закона *Туркменистана* от 21.11.2015 № 305-V (в ред. от 14.03.2020) № 50-IV «О прокуратуре Туркменистана» отмечено, что по результатам проверки, при наличии сведений об условиях, способствующих нарушению закона, а также о противоправном деянии, готовящемся должностным лицом или гражданином, прокурор вправе вынести письменное предостережение должностному лицу или гражданину с целью профилактики нарушений закона (его неисполнение может повлечь ответственность).

Согласно ст. 42 Закона *Республики Узбекистан* от 09.12.1992 (в ред. от 31.05.2022) № 746-XII «О прокуратуре» предостережение о недопустимости нарушения закона письменно объявляется прокурором должностным лицам и гражданам в целях предупреждения правонарушения при наличии достоверных сведений о реально готовящихся противоправных деяниях, могущих причинить вред охраняемым законом интересам, правам и свободам граждан, интересам общества и государства, в котором также разъясняется ответственность за совершение правонарушения. При этом о данном акте прокурорского надзора прокурор вправе сообщить в вышестоящий орган (должностному лицу), а также работодателю (администрации) по месту работы, учебы или органу самоуправления граждан по месту жительства лица, которому объявлено предостережение.

Таким образом, аналоги российского предостережения о недопустимости нарушения закона могут применяться и органами прокуратуры ряда других стран на постсоветском пространстве. Между тем, будучи нацеленными на предупреждение нарушений закона, эти прокурорские акты имеют ряд существенных отличий (в терминологии, порядке применения и др.), которые важно учитывать при осуществлении деятельности в соответствующих национальных юрисдикциях.

Завершая изложение следует отметить, что предостережение – это правовое средство особой целевой направленности, оно имеет превентивный (предупредительный, профилактический) потенциал и ориентировано на предупреждение нарушений закона путем официального указания должностным лицам на необходимость коррекции модели своей юридически значимой деятельности. Оно позволяет прокурорам продемонстрировать свою осведомленность о деятельности адресата, указать на недопустимость возможного в будущем нарушения закона, содержит предложение должностному лицу воздержаться от противоправного поведения и разъяснение о возможном привлечении к предусмотренной законом ответственности в случае игнорирования.

## **§ 2. Представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, и роль прокурора в его реализации**

Административные правонарушения составляют заметную часть всех ежегодно выявляемых компетентными органами нарушений в Российской Федерации. Значительность вреда, причиняемого деяниями такого рода, во многом обусловлена их массовостью, а также тяжестью последствий отдельных из них, что предопределяет необходимость не только оперативного пресечения соответствующих противоправных проявлений и адекватного наказания виновных лиц, но и обязательной реализации мер профилактической направленности.

Консолидировать работу на данном направлении позволило принятие Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон № 182-ФЗ), который включает в понятие «правонарушение» как преступления, так и административные правонарушения (п. 1 ст. 2), а, соответственно, нормы законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях признает составным элементом правовой базы для общей системы профилактики правонарушений (ч. 1 ст. 3). Такая тональность в расстановке приоритетов для многих довольно непривычна, поскольку ранее профилактике деяний некриминального характера предметного внимания не уделялось. На этом фоне особенно заметны попытки современных исследователей наверстать это упущение[[99]](#footnote-99).

Известно, что Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) предупреждение административных правонарушений провозглашено не только одной из основных задач этого кодифицированного акта федерального уровня и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях[[100]](#footnote-100) (ст. 1.2), но и целью административного наказания (ч. 1 ст. 3.1). Гарантировать реализацию всех предусмотренных в этом законодательстве правовых механизмов профилактического характера призваны в рамках своих полномочий суд, а также специальные органы власти, обладающие правом осуществлять производство по таким делам и при этом обязанные в соответствии со ст. 24.1 КоАП РФ добиваться выявления причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Исходя из смысла ч. 1 ст. 9 Закона № 182-ФЗ, прокуроры, участвуя в рассмотрении судами дел об административных правонарушениях и осуществляя надзор за исполнением законов несудебными органами административной юрисдикции, а также иными субъектами соответствующих правоотношений, заодно обеспечивают тем самым и реализацию профилактического потенциала – в рассматриваемом случае заложенного в законодательстве об административных правонарушениях и распространяемого на всех участников таких процессов. Вместе с тем, современный процессуальный статус прокуроров, урегулированный нормами КоАП РФ (ст. 25.11, 28.4 и др.), позволяет им обладать и распоряжаться более широким арсеналом средств реализации правовых механизмов профилактического характера, а также объединять на данном направлении усилия многих органов власти и институтов гражданского общества посредством иных, внепроцессуальных средств воздействия, подкрепляя при необходимости свои требования надзорными методами.

Разумеется, первоочередным условием профилактики совершения новых административных правонарушений является обязательная и адекватная реакция уполномоченных органов на каждый выявленный факт противоправной активности. Причем законодательство об административных правонарушениях предоставляет возможности для опосредованного влияния на достижение превентивного эффекта через, например, воздействие на родителей и иных законных представителей тех несовершеннолетних, которые находятся в состоянии опьянения либо потребляют соответствующую продукцию и вещества (ст. 20.22 КоАП РФ), конфискацию орудия совершения или предмета административного правонарушения, принадлежащих лицам, не привлеченным к административной ответственности за правонарушение в области таможенного дела (нарушения таможенных правил) и не признанным в судебном порядке виновными в его совершении (ч. 4 ст. 3.7 КоАП РФ), содействие потерпевшему в возмещении имущественного ущерба, причиненного административным правонарушением (ч. 1 ст. 25.2 и ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ) и др.

Последовательная реализация принципов индивидуализации ответственности за административное правонарушение и неотвратимости наказания согласуется с общеправовыми идеями справедливости и гуманизма также, как и применение предусмотренных законом оснований освобождения от административной ответственности (ст. 2.7–2.9 КоАП РФ). Называя в числе таких оснований крайнюю необходимость, невменяемость физического лица, малозначительность деяния, законодатель четко очерчивает ту правовую грань, когда достаточный профилактический эффект (в том числе на третьих лиц) может достигаться без применения карательных мер – первостепенная роль в таких случаях отводится вовлечению лица, совершившего виновное деяние, в официальную процедуру производства по делу.

Профилактическая роль заключена и в положениях КоАП РФ, которые устанавливают более суровую ответственность за квалифицированный состав, в том числе за повторное совершение административных правонарушений, либо имеют преюдициальное значение[[101]](#footnote-101), а также предусматривают замену неисполненного административного наказания более суровым видом. Своевременная профилактика административных правонарушений нацелена на упреждение их перерастания в преступления, призвана препятствовать пополнению контингента лиц с уже глубоко укоренившимися асоциальными привычками и поведением (известно, что именно несвоевременное пресечение административных правонарушений создает условия для совершения лицами, склонными к девиантному поведению, преступлений в последующем).

Примечательно, что перечисленные в ч. 1 ст. 6 Закона № 182-ФЗ основные направления профилактики правонарушений, во многом коррелируются с теми задачами, которые призвано решать законодательство об административных правонарушениях – защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, защита общественной нравственности, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка, общественной безопасности и др. (ст. 1.2 КоАП РФ).

Согласно п. 9 ч. 2 и ч. 3 ст. 6 Закона № 182-ФЗ прокуроры в профилактических целях могут использовать наряду с общими и специальные меры «профилактики правонарушений административного… характера в целях предупреждения правонарушений». Следует отметить, что в КоАП РФ предусмотрены свои специальные меры, процедура применения которых, между прочим, опровергает содержащееся в одном из первых комментариев к Закону № 182-ФЗ[[102]](#footnote-102) безапелляционное умозаключение о том, что прокурор вправе непосредственно применять профилактические меры. Впрочем, на наш взгляд, нельзя здесь как переоценивать, так и недооценивать возможности прокурора.

Так, прокурор может инициировать применение меры, предусмотренной ст. 29.13 КоАП РФ, – внесение судьей, органом, должностным лицом, рассматривающими дело об административном правонарушении, *представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения*. Впрочем, четкие нормы законодательства и недвусмысленно складывающаяся правоприменительная практика абсолютно не мешают отдельным авторам пребывать в заблуждении, утверждая, что данная статья якобы предоставляет прокурорам право вносить такие представления наравне с должностными лицами, рассматривающими дела об административных правонарушениях[[103]](#footnote-103). Подобные измышления абсолютно не соответствуют действительности.

Закон не препятствует прокурору направить соответствующее ходатайство как вместе с делом судье, органу, должностному лицу, уполномоченным его рассматривать, так и заявить о необходимости применения этой меры уже в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении на любом этапе при обнаружении достаточных оснований (даже при освобождении нарушителя от административной ответственности по малозначительности согласно ст. 2.9 КоАП РФ и в других случаях, которые не ставят под сомнение юридическое установление факта административного правонарушения). Впрочем, в подп. 3.3.6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» упомянут лишь второй вариант подхода, видимо, в расчете на предписанное прокурорам обязательное участие в рассмотрении возбужденных по их инициативе дел, что на практике в силу различных причин выполняется, к сожалению, еще не всегда[[104]](#footnote-104).

Меры, предлагаемые прокурорами, должны соответствовать ряду критериев, выработанных практикой[[105]](#footnote-105): быть определенными и связанными с обстоятельствами совершенного правонарушения, необходимыми и достаточными, законными, в том числе не ограничивающими и не нарушающими права и свободы (например, в сфере экономической деятельности) и, что немаловажно, исполнимыми. При этом сами причины и условия, способствовавшие совершению административного правонарушения, должны быть конкретно установленными и доказанными. Текст соответствующего ходатайства может содержать[[106]](#footnote-106) не только ссылки на обязательные требования, но и информацию об иных факторах, устранение которых позволит минимизировать негативные последствия, вызванные правонарушением.

Прокурорам следует правильно понимать момент, пресекающий возможность внесения представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения*.* Это крайне актуально, так как факты неоправданного игнорирования или формального использования несудебными органами административной юрисдикции ст. 29.13 КоАП РФ (в том числе подмены этого инструмента профилактики обыкновенным информированием)[[107]](#footnote-107) зачастую вскрываются только при осуществлении надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях, когда производство по делу уже завершено. В таких случаях прокурорам необходимо тщательно просчитывать алгоритм своих действий, учитывая приемлемость предъявления ими только законных требований и установленный в п. 2 ст. 21 и п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре запрет подмены иных органов власти.

В отдельных научных исследованиях указано, что такое представление может быть вынесено «после рассмотрения дела», «после вынесения постановления о назначении административного наказания»[[108]](#footnote-108).

Правоприменители склоняются к похожему мнению.

Например, в абзаце восьмом указания Федеральной службы судебных приставов (далее – ФССП России) от 11.09.2015 № 2-у судебные приставы ориентированы, что указанное «представление может быть внесено после вынесения постановления о привлечении к административной ответственности»[[109]](#footnote-109).

В абзаце третьем п. 20.1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (далее – постановление Пленума № 10), которое на данный момент сохраняет свою силу согласно ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 04.06.2014 № 8-ФКЗ[[110]](#footnote-110), отмечается, что обстоятельства, отраженные в постановлении по делу об административном правонарушении, могут быть основанием для вынесения предусмотренного ст. 29.13 КоАП РФ представления.

Анализ правоприменительной практики показывает, что представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, вносятся несудебными органами административной юрисдикции зачастую в день вынесения постановления о привлечении нарушителя к ответственности, а порой даже месяц спустя и судами правомерность этих действий под сомнение не ставится. Причем временной разрыв не влечет каких-либо процессуальных затруднений, поскольку возможность обжалования представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, как самостоятельно, так и совместно с постановлением по делу об административном правонарушении предусмотрена в абзацах третьем и четвертом п. 20.1 вышеназванного постановления Пленума № 10.

Из постановления Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19.03.2012 по делу № А31-5732/2011, например, следует, что 15.04.2011 Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Костромской области вынесено постановление о привлечении банка к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ, а 11.05.2011 – представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения. Такие действия органа административной юрисдикции по результатам судебной оценки признаны законными.

Аналогичным образом определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 22.06.2015 № 304-АД15-5738 по делу № А27-7617/2014 подтверждена законность действий Межрайонной инспекции Федеральной налоговой службы № 2 по Кемеровской области, которая после привлечения хозяйствующего субъекта и его директора к административной ответственности на основании постановлений № 66 и № 67 от 03.03.2014 по ч. 2 ст. 15.1 КоАП РФ, и лишь 03.04.2014, установив причины и условия, способствовавшие совершению данных правонарушений, в адрес директора общества внесла представление на основании ст. 29.13 КоАП РФ.

Обращает на себя внимание, что в последнем случае судом не поставлено под сомнение правомерность внесения одного представления по результатам рассмотрения нескольких, связанных между собой дел об административных правонарушениях. Такая практика нашла отражение и в некоторых научных исследованиях[[111]](#footnote-111), однако ее применение требует взвешенного подхода, поскольку успешное оспаривание хотя бы одного из административных правонарушений, положенных в основу такого представления, способно повлечь его отмену в целом.

Необходимо учитывать, что если требования ч. 1 ст. 29.13 КоАП РФ ранее выполнены не были, то не исключается возможность вынесения таких представлений и при пересмотре дела об административном правонарушении, что косвенно подтверждается в п. 7 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 01.09.1987 № 5 «О повышении роли судов в выполнении требований закона, направленных на выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений». Будучи гарантом соблюдения законности и защиты публичных интересов, прокурор вправе побуждать суд к активности в данном направлении в порядке, обычном для таких случаев – путем заявления ходатайства.

Если же дело рассматривалось несудебными органами административной юрисдикции, прокурор, на наш взгляд, во всяком случае должен[[112]](#footnote-112) обращать их внимание на данное упущение в вынесенном на основании ст. 24 (ст. 28) Закона о прокуратуре представлении об устранении нарушений закона (об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина), в том числе ставя при необходимости вопрос о дисциплинарной ответственности бездействующих должностных лиц[[113]](#footnote-113). Когда возможность исправления ситуации силами этих органов и должностных лиц уже упущена при том, что сами причины и условия, способствовавшие совершению административного правонарушения, сохраняются и выражаются в форме нарушения закона либо прав и свобод человека и гражданина, прокурору следует прорабатывать вопрос о том, чтобы в пределах своей компетенции требовать устранения таких причин и условий напрямую от всех тех, кто своими действиями (бездействием) позволил им сформироваться.

Разумеется, прокурорам следует давать оценку и качеству таких актов, вынесенных несудебными административно-юрисдикционными органами.

Так, прокуратурой Пензенской области[[114]](#footnote-114) в ходе проверки материалов административных дел выявлено, что направляемые Управлением Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Пензенской области представления не соответствовали положениям ч. 1 ст. 29.13 КоАП РФ и не содержали сведений об установленных административным органом причинах и условиях, способствующих совершению административных правонарушений. В них лишь указывалось на допущенные нарушения действующего законодательства, послужившие основанием для возбуждения административных дел и привлечения виновных к ответственности, а потому не достигалась цель предупреждения новых правонарушений в названной сфере. Руководителю управления прокуратурой внесено представление, которое рассмотрено и удовлетворено, 2 должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Обращения внимания прокуроров требует и то, что, как отмечает А.В. Мартынов, даже при вынесении соответствующих актов почти в 75% случаев адресаты на них никак не реагируют[[115]](#footnote-115).

Между тем согласно ч. 2 ст. 29.13 КоАП РФ организации и должностные лица обязаны рассмотреть представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, в течение месяца со дня его получения и сообщить инициатору о принятых мерах. Причем судебная практика исходит из того, что правовые последствия для юридического лица возникают даже в том случае, если такое представление адресовано непосредственно должностному лицу – его руководителю[[116]](#footnote-116).

Реализация данных требований законодательства обеспечивается угрозой применения санкций по ст. 17.4 и 19.6 КоАП РФ, устанавливающих административную ответственность за оставление должностным лицом без рассмотрения частного определения суда или представления судьи либо непринятие мер по устранению указанных в этих судебных актах нарушений закона и, соответственно, за непринятие по представлению органа (должностного лица), рассмотревшего дело об административном правонарушении, мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения[[117]](#footnote-117). Несмотря на то, что указанные составы связаны с посягательством на сходные правоотношения, их санкции в настоящее время существенно разнятся и для обеспечения большего превентивного эффекта, на наш взгляд, целесообразно рассмотреть вопрос о внесении в КоАП РФ изменений, связанные с ужесточением наказания по ст. 17.4 до уровня ст. 19.6.

При выявлении фактов совершения административных правонарушений по каждому из указанных составов прокуроры могут как направлять соответствующие материалы уполномоченным органам административной юрисдикции для принятия процессуального решения, так и на основании ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ самостоятельно возбуждать такие дела (учитывая, что срок давности привлечения к административной ответственности по данным статьям является общим, по нашем мнению, основные усилия в своей работе прокурорам следует сосредоточить не столько на повышении осведомленности о каждом факте внесения представления, а на ориентирование поднадзорных органов к обязательному самостоятельному контролю исполнения вносимых ими представлений).

Интересно, что О.В. Панкова, касаясь вопроса рассмотрения в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях, предложила судьям не оставлять без внимания недостатки в деятельности органов административной юрисдикции при передаче на рассмотрение судье дел об административных правонарушениях. В подобной ситуации она рекомендует «вносить в вышестоящие органы и вышестоящим должностным лицам представление об устранении причин и условий, способствующих совершению административного правонарушения, на основании ст. 29.13 КоАП РФ», мотивируя тем, что «в условиях действующего правового регулирования это, пожалуй, одно из немногих средств обеспечения законности в производстве по делам об административных правонарушениях, имеющихся у судей»[[118]](#footnote-118).

Однако подобная рекомендация отражает искаженное понимание диспозиции ст. 29.13 КоАП РФ, где упомянуты лишь конкретно связанные с совершением административного правонарушения обстоятельства. В названной норме речь идет о причинах правонарушения, то есть в интерпретации современных ученых-административистов – факторах порождающих правонарушение, и об условиях – обстоятельствах, от которых зависит совершение административного правонарушения либо облегчающих его совершение[[119]](#footnote-119).

Вышеназванная особенность ст. 29.13 КоАП РФ не осталась без внимания исследователей[[120]](#footnote-120). Один из них – С.В. Щепалов, отмечает, что рассматриваемая статья «предусматривает лишь право судьи внести представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения», а на «существенные нарушения закона, выявленные при осуществлении правосудия… со стороны органов власти», ввиду отсутствия соответствующих положений в КоАП РФ, форма реагирования другая – «создана инициативой судов и представлена в виде частных определений и писем судей в адрес руководителей соответствующих органов власти»[[121]](#footnote-121).

Осуществляя в соответствии с требованиями ст. 24.1 КоАП РФ всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, судья, как и несудебные органы, уполномоченные рассматривать дело об административном правонарушении[[122]](#footnote-122), разумеется, не вправе оставлять без реагирования установленные ими процедурные нарушения и недостатки, оказывающие отрицательное влияние на состояние законности. А потому с С.В. Щепаловым, пожалуй, можно согласиться, но с той оговоркой, что в 2016 г. законодатель в АПК РФ легализовал[[123]](#footnote-123) институт «частного определения» (ст. 1881) для арбитражных судов, к подведомственности которых, как известно, законом отнесено рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности.

Следует отметить, что планируемое в Концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях обновление законодательства также предполагает введение института «частного определения» наряду с сохранением полномочия несудебных административно-юрисдикционных органов, рассматривающих дело об административном правонарушении, вносить представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению такого противоправного деяния. Такое стремление законодателя еще раз подтверждает актуальность этих правовых средств профилактики правонарушений.

## § 3. Институт частного определения в гражданском, административном и арбитражном судопроизводстве в прокурорской практике

Особым правовым средством профилактики новых нарушений законов служит институт частного определения в гражданском, арбитражном и административном судопроизводствах. Его применение направлено на реализацию задач по укреплению законности и предупреждению нарушений, что закреплено в ст. 2 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ), п. 4 ст. 2 АПК РФ и п. 4 ст. 3 КАС РФ.

Инициирование прокурорами вынесения судами частного определения имеет большое значение и содействует «искоренению отрицательных явлений..., предполагает глубокий анализ не только спорных правоотношений, но и причин, обусловливающих нарушение закона»[[124]](#footnote-124). На повышение роли судов в выполнении требований закона, направленных на выявление обстоятельств, способствовавших совершению правонарушений, ориентируют и разъяснения, содержащиеся в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 01.09.1987 № 5, действующего в настоящее время в редакции от 06.02.2007[[125]](#footnote-125).

Следует отметить, что вынесение частных определений является прерогативой исключительно судов и осуществляется ими в порядке, предусмотренном ст. 226 ГПК РФ, ст. 200 КАС РФ и ст. 1881 АПК РФ.

По имеющимся статистическим данным[[126]](#footnote-126) в 2021 г. судами общей юрисдикции[[127]](#footnote-127) вынесено 10 465 частных определений, из которых по инициативе прокурора – 1051 (в 2020 г. – 8356 и 1492 соответственно; в 2019 г. – 13 752 и 2334) при том, что общее количество рассмотренных гражданских и административных дел достигло 27 009 368 (27 618 361; 23 978 560). Таким образом, судами выносилось одно частное определение на каждые 2581 рассмотренное дело (3305; 1744), причем ситуация усугубляется тем, что обратно в суды поступило лишь 1834 (2264; 7717) сообщения о принятых мерах, то есть только в 17,5% (27,1%; 56,1%) случаев. Такой уровень недисциплинированности в обратном информировании сложился несмотря на то, что это расценивается как проявление неуважения к суду, в связи с чем последние полномочны назначать не только судебные штрафы в соответствии с процессуальным законодательством, но и административное наказание по ст. 17.4 КоАП РФ.

На фоне современных реалий практики применения частных определений важным звеном в реализации их потенциала должна стать процессуальная фигура прокурора, правовой статус которого позволяет ему быть инициатором, прежде всего, более активного применения судами этого института. Акцент на необходимости осуществления прокурорами такой работы по каждому случаю выявления фактов несоблюдения требований законодательства сделан и в решении коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 17.03.2021 «Об итогах работы органов прокуратуры в 2020 году и о задачах по укреплению законности и правопорядка на 2021 год» (абзац второй п. 2.24). Наряду с этим ставшие известными прокурору факты нарушений закона, в том числе неисполнения частных определений судов, также могут использоваться как информационный повод для проведения прокурором тщательного анализа законности в контексте соответствующих правоотношений и применения мер реагирования.

Прокурор как лицо, участвующее в деле наделен правом ходатайствовать перед судом о вынесении частного определения (ст. 34, 35 и 45 ГПК РФ, ст. 37 и 39 КАС РФ, ст. 40, 41 и 52 АПК РФ), на что отдельно обращено внимание в приказах Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе» (п. 9), от 11.01.2021 № 2 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» (п. 6). Причем прокуроры ориентированы контролировать исполнение частных определений лицами, в отношении которых они вынесены, обращая внимание на то, чтобы принятые ими меры не были формальными.

К сожалению, принятые в органах прокуратуры формы статистической отчетности не отражают сведений о такой работе, вместе с тем этот вопрос систематически анализируется Генеральной прокуратурой Российской Федерации[[128]](#footnote-128) и нижестоящими прокуратурами[[129]](#footnote-129) исходя из значимости профилактики правонарушений. По результатам этой работы готовятся и направляются в подчиненные прокуратуры специальные информационные письма с предложением активизировать процессуальную деятельности в части обязательного реагирования на выявляемые нарушения закона. Иногда в прокуратурах субъектов Российской Федерации по соответствующей теме проводятся семинарские занятия, обсуждения на заседаниях коллегий, готовятся методические рекомендации[[130]](#footnote-130).

Безусловно, вышеперечисленное является важным средством концентрации внимания прокуроров на необходимости развивать практику по реагированию на выявленные нарушения путем инициирования вынесения судами частных определений. Повышению такой активности способствует установление личной ответственности за результаты работы на данном участке, преодолении излишнего формализма и других недостатков, деструктивно влияющих на прокурорскую деятельность. При оценке эффективности соответствующей прокурорской работы важно сопоставлять количество вынесенных судами частных определений с фактическим их исполнением и отсутствием повторных нарушений.

В этой связи внимания требует, прежде всего, вопрос о форме и содержании ходатайства прокурора о вынесении судом частного определения – данные аспекты законодательно по большей части не регламентированы, поэтому требуются некоторые пояснения о складывающейся практике.

Согласно ст. 166 ГПК РФ и ст. 154 КАС РФ ходатайства лиц, участвующих в деле, по вопросам, связанным с разбирательством дела, разрешаются на основании определений суда после заслушивания мнений других лиц, участвующих в деле. В ч. 1 ст. 159 АПК РФ установлено, что такие заявления и ходатайства обосновываются лицами, участвующими в деле, и подаются в письменной форме, направляются в электронном виде или заносятся в протокол судебного заседания.

Таким образом, за прокурором остается право выбора формы обращения к суду, однако именно письменная форма, на наш взгляд, в данном случае наиболее предпочтительна. Подготовка документа предполагает соблюдение общеустановленных требований, которые позволяют точнее и без искажений донести нужную информацию, что важно для формирования законной и обоснованной позиции суда, последующего судебного контроля. Наряду с этим, мотивированное ходатайство о вынесении частного определения предпочтительно с позиции возможности его предварительного согласования с руководством органа прокуратуры, что позволит в дальнейшем дополнительно гарантировать устранение выявленных в ходе производства по делу нарушений надзорными средствами. С учетом вышеизложенного для эффективной организации прокурорской работы желательно закрепить оформление в письменном виде ходатайства о вынесении частного определения в отраслевых организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации по вопросам участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве (по аналогии с тем, как это сделано в отношении дачи прокурором заключения по делам, рассматриваемым в порядке упрощенного производства).

Практика показывает, что частное определение обычно выносится судом одновременно с судебными решениями. Вместе с тем закон не препятствует вынесению его на любом этапе судопроизводства, в том числе по делам, оконченным судами без рассмотрения по существу. Соответственно в целях незамедлительного пресечения нарушения законности ходатайство о вынесении судом частного определения может быть заявлено в любое время в ходе судебного разбирательства[[131]](#footnote-131), не только при инициировании дела прокурором, но и при вступлении его в процесс.

В ходатайстве о вынесении частного определения прокурор в каждом конкретном случае должен указать закон или иной нормативный правовой акт, нарушение которого вскрыто при рассмотрении дела, причины и условия, способствовавшие этому, виновных лиц (организация либо должностное лицо), а также конкретные меры для устранения нарушений.

Важно учитывать, что частное определение может выноситься в отношении как участников процесса, так и иных лиц (допустимо вынесение нескольких частных определений одному адресату по разным делам, а равно инициирование прокурором в рамках одного дела нескольких частных определений, направляемых разным субъектам). При определении адресата необходимо исходить из его компетенции, а также полномочий в рамках территориальной или экстерриториальной (предметной) юрисдикции. Так, недопустимо вынесение таких определений субъектам, неправомочным устранить выявленные нарушения, в том числе из-за их статуса как структурного подразделения соответствующих органов и организации (например, по фактам нарушений в деятельности органа опеки и попечительства частное определение правильно адресовать главе местной администрации (муниципального образования), на недостатки работы подразделения по делам несовершеннолетних органа внутренних дел – обращать внимание руководителя соответствующего территориального органа МВД России).

Анализ практики показывает, что прокуроры нередко инициируют вынесение частных определений по делам, связанным с защитой прав и свобод человека и гражданина, в том числе несовершеннолетних; по административным делам о защите избирательных прав; об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; о госпитализации гражданина в медицинскую организацию в недобровольном порядке; в целях устранения нарушений в области охраны окружающей среды и природопользования. Основаниями для этого часто служат: неисполнение или несвоевременное исполнение уполномоченными органами своих полномочий, отсутствие должного внутреннего контроля, невыполнение требований по представлению запрашиваемых судом материалов в назначенные сроки, нарушение установленных законом сроков для совершения юридически значимых действий (например, несоблюдение психиатрическим учреждением сроков проведения освидетельствования или обращения в суд), организационные просчеты профилактической деятельности уполномоченных органов.

Так, в ходе судебного разбирательства по делу о лишении родительских прав Ардатовским районным судом Нижегородской области установлено, что ответчица, являясь матерью несовершеннолетней, в течение 6 лет 11 раз привлекалась к административной ответственности за ненадлежащее исполнение родительских обязанностей, семья состояла на соответствующем учете, ее дочь с 2017 г. проживала у посторонних людей, о чем руководством учебного заведения в марте 2019 г. сообщалось органам опеки и попечительства. Соответствующие меры были приняты только после самостоятельного обращения самого ребенка в сентябре 2019 г. в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав с заявлением об оказании ей содействия в сборе документов, необходимых для подачи в суд искового заявления о лишении ее матери родительских прав. Изложенное нашло отражение в частном определении суда, вынесенного по ходатайству прокурора.

Например, только в 2020 г. по ходатайствам прокуроров судами по фактам нарушений в деятельности органов опеки и попечительства вынесено свыше 150 частных определений, в том числе по фактам несвоевременного предъявления исков о лишении родительских прав при наличии к тому оснований, отсутствия надлежащей профилактической работы с семьями, состоящими на учете, что препятствовало оперативной защитите интересов детей, оказавшихся в социально опасном положении, невыполнения требований процессуального законодательства, регулирующего участие органов опеки и попечительства в такого рода делах[[132]](#footnote-132).

Всего в 2021 г. и в 1 полугодии 2022 г. при рассмотрении гражданских и административных дел прокурорами выявлено более 3 тыс. нарушений законов, на которые суды отреагировали вынесением частных определений в порядке ст. 226 ГПК РФ и ст. 200 КАС РФ[[133]](#footnote-133).

При этом недопустимо заявление ходатайств о вынесении частных определений по тем фактам, которые являются предметом спора (это может предварять судебную оценку обстоятельств дела), не связаны с нарушениями законности (ликвидацией их причин и условий) и потому находятся за рамками прокурорской деятельности, тем более когда у суда имеются другие соответствующего рода инструменты воздействия (наложение штрафов за опоздание, некорректное поведение в судебном заседании и др.), обусловлены поведением лица в соответствии с выбранной им позицией относительно реализации своих процессуальных прав (согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации[[134]](#footnote-134) не может расцениваться как нарушение, например, неявка лица в судебное заседание ходатайствующего о рассмотрении дела в его отсутствие, а равно не обязанного в силу закона присутствовать в суде если судом его явка не признана обязательной).

Важно учитывать, что в случае обнаружения признаков преступления в действиях сторон, других участников процесса или иных лиц в судах общей юрисдикции подлежит применению иная форма доведения соответствующей информации до сведения органов предварительного расследования – в виде сообщения, тогда как арбитражным судом направляется копия частного определения. Последняя форма информирования видится более предпочтительной, поскольку предполагает обязательное обратное реагирование адресатом, что требует унификации законодательного регулирования данного вопроса.

Кроме того, применительно к административным правонарушениям процессуальное законодательство такой оговорки вообще не содержит. Это значительное упущение, поскольку вне правового регулирования оказались вопросы, связанные с выявлением в ходе рассмотрения дела административных нарушений, совершенных вне рамок проводимого процесса (привлечение к административной ответственности лиц за правонарушения, совершенные в судебном заседании, осуществляется с учетом положений ГПК РФ, КАС РФ, АПК РФ (соответственно ст. 159, 119 и 154) и ст. 17.3 КоАП РФ). Поэтому суды вынуждены компенсировать данный пробел путем вынесения частных определений, что не гарантирует привлечение виновного к административной ответственности, поскольку закон не предусматривает направление этого судебного акта в уполномоченный орган для административного преследования.

Законодателю необходимо разрешить не только вышеобозначенную проблему, но и дефекты правовой регламентации процедуры исполнения частных определений, снижающих их потенциал.

Смысл в том, что вынесение частного определения предполагает принятие его адресатом необходимых мер для устранения нарушений, их причин и условий им способствующих, о чем должно сообщаться суду в течение месяца. При этом, согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации[[135]](#footnote-135), должен быть обеспечен эффективный, а не формальный судебный контроль за исполнением судебного акта. Между тем в контексте исполнения частных определений судебный контроль не позволяет проверить реальное исполнение частного определения и предполагает проверку добросовестности адресата лишь в части соблюдения срока информирования с возможностью наложения штрафа за его пропуск (в ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ размер соответствующих санкций существенно варьируется).

Между прочим, такая проблема не проявляется при явном уклонении от исполнения частного определения.

Так, частным определением Четвертого арбитражного апелляционного суда от 05.12.2016 на Читинскую таможню была возложена обязанность устранить нарушения требований закона и о принятых мерах сообщить суду не позднее 16.01.2017. Однако адресатом данный судебный акт не был исполнен и из ответного письма следовало, что Читинская таможня не намерена его исполнять. Руководствуясь ст. 16, ч. 1 ст. 119, ст. 120, ч. 3 ст. 1881, ч. 1 ст. 332 АПК РФ суд определениями от 18.04.2017 наложил судебный штраф и на указанный таможенный орган (в размере 100 тыс. руб.), и на его начальника (5 тыс. руб.), установив новый срок исполнения частного определения. В последующем судья Верховного Суда Российской Федерации поддержал позицию нижестоящих судов (определение от 04.09.2017 по делу № 302-АД17-9812).

Наиболее оптимальным средством усиления механизма, гарантирующего обязательность исполнения частного определения под угрозой неотвратимости ответственности, является прокурорский надзор ввиду его универсальности, что близко и самой правовой природе частного определения.

Именно прокуроры обладают возможностью не только системно отслеживать ситуацию с частными определениями, но и при необходимости использовать со своей стороны этот судебный акт как дополнительный повод для комплексной проверки законности деятельности соответствующих органов, организаций и должностных лиц. Такая работа позволит получить более всестороннее и объективное представление об устранении адресатом нарушений закона, их причин и условий, а в случае выявления прокурором правовых оснований – или самостоятельно воздействовать правовыми средствами на виновное лицо (возбуждать в соответствии с ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ дело об административном правонарушении по ст. 17.4 этого кодекса либо вносить представление об устранении нарушений закона), или направить в порядке п. 2 ч. 1 ст. 28.1, п. 77 ч. 1 ст. 28.3 КоАП РФ соответствующие материалы для административного преследования в уполномоченный орган.

В этой связи важно обратить внимание на современное состояние практики применения ст. 17.4 КоАП РФ, устанавливающей ответственность за оставление должностным лицом без рассмотрения частного определения или постановления суда, представления судьи либо непринятие мер по устранению указанных в этих судебных актах нарушений закона (незначительность ее санкции, предусматривающей наложение на виновных административного штрафа в размере от пятисот до одной тысячи рублей, как уже указывалось ранее, требует отдельного внимания законодателя).

Составление протоколов об административных правонарушениях по указанному составу, согласно п. 77 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ, является прерогативой должностных лиц органов ФССП России, надзор за исполнением законов которыми осуществляют опять же прокуроры (абзац пятый п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре и ст. 24.6 КоАП РФ).

Непосредственно в 2021 г. судебными приставами возбуждено 16 дел об административном правонарушении по ст. 17.4 КоАП РФ (в 2020 г. – 4, в 2019 г. – 10)[[136]](#footnote-136); при этом судами в соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ рассмотрено в 2020 г. 7 таких дел (в 2019 г. – 17) и наказанию подвергнуто 3 должностных лица (11), которым назначено наказание в виде штрафа на общую сумму 1500 рублей (5600 рублей), а в соответствующий бюджет поступило лишь 1000 рублей (4100 рублей)[[137]](#footnote-137). Сопоставление этих данных с ранее приведенными сведениями о состоянии информирования судов о принятых по частным определениям мерах свидетельствует о том, что судебными приставами на данном участке работа в сущности не ведется, даже несмотря на хорошую методическую проработку[[138]](#footnote-138) этого вопроса. Решающее значение в сложившемся положении имеет уровень взаимодействия с судом, что является ключевым элементом надлежащей реализации приставами своих полномочий в условиях, когда частному определению Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об  исполнительном производстве» не придан статус исполнительного документа.

Следует отметить, что информированность прокуроров является залогом результативного применения ими надзорных рычагов в целях обеспечения устранения нарушений закона, выявленных в ходе судопроизводства. Для автоматизации процесса в этой области целесообразно рассмотреть вопрос о создании единого реестра частных определений на базе ГАС «Правосудие», который позволит сократить временные потери на информационный обмен, работы по совершенствованию которого уже ведутся в соответствии с Концепцией цифровой трансформации прокуратуры до 2025 года (утверждена приказом Генерального прокуратура Российской Федерации от 14.09.2017 № 627), и преодолеть сложности, связанные с территориальной разобщенностью между участниками анализируемых правоотношений. Последний аспект важен с позиции сохранения контроля за ситуацией при обжаловании частных определений.

Таким образом, в гражданском, арбитражном и административном судопроизводстве институт частного определения в современных условиях почти не востребован, что не соответствует его предназначению. Для изменения ситуации необходимо, прежде всего, определить на межведомственном уровне алгоритм действий, в комплексе охватывающих вопросы как реализации частных определений на всех этапах, так и обеспечения неотвратимости ответственности за игнорирование мер, направленных на устранение нарушений. Прокуратуре следует инициировать начало такой работы.

# Глава 4. Направления деятельности прокуратуры по профилактике правонарушений

## § 1. Состояние правонарушаемости в Российской Федерации

Состояние правонарушаемости отражают прежде всего статистические данные о преступности, как о наиболее общественно опасном ее проявлении. Являясь социально-правовым исторически изменчивым негативным массовым явлением, преступность складывается из совокупности преступлений, совершаемых на определенной территории в определенный период времени и характеризующихся количественными (состоянием, динамикой) и качественными (структурой и характером) показателями[[139]](#footnote-139).

Таким образом, исследование состояния преступности всегда опирается на анализ данных правовой статистики, представленных в формах федерального статистического наблюдения, ведомственной отчетности правоохранительных органов, а также отчетах Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации.

И хотя в силу относительности наших знаний, ни статистический показатель, ни их система не могут отразить все свойства явления (объекта) с абсолютной точностью, а одна только статистика правонарушений недостаточна для анализа и оценки состояния законности в широком смысле слова[[140]](#footnote-140), все же именно с их изучения начинается криминологическое исследование.

Анализ данных правовой статистки позволяет выделить следующие *основные тенденции преступности, характерные для Российской Федерации в последние годы*.

На протяжении последних пяти лет (2017–2021 гг.) в России регистрируется около 2 млн преступных деяний в год (рис. 4.1.1)[[141]](#footnote-141). Несмотря на незначительные колебания данного показателя в течение этих лет, в прошедшем году по сравнению с 2017 г. он практически не изменился, снизившись всего на 2,6%. То же касается и уровня (коэффициента) преступности на 100 тыс. населения. В 2017 г. он составлял 1402,2 преступления на 100 тыс. населения, в 2018 г. – 1355,9, в 2019 г. – 1379,2, в 2020 г. – 1393,0, в 2021 г. – 1371,3. Такая *стабильность криминальной ситуации* *является первой отличительной чертой современного состояния регистрируемой преступности в стране*.



**Рис. 4.1.1. Динамика и уровень преступности в Российской Федерации в 2017–2021 гг.**

Следует отметить при этом *неравномерность территориального распределения преступности в России и наличие значительного количества субъектов Российской Федерации, тенденции развития криминальной ситуации в которых, а также показатели уровня преступности достаточно сильно отличаются об общероссийских.* Исследования показывают, что само деление Российской Федерации на отдельные субъекты на основе различных факторов (этнокультурные, исторические, демографические, природно-географические) обусловливает возникновение особенностей преступности и ее существенные различия в том или ином регионе, а преступность на территории России имеет неравномерное распределение и в каждом регионе выглядит по-разному, обладая теми или иными специфическими чертами, поэтому и предупреждение региональной преступности должно быть четко ориентировано на особенности конкретное территории[[142]](#footnote-142).

Согласно статистическим данным, ежегодно почти половина всех преступлений в стране совершается в Центральном и Приволжском федеральных округах – суммарный удельный вес совершенных там преступных деяний в общем количестве зарегистрированных в стране на протяжении 2017–2021 гг. находился в пределах 41–42%, а меньше всего преступлений регистрируется в Северо-Кавказском федеральном округе (табл. 4.1.1.).

*Таблица 4.1.1*

**Распределение зарегистрированных в Российской Федерации преступлений по федеральным округам в 2017–2021 гг.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **фед. округ** | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
| Центральный | 22,5% | 22,6% | 22,5% | 22,6% | 22,6% |
| Северо-Западный | 9,2% | 9,2% | 9,2% | 9,9% | 9,9% |
| Северо-Кавказский | 3,4% | 3,5% | 3,7% | 3,6% | 3,7% |
| Южный | 10,4% | 10,5% | 10,8% | 10,9% | 11,1% |
| Приволжский | 19,0% | 19,1% | 19,3% | 19,4% | 19,1% |
| Уральский | 9,8% | 9,7% | 9,7% | 9,3% | 9,3% |
| Сибирский | 17,7% | 15,0% | 14,8% | 14,7% | 14,3% |
| Дальневосточный | 5,6% | 7,8% | 7,7% | 7,4% | 7,6% |

Отличные от общероссийских тенденции преступности ежегодно проявляются примерно в трети регионов страны. Так, в 2017 г. при общем по стране снижении по сравнению с предыдущим годом количества зарегистрированных преступлений в 27 субъектах Российской Федерации отмечалось его увеличение, причем в четырех – значительное (в Калининградской области – на 30,3%, в Саратовской области – на 15,2%, в Карачаево-Черкесской республике – на 15,2%, в Ивановской области – на 10,7%). Точно также в 2018 г. на фоне снижения данного показателя по стране в целом рост количества регистрируемых преступлений отмечен в 25 субъектах Российской Федерации, при этом в двух регионах – значительный (в Ленинградской области – на 17,8%, в Ненецком автономном округе – на 10,0%).

В 2019 г. в 32 субъектах Российской Федерации динамика преступности не совпадала с общероссийской, а среди 53 регионов, где количество зарегистрированных преступлений росло, у девяти темпы прироста значительно превышали общероссийские (в республиках Северная Осетия – Алания прирост составлял 31,9%, Адыгея – 14,7%, Татарстан – 14,3%, Чеченской Республике – 13,5%, Кабардино-Балкарской Республике – 13,2%, Ленинградской области – 12,2%, Карачаево-Черкесской Республике – 12,0%, Смоленской – 11,4% и Амурской областях – 11,2%).

В 2020 г. при общем увеличении в России количества регистрируемых преступлений, в 35 субъектах Российской Федерации данный показатель снижался, а среди тех 50 регионов, где тенденции совпадали, семь регионов значительно опережали по темпам прироста (г. Севастополь – рост показателя на 44,0%, г. Санкт-Петербург – на 26,1%, Ленинградская область – на 12,8%, Республика Алтай – на 11,6%, Костромская – на 10,4%, Калужская – на 10,3%, Псковская области – на 10,1%).

В 2021 г. при общем снижении количества регистрируемых преступлений, в 27 субъектах Российской Федерации наблюдается их увеличение, причем в трех – значительное (Тульская область – на 19,4%, Ненецкий автономный округ – на 16,4% и Республика Ингушетия – на 10,2%).

Самый высокий уровень преступности, значительно превышающий общероссийский показатель, на протяжении всех пяти лет отмечается в Республике Тыва (в 2017 г. – 3662,8, в 2018 г. – 2876,4, в 2019 г. – 2658,9, в 2020 г. – 2610,4, в 2021 г. – 2591,2 преступления на 100 тыс. населения).

Кроме того, в течение рассматриваемого периода свыше 2 тыс. преступлений на 100 тыс. населения регистрировалось в следующих субъектах Российской Федерации: в Амурской области (в 2017–2021 гг.), в республиках Алтай (в 2017–2018 гг. и 2020–2021 гг.), Бурятия (в 2017–2021 гг.), Карелия (в 2020–2021 гг.), Коми (в 2017 и 2019–2020 гг.), Хакасия (в 2017–2018 гг. и 2020–2021 гг.), Еврейской автономной области (в 2017–2021 гг.), Забайкальском (в 2017–2021 гг.) крае, Курганской (в 2017–2019 гг.), Магаданской (в 2018–2019 гг.) областях, Кемеровской области – Кузбассе (в 2017 г. и 2019 г.) и Сахалинской области (в 2017–2018 гг.).

Теорией правовой статистики доказано, что поскольку регистрируемая преступность представляет собой стихийную выборку, объем которой более чем достаточен для исследования преступности в целом, такое свойство преступности, как латентность, не является существенным препятствием на пути изучения преступности в научном плане[[143]](#footnote-143). И все же современные *криминологические* *исследования показывают, что высокая латентность по-прежнему является одной из основных особенностей современной преступности.* Так, сравнив данные ежегодного мониторинга показателей виктимности населения регионов России, проводимого ФГКУ ВНИИ МВД России[[144]](#footnote-144), с данными Росстата о численности населения страны, можно сделать вывод о том, что реальные масштабы виктимизации в целом по стране могут в 8 раз превышать показатели статистики о числе потерпевших от преступлений (табл. 4.1.2). Соответственно и реальный уровень преступности намного превышает показатели регистрируемых преступлений.

*Таблица 4.1.2*

**Число потерпевших от преступлений, показатель виктимности и численность населения в Российской Федерации в 2017–2021 гг.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
| Число потерпевших от преступлений[[145]](#footnote-145) | 1 651 033 | 1 573 096 | 1 617 177 | 1 620 013 | 1 588 482 |
| Показатель виктимности по данным МВД России, % | 9,1 | 8,2 | 8,5 | 8,8 | 8,8 |
| Население Российской Федерации по данным Росстата, млн | 146,8 | 146,9 | 146,8 | 146,7 | 146,2 |

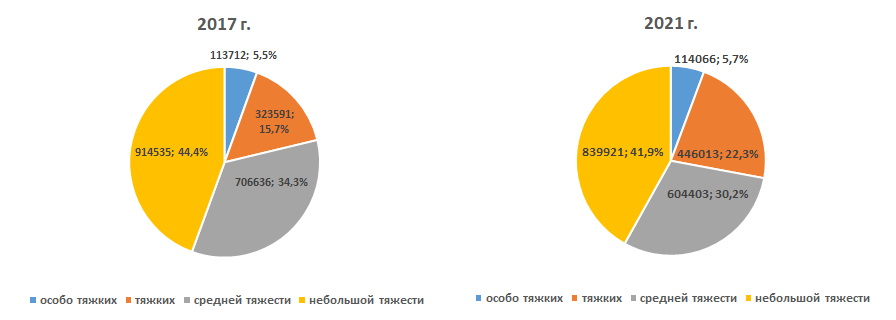
Причем в территориальном разрезе уровень виктимности представлен так же неравномерно, как и уровень преступности. Например, как и коэффициент преступности, самый высокий по стране коэффициент потерпевших на 100 тыс. населения ежегодно отмечается в Республике Тыва. В связи с этим в 2019 г. авторами в Тыве проводилось масштабное виктимологическое исследование, результаты которого показали серьезную обеспокоенность местного населения состоянием преступности в регионе, проблемами обеспечения своей безопасности и сохранности имущества[[146]](#footnote-146). Так, больше четверти (26,3 %) опрошенных жителей республики положительно ответили на вопрос «Было ли в отношении Вас или Ваших родственников, друзей, знакомых совершено какое-либо преступление в течение последнего года?»: один раз – 18,4% респондентов и неоднократно – 7,9%. Чуть более половины опрошенных обращались при этом в правоохранительные органы (53,7%). Однако 21,8% респондентов указали, что никаких мер по принятому у них заявлению принято не было, а 15,7% – что какие-то меры приняты были, но они не имели эффекта, у 5,3% респондентов не приняли заявление, а у 0,4% потребовали вознаграждение за принятие мер. Только 6,8% опрошенных указали, что виновный был осужден, еще 3,7% – что виновный был установлен, но осужден не был. Не обращались в правоохранительные органы, полагая, что это не даст никакого результата, 13,5% опрошенных; еще 9,7% не обращались из-за незначительности ущерба; 3,3% не обращались, так как сам или с помощью друзей (родственников) разобрались с преступником; 2,9% не обращались, так как сами опасались сотрудников правоохранительных органов; 0,8% не обращались из опасения мести со стороны преступника. В сумме те, кто не обращались в правоохранительные органы, составили около трети опрошенных (30,2 %).

По некоторым данным, доля пострадавших от преступлений, которые по тем или иным причинам не обращались за помощью в правоохранительные органы, еще выше. Так, результаты опроса, проведенного в 2017 г. ВЦИОМ[[147]](#footnote-147) показали, что половина опрошенных (49%), указавших, что стали в последний год жертвой преступления, не обращались за помощью в правоохранительные органы, а среди обращавшихся – 17 % признались, что сотрудники полиции пытались отговорить их от подачи заявления. Близкие результаты показал виктимологический опрос Научно-исследовательского центра «Институт проблем правоприменения», опубликованный в 2018 г.: в правоохранительные органы обратились чуть менее половины опрошенных, в отношении которых было совершено преступление, – 49 % (следует отметить, что по некоторым видам преступлений – более половины, например, среди жертв краж – это уже 64 %)[[148]](#footnote-148).

С сожалением приходится констатировать, что регулярных, систематических опросов виктимизации в России не проводится, хотя важность виктимологических исследований для более полной и правильной оценки состояния преступности с учетом ее латентности не вызывает сомнений. Поскольку их объектом являются все жертвы преступлений и учтенные официальной статистикой, и латентные, такие исследования существенно расширяют возможности специалистов в получении объективной картины не только виктимизации населения, но и состояния латентной преступности, позволяют более подробно и точно описать механизм преступного деяния, выявить факторы и условия, катализирующие данный процесс, характерные особенности личности потерпевшего и меры, которые ему необходимо предпринять для предупреждения совершения преступлений в дальнейшем[[149]](#footnote-149).

Все это делает особенно актуальным в современных условиях дальнейшее совершенствование виктимологической профилактики преступности – направления предупреждения преступности, включающего специфическую деятельность социальных институтов и правоохранительных органов по выявлению, устранению или нейтрализации обстоятельств и ситуаций, формирующих виктимное поведение и обусловливающих совершение преступлений, установлению групп риска и конкретных лиц с повышенной степенью виктимности и воздействию на них в целях восстановления или активизации их защитных свойств[[150]](#footnote-150).

Как и уровень регистрируемой преступности остается достаточно *стабильной ее структура по степени тяжести* – в ней по-прежнему преобладают деяния небольшой и средней тяжести (рис. 4.1.2). Вместе с тем характерной особенностью последних лет является *постепенное увеличение удельного веса тяжких и особо тяжких преступлений*. Так, если в 2017 г. он составлял 21,2%, то в 2021 г. увеличился до 27,9%. При этом их суммарное количество по сравнению с 2017 г. увеличилось более чем на четверть (+28,1%).



**Рис. 4.1.2. Структура зарегистрированной преступности по степени тяжести в Российской Федерации в 2017 и 2021 гг.**

Следующей основной особенностью современной преступности является постепенное снижение количества и удельного веса насильственной преступности при все большем увеличении масштабов корыстной.

Так, количество зарегистрированных преступлений против личности (гл. 16–20 УК РФ) ежегодно снижалось на протяжении всего рассматриваемого периода (-3,9% в 2018 г., -4,7% в 2019 г., -5,1% в 2020 г. и -0,9% в 2021 г.). Таким образом за последние пять лет оно сократилось на 13,9% с 295 212 в 2017 г. до 254 128 в 2021 г. Удельный вес данного вида преступности в общем количестве зарегистрированных в стране преступлений сократился не так заметно – с 14,3% в 2017 г. до 12,7% в 2021 г. (рис. 4.1.3).

**Рис. 4.1.3. Динамика количества зарегистрированных преступлений против личности в Российской Федерации в 2017–2021 гг.**

При этом почти на четверть сократилось количество убийств и покушений на убийство (с 9738 в 2017 г. до 7332 в 2021 г., или на -24,7%), на 27,1% – количество умышленных причинений тяжкого вреда здоровью (с 24552 до 17894 соответственно). Вместе с тем, остается стабильным количество преступлений, совершенных в отношении членов семьи, сопряженных с насильственными действиями[[151]](#footnote-151), оно ежегодно превышает 30 тыс. деяний (в 2017 г. – 34 029, в 2018 г. – 33417, в 2019 г. – 32 713, в 2020 г. – 33 821, в 2021 г. – 32 941). Примерно половину из них составляют преступления, совершенные в отношении супруга (44–47% в течение последних пяти лет), при этом в последние годы их количество сокращается (в 2017 г. – 15 925, в 2018 г. – 15 871, в 2019 г. – 15 155, в 2020 г. – 15 100, в 2021 г. –14 901). И хотя за последние пять лет количество таких преступлений сократилось на 3,2% и на 6,4% соответственно, результаты проводимых исследований показывают, что в целом масштабы распространения семейно-бытового насилия остаются значительными.

Так, на увеличение масштабов латентности семейно-бытового насилия после декриминализации побоев в семье, указывает резкое снижение количества регистрируемых преступлений, предусмотренных ст. 116 УК РФ, после внесения соответствующих изменений в УК РФ (например, в прошедшем году – в 17 раз по сравнению с 2015 г. – с 86 453 до 5095 в 2021 г.). Между тем удельный вес побоев до декриминализации составлял почти треть (29,2%) всех преступлений, предусмотренных главой 16 УК РФ, тогда как в 2021 г. – лишь 3,1%. При этом количество преступлений, предусмотренных новой ст. 1161 УК РФ («Нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию»), постепенно растет. Так, если в 2019 г. оно составляло 3750, то в 2020 г. – 4272 (+13,9%), а в 2021 г. – уже 5179 (+21,2%). Тем не менее даже их суммарное количество несоизмеримо меньше регистрируемого ранее массива побоев (в 2021 г. – 11,9% от количества побоев, зарегистрированных в 2015 г.).

О высокой латентности рассматриваемого вида преступлений свидетельствуют и результаты социологических исследований. Так, по данным опроса, проведенного в 2019 г. ВЦИОМ[[152]](#footnote-152), 40% россиян высказывались о том, что им известно о случаях побоев в знакомых семьях. Подтверждением высокой латентности домашнего насилия может быть и ухудшение отношения к декриминализации семейных побоев среди населения (если в 2016 г. – 44% опрошенных, то в 2018 г. – уже 55%, а в 2019 г. – 57%)[[153]](#footnote-153).

В 2020 г. вследствие введения режима самоизоляции и иных ограничительных мер, связанных с коронавирусом, общемировой тенденцией являлось увеличение масштабов домашнего насилия[[154]](#footnote-154). По данным российских организаций по защите прав женщин, весной 2020 г. количество поступивших обращений за помощью в период строгой изоляции значительно возросло[[155]](#footnote-155). Несмотря на то, что большинство таких обращений были связаны с хроническими ситуациями домашнего насилия, которое увеличилось с принятием карантинных мер, существуют и прецеденты, когда женщина сообщает о первом случае насилия, произошедшем в этот период.

В связи с этим в настоящее время существует потребность в усилении работы по профилактике домашнего насилия, в том числе виктимологической, более активном проведении мероприятий по правовому просвещению населения со стороны не только государства, но и гражданского общества. К сожалению, исследования показывают, что современное российское общество пока недостаточно нетерпимо к агрессивному поведению в семье. Так, согласно результатам всероссийского опроса Аналитического центра НАФИ[[156]](#footnote-156), почти треть (29%) опрошенных фактически оправдывают домашнее насилие, считая, что «с женщиной что-то не так», если она подвергается насилию в семье, более четверти (27%) согласны с утверждением, что домашнее насилие должно расследоваться с послаблениями, а еще четверть считают его внутрисемейным делом, в которое не нужно вмешиваться вообще (25%).

Результаты исследований показывают, что определяющим фактором совершения большинства насильственных преступлений выступает алкоголизация. Так, именно негативным воздействием данного фактора, особенно в сочетании с изоляцией во время пандемии COVID-19, объяснялось увеличение количества тяжких и особо тяжких преступлений против жизни и здоровья граждан, в том числе убийств и фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, в докладных записках прокуроров субъектов Российской Федерации по итогам работы за 2020 г. Например, анализ обстоятельств совершения указанных преступлений, проведенный прокуратурой Алтайского края, свидетельствует о том, что более половины случаев причинения тяжкого вреда здоровью было совершено в состоянии алкогольного опьянения на бытовой почве в период самоизоляции граждан в связи с распространением коронавирусной инфекции (с марта по май 2020 г., когда люди находились дома)[[157]](#footnote-157). Аналогичные тенденции отмечались в Хабаровском крае, Республике Карелия, Забайкальском крае и других регионах.

Важное профилактическое значение в связи с этим имеет работа по противодействию незаконному обороту алкоголя. Снижению количества преступлений, совершаемых в состоянии алкогольного опьянения, в том числе в сфере семейно-бытовых отношений, может способствовать активизация усилий правоохранительных органов по борьбе с такими преступлениями, как производство, приобретение, хранение, перевозка в целях сбыта или продажа немаркированной алкогольной продукции, подлежащей обязательной маркировке акцизными марками либо федеральными специальными марками, совершенные в крупном размере (ч. 5 ст. 1711 УК РФ), незаконные производство и (или) оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ст. 1713 УК РФ), незаконная розничная продажа алкогольной и спиртосодержащей пищевой продукции (ст. 1714 УК РФ).

Следует отметить, что в текущем году государством уже принимаются меры, направленные на совершенствование действующего уголовного законодательства в этой части. Так, в марте 2022 г. разработан законопроект, ужесточающий уголовную ответственность за производство, оборот и продажу контрафактной алкогольной продукции, которым предлагается снизить пороговые значения стоимости изъятого нелегального алкоголя, при которых виновного в продаже контрафакта привлекают к уголовной ответственности, со 100 тыс. до 1 тыс. руб.[[158]](#footnote-158)

Прямое указание на необходимость совершенствования нормы УК РФ об ответственности за нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию (ст. 1161 УК РФ) содержится в Постановлении Конституционного Суда РФ от 08.04.2021 № 11-П «По делу о проверке конституционности статьи 1161 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Л.Ф. Саковой». Статья 1161 УК РФ признана не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 17 (часть 1), 18, 19 (часть 1), 21, 45 (часть 1), 52 и 55 (часть 3), в той мере, в какой она не обеспечивает соразмерную уголовно-правовую защиту права на личную неприкосновенность и права на охрану достоинства личности от насилия в случае, когда побои нанесены или иные насильственные действия, причинившие физическую боль, совершены лицом, имеющим судимость за предусмотренное в этой статье или аналогичное по объективным признакам преступление, ведет к неоправданным различиям между пострадавшими от противоправных посягательств, ставит лиц, имеющих судимость, в привилегированное положение по отношению к лицам, подвергнутым административному наказанию. При этом федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в данном Постановлении, – внести в действующее законодательство необходимые изменения, вытекающие из настоящего Постановления. Впредь до соответствующих изменений, сохраняет силу действующая редакция ст. 1161 УК РФ.

Во исполнение данного решения Конституционно Суда Российской Федерации в 2021 г. в Государственную Думу внесен законопроект № 536-8 «О внесении изменений в статью 116.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 20 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (в части уточнения ответственности за нанесение побоев)», которым предлагается дополнить статью 1161 УК частью второй, предусматривающей ответственность за нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 УК, и не содержащих признаков состава преступления, предусмотренного статьей 116 УК, лицом, имеющим судимость за преступление, совершенное с применением насилия. В январе текущего года проект рассмотрен в первом чтении, а в уже в июне соответствующие изменения внесены в УК РФ[[159]](#footnote-159).

В течение последних пяти лет в динамике преступлений в сфере экономики (гл. 21–23 УК РФ) отмечаются тенденции, противоположные преступлениям против личности (рис. 4.1.4). По итогам 2021 г. их количество по сравнению с 2017 г. возросло на 3,9% с 1 198 360 до 1 244 813, а удельный вес в общем количестве зарегистрированных в стране преступлений увеличился с 58,2% до 62,1% соответственно.

**Рис. 4.1.4. Динамика количества зарегистрированных преступлений в сфере экономики в Российской Федерации в 2017–2021 гг.**

Абсолютное большинство преступлений в сфере экономики (более 96%) ежегодно составляют деяния, ответственность за которые предусмотрена статьями гл. 21 УК РФ (преступления против собственности). Их количество за последние пять лет увеличилось на 3, 0% с 1 161 241 в 2017 г. до 1 195 838 в 2017 г. Количество преступлений в сфере экономической деятельности (гл. 22 УК РФ) за тот же период увеличилось на треть с 35 136 до 46 882 соответственно (+33,4%); преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях – на 5,5% с 1983 до 2093.

Доля одних только краж и мошенничеств последние три года превышаетполовину от всех зарегистрированных в стране преступлений (если в 2017 г. она составляла 49,1%, а в 2018 г. – 48,8%, то в 2019–2021 гг. – уже 50,9%, 53,2% и 53,5% соответственно).

При этом если количество краж (ст. 158 УК РФ) за прошедшие пять лет сократилось с 788 531 в 2017 г. до 733 075 в 2021 г., или на 7,0%, то преступлений, предусмотренных ст. 159–159.6 УК РФ, с каждым годом выявляется все больше и больше. В целом по сравнению с 2017 г. данный показатель увеличился с 222 772 до 339 606, или на 52,4%, т.е. в 1,5 раза. Кроме того, после введения Федеральным законом от 03.07.2016 № 323-ФЗ в УК РФ ст. 1581 (мелкое хищение, совершенное лицом, подвергнутым административному наказанию) количество регистрируемых преступных деяний данного вида ежегодно возрастало, причем темпы прироста были достаточно высокими (+49,8% в 2018 г., +37,7% в 2019 г., +27,4% в 2020 г., +13,3% в 2021 г.). За пять лет данный показатель увеличился почти в три раза с 9250 в 2017 г. до 27 551 в 2021 г.

Одновременно все меньше совершается таких корыстно-насильственных деяний как грабеж и разбой. В прошедшем году количество зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 161 УК РФ, сократилось до 31 456, что в 1,8 раза меньше, чем в 2017 г. (56 855); преступлений, предусмотренных ст. 162 УК РФ, – до 4436, что в 2 раза меньше (9104).

Характерной особенностью последних лет является *стремительный рост масштабов применения современных технологий для совершения преступлений*, обусловленный все более активной цифровизацией практически всех сфер жизни общества и государства. Способствовала развитию данного вида преступности и пандемия COVID-19, когда в виртуальное пространство переносились многие процессы, касающиеся организации труда, дистанционного обучения и даже получения медицинской помощи, оказания услуг в финансовом секторе и различных отраслях экономики. В то же время это связано и с особенностями регистрации преступлений и их статистического учета. Так, начиная с 2018 г. сведения о таких деяниях из разряда ведомственных перешли на более высокий уровень – в форму федеральной статистической отчетности № 4-ЕГС (494) «О состоянии преступности и результатах расследования преступлений» введен специальный раздел, «Сведения о преступлениях, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации, выявленных и предварительно расследованных субъектами регистрации» (рис. 4.1.5).

**Рис. 4.1.5. Динамика количества зарегистрированных преступлений, совершенных   
с использованием информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации, в Российской Федерации в 2017–2021 гг.**

Если в 2018 г. правоохранительными органами было зарегистрировано 174 674 таких деяний, то в 2019 г. – уже 294 409, или в 1,7 раза больше (+68,5%); в 2020 г. – 510 396, также в 1,7 раза больше (+73,4%). В прошедшем году состояние преступности данного вида несколько стабилизировалось, темпы прироста количества зарегистрированных преступлений сильно замедлились: по сравнению с 2020 г. оно возросло всего на 1,4% – до 517 722. В целом за рассматриваемый период данный показатель увеличился в 3 раза. При этом удельный вес преступлений данного вида в общем количестве зарегистрированных в стране преступлений увеличился с 8,8% в 2018 г. до 25,8% в 2021 г.

Две трети таких преступлений совершаются с использованием или применением сети «Интернет» (в 2021 г. – 351 463, или 67,9%). Значительное количество преступлений связано с применением средств мобильной связи (217 552, или 42%), расчетных (пластиковых) карт (165 658, или 32%), с применением компьютерной техники (27 519, или 5,3%), программных средств (7216, или 1,4 %), фиктивных электронных платежей (954, или 0,2%).

Необходимо отметить, что с использованием информационно-телекоммуникационных технологий совершается все больше корыстных и даже корыстно-насильственных преступлений. Так, удельный вес краж (ст. 158 УК РФ), совершенных таким способом, в прошедшем году почти составил пятую часть всех зарегистрированных преступлений данного вида (21,4%); мошенничества (ст. 159 УК РФ) – превысил две трети (73,4%); вымогательства (ст. 163 УК РФ) – превысил половину (61,3%).

Возрастает интенсивность применения информационно-телекоммуникационных технологий для совершения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, причем происходит это на фоне продолжающегося снижения уровней как наркопреступности в целом, так и наркотизации населения согласно данным медицинской статистики[[160]](#footnote-160). Так, по сравнению с 2017 г. общее количество зарегистрированных наркопреступлений в стране снизилось на 13,9%, за один только прошедший год – на 5,4%. При этом количество совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий преступлений, предусмотренных ст. 2281 УК РФ, за 2021 г. увеличилось на 9,3 %, составив почти половину (49,3 %) от всех случаев сбыта наркотиков, тогда как двумя годами ранее была только пятая часть (21,8%).

Все более широкие масштабы принимает использование сети «Интернет» и для пропаганды незаконного потребления наркотиков, на что обращается внимание в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 23.11.2020 № 733. В развитие ранее принятых законодательных мер[[161]](#footnote-161) в прошедшем году введена уголовная ответственность за склонение к потреблению наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей (включая сеть «Интернет»)[[162]](#footnote-162).

*Характерной особенностью криминальной ситуации последних лет является ежегодное сокращение так называемой уличной преступности*. Так, по итогам прошлого года количество зарегистрированных преступлений, совершенных в общественных местах, по сравнению с 2017 г. снизилось на 21,2% с 738 012 до 581 254, а их удельный вес в общем количестве зарегистрированных в стране преступлений с 35,9% до 29,0% (рис. 4.1.6).

По данным мониторинга общественного мнения, проводимого ФГКУ ВНИИ МВД России[[163]](#footnote-163), за последние пять лет значительно вырос показатель оценки уровня защищенности граждан от преступных посягательств – с 38,0% в 2017 г. до 52,1% в 2021 г.

В то же время сохраняется необходимость совершенствования мер профилактики уличной преступности, особенно в тех регионах, где общественные места, жилой сектор, пока недостаточно обеспечены камерами видеонаблюдения. Так, недавний опрос[[164]](#footnote-164) показал, что в местах проживания (на доме, подъезде или во дворе) большинства опрошенных такие камеры не установлены (64%); 22% респондентов отметили, что камеры есть и это способствует безопасности; и только 6% ответили, что камеры хоть и установлены, но это не способствует безопасности.

**Рис. 4.1.6. Динамика количества преступлений, совершенных в общественных местах, в Российской Федерации в 2017–2021 гг.**

Следует отметить, что результаты этого опроса для жителей г. Москвы показали совершенно противоположное распределение ответов. Здесь минимальное число респондентов, места проживания которых не оснащены камерами видеонаблюдения (17%), а доля тех, кто считает, что камеры способствуют безопасности, составляет почти половину (46%). В целом, по данным исследования, менее крупные города в меньшей степени оснащены камерами видеонаблюдения, а самая низкая обеспеченность ими наблюдается в городах с населением менее 50 тыс., поселках городского типа и сёлах (76% и 87% соответственно составляют доли опрошенных, в местах проживания которых не установлены камеры).

*Неблагоприятные тенденции отмечаются в криминологических характеристиках лиц, совершивших преступления*. Так, ежегодно две трети таких лиц, составляют не имеющие постоянного источника дохода: в 2021 г. их удельный вес составил 64,1%. Более половины приходится на лиц, ранее совершавших преступления (в 2021 г. – 58,2%). Растет в последние годы число безработных, совершивших преступления: по сравнению с 2020 г. оно увеличилось на 13,0% – с 7634 до 8628. Несмотря на заметное сокращение в последние годы числа лиц, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения, их удельный вес в структуре выявленных лиц по-прежнему составляет около трети (в 2021 г. – 30,9%). Эти тенденции указывают на наличие системных недостатков в предупреждении преступности и ее профилактики.

Преступность – наиболее общественно опасное проявление правонарушаемости, но характеристика ее современного состояния была бы не полной без учета данных о состоянии административной деликтности, которая так же, как и преступность, является массовым, изменяющимся явлением социальной жизни, представляющим собой систему наиболее распространенных фактов противоправного поведения[[165]](#footnote-165). При этом сложность ее анализа обусловливается отсутствием до настоящего времени единого статистического учета всех совершаемых в стране административных правонарушений. Подчеркивая важность сочетания анализа преступности с анализом административной правонарушаемости и отмечая наличие между ними достаточно сильной корреляционной зависимости, Лунеев В.В. указывал, что «в СССР, в России и других постсоветских странах не было и нет единой статистики всех видов административных правонарушений, хотя попытки выйти на всю сферу моральной статистики предпринимались еще в 20-е гг. Но в последующие годы не было даже единого учета административных правонарушений. Он был закрытым и существовал в некоторых ведомствах и на местах»[[166]](#footnote-166).

Проводимые исследования показывают, что информационно-аналитическая база, как одна из предпосылок эффективного управления предупреждением административной деликтности, в Росси в полной мере пока еще не сформирована, и не представляет собой систему необходимой и достаточной информации о состоянии объектов профилактического воздействия (правонарушения и факторы, их порождающие и им препятствующие, личность правонарушителя и т.п.) и подготовленности субъектов профилактики деликтности (степень организованности и скоординированности их деятельности, наличие необходимых сил и средств, разработка современных научных рекомендаций и овладение ими), результативности профилактических мероприятий и отношение к ним общества, социальных групп и отдельных лиц[[167]](#footnote-167). Поэтому первостепенной задачей дальнейшего совершенствования правового механизма предупреждения административных правонарушений специалисты обоснованно считают получение достоверных данных о состоянии и динамике административных правонарушений на основе создания единой системы учета административных правонарушений, согласованной с уголовной статистикой[[168]](#footnote-168).

Современные исследования показывают, что масштабы административных правонарушений в России являются значительными. Так, в 2021 г. органами полиции только в сфере обеспечения охраны общественного порядка пресечено свыше 7,9 млн административных правонарушений[[169]](#footnote-169). По оценкам специалистов, общее количество административных правонарушений, пресекаемых органами внутренних дел, ежегодно превышает 100 млн.[[170]](#footnote-170) Между тем, помимо полиции в России существует огромное множество иных органов адиминистративной юрисдикции.

Эти данные приводят к выводу «о необходимости корректировки применяемых в данной сфере подходов. Между тем координирующий центр и единые формы межведомственного статистического учета административных правонарушений отсутствуют, и это не способствует реализации эффективной государственной политики, препятствует оперативной оценке состояния правовой инфраструктуры в этой сфере, затрудняет установление результативности работы уполномоченных органов власти на приоритетных направлениях, снижает слаженность их взаимодействия»[[171]](#footnote-171).

Таким образом, результаты проводимых исследований показывают, что на фоне стабильности динамики статистических показателей состояния преступности и ее структуры в развитии криминальной ситуации в стране происходят неблагоприятные процессы, свидетельствующие о разрастании масштабов латентности, увеличении тяжести совершаемых деяний, смещении преступной мотивации в сторону корысти, а способов совершения преступлений – из общественных пространств в виртуальную среду. Указанные тенденции требуют учета в профилактической работе. При этом стабильно высокий удельный вес лиц без постоянных источников дохода, ранее совершавших преступления и совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения свидетельствуют о наличии системных недостатков в ее организации. Ситуацию осложняет отсутствие до настоящего времени реальных возможностей объективного анализа и оценки состояния административной деликтности, без которых невозможно эффективное предупреждение преступлений и правонарушений.

## **§ 2. Прокурорская деятельности по обеспечению экономической безопасности**

Прокурорская профилактика в сфере обеспечения экономической безопасности имеет первостепенное значение для реализации стратегических национальных приоритетов «Оборона страны» и «Экономическая безопасность».

Правовую основу экономической безопасности России составляют федеральные законы от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», другие федеральные законы, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации[[172]](#footnote-172) (далее – Стратегия национальной безопасности) и Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года[[173]](#footnote-173) (далее – Стратегия экономической безопасности). Органы прокуратуры Российской Федерации участвуют в реализации указанных документов стратегического планирования в соответствии со своей компетенцией. Руководствуясь требованиями федерального законодательства и организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации профилактика правонарушений в сфере экономики осуществляется органами прокуратуры посредством надзора за исполнением законов при выполнении приоритетных задач государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности.

Одним из приоритетных направлений прокурорского надзора традиционно является надзор за исполнением бюджетного законодательства[[174]](#footnote-174). В настоящее время в России реализуются национальные проекты, продолжается реформа контрольно-надзорной деятельности, экономика постепенно трансформируется в цифровой формат, преодолеваются последствия пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 и международных и зарубежных экономических санкций. Названные обстоятельства возлагают на государство дополнительные обязательства, реализация которых во многом зависит от их бюджетного финансирования. Таким образом, именно на бюджеты всех уровней ложится основная тяжесть по обеспечению выполнения публичных функций. В этой связи в настоящее время бюджет является одним из центральных институтов отечественной экономики, что обусловливает его вовлеченность в круг объектов прокурорского надзора в качестве приоритетного[[175]](#footnote-175). Органы прокуратуры вносят значительный вклад в укрепление законности в бюджетной сфере, в 2021 г. тенденция к увеличению количества выявленных нарушений закона сохранилась – 118 600 (+2,1%, в 2020 г. – 116 139, в 2019 г. – 110 278). В этой связи прокурорами активизировано применение мер прокурорского реагирования – больше на 4,6% принесено протестов (в 2021 г. – 15 974, в 2020 г. – 15 275, в 2019 г. – 13 848), на 4,9% внесено представлений (в 2021 г. – 33 184, в 2020 г. – 31 647, в 2019 г. – 31 397), на 20,7% объявлено предостережений (в 2021 г. – 2167, в 2020 г. – 1796, в 2019 г. – 1561). В связи с выявлением признаков преступлений в бюджетной сфере по материалам прокуроров, направленным в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, возбуждено на 9,9% больше уголовных дел (в 2021 г. – 1504, в 2020 г. – 1369, в 2019 г. – 1262).

Данный вектор получил дальнейшее развитие в первом полугодии 2022 г. За 6 мес. 2022 г. прокурорами выявлено 86 537 нарушений законов о бюджете (за 6 мес. 2021 г. – 76 835, +12,6%). В этой связи прокурорами принесено 11 887 протестов (за 6 мес. 2021 г. – 10 564, +12,5%), внесено 24 766 представлений (за 6 мес. 2021 г. – 22 078, +12,2%), в суд направлено 3448 исков (заявлений) (за 6 мес. 2021 г. – 2930, +17,7%), объявлено 1253 предостережения (за 6 мес. 2021 г. – 1125, +11,4%). Вместе с тем по материалам прокурорских проверок возбуждено всего 767 уголовных дел (за 6 мес. 2021 г. – 953, –19,5%).

Повышение эффективности бюджетных расходов в значительной степени обусловлено законностью в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также отдельными видами юридических лиц[[176]](#footnote-176). В 2021 г. прокурорами выявлено 186 611 нарушений законов в указанной сфере (+9,1%, в 2020 г. – 171 096, в 2019 г. – 159 555), что обусловлено выделением значительных бюджетных средств для обеспечения нужд публичной власти. Типовыми нарушениями законов остаются дробления закупок и иные формы ухода от конкурентных процедур, неоплата выполненных работ, заключение договоров с аффилированными с заказчиками лицами, неверное определение начальной (максимальной) цены контракта, незаконное изменение условий контрактов и др. Участниками контрактной системы подобные нарушения наиболее часто допускаются при реализации национальных проектов, в сферах здравоохранения, образования, дорожного и жилищного строительства[[177]](#footnote-177). По таким нарушениям прокурорами применяется весь комплекс мер прокурорского реагирования, в том числе направленных на привлечение виновных к административной и уголовной ответственности. Например, по материалам прокуроров, направленных в 2021 г. в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, возбуждено 911 уголовных дел (+11,5%, в 2020 г. – 817, в 2019 г. – 722).

За 6 месяцев 2022 г. прокурорами выявлено 126 400 нарушений закона (за 6 мес. 2021 г. – 110 507, + 14,4%). Среди основных нарушений отмечается завышение стоимости исполнения контрактов, неправомерное заключение сделок с единственным поставщиком, невыполнение либо некачественное ведение строительных работ в рамках национальных проектов[[178]](#footnote-178).

Крайне актуальной задачей в настоящее время является преодоление критической зависимости российской экономики от импорта технологий, оборудования и комплектующих за счет ускоренного внедрения передовых российских технологических разработок[[179]](#footnote-179). Импортозамещение как часть государственной политики в настоящее время является одним из действенных механизмов, обеспечивающих защиту национальных экономических интересов.

Обеспечение действенного надзора за исполнением законов об импортозамещении, особенно в сфере Оборонно-промышленного комплекса (далее – ОПК), должно стать одним из важных направлений прокурорской деятельности. Существующая нормативная правая база[[180]](#footnote-180) позволяет органам прокуратуры в полном объеме решить профилактические задачи, стоящие перед ними. Организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации определены направления, в соответствии с которыми должен осуществляться надзор за исполнением законов об импортозамещении. Проводя проверки исполнения законов в рассматриваемой сфере, прокуроры во взаимодействии с контрольно-надзорными органами дают оценку законности подготовки документации о закупках, проведения торгов и заключения контрактов (договоров), инициируют привлечение виновных лиц к установленным законами видам ответственности, информируют органы государственной власти о состоянии законности.

Изучение практики прокурорского надзора показывает, что деятельность прокуроров по укреплению законности в указанной сфере вносит весомый вклад в обеспечение экономической безопасности России, минимизацию рисков зависимости государства от международных экономических санкций и иных недружественных действий иностранных государств.

В целях обеспечения гарантированной Конституцией Российской Федерации свободы экономической деятельности, создания в России благоприятного делового и инвестиционного климата, снижения рисков ведения предпринимательской деятельности органами прокуратуры Российской Федерации на постоянной основе реализуется масштабный комплекс мероприятий, направленных на организацию системного прокурорского надзора за соблюдением прав и законных интересов хозяйствующих субъектов[[181]](#footnote-181).

Прокуратурой создана необходимая ведомственная нормативная база, обеспечены координация деятельности правоохранительных органов и взаимодействие с общественными организациями предпринимателей, заключены соглашения о сотрудничестве с Торгово-промышленной палатой Российской Федерации и Российским союзом промышленников и предпринимателей, при прокуратурах субъектов Российской Федерации действуют общественные советы по защите малого и среднего бизнеса.

В период 2019–2021 гг. количество нарушений законов в рассматриваемой сфере правоотношений оставалось стабильно высоким: в 2019 г. – 186 948, в 2020 г. – 197 253, в 2021 г. – 201 266. За 6 мес. 2022 г. было выявлено 150 630 нарушений законов (за 6 мес. 2021 г. – 135 027, +11,6%).

Прокурорами уделяется особое внимание выполнению мероприятий, предусмотренных национальным проектом «[Малое и среднее предпринимательство](consultantplus://offline/ref=78437A6C56FC5F8DCEA9921F1311A50C110809159DB41FDF82C866327C2AEA3AB0654E4DC233A72B7738EC1B0B10D7O) и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (далее – МСП), принимаются меры по исключению нормативных предписаний, возлагающих на предпринимателей не предусмотренные законодательством обязанности, пресекаются факты установления административных барьеров, препятствующих ведению бизнеса, обеспечению равного доступа к получению финансовой поддержки. Осуществляя надзорное сопровождение в сфере реализации нацпроекта МСП в 2020 г. органами прокуратуры выявлено 2 372 нарушения закона, в 2021 г. – 3686 (+55,4%), в первом полугодии 2022 г. – 2841 нарушение закона (в первом полугодии 2021 г. – 2575, +10,3%).

В ходе проверок прокурорами уделяется повышенное внимание ликвидации просроченной задолженности государственных и муниципальных заказчиков перед добросовестными хозяйствующими субъектами, принимаются меры к обеспечению прав бизнесменов на получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Средствами прокурорского надзора предотвращаются нарушения при предоставлении бизнесменам гарантированной государством финансовой помощи и сбои при реализации программ льготного кредитования для сохранения занятости. В условиях реформирования контрольно-надзорной деятельности прокуроры продолжают работу по минимизации числа проверочных мероприятий, сконцентрировав усилия на предупреждении фактов незаконного вмешательства контролеров в хозяйственную деятельность и отмене их результатов, пресечению фактов невнесения сведений в ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий». Результатом стало заметное сокращение числа рассмотренных и поддержанных прокурорами плановых проверочных мероприятий. Необходимо отметить, что в сфере контрольно-надзорной деятельности работа прокуроров по надзору за соблюдением прав предпринимателей подчинена задаче неукоснительного соблюдения введенного с 2020 г. моратория на проведение контролирующими органами проверок в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, который стал ключевым фактором снижения давления на бизнес в условиях пандемии. Факты его несоблюдения выявлялись практически во всех регионах страны.

Одним из показателей состояния экономической безопасности является уровень преступности в сфере экономики[[182]](#footnote-182). Проведение специальной военной операции, санкции, введенные иностранными государствами в отношении финансового сектора и предприятий России, а также введенные Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации ограничения на проведение определенных финансовых операции с иностранной валютой и переводом ее за рубеж, внесли существенные коррективы в структуру экономических преступлений. В настоящее время преступные группировки лишены возможности использовать отработанные схемы легализации преступных доходов и вывода финансовых активов за рубеж. Кроме того, с учетом блокировки криптокошельков российского сегмента на большинстве криптобирж, [криптовалют](https://www.tadviser.ru/index.php/%D0%9A%D1%80%D0%B8%D0%BF%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D1%8E%D1%82%D1%8B)а перестала быть надежным инструментом повышенной приватности для финансирования своей преступной деятельности. Отмечается рост преступлений, связанный с незаконным оборотом драгоценных камней и металлов, активизировались нелегальные старатели, выявлены факты крупных хищений с горно-обогатительных предприятий[[183]](#footnote-183). Также отмечается лавинообразный рост выявления нарушений, связанных с куплей-продажей иностранной валюты в обход банков, продажа валюты «с рук» ведется в соцсетях, Telegram-каналах и интернет-сервисах с объявлениями, что в нынешних условиях несет угрозу устойчивости отечественной валюты и стабильности внутреннего валютного рынка[[184]](#footnote-184).

В 2021 г. увеличилось число зарегистрированных преступлений экономической направленности – 117 707 (+11,6%), удельный вес этих преступлений в общем числе зарегистрированных за данный период составил 5,9%, в первом полугодии 2022 года эти показатели остались неизменны – 70 815 (+0,5%). На протяжении последних трех лет более половины в общем числе выявленных преступлений экономической направленности, как и прежде, составили тяжкие и особо тяжкие преступления (1 полугодие 2022 г. – 44 403 (1 полугодие 2021 г. – 44992), 2021 г. – 67993, 2020 г. –64 521, 2019 г. – 63 289). На прежнем уровне осталась доля преступлений, совершенных в крупном и особо крупном размере: 29% в 2019 г. (30 398), 28,2% в 2020 г. (29772) и 27% в 2021 г. (31744), 28,8% в 1 полугодии 2021 г. (20 263) и 30% в 1 полугодии 2022 г. (21 227) при том, что законодателем суммы ущерба значительно увеличены.

В 2021 г. существенно (+89%) по сравнению с предыдущим годом увеличился размер причиненного материального ущерба по оконченным и приостановленным уголовным делам экономической направленности из числа преступлений, находившихся в производстве, составив 641,9 млрд руб. (в 2020 г. – 339,5 млрд руб., в 2019 г. – 447,2 млрд руб.), а в первом полугодии 2022 года этот показатель составил 200 млрд руб. (в первом полугодии 2021 г. – 142,7 млрд руб.).

Важными задачами обеспечения экономической безопасности являются модернизация производственной базы ОПК[[185]](#footnote-185), обеспечение устойчивого развития стратегически важных организаций ОПК[[186]](#footnote-186). В настоящее время ОПК развивается в условиях возрастания напряженности на западных и восточных рубежах России, введения новых санкций в отношении предприятий ОПК. Страны НАТО продолжают наращивать военное присутствие и развертывание систем противоракетной обороны в странах Восточной Европы и Северной Атлантике. Созданная Министерством обороны Российской Федерации единая информационная система расчетов по государственному оборонному заказу (далее – ГОЗ) стала первым в стране инструментом постоянного автоматизированного мониторинга и контроля использования бюджетных средств. В результате уровень выполнения заданий ГОЗ, несмотря на международные экономические санкции и проблемы в сфере импортозамещения, в 2021 г. составил: по закупкам – 99,4%, по ремонту и модернизации – 99,7%[[187]](#footnote-187). Данные факторы во многом обусловливают состояние законности в сфере ОПК и ГОЗ, ориентируют прокуроров на системное осуществление надзора за исполнением законов в указанных сферах. Существенно повысить эффективность прокурорского надзора позволило создание в аппаратах прокуратур субъектов Российской Федерации самостоятельных подразделений (введение штатных единиц) по надзору за исполнением законов в сфере ОПК, а также корректировка деятельности прокуратур по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях. Как результат в 2021 г. в этой сфере выявлено 60 630 нарушений закона (+18,3%, в 2020 г. – 51 248, в 2019 г. – 44 020). Увеличилось и количество актов прокурорского реагирования: протестов на 60,2% (в 2021 г. – 1296, в 2020 г. – 809, в 2019 г. – 479), исков (заявлений) в суд на 18,7% (в 2021 г. – 2858, в 2020 г. – 2407, в 2019 г. – 2891), представлений на 15,4% (в 2021 г. – 14 818, в 2020 г. – 12 844, в 2019 г. – 10 857), предостережений на 25,2% (в 2021 г. – 1656, в 2020 г. – 1323, в 2019 г. – 1095). Значительно улучшилось качество материалов, направленных в органы предварительного расследования в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, по результатам их рассмотрения возбуждено на 10,9% больше уголовных дел (в 2021 г. – 551, в 2020 г. – 497, в 2019 г. – 502)[[188]](#footnote-188).

За 6 месяцев 2022 г. прокурорами в сфере ОПК выявлено 39 349 нарушений закона, в связи с чем принесено 1154 протеста, внесено 9052 представления, в суд направлено 2016 исков (заявлений), по материалам прокуроров к административной ответственности привлечено 3877 лиц, в органы предварительного расследования направлено 477 материалов. В целях недопущения нарушений закона прокурорами объявлено 1023 предостережений[[189]](#footnote-189).

Результаты деятельности прокуроров показали, что актуальными остаются вопросы исполнения законов о ценообразовании на продукцию военного назначения, об импортозамещении, о диверсификации ОПК, о выполнении ГОЗ.

Подводя итог анализа прокурорской деятельности по профилактике правонарушений в экономической сфере, обеспечению экономической безопасности, отметим некоторые выявленные нами закономерности. Во-первых, в структуре выявленных прокурорами нарушений законов вне уголовно-правовой сферы в 2017–2021 гг. нарушения в сфере экономики стабильно занимают около четверти (2017 г. – 24,4 %, 2018 г. – 23,3 %, 2019 г. – 23,5 %, 2020 г. – 23,6 %, 2021 г. – 23,3 %)[[190]](#footnote-190).

Кроме того, уделяется пристальное внимание не только сфере экономики (удельный вес соответствующих нарушений в 2021 г. составил 23,3%), но и охране окружающей среды и природопользования (6,8%), что обусловлено сосредоточением прокуроров на факторах, имеющих первостепенное значение исходя из обозначенных приоритетов.

Во-вторых, результаты надзорной деятельности прокуроров как правило служат основанием для реализации разного рода мер, направленных на упреждение и профилактику правонарушений. Если всего в 2021 г. прокурорами предостережено 101 222 лица о недопустимости нарушения закона, направлено 29 913 информаций о состоянии законности в органы публичной власти, то сведения о работе прокуроров по предостережению лиц о недопустимости нарушения закона и направлению информаций о состоянии законности в органы государственной власти и местного самоуправления в сфере экономики показывают, что их удельный вес также традиционно высок и уступает только тематике соблюдения прав граждан: предостережено 21 033 лица (20,8 %); направлено информаций 8 847 (29,6 %).

В-третьих, в целях профилактики правонарушений при реализации стратегического национального приоритета «Оборона страны» органам прокуратуры необходимо:

акцентировать внимание на проверках законов о ценообразовании на продукцию военного назначения, об импортозамещении, о диверсификации ОПК, о выполнении ГОЗ;

средствами прокурорского реагирования пресекать нарушения закона при поставке на оборонные предприятия контрафактных изделий и деталей, приемке и оплате невыполненных работ, включении в цепочку кооперации выполнения ГОЗ фирм-однодневок;

уделять особое внимание исполнению законодательства о воинской обязанности и военной службе, мобилизации, материально-бытовом обеспечении, вопросам боевой и тактической подготовки военнослужащих.

В-четвертых, органам прокуратуры при выработке и реализации государственной политики в области обеспечения экономической безопасности необходимо уделять внимание организации профилактических мероприятий, для чего:

на заседаниях координационных совещаний руководителей правоохранительных органов рассматривать вопросы о принятии мер по профилактике экономических преступлений, разработке и принятию межведомственных комплексных планов;

добиваться взаимодействия и координации усилий всех субъектов, участвующих в профилактике экономических преступлений;

обобщать имеющийся передовой опыт взаимодействия контролирующих и правоохранительных органов в рамках проведения комплексных профилактических мероприятий, разрабатывать межведомственные методические рекомендации.

## § 3. Прокурорская деятельность по профилактике незаконной миграции, межнациональных и межконфессиональных конфликтов

Снижение уровня криминализации общественных отношений за счет развития единой государственной системы профилактики правонарушений выступает в качестве задачи обеспечения государственной и общественной безопасности[[191]](#footnote-191).

Противодействие незаконной миграции наряду с противодействием терроризму и экстремистской деятельности включены в перечень основных направлений профилактики правонарушений, реализация которых осуществляется, в частности, посредством выявления и устранения причин и условий, способствующих антиобщественному поведению и совершению правонарушений, в том числе на почве социальной, расовой, национальной или религиозной розни[[192]](#footnote-192).

В свою очередь в п. 31 Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года приведен перечень основных направлений государственной политики противодействия экстремизму в области государственной миграционной политики. Реализация данных направлений непосредственно направлена на профилактику межнациональных и межконфессиональных конфликтов. К таковым направлениям относятся:

совершенствование государственной миграционной политики Российской Федерации в части, касающейся привлечения иностранных работников к деятельности на территории Российской Федерации и определения потребности государства в иностранной рабочей силе;

обеспечение скоординированной деятельности субъектов противодействия экстремизму, направленной на недопущение формирования неблагоприятной миграционной ситуации в стране;

противодействие незаконной миграции, профилактика, предупреждение, выявление и пресечение нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, а также совершенствование мер ответственности за такие нарушения;

развитие программ социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в общество, привлечение к реализации и финансированию этих программ работодателей, получающих квоты на привлечение иностранной рабочей силы;

принятие мер, препятствующих возникновению пространственной сегрегации, формированию этнических анклавов, социальной исключенности отдельных групп граждан;

привлечение институтов гражданского общества к деятельности субъектов противодействия экстремизму при соблюдении принципа невмешательства;

всестороннее освещение мер, принимаемых в сфере реализации государственной миграционной политики Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, информирование граждан о текущей миграционной ситуации, ее влиянии на различные аспекты жизни российского общества, а также противодействие распространению в информационном пространстве вызывающих в обществе ненависть и вражду ложных сведений о миграционных процессах;

развитие информационных систем учета иностранных граждан, пребывание которых на территории Российской Федерации является нежелательным.

Значительная работа по обеспечению законности в сфере миграции проводится прокуратурой Российской Федерации как ключевым субъектом системы профилактики.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 01.07.2015 № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции» прокурорам предписано осуществлять надзор за исполнением законов в данной сфере на системной основе, а также во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления, правоохранительными и контролирующими органами, институтами гражданского общества.

Прокурорам необходимо добиваться предотвращения вовлечения мигрантов в криминальную среду, экстремистскую, террористическую и коррупционную деятельность.

Соответственно профилактика правонарушений, связанных с межнациональными и межконфессиональными конфликтами, требует комплексного подхода и осуществляется в рамках прокурорского надзора за исполнением законов как в сфере миграции, так и в сферах противодействия экстремистской деятельности и терроризму.

Последнее в свою очередь диктует необходимость изучения криминогенной ситуации, в том числе состояния миграционной преступности, а также экстремистской и террористической преступности.

Относительно последнего следует отметить, что в целом по стране удельный вес выявленных граждан других государств и лиц без гражданства, совершивших преступления, невелик. За последние пять лет данный показатель не превышал 3,5%[[193]](#footnote-193).

Величина данного показателя, однако, не является свидетельством того, что современная миграционная ситуация находится в стабильном состоянии, а меры в сфере противодействия незаконной миграции в достаточной степени эффективны.

Во-первых, преступность мигрантов высоколатентна. При этом преступления, относящиеся к категории особо тяжких, обладают в целом более низкой степенью латентности по сравнению с преступлениями средней и небольшой тяжести[[194]](#footnote-194). В связи с этим доля выявленных мигрантов-иностранцев, совершивших особо тяжкие преступления, заметно выше показателя по всей преступности. Например, если в 2021 г. доля выявленных граждан других государств и лиц без гражданства, совершивших преступления всех категорий, составила 3,4% (29 222 из 852 506), то доля иностранцев, совершивших особо тяжкие преступления, составила 6,7% (2579 из 38 457)[[195]](#footnote-195)

Во-вторых, относительно такой категории, как иностранные граждане, анализ статистических сведений без учета географии преступности не показателен. Преступность международных мигрантов неравномерно распределена по территории Российской Федерации ввиду выборочности миграционных потоков, что определяет в конечном счете ее специфику и отражается на качественных и количественных характеристиках.

Необходимость учета неравномерности территориального распределения при анализе статистической картины состояния противодействия преступности мигрантов-иностранцев подтверждается результатами отдельных научных исследований[[196]](#footnote-196).

Иностранные граждане вносят существенный вклад в криминальную ситуацию ряда регионов страны. Так, например, в 2021 г. в Москве доля иностранных граждан, совершивших особо тяжкие преступления, составляла 23,2% (544 из 2344), преступления террористической направленности – 46,7% (28 из 60), связанные с незаконным оборотом наркотиков – 15,1% (541 из 3591).

С учетом этого, при организации профилактической деятельности прокуратуры целесообразен учет обстоятельств территориальной распределенности преступности мигрантов.

Анализ региональных условий позволяет не только определять негативные тенденции, но и применять адекватные правовые средства, своевременно реагировать на происходящие социальные процессы, применять комплекс мер по профилактике правонарушений и обеспечению охраны общественного порядка.

Надзор за исполнением законов в миграционной сфере остается приоритетным направлением работы органов прокуратуры.

В рамках осуществления надзора прокурорами в 2021 г. выявлено 26 409 нарушений законов о миграции, вследствие чего принесено 2383 протестов на незаконные правовые акты, направлено 4883 иска в суды на сумму 3229 тыс. руб., внесено 6008 представлений, по постановлению прокурора к административной ответственности привлечено 2316 лиц, предостережено 79 лиц о недопустимости нарушений миграционного законодательства, по материалам прокурора в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ возбуждено 684 уголовных дела. По результатам деятельности количество граждан права, которых защищены в миграционной сфере, составило 1749 человек[[197]](#footnote-197).

В 2021 г. в подразделениях МВД России, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, выявлено 273 нарушений законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму[[198]](#footnote-198)

Осуществляя надзор за исполнением законов о миграции, прокуроры обладают всей полнотой информации о нарушениях в деятельности уполномоченных органов. Такие сведения отражаются в решениях коллегий, координационных и межведомственных совещаний, приказах и указаниях Генерального прокурора Российской Федерации.

Так, в решении Коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 13.12.2019 «О состоянии законности и практике прокурорского надзора в сфере миграции» указано на необходимость обеспечения надзора за исполнением органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления полномочий по адаптации мигрантов к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации, профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов, а также осуществления постоянного мониторинга состояния законности в сфере миграции.

В своем докладе в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 26.04.2022 Генеральный прокурор Российской Федерации обратил также внимание на то обстоятельство, что на фоне увеличения в 2021 г. количества совершенных иностранцами преступлений правоохранительными органами отмечается рост конфликтов с их участием в различных регионах страны. В связи с чем особое внимание прокуроров обращено на регионы России, где ежегодно увеличивается число прибывающих иностранных граждан, а органами государственной власти и органами местного самоуправления не всегда принимаются соответствующие складывающейся обстановке меры по их социальной адаптации и интеграции в общество, что зачастую ведет к созданию межнациональной напряженности, появлению локальных очагов конфликтов между местным населением и мигрантами[[199]](#footnote-199).

На правовое регулирование указанных полномочий публичных органов власти следует обратить внимание ввиду существенных изменений законодательства.

Ранее основой для осуществления исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации по профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия являлся Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В связи с принятием Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» ряд положений Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» утратили силу, в том числе касающиеся полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Пунктом 4 ст. 33 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» к основным полномочиям высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации отнесено осуществление мер по сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, их языков и культуры; защите прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств; социальной и культурной адаптации мигрантов; профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия (вступ. в силу с 01.06.2022).

Генеральной прокуратурой Российской Федерации неоднократно отмечалось, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации не во всех регионах эффективно реализуют данные полномочия.

Участвуя в работе по предупреждению экстремистских проявлений, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не во всех регионах обеспечивают эффективность реализации своих полномочий. Недостаточны усилия по созданию условий для межнационального согласия. На фоне ежегодного увеличения числа иностранных граждан, прибывающих в регионы России, органами государственной власти и органами местного самоуправления не всегда принимаются соответствующие складывающейся обстановке меры по их социальной адаптации и интеграции в общество, что зачастую ведет к созданию межнациональной напряженности, появлению локальных очагов конфликтов между местным населением и мигрантами, возникающих, как правило, на бытовой почте.

До настоящего времени не во всех регионах функционирует государственная система мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций, что является недоработкой как территориальных органов власти, так и, в не меньшей мере, Федерального агентства по делам национальностей, определенного оператором этой системы. Более чем в половине субъектов Российской Федерации имеют место проблемы, связанные с принятием и реализацией программ профилактики экстремизма и терроризма, их финансированием. В 2021 г. такие нарушения выявлены во многих регионах страны[[200]](#footnote-200).

Отмеченная государственная информационная система мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций создана в целях формирования единого информационного пространства для поддержки принятия управленческих решений в сфере реализации государственной национальной политики в Российской Федерации (далее – система мониторинга)[[201]](#footnote-201).

Оператором системы мониторинга выступает Федеральное агентство по делам национальностей. Поставщиками сведений в систему мониторинга являются МВД России, Минюст России, Минкультуры России, Минобрнауки России, Минпросвещения России, ФСО России и Росфинмониторинг.

Пользователи системы – Федеральное агентство по делам национальностей, иные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Среди основных задач системы мониторинга выделяются:

проведение мониторинга в сети Интернет конфликтных межнациональных и межконфессиональных ситуаций;

оценка, анализ и прогнозирование возникновения угроз межнациональных и межконфессиональных конфликтов;

выявление конфликтных и предконфликтных ситуаций, в конфликтующих группах которых усматривается разделение по этническому или конфессиональному признаку;

осуществление регулярного сбора оперативной информации о состоянии и динамике социально-экономических и общественно-политических процессов в субъектах Российской Федерации;

оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере реализации государственной национальной политики;

оценка субъектов Российской Федерации по интегральному уровню конфликтности и социально-экономическим показателям.

Одной из задач органов государственной власти и органов местного самоуправления выступает сбор данных о событиях, связанных с межнациональными и межконфессиональными отношениями (п. 7 Положения).

Особое внимание в свете обозначенной проблемы должно быть уделено научно обоснованной системе мониторинга протестной активности населения, выявлению и устранению причин и условий, способствующих ее росту, противодействию угрозам возникновения конфликтных ситуаций в современных общественно-политических и социально-экономических условиях.

В деятельности органов местного самоуправления прокурорами также выявляется отсутствие мониторинга состояния межнациональных и межконфессиональных отношений в целях раннего предупреждения конфликтных ситуаций. Прокурорами выявляются факты ненадлежащего исполнения органами местного самоуправления комплексных профилактических мероприятий, направленных на регулирование потока иностранных граждан, сверки с органами миграционного контроля о количестве иностранцев, прибывших на территорию муниципальных образований, и другие нарушения.

Следует отметить, что до настоящего времени основой для осуществления органами местного самоуправления деятельности по профилактике незаконной миграции, межнациональных и межконфессиональных конфликтов является Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором к числу вопросов местного значения отнесены:

1) участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения (п. 71 ст. 14);

2) создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов [(п. 72 ст. 14)](consultantplus://offline/ref=D5A45A0416BF57269276C57744FD2669AB6BE70A3D9C4828F1BCB634E165D344849062D58A95BBF94EE9725C8AE540CD2DEEB75B03b9H7O).

Напомним, что данные пункты были внесены в Закон № 131-ФЗ после событий октября 2013 г. в московском районе «Бирюлево Западное», которые показали необходимость взаимодействия всех субъектов противодействия экстремизму в целях недопущения межэтнических конфликтов. Ведь именно бездействие местной управы и руководства округа Москвы в данном контексте было подвергнуто критике на государственном уровне[[202]](#footnote-202).

Результаты прокурорских проверок показывают, что программы отдельных муниципальных образований не содержат мероприятий в области государственной миграционной политики.

Прокурорами выявляются факты бездействия муниципальных образований в части финансирования мероприятий, предусмотренных муниципальными целевыми программами, отсутствие надлежащего информационного обмена между администрациями поселений и отделами МВД России, непринятие мер по профилактике правонарушений в миграционной среде.

Формальный подход к реализации муниципальных программ и исполнению планов, предусматривающих формирование системы профилактики экстремизма и предупреждения межнациональных конфликтов. Непроведение органами местного самоуправления программных профилактических мероприятий, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов.

Так, например, в мае 2021 г. в г. Кореновске Краснодарского края произошел конфликт между местными жителями курдской национальности и гражданами Таджикистана из-за местной девушки. В ходе конфликта курды применили пневматическое оружие, в результате чего трое граждан Таджикистана получили легкие телесные повреждения. Подобные межэтнические конфликты на почве личных неприязненных отношений имели место в 2021 году в республиках Крым, РСО-Алания, Хакасия, Астраханской, Воронежской областях и других регионах Российской Федерации[[203]](#footnote-203).

Вопросы противодействия миграционной преступности обсуждались в рамках состоявшего в декабре 2020 г. межведомственного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации «Об эффективности деятельности правоохранительных органов по выявлению, пресечению и расследованию преступлений, связанных с незаконной миграцией», по результатам которого выработан комплекс мер, направленных на повышение эффективности работы и межведомственного взаимодействия[[204]](#footnote-204).

В решении совещания приводятся результаты практики прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства, направленного на профилактику противоправных действий со стороны иностранных граждан, которые показали недостаточный уровень взаимодействия подразделений территориальных органов МВД России и других правоохранительных органов.

Ряд недостатков связан с информационными системами. Так, распространены случаи невнесения сведений о постановке на учет в государственную информационную систему миграционного учета. Это создает условия для фиктивной регистрации по месту жительства и постановки на миграционный учет.

Кроме того, отсутствие полных сведений препятствует уполномоченным органам, в том числе прокурорам в оценке миграционной ситуации и принятии исчерпывающих мер реагирования.

Значительное внимание прокурорами уделяется соблюдению режима пребывания иностранных граждан, их миграционного учета, исполнению судебных постановлений об административном выдворении иностранных граждан за пределы России, решений о депортации и реадмиссии, получению разрешительных документов, осуществлению ведомственного контроля и др.

Так, прокурорами пресекаются допускаемые органами местного самоуправления нарушения законодательства о миграционном учете в части непроведения сверок о количестве иностранных граждан, прибывших на территорию поселений.

Анализ практики прокурорского надзора за исполнением законов в миграционной сфере свидетельствует о многочисленных нарушениях требований указанного законодательства в деятельности территориальных органов МВД России при осуществлении контроля за соблюдением правил регистрации граждан Российской Федерации и иностранных граждан, а также при привлечении иностранных граждан к административной ответственности в связи с нарушениями административного законодательства.

Без реагирования остаются факты незаконного использования труда мигрантов, их размещения в жилом фонде. Органами внутренних дел не принимаются меры по аннулированию разрешительных документов при сообщении иностранцами недостоверных сведений о своем месте пребывания, фиктивной постановке на учет по месту.

Прокурорами выявляются факты несоблюдение порядка оказания государственных услуг, порядка и сроков прохождения разрешительных процедур.

В деятельности участковых уполномоченных выявляются факты:

ненадлежащей организации работы по ведению паспортов административных участков, списочного учета постоянно проживающих на административном участке иностранных граждан и лиц без гражданства;

отсутствия проверок мест регистрации иностранных граждан;

бездействия при незаконной регистрации в так называемых «резиновых квартирах».

паспорта на закрепленные административные участки ведутся не надлежащим образом, сведения об иностранных гражданах в соответствующие электронные журналы не вносятся.

неприменении мер по предотвращению организации нелегальной миграции на территории региона.

На протяжении ряда лет прокурорами фиксируются многочисленные факты фиктивной регистрации по месту жительства и постановки на учет по месту пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства. Уполномоченными органами инициируется вопрос о снятии их с учета, принятии мер по обеспечению их выезда за пределы Российской Федерации, привлечении виновных должностных лиц к предусмотренной законом ответственности.

Так, например, в Саратовской области в 2021 г. прокурорами приняты меры к возбуждению 7 уголовных дел по фактам фиктивной постановки на учет более 300 иностранцев. При осуществлении надзора за эффективностью исполнения органами полиции обязанности по контролю за фактическим проживанием по месту регистрации иностранных граждан прокурорами выявлено более 200 фактов бездействия участковых уполномоченных полиции[[205]](#footnote-205).

Недостатки противодействия незаконной миграции создают благоприятные условия для проникновения в страну лиц, причастных к террористической и экстремистской деятельности, а также является предпосылкой возникновения конфликтов на межнациональной почве.

Так, например, в пос. Залари Иркутской области в ноябре 2021 г. произошел конфликт между гражданами Республики Таджикистан, работающими на стройке, и местными жителями, в результате которого погибли 2 человека. Возбуждены уголовные дела в отношении 4 граждан Республики Таджикистан и 4 граждан Российской Федерации, по которым проводится расследование.

Прокуратурой проведены проверки деятельности администрации муниципального образования, МО МВД России «Заларинский», индивидуального предпринимателя, где работали иностранные граждане. По фактам недостаточного финансирования мероприятий, направленных на предупреждение межнациональных конфликтов, социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов, ненадлежащего контроля за соблюдением иностранными гражданами правил миграционного учета прокуратурой внесены представления главе администрации, начальнику Управления по вопросам миграции ГУ МВД России по Иркутской области. Индивидуальному предпринимателю за предоставление жилого помещения 2 иностранным гражданам, находящимся в Российской Федерации с нарушением установленного порядка, назначено наказание в виде штрафа по 400 тыс. рублей за совершение каждого правонарушения. Благодаря принятым мерам ситуация была стабилизирована[[206]](#footnote-206).

Прокурорами выявляются случаи приобретения гражданства Российской Федерации на основании документов, содержащих заведомо ложные сведения.

Распространенную практику незаконной легализации иностранных граждан на территории страны получили факты заключения фиктивных браков с гражданами Российской Федерации. Основная цель заключения браков – желание иностранных граждан получить в упрощенном порядке вид на жительство, а впоследствии и гражданство Российской Федерации.

Так, например, в 2021 г. по инициативе прокуратуры Калужской области в отношении 6 лиц отменены решения по вопросам гражданства. В судебном порядке прокурорами признано незаконными 30 браков с иностранными гражданами, получившими впоследствии российское гражданство или разрешение на временное проживание в упрощенном порядке[[207]](#footnote-207).

В связи с этим наибольшим профилактическим эффектом обладает порядок ограничения доступа к распространяемой в сети Интернет информации о предоставлении незаконных услуг в миграционной сфере.

Прокуроры обращаются в суды с административными исковыми заявлениями о блокировке ресурсов, содержащих предложения о приобретении сертификатов, подтверждающих знание русского языка, медицинских заключений об отсутствии инфекционных заболеваний, паспортов гражданина Российской Федерации, заграничных паспортов без посещения территориального органа внутренних дел, о заключении брака с целью получения гражданства в упрощенном порядке, постановке на миграционный учет и получении разрешительных документов на осуществление трудовой деятельности.

Прокуроры принимали меры реагирования в связи с допускаемыми органами внутренних дел нарушениями при постановке иностранных граждан на миграционный учет. В судебном порядке прокуроры добивались ограничения доступа к сведениям об оказании услуг по продаже подложных паспортов гражданина Российской Федерации, сертификатов на знание русского языка (без прохождения государственного тестирования), поддельных миграционных карт и медицинских справок на получение патента и других миграционных документов (в том числе без прохождения медицинской комиссии); услуг по незаконному оформлению свидетельств о заключении брака для иностранных граждан и лиц без гражданства, услуг по выдаче фиктивных документов для оформления разрешений и патентов на работу, вида на жительство; услуг по фиктивной регистрации мигрантов по месту жительства (пребывания) на территории Российской Федерации и др.[[208]](#footnote-208)

Вопросы пресечения нелегальной миграции, соблюдения прав находящихся на территории региона иностранных граждан и лиц без гражданства, а также принятия уполномоченными органами мер по гармонизации межнациональных отношений находятся на постоянном контроле органов прокуратуры.

На постоянной основе проверяется законность содержания в специализированных учреждениях округа иностранных граждан, подлежащих выдворению за пределы Российской Федерации. Проверяется соблюдение требований санитарно-эпидемиологического, пожарного и лицензионного законодательства в указанных учреждениях. Оценивается законность нахождения иностранных граждан в центрах временного содержания, принимаются меры к защите прав лиц, гражданскую принадлежность которых установить не представляется возможным.

В заключение необходимо отметить, что субъектами профилактики экстремистской деятельности вполне осознается наличие взаимосвязи современных миграционных процессов и экстремистских проявлений. В числе основных факторов, препятствующих эффективности противодействия незаконной миграции можно назвать характер и динамику миграционных процессов в стране и отдельных ее регионов, недостатки законодательной регламентации миграционного режима, просчеты правоприменительной практики и др.

Кроме того, хотелось бы заострить внимание на предлагаемых мерах законодательного характера, направленных на совершенствование системы профилактики экстремистской деятельности: внесение в Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» нормы, предусматривающей безусловное выдворение иностранных граждан, которые были привлечены к уголовной ответственности на территории России, после отбытия ими уголовного наказания.

## § 4. Прокурорская деятельность по профилактике безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних

Масштабы и острота существующих проблем в сфере профилактики безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних обусловливают необходимость надлежащего правового и организационного сопровождения прокурорской деятельности на данном направлении, а также теоретического осмысления содержательной стороны такой деятельности, выработки соответствующих исходных понятий.

Базовая в этом смысле дефиниция «прокурорская деятельность» (или «деятельность прокуратуры») неоднократно формулировалась ведущими учеными[[209]](#footnote-209).

Однако вопросы, связанные с понятием и содержанием прокурорской деятельности по профилактике безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, до настоящего времени не получили всесторонней и исчерпывающей проработки.

Модернизация законодательства в рассматриваемой сфере, в том числе принятие Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»[[210]](#footnote-210), как было показано выше, не только не способствовала систематизации знаний о содержательной стороне прокурорской деятельности в рассматриваемой сфере, но напротив, вызвала достаточно бурную дискуссию среди научного и профессионального сообщества[[211]](#footnote-211).

В специальной юридической литературе нововведения, предусмотренные Федеральным законом от 23.06.2016 № 182-ФЗ, были подвергнуты критическому анализу, поскольку указанные нововведения, по мнению авторов, не соответствуют положениям Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 и не корреспондируют положениям Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ)[[212]](#footnote-212). В частности, отмечается недопустимость рассмотрения понятия «профилактика правонарушений» и «прокурорский надзор» как понятий взаимосвязанных. В обоснование такой позиции исследователи обращаются к положениям Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ, согласно которым профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних определяется как система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении (ст. 1). При этом отмечается, что расширение полномочий прокурора без внесения соответствующих изменений в Закон о прокуратуре недопустимо[[213]](#footnote-213).

Разделяя взгляды о том, что наделение прокуроров более широкими полномочиями требует внесения корреспондирующих изменений в Закон о прокуратуре, а также в Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ, полагаем необходимым отметить, что содержательная сторона прокурорской деятельности в рассматриваемой сфере не ограничивается лишь обеспечением надзора за исполнением законов. Органы прокуратуры в целях обеспечения законности в сфере профилактики безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, осуществляют, в том числе: прокурорский надзор (за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; соответствием законам правовых актов, издаваемых в этой сфере; исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, при выявлении, раскрытии и предупреждении преступлений, совершенных несовершеннолетними и в отношении них; исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, при расследовании уголовных дел о преступлениях, совершенных несовершеннолетними и в отношении них), административное и уголовное преследование, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, правовое просвещение и правовое информирование, участие в рассмотрении дел судами и правотворческой деятельности.

Так, предупреждение нарушений прав детей, причинения им вреда, профилактика преступлений среди подростков рассматривается приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 13.12.2021 № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов»[[214]](#footnote-214) в качестве первостепенной задачи органов прокуратуры. Благодаря принципиальной позиции органов прокуратуры ежегодно выявляется значительное количество нарушений закона о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (в 2019 г. – 109 704, в 2020 г. – 116 047, в 2021 г. – 112 177). Мерами прокурорского реагирования удается добиваться применения комплексного подхода к работе с семьями, находящимися в социально опасном положении, организации должного межведомственного взаимодействия, принятия системных мер по социальной реабилитации и поддержке семей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Нередко именно после прокурорского вмешательства оказывается своевременная материальная, психологическая и иная предусмотренная законом помощь семьям с детьми. Прокуроры в ходе осуществления надзора за исполнением законов следят за тем, чтобы соответствующие социальные службы не выполняли свою работу формально, только на бумаге, а действительно помогали решать проблемы, с которыми повседневно сталкиваются неблагополучные семьи.

Прокурорами выявляются факты несоответствия нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, регламентирующих вопросы предупреждения преступности несовершеннолетних, федеральному законодательству, неэффективность принимаемых мер по контролю за их исполнением, а также ненадлежащей реализации региональных и муниципальных программ, планов профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Как показывает анализ прокурорской практики, во многих субъектах Российской Федерации самостоятельные программы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних не приняты, отдельные мероприятия указанной направленности содержатся в одной или нескольких программах (подпрограммах) иного профиля. При этом нередко критерии (индикаторы) эффективности программных мероприятий устанавливаются без учета требований, согласно которым они должны количественно характеризовать ход реализации программы, решение основных задач и достижение ее целей, а также требований адекватности, точности, однозначности, объективности, сопоставимости, достоверности, своевременности, регулярности и др.

Практически повсеместно органами государственной власти субъектов Российской Федерации не в полном объеме реализуются мероприятия, предусмотренные региональными программами, направленными на оснащение наркологической службы, организацию раннего выявления наркопотребителей, оказание помощи подросткам, употребляющим наркотические средства и психотропные вещества, формирование здорового образа жизни несовершеннолетних, профилактику употребления ими психоактивных веществ. Имеют место случаи проявления формализма при реализации предусмотренных мероприятий, необеспечения их достаточным финансированием.

Особое внимание органы прокуратуры уделяют вопросам профилактики вовлечения детей в совершение преступлений, антиобщественных действий, а также иных действий, представляющих опасность для их жизни, включая вовлечение подростков в протестные акции, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Продолжается работа по противодействию влиянию деструктивной информации на здоровье, нравственное, духовное, психическое и физическое развитие несовершеннолетних. Принимаются меры по выявлению в сети Интернет и ограничению доступа к информации, провоцирующей или склоняющей несовершеннолетних к насилию, экстремистской деятельности, неподчинению правоохранительным органам.

Серьезные упущения прокурорами выявляются в деятельности КДНиЗП, которые не справляются с координирующей ролью в вопросах профилактики. В силу безынициативного и формального подхода к организации своей работы такие комиссии в большинстве случаев ограничиваются рассмотрением административных материалов в отношении несовершеннолетних и их родителей, не принимая меры по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних.

Зачатую КДНиЗП не исполняются полномочия по предупреждению правонарушений несовершеннолетних, выявлению причин и условий, способствующих этому, пресечению случаев вовлечения несовершеннолетних  
в совершение преступлений, других противоправных и антиобщественных действий. Некоторые КДНиЗП ограничиваются лишь заслушиванием отчетов субъектов профилактики, поверхностным проведением анализа причин и условий, способствовавших совершению несовершеннолетними преступлений, далеко не всегда учитывается влияние сети Интернет на подростков. Не везде КДНиЗП выполняются функции по оказанию содействия в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних. Не всем подросткам, в том числе освободившимся из воспитательных колоний либо осужденным к наказаниям, не связанным с лишением свободы, оказывается помощь в адаптации, что зачастую приводит к совершению повторных преступлений и правонарушений[[215]](#footnote-215).

В образовательных организациях не ведется работа по выявлению и учету несовершеннолетних, совершающих преступления, правонарушения и иные антиобщественные действия, вовлеченных в группы криминальной направленности в сети Интернет. Школы нередко оставляют без должного внимания девиантное, а также психологически подавленное поведение детей,  
не направляют соответствующую информацию в иные органы системы профилактики и правонарушений несовершеннолетних, не оказывают надлежащую социально-психологическую помощь. В связи с этим не все учащиеся своевременно вовлекаются в орбиту профилактической работы, что способствует безнаказанности и вседозволенности. Сложившаяся ситуация отчасти обусловлена нежеланием образовательных организаций снижать свой рейтинг, поскольку увеличение количества обучающихся, состоящих на профилактическом учете, негативно сказывается на общей оценке образовательной деятельности.

Имеются серьезные проблемы физической защищенности учебных заведений, которые, несмотря на значительные финансовые затраты, полностью пока не решены. Зачастую руководством образовательных организаций и органами управления образованием не принимаются надлежащие меры к исполнению требований законодательства о профилактике правонарушений среди несовершеннолетних, об антитеррористической защищенности объектов образования, соблюдению норм противопожарной безопасности, требований санитарно-эпидемиологического законодательства к содержанию помещений образовательных организаций[[216]](#footnote-216).

Своевременному выявлению криминального поведения детей, а также фактов насилия в отношении их препятствует в том числе нехватка педагогов-психологов и детских психиатров. Имеющееся соотношение в образовательных организациях численности штата педагогов-психологов и учащихся не позволяет обеспечить профилактику правонарушений и качественное психолого-педагогическое сопровождение детей и подростков, подвергающихся физическому, сексуальному или психологическому насилию (в семье, школе, в том числе со стороны своих сверстников) либо склонных к агрессивному, в том числе аутоагрессивному, поведению[[217]](#footnote-217).

Органами управления образования и образовательными организациями не принимаются должные меры к разработке и внедрению в практику работы образовательных организаций программ и методик, направленных на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних, в том числе по вопросам противодействия распространению среди несовершеннолетних криминальной субкультуры, идеологии деструктивных молодежных формирований, суицидальных проявлений. Не все педагогические работники обладают необходимыми профессиональными навыками по выявлению учащихся, склонных к суициду или вовлеченных в группы с деструктивным контентом в сети Интернет, а применяемые методики тестирования зачастую малоэффективны.

Образовательные организации не всегда обеспечивают организацию общедоступных спортивных секций, технических и иных кружков, клубов и привлечение к участию в них несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении.

Прокурорами в деятельности образовательных организаций также выявляются многочисленные нарушения законов об информационной безопасности несовершеннолетних. В числе наиболее распространенных из них – неудовлетворительная организация защиты детей от противоправного контента в образовательной среде, ненадлежащее применение административных и организационных мер, технических и программно-аппаратных средств защиты детей от вредной информации в местах, доступных для детей.

Работа органов внутренних дел, к компетенции которых относится организация деятельности по предупреждению и профилактике правонарушений несовершеннолетних, в большинстве случаев отличается крайним формализмом и не во всех случаях отвечает предъявляемым требованиям закона. Профилактические мероприятия не носят системного, последовательного характера, в большинстве своем сводятся к составлению однотипных справок о проведении бесед. Не всегда сотрудники полиции обладают необходимой оперативной информацией о группах несовершеннолетних криминальной направленности либо лицах, себя к ним причисляющих, работа по разобщению групп антиобщественной направленности не приносит должного результата, а профилактическая работа в некоторых случаях проводится несвоевременно.

Проводимые органами внутренних дел профилактические мероприятия нередко отличаются однообразием форм и методов индивидуальной работы, которыми, как правило, являются беседы о недопустимости совершения правонарушений, о пользе здорового образа жизни, вреде курения, употребления алкоголя и т.д. При этом причины и условия, повлекшие совершение правонарушения, как и сами обстоятельства, при которых оно совершено, при постановке на учет не выясняются. Личностные особенности подростков не изучаются, информация об их окружении не собирается, сведения о наличии у несовершеннолетних и их родителей алкогольной и (или) наркотической зависимости, психических заболеваний не запрашиваются. Акты обследования жилищно-бытовых условий зачастую неинформативны и не имеют практического значения. Как правило, инспектор подразделений по делам несовершеннолетних (далее – инспектор ПДН) проводит беседу только с одним из родителей (чаще с матерью), остальные члены семьи не опрашиваются и к профилактическим мероприятиям не привлекаются. Информация о подростках, состоящих на учете, о ходе и результатах работы с ними в иные заинтересованные субъекты системы профилактики зачастую не направляется.

Выявляются факты несвоевременной постановки на учет подростков, упущения на стадии снятия с учета лиц в связи с исправлением. Не везде организовано взаимодействие служб и подразделений органов внутренних дел, профилактический потенциал центров временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей не используется. При этом, несмотря на имеющиеся системные нарушения в деятельности инспекторов ПДН, руководители территориальных отделов органов полиции не придают таким фактам должного значения, проверка учетно-профилактических карточек и дел зачастую проводится ими формально, без замечаний.

Прокурорами отмечается низкая активность органов и учреждений системы профилактики, узковедомственный подход к решению проблемы криминализации детской среды. Регионы не принимают достаточных мер по созданию необходимой инфраструктуры для вовлечения детей в досуговую занятость, а также условий для успешной социализации несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, в рамках реализации Концепции развития системы профилактики.

Бездействие органов и организаций системы профилактики нередко приводит к нарушению прав детей на получение социальных услуг, образования, включая дополнительное образование, в том числе детей, состоящих на различных видах профилактического учета. В целях выявления и устранения таких нарушений органы прокуратуры осуществляют надзорное сопровождение национальных проектов в социальной сфере, прежде всего проектов «Демография», «Образование» и «Здравоохранение», нацеленных на социальную поддержку семей с детьми, в том числе малообеспеченных и многодетных семей, семей, находящихся в социально опасном положении, повышение качества и доступности услуг в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты, формирование современной и безопасной среды для развития и воспитания детей, модернизацию инфраструктуры общего и профессионального образования, создание современных условий оказания медицинской помощи детям. Незанятость детей является одной из причин развития негативных явлений в подростковой среде, несовершеннолетние большую часть времени проводят на улице или в социальных сетях, где в результате бесконтрольного времяпровождения вовлекаются в совершение противоправных деяний.

Наряду с осуществлением надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, прокурорами также осуществляется координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями, совершенными несовершеннолетними и в отношении них. В рамках координационных мероприятий создаются межведомственные рабочие группы по вопросам повышения эффективности деятельности правоохранительных органов в сфере предупреждения преступных посягательств в отношении несовершеннолетних.

Так, с учетом особой важности вопросов профилактики, выявления, пресечения и расследования преступлений, совершенных несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних в сентябре 2020 г. под председательством Генерального прокурора Российской Федерации Игоря Краснова состоялось заседание Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации, в ходе которого особое внимание было уделено профилактике правонарушений несовершеннолетних, в том числе проблемам склонения несовершеннолетних к суициду, вовлечению детей в совершение преступлений, антиобщественных действий, а также иных действий, представляющих опасность для их жизни. Игорь Краснов указал на упущения в организации профилактической работы в учреждениях образования, органах опеки и попечительства, комиссиях по делам несовершеннолетних.

Вопросы профилактики правонарушений, предупреждения повторной и рецидивной преступности несовершеннолетних, выполнения федеральных и региональных программ борьбы с преступностью на данном направлении были обсуждены и на межведомственном совещании руководителей правоохранительных органов Российской Федерации 27.08.2021. В ходе совещания обращено внимание на необходимость совершенствования механизмов мониторинга деструктивной информации в сети Интернет и ее оперативной блокировки.

Координационные совещания руководителей правоохранительных органов проводятся и в субъектах Российской Федерации, на которых также рассматриваются вопросы профилактики безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних.

В целях организации взаимодействия и выработки единых подходов по решению проблем в сфере противодействия преступности несовершеннолетних по поручению Президента Российской Федерации созданы межведомственные рабочие группы по предотвращению криминализации подростковой среды, по противодействию деструктивному информационному воздействию на детей и молодежь. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации также созданы межведомственная рабочая группа по взаимодействию в сфере защиты прав и интересов несовершеннолетних, межведомственная рабочая группа для выработки предложений по использованию социальной рекламы и в целях профилактики подростковой преступности.

Межведомственные рабочие группы создаются и в субъектах Российской Федерации. К примеру, в прокуратуре Красноярского края в 2021 г. состоялось заседание межведомственной рабочей группы по борьбе с преступностью, предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, на котором рассмотрены вопросы криминальной активности несовершеннолетних, организации занятости детей в летний период в учреждениях отдыха и оздоровления, досуга подростков в каникулярное время, обсуждены проблемы в сфере обеспечения безопасности несовершеннолетних в образовательных организациях, актуальность вопросов своевременного выявления лиц, склонных к участию в деструктивных движениях, пропагандирующих массовое насилие. По итогам проведенного заседания участниками принято решение о реализации комплекса разработанных мероприятий, направленных на повышение эффективности профилактики в сфере подростковой преступности, включая раннее выявление девиантного поведения несовершеннолетних, организацию их досуговой занятости, а также пресечение совершения преступлений в отношении детей.

Органами прокуратуры также осуществляется взаимодействие с общественными организациями, занимающимися вопросами профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Так, между прокуратурой Чукотского автономного округа и региональным исполнительным комитетом Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию» подписано соглашение, основной целью которого является совершенствование взаимодействия, в том числе в вопросах защиты прав и свобод несовершеннолетних выявлению, устранению и предупреждению их нарушений. Соглашение предполагает организацию взаимного обмена информацией, проведение совместных мероприятий[[218]](#footnote-218).

Важное значение имеет организация взаимодействия с волонтерскими движениями (в том числе, «кибердружинами»), которые оказывают содействие прокурорам в выявлении деструктивного контента в сети Интернет, а также в подготовке информационно-справочных материалов по вопросам повышения уровня правосознания граждан с разъяснением норм законодательства в сфере информационной безопасности детей. К примеру, прокуратурой Ростовской области во взаимодействии с добровольцами регионального молодежного общественного движения правового просвещения «За права молодежи» и добровольцами проекта «Интернет без угроз» организовано проведение информационно-просветительских мероприятий с учащимися общеобразовательных организаций по вопросам информационной безопасности несовершеннолетних[[219]](#footnote-219).

Прокурорами налаживается взаимодействие и с общественными организациями, оказывающими социальную и психологическую помощь несовершеннолетним и семьям, находящимся в социально опасном положении, в том числе вовлекающими детей, состоящих на различных видах учета, в общественно значимые мероприятия, в добровольческую и волонтерскую деятельность, которые обладают актуальной информацией об имеющихся проблемах в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Активную позицию занимают органы прокуратуры в нормотворческой деятельности государства. В целях обеспечения реализации прав несовершеннолетних на образование в благоприятных условиях по инициативе прокуроров во многих субъектах Российской Федерации введены ограничения использования детьми личных мобильных устройств во время образовательного процесса. При этом наблюдается положительный эффект применения введенных по инициативе прокуроров ограничений использования учащимися личных мобильных устройств во время образовательного процесса, который выражается в повышении работоспособности учащихся, снижении уровня раздражительности и тревожности во время образовательного процесса, уменьшении количества краж мобильных устройств связи, улучшении дисциплины обучающихся, их концентрации на учебном процессе и усвоении материала, использовании учащимися времени перемен для живого общения, активного отдыха, восполнения физиологической потребности в двигательной активности.

В основном в поле зрения правоохранительных органов попадают подростки, предоставленные сами себе, с искаженной системой ценностей. Именно поэтому прокурорам важно учитывать специфику отклоняющегося поведения детей и подростков, обращая внимание на следующие психолого-педагогические принципы организации и осуществления профилактической работы с ними: единство диагностики и коррекции; комплексность (организация воздействия на различных уровнях социального пространства, семьи и личности); адресность (учет возрастных, половых и социальных характеристик); позитивность информации; понимание и сочувствие; своевременность психолого-педагогической помощи и поддержки; максимальная активность личности; устремленность в будущее (оценка последствий поведения, актуализация позитивных ценностей и целей, планирование будущего законопослушного поведения); профессионализм специалистов – психологов, педагогов, юристов, медиков и др.[[220]](#footnote-220)

Специфика профилактической деятельности по предупреждению правонарушений несовершеннолетних предъявляет повышенные требования к профессиональной компетентности должностных лиц, осуществляющих эту работу, значимая составляющая которой лежит в области педагогики и психологии, поскольку возрастные особенности несовершеннолетних требуют психологически и методически грамотного подхода.

Прокурору, осуществляющему надзор за исполнением законов о безнадзорности и правонарушениях несовершеннолетних важно иметь представление о психологической специфике данного контингента, понимание социально-психологических факторов, способствующих нарушению адекватной социализации детей и подростков, ведущих к искаженному формированию их личности, криминализации и совершению противоправных деяний, и на этой основе строить свою работу.

Осуществляя деятельность по профилактике безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, прокуроры принимают во внимание, что успешность профилактики нарушений прав несовершеннолетних зависит не только от применения мер ответственности, но и от повышения эффективности превентивной работы по доведению до сведения граждан и организаций информации, направленной на обеспечение прав и законных интересов несовершеннолетних, по развитию правосознания граждан, формированию их законопослушного поведения, путем применения различных мер образовательного, воспитательного, информационного, организационного или методического характера, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть Интернет. В целях профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних и в отношении них прокурорами осуществляется систематическое информирование населения через официальные интернет-представительства органов прокуратуры, информационные агентства, печать, радио и телевидение о состоянии законности в сфере защиты прав несовершеннолетних. На регулярной основе разрабатываются брошюры, памятки, буклеты, листовки, пособия, содержащие информацию о правах детей, которые размещаются на Едином портале Генеральной прокуратуры Российской Федерации и распространяются в ходе личного приема граждан, встреч с населением, среди детей при проведении профилактических мероприятий в образовательных организациях. Прокурорами накоплен значительный опыт по оказанию шефской помощи организациям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в рамках которого практикуется регулярное посещение детских домов, проведение занятий, тематических встреч с детьми, направленных на профилактику правонарушений, правовое просвещение воспитанников, их интеллектуальное, духовное и нравственное развитие. Подобная работа провидится и в Университете прокуратуры Российской Федерации[[221]](#footnote-221).

Прокурорами также практикуется организация открытых форумов для обсуждения актуальных проблем в сфере профилактики безнадзорности правонарушений несовершеннолетних, проведение лекций в образовательных организациях, участие в радио- и телепрограммах с ответами на волнующие вопросы граждан в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, разъяснениями законодательства и практики правоприменения.

Учитывая изложенное, можно сказать, что прокурорская деятельность по профилактике безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, представляя собой специализированый участок прокурорской деятельности в целом, имеет межфункциональный характер (в частности, воплощая характерные черты прокурорского надзора за исполнением законов), направлена на достижение целей, закрепленных в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре – обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, – и реализуется посредством применения прокурорами предусмотренных законами полномочий.

С учетом положений Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ деятельность прокурора направлена на обеспечение законности в сфере урегулированных нормами права отношений, связанных с реализацией системы социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.

В свете разработки проекта федерального закона «О защите прав несовершеннолетних и профилактике их антиобщественного и противоправного поведения» (далее – проект закона) и предстоящего его принятия, можно прогнозировать и коррективы прокурорской деятельности в рассматриваемой сфере. Вместе с тем, очевидно, что эффективная деятельность органов прокуратуры по профилактике безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних может быть обеспечена исключительно путем комплексного использования средств прокурорской деятельности, сочетания надзорных полномочий и ненадзорных полномочий прокурора, а также надлежащего методического обеспечения.

Таким образом, межфункциональная деятельность прокуратуры по профилактике безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, реализуется путем использования прокурорами нормативно предусмотренных полномочий, предполагает предупреждение, выявление нарушений законов и восстановление нарушенных прав несовершеннолетних, и нацелена на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности в сфере урегулированных нормами права отношений, связанных с реализацией системы социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.

## § 5. Прокурорская деятельность по профилактике терроризма и экстремистской деятельности

Широкие возможности для участия в раннем предупреждении правонарушений террористической и экстремистской направленности предоставлены органам прокуратуры, которые могут осуществлять воздействие не только на причины и условия, но и на то, что их порождает, воспроизводит, создает условия для криминологической детерминации: социальное расслоение, ксенофобия, межнациональные конфликты и т. д.[[222]](#footnote-222)

Противодействие терроризму и экстремистской деятельности, защита потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных и потенциально опасных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей относятся к основным направлениям профилактики правонарушений (п. 8 ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Действующий правовой механизм профилактики средствами прокурорского надзора правонарушений террористической и экстремистской направленности, причин и условий, способствующих их совершению, базируется на комплексном подходе, который учитывает надзорные, координационные и иные полномочия прокурора в административно-правовой, уголовно-правовой, уголовно-процессуальной и иных сферах деятельности, направленные на борьбу с данными преступлениями.

В этом отношении прокуратура в силу предоставленных законодательством полномочий обладает наибольшим набором средств, применение которых позволяет не только эффективно реализовать собственную профилактическую функцию, но и консолидировать усилия остальных участников этой деятельности, в том числе с учетом реализации положений Закона № 182-ФЗ.

Согласно положениям ст. 15 Закона № 182-ФЗ органами прокуратуры осуществляется общая и индивидуальная профилактика. Последняя осуществляется в том числе с применением специальных мер профилактики правонарушений террористической и экстремистской направленности, которые уполномочены применять должностные лица органов прокуратуры в пределах установленной компетенции.

Основой конструктивного взаимодействия органов прокуратуры в сфере профилактики терроризма и экстремизма являются документы стратегического планирования, позволяющие объединить усилия различных ведомств и увеличить их суммарный профилактический потенциал.

Положения, касающиеся направлений и задач предупреждения (профилактики) терроризма, изложены в Концепции противодействия терроризму в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 05.10.2009). Документом предусмотрены три основных направления предупреждения (профилактики) терроризма:

создание системы противодействия идеологии терроризма;

осуществление мер правового, организационного, оперативного, административного, режимного, военного и технического характера, направленных на обеспечение антитеррористической защищенности потенциальных объектов террористических посягательств;

усиление контроля за соблюдением административно-правовых режимов (п. 13).

Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года также содержит ряд положений, касающихся системы профилактики экстремизма и терроризма, предупреждения межнациональных (межэтнических) конфликтов[[223]](#footnote-223).

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации предупреждение и пресечение террористической и экстремистской деятельности организаций и физических лиц, попыток совершения актов ядерного, химического и биологического терроризма отнесены к задачам обеспечения государственной и общественной безопасности (ч. 7 п. 47)[[224]](#footnote-224).

Еще один документ стратегического планирования – Основы государственной политики по сохранению им укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей в качестве основных направлений рассматривает развитие и совершенствование форм и методов противодействия рискам, связанным с распространением деструктивной идеологии в информационном пространстве, совершенствование деятельности правоохранительных органов по профилактике и пресечению противоправных действий, направленных на распространение деструктивной идеологии (п/п. «г», «ж» п. 19)[[225]](#footnote-225)

Правовой инструментарий профилактики в органах прокуратуры постоянно совершенствуется. Подтверждением служит наблюдаемый в последние годы законотворческий процесс, который характеризуется существенной корректировкой статуса и задач российской прокуратуры, приводящей к расширению круга прокурорских полномочий по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации, в сфере противодействия терроризму и экстремистской деятельности.

Так, активизация деятельности международных террористических организаций обусловила введение новых направлений деятельности и правовых институтов, значительно корректирующих статус и задачи прокуратуры.

Государственно-правовой механизм в сфере противодействия терроризму и экстремистcкой деятельности в Российской Федерации на сегодняшний день обладает достаточно существенным перечнем правовых средств.

Правовую основу профилактики терроризма и экстремизма помимо указанных нормативных правовых актов составляют федеральные законы от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации», от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» и др.

Органы прокуратуры рассматриваются в числе основных субъектов как противодействия экстремизму и терроризму, так и профилактики их проявлений. Прежде всего, это выражается в предоставлении прокурорам дополнительных полномочий, направленных на пресечение, и на предупреждение проявлений терроризма и экстремизма[[226]](#footnote-226).

Так, прокурором для выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений экстремистской и террористической направленности, в полной мере используются имеющиеся полномочия, предусмотренные как Федеральным законом от 17.01.1992 № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации», так и иными специальными федеральными законами, а именно:

1) обращение прокурора в суд с заявлением о признании организации террористической, ее ликвидации и запрещении ее деятельности на территории Российской Федерации (ст. 24 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»;

2) при наличии подтвержденных сведений о готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки экстремистской деятельности, прокурор или его заместитель направляет руководителю общественного или религиозного объединения либо руководителю иной организации, а также другим соответствующим лицам предостережение в письменной форме о недопустимости такой деятельности (ст. 251 Закона о прокуратуре, ст. 6 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»);

3) вынесение прокурором или его заместителем предупреждения общественному или религиозному объединению либо иной организации о недопустимости осуществления экстремистской деятельности в случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в их деятельности, в том числе в деятельности хотя бы одного из их региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма (ст. 7 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»);

4) вынесение прокурором или его заместителем предупреждения о недопустимости распространения через СМИ экстремистских материалов учредителю и (или) редакции (главному редактору) данного средства массовой информации (ст. 8 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»);

5) обращение прокурора в суд с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения, иной организации за осуществление экстремистской деятельности (ст. 9 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»);

6) обращение прокурора в суд с заявлением о признании информационных материалов экстремистскими (ст. 13 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»);

7) направление Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителем требования о принятии мер по удалению информации, выражающей в неприличной форме, которая оскорбляет человеческое достоинство и общественную нравственность, явное неуважение к обществу, государству, официальным государственным символам Российской Федерации, Конституции Российской Федерации или органам, осуществляющим государственную власть в Российской Федерации, и по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим указанную информацию, в случае ее неудаления (ст. 151-1 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»);

8) направление Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителем требования о принятии мер по удалению недостоверной информации, которая порочит честь и достоинство заявителя или подрывает его репутацию и связана с обвинением заявителя в совершении преступления, и ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим указанную информацию, в случае ее неудаления (ст. 151-2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»);

9) направление Генеральным прокурором Российской Федерации или его заместителем требований о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим информацию, содержащую призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях и иной распространяемой с нарушением закона информации, (ст. 153 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

На современном этапе с изменениями и дополнениями действует ряд приказов Генерального прокурора Российской Федерации, непосредственно регламентирующих деятельность прокуроров в сфере профилактики нарушений законов: от 08.02.2017 № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма», от 21.03.2018 № 156 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии экстремистской деятельности», от 17.05.2018 № 295 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии терроризму», от 26.08.2019 № 596 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения уведомлений и заявлений о распространяемой с нарушением закона информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «Интернет» и др.

Рассмотрение длинного ряда количественных показателей работы позволяет заключить, что прокурорская практика надзора за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму складывается с учетом объективной оценки криминогенной ситуации, в связи с чем в показателях обнаруживаются заметные расхождения (см. рис. 4.5.1). В период последних десяти лет наименьшее количество нарушений законов в сфере межнациональных отношений, противодействия терроризму и экстремистской деятельности было выявлено в 2017 г. (191 874), наиболее значительное количество нарушений выявлено в 2015 г. (246 317), 2016 г. (250 535) и 2021 г. (243 865).

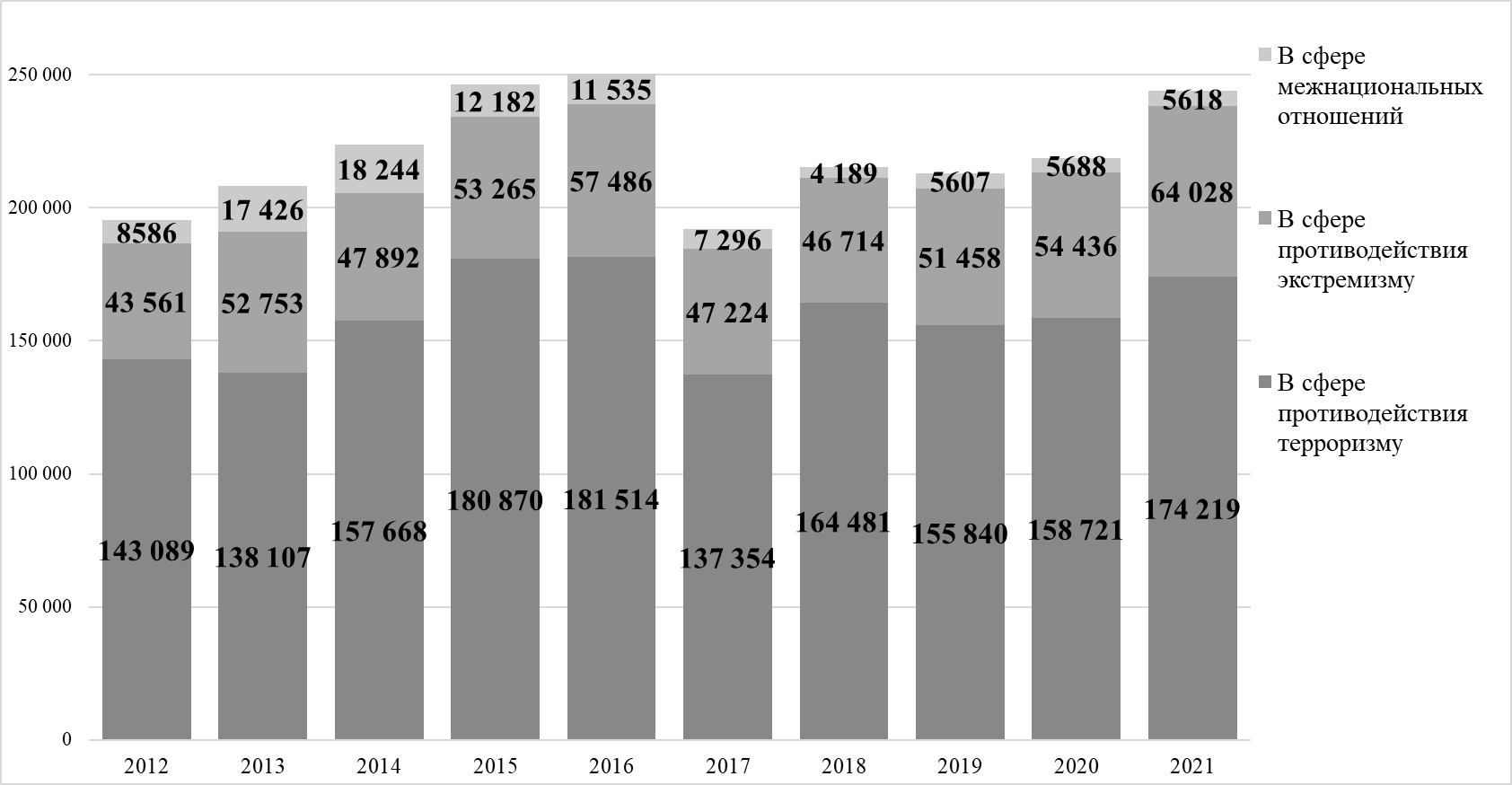


Рис. 4.5.1. Количество выявленных нарушений законов в сфере межнациональных отношений, противодействия терроризму и экстремистской деятельности  
в 2012–2021 гг.

О необходимости учета криминогенной ситуации в надзорной деятельности обращается внимание в информационных письмах Генеральной прокуратуры Российской Федерации[[227]](#footnote-227). Так, в информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24.01.2022 № 22-11-2022/Иф1014-22 «О недостатках в обеспечении мониторинга в сфере профилактики правонарушений» указано, что существенный рост преступлений экстремистской направленности на территории одной из областей может свидетельствовать о некачественной реализации субъектами профилактики своих полномочий и о недостатках в организации обеспечения надзорной деятельности.

В качестве примера принятия профилактических мер, обусловленных негативными тенденциями преступности, можно привести следующее. За 6 мес. 2022 г. количество зарегистрированных ложных сообщений об акте терроризма (ст. 207 УК РФ) составило 12 215 преступлений, что в 4 раза превышает общий показатель зарегистрированных преступлений за весь прошлый год[[228]](#footnote-228) (2019 г. – 2456, 2020 г. – 2404, 2021 г. – 3018). В связи с этим в начале 2022 г. прокуратурой был внесен ряд требований о принятии мер по ограничению доступа во внесудебном порядке к анонимным почтовым доменам, с которых осуществлялась рассылка ложных сообщений.

Формы профилактического воздействия, предусмотренные ст. 17 Закона № 182-ФЗ, в полной мере востребованы прокурором. Речь идет, прежде всего, о правовом просвещении и правовом информировании, объявлении официального предостережения и внесении представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения.

Так, количество предостережений о недопустимости нарушений закона в 2021 г. было самым значительным за последние пять лет (см. табл. 4.5.1).

В сфере противодействия экстремистской деятельности предостережения объявлялись, прежде всего, наиболее активным организаторам незаконных публичных мероприятий, а также руководителям российских и иностранных интернет-компаний (Гугл, Твиттер, Фейсбук, ТикТок, ВКонтакте и Одноклассники)[[229]](#footnote-229).

*Таблица 4.5.1*

Количество предостереженных лиц о недопустимости нарушения закона в сфере межнациональных отношений, противодействия терроризму и экстремистской деятельности в 2017–2021 гг.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
| Всего | | 7146 | 7227 | 6928 | 6076 | 9108 |
| В сфере межнациональных отношений | | 313 | 94 | 135 | 130 | 154 |
| В сфере противодействия экстремизму | | 3066 | 2833 | 2852 | 2970 | 4488 |
| В сфере противодействия терроризму | | 3767 | 4300 | 3941 | 2976 | 4466 |
| Из них | в сфере обеспечения антитеррористической защищенности объектов (территорий) | 2177 | 2906 | 2720 | 1797 | 3336 |

Среди актов прокурорского реагирования самым распространенным остается представление об устранении нарушений закона (см. табл. 4.5.2). В 2021 г. в анализируемой сфере прокурорами было внесено почти 80 тыс. представлений, в том числе в органы МВД России, Минюста России, Роскомнадзора и др. Так, при проверке Росмолодежи были выявлены недостатки организации мониторинга сети Интернет, вследствие которых беспрепятственно распространялась информация, наносящая вред детям. По результатам проверки внесено представление[[230]](#footnote-230).

В то же время потенциал такой формы, предусмотренной Законом № 182-ФЗ, как профилактическая беседа, прокурорами не задействован, что можно охарактеризовать как упущение.

Очевидным образом профилактическая деятельность не исчерпывается приведенными формами профилактического воздействия.

*Таблица 4.5.2*

Количество представлений об устранении нарушений закона в сфере межнациональных отношений, противодействия терроризму и экстремистской деятельности в 2017–2021 гг.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | **2017** | **2018** | **2019** | **2020** | **2021** |
| Всего | | 65 384 | 75 171 | 72 674 | 74 650 | 79 745 |
| В сфере межнациональных отношений | | 3707 | 2015 | 2514 | 2843 | 2548 |
| В сфере противодействия экстремизму | | 13 297 | 11 987 | 12 867 | 12 422 | 14 347 |
| В сфере противодействия терроризму | | 48 380 | 61 169 | 57 293 | 59 385 | 62 850 |
| Из них | в сфере обеспечения антитеррористической защищенности объектов (территорий) | 34 375 | 50 778 | 46 206 | 46 611 | 51 216 |

Особое внимание органами прокуратуры уделяется деятельности по обеспечению законности в сфере противодействия терроризму, направленной, прежде всего, на устранение причин и условий, способствующих проявлениям терроризма. В связи с чем существенная доля выявленных прокурорами нарушений и актов прокурорского реагирования связана с вопросами обеспечения антитеррористической защищенности объектов.

В 2021 г. в сфере обеспечения антитеррористической защищенности объектов (территорий) выявлено 113 500 нарушений закона, что на 11,4% выше показателей прошлого года (2019 г. – 109 289, 2020 г. – 101 917).

Проводимые в последние годы органами прокуратуры надзорные проверки показали, что по-прежнему имеют место многочисленные нарушения законодательства в рассматриваемой сфере:

необеспечение должной антитеррористической защищенности объектов;

непроведение обследования и категорирования объектов;

длительное неустранение недостатков по выданным Управлениями Росгвардии в субъектах Российской Федерации предписаниям;

проблемы в подготовке специалистов по обеспечению безопасности объектов, связанные с нехваткой у них системных знаний по организации антитеррористической защищенности;

недостаточная модернизация инженерно-технических средств охраны объектов;

системные упущения на уровне субъектов Российской Федерации в решении вопросов организации антитеррористической защищенности и физической защиты объектов;

упущения в работе контрольно-надзорных органов, в частности Росгвардии и др.;

недостаточность целевого финансирования мероприятий по обеспечению антитеррористической защищенности объектов и другие нарушения.

В 2021 г. возросли показатели выявленных нарушений в сфере противодействия экстремизму на 17,6% до 64 028 (в 2019 г. – 51 458; в 2020 г. – 54 436). Количество выявленных нарушений в сфере межнациональных отношений осталось на уровне двух предыдущих лет и составило 5 618, что лишь на 1,2% ниже прошлогоднего показателя (в 2019 г. – 5 607, +33,9%; в 2020 г. – 5 688; +1,4%). Значительное количество нарушений выявляется прокурорами в деятельности органов публичной власти.

Необходимо отметить, что участие в профилактике терроризма органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления предусмотрено ст. 5.1, 5.2 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». Правовое обеспечение профилактики экстремистской деятельности и терроризма на уровне муниципальных образований также основано на положениях: ст. 14, 15, 16 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Являясь субъектами профилактики терроризма и экстремистской деятельности, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не всегда обеспечивают эффективность реализации своих полномочий. Ключевая роль в сфере профилактики принадлежит соответствующим региональным и муниципальным программам профилактики терроризма и экстремистской деятельности. Как показывает практика прокурорского надзора, наиболее существенные недостатки выявляются именно при реализации данных программ (часто невозможно однозначно признать объективно необходимыми и потенциально выполнимыми поставленные ими задачи и запланированные мероприятия, не всегда достаточно их финансирование и т.д.).

Среди мер профилактики выделяются полномочия прокурора по приостановлению деятельности, ликвидации (запрете деятельности) организаций по основаниям, предусмотренным ст. 24 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и ст. 9 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

Единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими по состоянию на 05.07.2022 включает 43 организации[[231]](#footnote-231). Основная часть иностранных и международных организаций, признанных террористическими, имели признаки религиозного радикализма.

Так, например, в июле 2021 г. Красноглинским районным судом г. Самары по административному иску прокурора Самарской области была признана террористической религиозная группа «Джамаат «Красный Пахарь». Причем организаторами группы предпринималась попытка легализации деятельности под иным наименованием «Местная религиозная группа мусульман г. Самары», которое в дальнейшем не использовалось. При проведении мероприятий группы пропагандировалась и оправдывалась деятельность международных террористических организаций, распространялись экстремистские материалы. Участники группы осуждались за совершение террористические преступления, в том числе за незаконный оборот взрывчатых веществ.

2 августа 2022 г. Верховный Суд Российской Федерации удовлетворил административное исковое заявление Генерального прокурора Российской Федерации о признании террористическим и запрете деятельности на территории России украинского военизированного националистического объединения «Азов». В судебном заседании подтвердились представленные прокуратурой доказательства совершения членами объединения «Азов» преступлений экстремистской и террористической направленности, в том числе факты участия обученных «Азовом» наемников в военных действиях, обеспечении их оружием и боеприпасами. Установлены также факты применения батальоном «Азов» запрещенных средств и методов ведения войны[[232]](#footnote-232).

Превентивное значение прокурорской деятельности на этом направлении трудно переоценить, поскольку после вступления в силу судебного решения о запрете деятельности террористической организации на территории Российской Федерации и включения ее в Единый федеральный список организаций, в том числе иностранных и международных организаций, признанных в соответствии с законодательством Российской Федерации террористическими, любые действия по возобновлению ее существования в любой форме, будь то организация деятельности террористической организации, либо участие в деятельности такой организации, подлежат уголовной ответственности по ст. 2055 УК РФ. Перечень общественных объединений и религиозных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О  противодействии экстремистской деятельности» включает 99 организации[[233]](#footnote-233). Эффективность прокурорского надзора становится еще более очевидной, если учесть, что одновременно с ликвидацией в 2017 г. религиозной организации «Управленческий центр Свидетелей Иеговы в России» было ликвидировано 395 ее структурных местных подразделений.

В перечень задач по обеспечению государственной и общественной безопасности, предусмотренных Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, включена необходимость разработки и осуществления комплекса мер по повышению эффективности предупреждения межконфессиональных конфликтов, распространения религиозного радикализма, деструктивных религиозных течений и формирования этнических и религиозных анклавов, социальной и этнокультурной изолированности отдельных групп граждан[[234]](#footnote-234).

В полной мере на выполнение данных задач нацелены прокуроры, на постоянной основе осуществляющие мониторинг ситуации в сфере исполнения законов о свободе совести, религиозных объединениях и противодействии религиозному экстремизму.

Действия в отношении религиозных объединений, направленные на недопущение расширения влияния радикальных религиозных концепций, которые предпринимаются работниками прокуратуры, носят превентивный характер (применение таких правовых средств прокурорского реагирования, как представление, предупреждение либо предостережение).

Особое внимание прокурорами уделяется надзору за исполнением территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации законодательства об общественных и религиозных объединениях. В том числе уровень федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью некоммерческих организаций на предмет соблюдения запретов, установленных Федеральным законом от 26.09.1997 № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях». Так, органами Минюста анализируются сведения, содержащиеся на официальных сайтах религиозных организаций в целях выявления информации о лицах и организациях, причастных к экстремистской и террористической деятельности, о массовых противоправных акциях на стадии их подготовки, фактах распространения экстремистских материалов.

Важное место в процессе надзора за исполнением законодательства в сфере межконфессиональных отношений занимают непосредственные проверки религиозных организаций, в том числе, учредителей, источников финансирования, соответствия деятельности положениям, закрепленным в учредительных документах.

Кроме того, прокурорами проверяются религиозные организации на предмет использования объектов культа в соответствии с земельным и градостроительным законодательством. Вскрываются случаи эксплуатации объектов в отсутствие правоустанавливающих документов. По всем фактам принимаются меры прокурорского реагирования.

Прокурорами осуществляется профилактика религиозного экстремизма в молодежной среде. Субъектами системы профилактики выступают органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы внутренних дел, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, образовательные организации.

В профилактике религиозного экстремизма значительна роль образовательных организаций, в первую очередь школ, колледжей, высших учебных заведений, в связи с чем надзор за исполнением названными организациями законодательства в рассматриваемой сфере прокурорами осуществляется на постоянной основе.

Так, в 2021 г. с целью недопущения экстремистских проявлений среди несовершеннолетних прокурорами выявлялись факты отсутствия в актах государственных образовательных учреждений положений, устанавливающих требования к внешнему виду обучающихся, запретов на ношение религиозной одежды.

С учетом положений новой Стратегии национальной безопасности в Российской Федерации, характеризующих информационные угрозы в качестве комплекса взаимосвязанных деструктивных процессов, включающих распространение не только материалов экстремистского содержания, но также недостоверной и любой иной противоправной информации, еще более возросло значение прокурора как субъекта обеспечения информационной безопасности.

Важной составляющей профилактической работы прокуроров являются рабочие встречи с представителями духовенств и руководителями культурных центров в целях проведения профилактических мероприятий, направленных на недопущение их использования в межнациональных и религиозных конфликтах.

Информационно-коммуникационные технологии все более активно применяются при осуществлении террористической деятельности. Почти четверть террористических преступлений совершаются с использованием сети Интернет[[235]](#footnote-235). Цифровые технологии и медиа-средства активно задействуются для вовлечения в террористическую деятельность, в том числе путем совершения публичных призывов к ее осуществлению. Свыше половины экстремистских преступлений также совершаются с использованием Интернета, в т.ч. социальных сетей и мессенджеров («Telegram», «ВКонтакте» и др.).

Одним из основных инструментов противодействия распространению экстремистской идеологии до сих пор выступает порядок признания информационных материалов экстремистскими, предусмотренный Федеральным законом от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

Содержание понятия экстремистских материалов на сегодняшний день расширено законодателем. В частности в ст. 6 Федерального закона «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов» и ст. 1 Закона № 114-ФЗ внесены изменения в части установления запрета на публичное демонстрирование выступлений, изображений руководителей групп, организаций или движений, признанных преступными в соответствии с приговором Нюрнбергского трибунала, а также руководителей организаций, сотрудничавших с указанными группами, организациями или движениями[[236]](#footnote-236).

В 2021 г. прокурорами направлено 88 исков (заявлений) в суд о признании материалов экстремистскими (2020 г. – 92).

Так, например, прокуратурой города Санкт-Петербурга направлено административное исковое заявление о признании экстремистским текста книги «Библия Сатаны», изданной тиражом 166 экз., которое удовлетворено. 31.03.2021 признано экстремистским и запрещенным к распространению на территории Российской Федерации приложение «JW Library», авторские права на которое принадлежат «Обществу Сторожевой Башни, Библий и трактатов Пенсильвании», провайдером которого является «Общество Сторожевой Башни, Библий и трактатов Нью-Йорка».

Кроме того, прокурорами направлялись иски о признании информации запрещенной к распространению на территории Российской Федерации по фактам размещения в сети Интернет информационных материалов, демонстрирующих сцены осквернения предметов религиозного культа.

Предупредительный потенциал прокурорской деятельности в сфере противодействия терроризму в полной мере отражается в реализации полномочий по обращению в суд с административным исковым заявлением о признании информации, размещенной в ИТС, информацией, распространение которой в Российской Федерации запрещено.

Исходя из положений ст. 151 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» по решению суда доменные имена, указатели страниц сайтов в сети «Интернет», сетевые адреса, позволяющие идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие запрещенную информацию, включаются в единую автоматизированную информационную систему «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено»[[237]](#footnote-237).

Основаниями для обращения прокурора в суд с исковым заявлением становятся факты размещения в информационно-коммуникационных сетях информации о способах изготовления взрывчатых веществ или взрывных устройств, огнестрельного оружия, выступают: факты размещения объявлений о продаже огнестрельного оружия без получения соответствующих разрешений, которое может быть использовано для совершения преступлений, в том числе террористических актов; факты размещения информации, содержащей рекламу услуг по легализации денежных средств без наличия соответствующей лицензии, что может способствовать финансированию террористической деятельности и др.

Активно применяются полномочия, направленные на пресечение доступа к запрещенной информации как в судебном, так и внесудебном порядке. Сфера применения последних расширилась. На этом фоне значение прокурора как субъекта обеспечения информационной безопасности возросло. Полномочия прокуроров по ограничению доступа к распространяемой с нарушением закона информации, нацеленные непосредственно на профилактику терроризма и экстремистской деятельности, приобрели комплексный, сложносоставной характер.

Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители во внесудебном порядке направляют в Роскомнадзор требования о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам.

Надо заметить, что перечень распространяемой с нарушением закона информации, определенный ст. 153 Закона об информации неоднократно дополнялся с 2013 г. Ранее данные полномочия были направлены, прежде всего, на пресечение различных форм экстремистской деятельности. Тем более, что катализатором наделения ими прокуроров являлась необходимость оперативного реагирования на призывы к массовым беспорядкам.

В настоящее время с учетом дополнений к распространяемой с нарушением закона информации, которая может быть ограничена по требованию прокуратуры, относятся:

информация, содержащая призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка;

ложные сообщения об актах терроризма;

недостоверная общественно значимая информации, распространяемая под видом достоверных сообщений, которая создает угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, угрозу массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, кредитных организаций, объектов энергетики, промышленности или связи;

информация, содержащая обоснование и (или) оправдание осуществления экстремистской деятельности, включая террористическую деятельность,

предложения о приобретении поддельного документа, предоставляющего права или освобождающего от обязанностей;

информационные материалы иностранной или международной неправительственной организации, деятельность которой признана нежелательной на территории Российской Федерации[[238]](#footnote-238), или организации, признанной экстремистской или террористической;

сведения, позволяющие получить доступ к указанным информации или материалам,

информация, указанная в статье 6.2 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;

распространяемая под видом достоверных сообщений недостоверная информация, содержащая данные об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности, а равно содержащая данные об исполнении государственными органами Российской Федерации своих полномочий за пределами территории Российской Федерации в указанных целях;

информация, направленная на дискредитацию использования Вооруженных Сил Российской Федерации в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности, в том числе призывов к воспрепятствованию использования Вооруженных Сил Российской Федерации в указанных целях, а равно направленная на дискредитацию исполнения государственными органами Российской Федерации своих полномочий за пределами территории Российской Федерации в указанных целях;

информация, содержащая призывы к введению в отношении Российской Федерации, ее граждан либо российских юридических лиц политических, экономических и (или) иных санкций.

В 2021 г. в ходе мониторинга сети «Интернет» выявлялась недостоверная общественно значимая информация, направленная на воспрепятствование проведению выборов в Российской Федерации. О недопустимости нарушения законодательства о выборах были предостережены руководители российских и иностранных интернет-компаний (Гугл, Твиттер, Фейсбук, ТикТок, ВКонтакте и Одноклассники). Осуществлялась работа по противодействию использованию сети «Интернет» для распространения радикальной идеологии, осуществления дезинформации.

В отличие от ситуации в 2020 году, когда основную массу заблокированных по требованиям прокуратуры ресурсов составляли «фейковые» новости, касающиеся распространения коронавирусной инфекции, в прошлом году в связи с относительной стабилизацией обстановки в стране эта тема тиражировалась меньше.

Так, если в 2020 году было подготовлено более 200 требований в Роскомнадзор об ограничении доступа к «фейковым» новостям, то в 2021 году их направлено 94. В этой связи снизилось и общее число направленных в Роскомнадзор требований с 320 до 250.

В 115 требованиях ставился вопрос об ограничении доступа к информации с призывами к экстремистской и террористической деятельности, в 25 – с призывами к участию в незаконных публичных мероприятиях и массовых беспорядках, в 16 – в отношении интернет-ресурсов иностранных и международных организаций, признанных нежелательными. Роскомнадзором заблокировано 9,4 тыс. (11,9 тыс.) интернет-ресурсов, c 54 тыс. (58,4 тыс.) сайтов противоправная информация удалена.

В 2021 г. Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Роскомнадзором, МВД России и ФСБ России принимались меры, направленные на усиление защиты информационного пространства от пропаганды идеологии терроризма, в результате которых заблокировано свыше 6,5 тыс. и удалено более 49,5 тыс. информационных материалов террористического характера в сети «Интернет».

После начала специальной военной операции в 2022 г. прокуратурой было усилено противодействие распространению в интернете призывов к экстремизму и терроризму, массовым беспорядкам и фейковых новостей. Заявлено и удовлетворено более 340 требований прокуроров о блокировании недостоверной общественно значимой информации о специальной военной операции, удалено или заблокировано порядка 138 тыс. интернет-ресурсов[[239]](#footnote-239).

## § 6. Прокурорская деятельность по профилактике использования информационно-коммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», для совершения противоправных действий

Расширение сфер применения цифровых коммуникационных технических решений в сфере государственного управления и экономики неизменно ведет к возрастанию рисков стремительной информатизации. Жертвами мошенников, совершающих компьютерные преступления и преступления в сфере информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ), нередко становятся пользователи социальных сетей и различных электронных ресурсов, в которых задействованы электронные финансовые средства. Используя низкую компьютерную грамотность и доверчивость людей, преступники применяют новые способы совершения подобных преступлений. Эти обстоятельства вместе со способами совершения рассматриваемых преступлений, их распространенность и постоянное количественное увеличение затрудняют их выявление, пресечение и предупреждение.

Согласно данным прокуратур субъектов Российской Федерации и компаний, специализирующихся на информационной безопасности большинство хищений с использованием ИКТ, совершаются посредством так называемой социальной инженерии, например, при помощи отправки сообщений потенциальным жертвам или звонков с номеров sim-карт, приобретенных без регистрации или оформленных на третье лицо. Выведение похищенных денег осуществляется через подставные банковские карты, счета в интернет-магазинах, лицевые счета мобильного телефона[[240]](#footnote-240)

Большинство «цифровых» хищений совершается посредством использования телекоммуникационных сетей (сотовая телефонная связь, онлайн соединения с помощью Интернет). Действия преступников нацелена на слабости человеческого характера. Например, держателю или собственнику банковской карты под видом сотрудника службы поддержки или безопасности банка звонит человек, сообщая о необходимости решения технических проблем (как правило, блокировке), пытается узнать пароль. Последнее время распространена схему звонка от «следователя» или «оперативного сотрудника», пресекающего или расследующего факт хищения денежных средств с банковского счета, привязанного к банковской карте.

Не менее часто используемая схема связана с «попавшим в беду близким родственником», когда преступники, информируя потенциального потерпевшего о какой-либо сложной, внезапно возникшей ситуации (ДТП с участием сына, задержание сотрудниками правоохранительных органов и пр.) требуют незамедлительно перевести крупную сумму денежных средств для якобы неофициального разрешения возникшей ситуации.

С учетом развития за последние годы электронных площадок купли-продажи новых и поддержанных вещей (Авито, Юла и пр.) достаточно часто выявляются хищения в виде заведомо ложных предложений об услугах и продаже услуг и товаров.

Преступники изучают странички потерпевших в социальных сетях, после чего создают «фейковые» аккаунты, имитирующие аккаунты их друзей, от имени которых начинают общение с потерпевшими, которые, не замечая подмены сообщают необходимую злоумышленникам информацию. После они рассылают в личных сообщениях информацию их друзьям с просьбами одолжить деньги, как правило, в силу внезапно возникшей проблемной ситуации (авария, смерть близкого, тяжелая болезнь и пр.). Нередко такие действия не требуют специальных познаний и специального программного обеспечения, поскольку пароли доступа продаются на специализированных сайтах, впрочем, как и программы для взлома.

В случае похищения мобильного телефона с установленным на нем программы оперирования денежными средствами на банковских картах (например, Сбербанк Онлайн), если потерпевший не осуществит вовремя блокировку операций по ним, происходит списание или перечисление на другие счета или цепочку счетов.

Методом социальной инженерии совершаются также так называемое «двойное списание», при котором потерпевшему при покупке с помощью безналичного расчета сообщается о невозможности проведения операции и предлагается снова оплатить товар или услугу. Преступник дублирует уже совершенную операцию, тем самым списывая денежные средства дважды без ведома потерпевшего.

С помощью так называемого «фишинга» преступник посылает потерпевшему форму, внешне крайне схожую с официальными формами банков, в полях которой необходимо внести номер карты, ccv-код и код подтверждения по sms-сообщению, после чего получает доступ к банковскому счету или запрашиваемой сумме.

Посредством распространения троянских коней под видом технической информации, как правило поддержки, например, обновления программ и приложений, объявление о распродаже с максимально высокими скидками, сообщение о выигрыше, преступники закачивают на компьютер потерпевшего вредоносную программу, после чего злоумышленник получает возможность удаленно управлять банковским счетом, который привязан к номеру сотового телефона или аккаунту.

Хищения также совершаются под предлогом компенсации за ранее приобретенные лекарственные препараты или биологически-активные добавки, когда преступник, представляющийся сотрудником правоохранительных органов, предлагает потерпевшему получить некое возмещение от государства в связи с задержанием группы преступников или поставки товара при условии оплаты фискального сбора (государственная пошлина, налоговый сбор).

К «нестандартным» (в плане повсеместности распространения) способам совершения преступлений относятся следующие:

злоумышленники по телефону представляются сотрудниками служб безопасности различных банков и сообщают потерпевшим о необходимости установления на смартфон, компьютер или планшет различных программ («Anydesk», «Quicksupport», «Teamviever» и др.), выдавая их, в том числе, за антивирусные, позволяющие мошенникам дистанционно управлять смартфоном, ноутбуком или планшетом, при этом осуществлять онлайн переводы от имени потерпевших через их личный кабинет;

хищение с банковских карт граждан, когда преступники, используя возможности IP-телефонии, осуществляют подмену реальных номеров, с которых происходят звонки потерпевшим на абонентские номера, схожие или идентичные официальным номерам банков, указанным на оборотной стороне карт, а также с номера «102», принадлежащего дежурной части полиции, и подтверждают, что с ними разговаривали представители данных организаций, что оказывает психологическое давление на потерпевших, и они совершают действия по указанию мошенников.

Необходимо отметить, что криминальные методы «удаленного» хищения денежных средств постоянно эволюционируют, при этом преступниками активно используются современные IT-технологии, которые зачастую просты в использовании и доступны неограниченному числу пользователей глобальной сети. Очень часто потерпевшие в силу незначительности причиненного вреда не заявляют о правонарушении в правоохранительные органы. Преступники отлично осведомлены об этом и успешно пользуются, вместе с тем посредством незначительного хищения у десятков и сотен потерпевших причиняется в сумме значительный ущерб.

Изучение практики расследования уголовных дел рассматриваемой категории показывает, что органами предварительного расследования ввиду латентности данной категории преступлений зачастую не достигаются цели и задачи уголовного судопроизводства, виновные лица не устанавливаются и не изобличаются, тем самым нарушаются конституционные права и процессуальные гарантии потерпевших на своевременный доступ к правосудию.

Очевидно, что борьба с компьютерными преступлениями представляет собой сложную, системную деятельность государственных органов и общественных объединений, направленную на обеспечение соблюдения требований закона, недопущения причинения вреда охраняемым законом правам, общественным и частным интересам и выражающуюся в следующих методах и формах: наказание преступника; выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступления; предупреждение преступлений; выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений; минимизация последствий преступной деятельности (возмещение ущерба, восстановление в правах и др.). В этих целях установление наиболее часто применяемых преступниками способов совершения преступления с использованием метода социальной инженерии, установление и описание детерминантов рассматриваемых видов преступлений, оценка эффективности их предупреждения как элемента системы недопущения вторичной виктимизации является определяющим для эффективного противодействия.

Представляется необходимым отдельно рассмотреть практику установления причин и условий, способствующих совершению преступлений в сфере ИКТ.

Очевидно, что способ совершения дистанционных мошенничеств заключается в психологическом, моральном воздействии на потенциальную жертву. Противодействие посредством предупреждения таким преступлениям может быть эффективным только при наличии активной пропагандистской работы ввиду массово развивающихся электронных и платежных систем. В этой связи особую роль играет профилактика, направленная на дополнительное информирование и проведение разъяснительной работы с населением, в первую очередь силами сотрудников службы участковых уполномоченных полиции, а также посредством активного взаимодействия с сотрудниками администраций муниципальных образований, организаций торговли, учреждений образования и здравоохранения, о появлении новых видов совершения хищения имущества и денежных средств у законопослушных граждан.

В целом среди причин и условий, способствующих совершению анализируемых преступлений, стоит отметить низкий уровень правовой грамотности среди граждан, которые своим виктимным поведением приводят к совершению в отношении них преступлений указанной категории. Также одним из значимых факторов, способствующих совершению рассматриваемого вида преступлений, является низкая информированность населения при использовании электронных средств-платежей. Зачастую граждане (потерпевшие) не понимают необходимости сокрытия конфиденциальной информации и сами в конкретных ситуациях, будучи введенными в заблуждение под различными предлогами, называют и сообщают достоверные исходные данные и сведения по своим счетам и суммам вкладов, позволяющей злоумышленникам беспрепятственно осуществлять незаконные и мошеннические операции с их счетами и вкладами в банковских учреждениях, при этом разъяснительная работа среди населения органами правоохраны практически на данном направлении не ведется.

С учетом требований Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) (ст. 71, ч. 2 ст. 158) следователями практически повсеместно принимались меры по установлению причин и условий, способствующих совершению преступлений, случаев их отклонения представлений практически не имелось.

Например, по уголовному делу, возбужденному по признакам состава преступления, предусмотренного п. «г» ч. 3 ст. 158 УК РФ по факту хищения денежных средств через мобильный телефон органом предварительного следствия в адрес ПАО «Сбербанк» внесено представление. Представление органа следствия надлежащим образом рассмотрено, приняты меры по устранению причин и условий, способствовавших совершению преступления[[241]](#footnote-241).

Такие примеры не единичны. По оконченным производством уголовным делам следователями направлены представления о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления, в том числе в исправительные учреждения, где находились обвиняемые на момент совершения преступлений. В целях усиления контроля за организацией профилактической деятельности следователей органов внутренних дел по уголовным делам, находящимся в производстве, обеспечении применения ст. 17.7 КоАП РФ, в случаях невыполнения требований следователя по исполнению представления, вынесенного в порядке ч. 2 ст. 158 УПК РФ, ГСУ ГУ МВД России по Пермскому краю издано распоряжение № 5/2503 от 14.03.2019 и разработаны методические рекомендации.

Анализ содержания представлений говорит о том, что основной их массив касается требований усиления службами органов внутренних дел по месту совершения преступления профилактической работы среди соответствующих категорий населения, усиления мониторинга информационно-телекоммуникационных сетей.

Например, по уголовным делам предварительное следствие по которым приостановлено, в адрес начальников территориальных подразделений внутренних дел направляются также информационные письма о необходимости усиления профилактической работы с населением[[242]](#footnote-242).

Также представления направлялись в администрацию социальных сетей. В ряде случаев обстоятельства, выявленные в ходе следствия по уголовным делам и изложенные в представлениях, приняты к сведению и используются в работе органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность[[243]](#footnote-243).

Использовались меры профилактического воздействия, в том числе доведения до общественности информации о формах и методах дистанционных мошенничеств, необходимого алгоритма действий потенциальных потерпевших с привлечением сотрудников службы участковых уполномоченных полиции, о появлении новых видов совершения хищения имущества и денежных средств у законопослушных граждан, о мерах к обеспечению сохранности имущества.

Например, в целях профилактики мошенничеств общеуголовной направленности с использованием мобильных средств связи и сети Интернет, МВД по Республике Башкортостан разработана памятка для распространения среди населения.

Положительно можно оценить системно построенную организационную схему предупреждения совершения данных преступлений на местах.

Так, прокуроры городов и районов ориентированы на активизацию профилактической работы в рамках правового просвещения по доведению до граждан информации на тему: «Как не стать жертвой телефонных мошенников», используя возможности средств массовой информации, выступления перед учащимися учебных заведений, трудовыми коллективами организаций, установку информационных баннеров, стендов и щитов и т.п.

Кроме того, учитывая, что значительная доля указанных преступлений совершается с использованием расчетных (пластиковых) карт, прокуратурой области в декабре 2019 года в региональное Отделение Центрального Банка России направлены предложения о проведении работниками кредитных организаций Брянской области профилактической работы среди своих клиентов о недопустимости сообщения персональных данных банковских карт посторонним лицам.

УМВД России по Брянской области разработан алгоритм проведения мероприятий, направленных на профилактику дистанционных мошенничеств на территории области, внедрена в работу автоматизированная информационно-поисковая система «Мошенник», на постоянной основе распространяются памятки среди населения со сведениями о наиболее распространенных схемах телефонных мошенничеств и компьютерных преступлений, соответствующая информация также регулярно доводится до сведения жителей региона во взаимодействии с региональными СМИ.

Проблемные вопросы, возникающие при проведении проверок сообщений о преступлениях и расследовании уголовных дел в указанной сфере, обсуждаются на оперативных совещаниях при заместителе прокурора области с приглашением надзирающих прокуроров и сотрудников правоохранительных органов. По результатам обсуждений принимаются конкретные решения, исполнение которых контролируется[[244]](#footnote-244).

Ответы о результатах рассмотрения поступают практически по всем направленным представлениям. Как правило, в ответах содержится информация о заслушивании на служебных (оперативных) совещаниях должностных лиц, допустивших нарушения закона, в ходе которых им, как правило, строго указывается на ненадлежащее исполнение служебных обязанностей, также проводятся дополнительные занятия с личным составом с целью недопущения подобных нарушений впредь.

Так, в связи с выявленными в ходе досудебного производства по уголовному делу, возбужденному по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 137 УК РФ, обстоятельствами, способствовавшими совершению преступления, выразившимися в том, что в пользовании М. имелась база данных Сбербанка России клиентов по г. Нижний Новгород, содержащая их личные данные, следователем 02.09.2019 в департамент безопасности ПАО «Сбербанк» внесено представление о принятии мер по устранению указанных обстоятельств, способствовавших совершению преступления, которое рассмотрено и удовлетворено. Согласно ответу на представление ПАО «Сбербанк» к сотруднику банка, скопировавшему охраняемую законом компьютерную информацию, применены меры дисциплинарного воздействия, материалы по данному факту направлены в компетентные правоохранительные органы, клиентам банка, чьи личные данные попали в публичный доступ, предложено сменить банковские карты, номера банковских счетов, иные персональные данные[[245]](#footnote-245).

Анализ принятых органами предварительного расследования мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступлений, свидетельствует, что соответствующие представления вносятся своевременно, однако качество принятых органами предварительного расследования мер остается на неудовлетворительном уровне и зачастую носит формальный характер: не отражают суть выявленных нарушений, причин и условий, способствовавших совершению преступлений; описательная (мотивационная) часть представления излагается общими фразами, в этой связи ответы на них не содержат сведений о принятии каких-либо конкретных мер, направленных на устранение причин и условий, способствующих совершению преступления. Как следствие, принимаемые меры в своем большинстве не оказывают должного влияния на количество совершенных преступлений анализируемой категории. Изучение практики внесения и рассмотрения таких представлений свидетельствует о формальном подходе в отдельных случаях ответственных должностных лиц органов расследования к выполнению требований данной нормы закона и как следствие – они не оказывают какого-либо профилактического воздействия на уровень и состояние преступности. Примеров реального влияния внесенных представлений на состояние законности в рассматриваемой сфере не имеется.

«Среднестатистический» подход практиков к реализации рассматриваемых полномочий можно наглядно продемонстрировать на нижеприведенном примере.

Так, по окончании расследования уголовного дела о преступлении, предусмотренном п. «г» ч. 3 ст. 158 УК РФ, по факту хищения денежных средств с банковского счета, инкриминируемого Ш., следователем в адрес начальника УМВД внесено представление, в котором сделан вывод о том, что одним из условий, способствовавших совершению Ш. преступления явилось отсутствие надлежащей профилактической работы на административных участках г. Нарьян-Мара, с рекомендацией проведения в отношении последнего профилактической беседы.

Данный вывод в представлении не обоснован и не мотивирован. Данные о личности обвиняемого не приведены, ссылка на ведомственные нормативно-правовые акты, возлагающие на сотрудников полиции обязанность осуществлять индивидуальную профилактическую работу в отношении указанной категории граждан, отсутствует. Не указано, в чем именно заключалась вина сотрудников полиции, и какова причинно-следственная связь между ненадлежащим исполнением ими своих должностных обязанностей и совершением Ш. инкриминируемого ему преступления.

По данному факту начальнику СО УМВД направлено информационное письмо, нарушения обсуждены на оперативном совещании с участием следователей[[246]](#footnote-246).

Важно отметить, что следователями и дознавателями не всегда используются полномочия, предоставленные ч. 2 ст. 158 УПК РФ по внесению представления о принятии мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению преступления. Зачастую это обусловлено спецификой совершения таких преступлений, а также действиями самого потерпевшего, способствовавшими совершению преступления (например, при совместном распитии спиртного потерпевшие сам передают банковскую карту малознакомому лицу и сообщают ее PIN-код). Вместе с тем обоснованно полагаем, что этот подход необоснованный, поскольку именно на таких примерах следует показывать важность предупредительной процессуальной деятельности в целях недопущения как совершения новых преступлений, так и предупреждения вторичной виктимизации.

Проведенный ранее в Университете прокуратуры Российской Федерации опрос прокуроров[[247]](#footnote-247) выявил крайне тревожный факт, что надзирающие прокуроры не видят направлений модернизации данной процессуальной процедуры. На вопрос «Какие мероприятия, на Ваш взгляд, могли бы способствовать устранению причин и условий, способствующих совершению данного вида преступлений?» не поступило ни одного ответа. При этом на вопрос «Какие факторы (социальные, экономические), по Вашему мнению, влияют на преступность в сфере компьютерной информации?» больше всего респондентов ответили: компьютеризация российского общества (38,7%), низкая компьютерная грамотность населения (63%), низкий уровень жизни (8,8%), переход на безналичные расчеты (39,6%). На вопрос «Укажите, какие недостатки существуют в деятельности правоохранительных органов?» наибольшее число ответивших (67,9%) указало на несовершенство технологий выявления и борьбы с этими преступлениями.

Основным факторов, способствующих совершению рассматриваемого вида преступлений, является низкая информированность населения при использовании электронных средств-платежей уровня и степени необходимой информационной безопасности и цифровой гигиены. Среди причин и условий, способствующих совершению анализируемых преступлений, стоит отметить низкий уровень правовой грамотности среди граждан, которые своим виктимным поведением приводят к совершению в отношении них преступлений указанной категории. Зачастую потерпевшие не понимают необходимости сокрытия конфиденциальной информации и сами в конкретных ситуациях, будучи введенными в заблуждение под различными предлогами, называют и сообщают достоверные исходные данные и сведения по своим счетам и суммам вкладов, позволяющие злоумышленникам беспрепятственно осуществлять незаконные и мошеннические операции с их счетами и вкладами в банковских учреждениях, при этом разъяснительная и иная профилактическая работа среди населения органами правоохраны практически на данном направлении не ведется. В этой связи особую профилактическую роль играет дополнительное информирование и проведение разъяснительной работы с населением. Однако принимаемыми мерами положительного результата достичь не всегда удается, способы совершения рассматриваемых преступлений и процесс виктимизации принципиально не меняются.

**Проведенное исследование позволяет сделать следующие обобщенные выводы.**

Социальная инженерия в сфере цифровой информационной безопасности в настоящее время является одним из основных способов совершения преступлений в сфере ИКТ. Представляется, что в рамках уголовного судопроизводства органы предварительного расследования, прокуроры и суды должны более эффективно использовать механизмы предупреждения преступлений, направленных на недопущение повторной и новой виктимизации.

Одним из основных факторов, способствующих совершению рассматриваемого вида преступлений, является низкая информированность населения при использовании электронных средств-платежей уровня и степени необходимой информационной безопасности и цифровой гигиены, а также низкий уровень правовой грамотности среди граждан, которые своим виктимным поведением приводят к совершению в отношении них преступлений указанной категории.

Зачастую потерпевшие не понимают необходимости сокрытия конфиденциальной информации и сами в конкретных ситуациях, будучи введенными в заблуждение под различными предлогами, называют и сообщают достоверные исходные данные и сведения по своим счетам и суммам вкладов, позволяющие злоумышленникам беспрепятственно осуществлять незаконные и мошеннические операции с их счетами и вкладами в банковских учреждениях.

Эффективное выявление, пресечение и предупреждение преступлений в сфере ИКТ, совершаемых с использованием социальной инженерии, возможно в условиях совершенствования тактики и методики проведения оперативно-розыскных мероприятий, качественного взаимодействия государственных органов и юридических лиц по недопущению фактов виктимного поведения пострадавших.

Изучение практики внесения и рассмотрения представлений об устранении причин и условий, способствующих совершению преступления, направленных на предупреждение повторной и новой виктимизации, свидетельствует о формальном подходе в отдельных случаях ответственных должностных лиц органов предварительного расследования к выполнению требований данной нормы закона и, как следствие, не оказывают какого-либо существенного профилактического воздействия на состояние преступности.

## § 7. Прокурорская деятельность по профилактике правонарушений в уголовно-процессуальной сфере

1. Многочисленные исследования и анализ правоприменительной практики органов прокуратуры и предварительного расследования позволяют утверждать, что прокурорский надзор в его институциональном значении традиционно занимает ведущее место в системе правовых гарантий лиц, вовлеченных в уголовное судопроизводство. Такое положение обусловлено полифункциональным назначением, содержанием и характером полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве, а неформальная оценка эффективности деятельности надзирающих прокуроров рассматривается через призму реального восстановления нарушенных прав заинтересованных лиц посредством устранения последствий нарушения требований закона и предупреждения новых фактов.

Комплексный анализ результатов работы органов прокуратуры за 2017–2021 годы свидетельствует о том, что существенных изменений в динамике, причинах и специфике нарушений требований закона прокурорами не отмечено. Правонарушения, допускаемые должностными лицами органов дознания и предварительного следствия, носят перманентно распространенный и повторяющийся характер, а состояние законности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства позволяет констатировать о многочисленных нарушениях формальных требований федерального законодательства. Наиболее негативным и, к сожалению, самым распространенным, является нарушения разумного срока уголовного судопроизводства. Данные нарушения отмечаются практически всеми прокурорами. В большинстве случаев сроки процессуальной проверки и предварительного расследования неоправданно затянуты, чему способствует отсутствие своевременности, планомерности и наступательности при проведении следственных и процессуальных действий (например, своевременное и необходимое назначение экспертиз и принятие решений о международной правовой помощи); ненадлежащее взаимодействие с оперативно-розыскными подразделениями и др. Волоките во многом способствует отсутствие должного ведомственного контроля со стороны руководителей правоохранительных органов (методической, криминалистической и организационной поддержки), которые в ряде случаев практически самоустраняются от процесса расследования. Нередко процессуальные решения и незаконные действия, ведущие к нарушению закона, длительное время остаются без их должной оценки.

В этих условиях предупреждение, пресечение и устранение прокурорами нарушений требований закона является своеобразным «краеугольным камнем» законности процессуальной деятельности профессиональных участников уголовного судопроизводства. В приказах Генерального прокурора Российской Федерации обращается внимание на необходимость применения данных мер, например, пресекать немотивированную пересылку заявлений и сообщений о преступлениях и материалов проверок из одного органа предварительного расследования в другой, незаконное процессуальное решение или производство следственных или иных процессуальных действий[[248]](#footnote-248). Цель данных мер – неуклонное и постоянное обеспечение соблюдения формальных требований закона с целью реализации назначения уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ). Однако для целей настоящего исследования особую важность приобретает механизм пресекательных и восстановительных действий, который в УПК РФ не содержится, за исключением комплексного порядка компенсации за нарушения разумного срока уголовного судопроизводства.

Организационно-распорядительные акты в ряде случаев указывают на предупреждение как одно из направлений надзорной деятельности. Например, в целях предупреждения вынесения незаконных постановлений по результатам дополнительных проверок прокурорам необходимо брать на контроль их проведение и принятие процессуального решения. При установлении неоднократных фактов игнорирования законных требований прокурора, включая случаи длительного невозобновления проверки, принимать меры по привлечению виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности, добиваться вынесения законного и обоснованного процессуального решения по сообщению о преступлении[[249]](#footnote-249). Очевидно, это не единственный способ предупреждения правонарушений.

В абсолютном большинстве фактов выявленных нарушений применяются меры прокурорского реагирования, например, требования к органам предварительного расследования устранить нарушения федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, производстве дознания или предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). В самих текстах данной меры ставится вопрос о недопущении данных нарушений впредь.

Как и в предыдущие годы, принятые меры дисциплинарного характера в отношении виновных следователей и дознавателей нередко ограничиваются ранее наложенным взысканием. Сама дисциплинарная санкция не всегда мотивирует должностных лиц от совершения повторных правонарушений, а значительная следственная нагрузка приводит к тому, что по многим материалам проверок сообщений о преступлении и уголовных дел следственные и иные процессуальные действия не проводятся в течение длительного времени. Также немаловажной причиной выявляемых нарушений являются низкая квалификация должностных лиц органов предварительного расследования, что отмечают многие прокуроры.

Следует отметить, что с момента кардинального реформирования следствия органов прокуратуры в 2007 г[[250]](#footnote-250). прокурорами активно нарабатывается практика реализации их процессуальных полномочий. Реализуя заложенную законодателем действующую модель надзора, прокуроры посредством дополнительных подходов правоприменительного и организационного характера добивались неукоснительного соблюдения процессуальных прав участников процесса. Например, применяя меры прокурорского реагирования такие как требования об устранении нарушений закона, вынесения постановления и др., правовая возможность реализации которых регламентирована УПК РФ, прокуроры длительное время применяют такие меры как представления и информация, хотя формально в уголовном судопроизводстве их использование недопустимо с точки зрения положений закона[[251]](#footnote-251). Практика рассмотрения данных «неформальных» мер реагирования позволяет говорить, что руководители органов предварительного расследования[[252]](#footnote-252) адекватно оценивают содержащиеся в них информационно-аналитические материалы о выявленных прокурорами нарушений закона, соглашаются с ними и применяют меры дисциплинарного взыскания к виновным должностным лицам.

Как представляется, это наглядно показывает, что научный аспект о пределах и содержании деятельности прокурора в рамках реализации действующих надзорных механизмов не утратил своей потенциальной актуальности для дальнейшего более комплексного и глубокого исследования. Например, в настоящее время в перечне процессуальных возможностей прокурора отсутствует введенное в 1999 г. правовое средство – право объявлять в письменной форме должностному лицу предостережение о недопустимости нарушения закона. Статья 251 Закона о прокуратуре четко устанавливает основания применения прокурором такой превентивной меры – наличие сведений о готовящихся противоправных деяниях, а целью является предупреждение правонарушений (следует отметить, что не любых, а связанных с возможным нарушением закона, что прямо вытекает из названия прокурорского документа). К сожалению, анализ положений Закона о прокуратуре позволяет говорить, что все меры прокурорского реагирования, им предусмотренные, не могут быть использованы в рассматриваемой сфере. Так, согласно указанию Генерального прокурора Российской Федерации от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона»[[253]](#footnote-253) для профилактики нарушений закона при производстве дознания, предварительного следствия и при рассмотрении дел судами использовать иные средства прокурорского реагирования, предусмотренные п. 1 ст. 30 Законом о прокуратуре, которая является отсылочной к положениям УПК РФ.

Как нам видится, применение данной меры реагирования органично бы «вписалось» в качестве законного, обоснованного и мотивированного основания механизма реализации полномочия, закрепленного п. 21 ст. 37 УПК РФ, а именно возможность ознакомления прокурора с материалами находящегося в производстве уголовного дела при наличии мотивированного письменного запроса. В настоящее время данное полномочие (с учетом формулировки) стоит «особняком» в системы других и вызывает обоснованную критику исследователей[[254]](#footnote-254). Например, по мнению В.П. Божьева, допуск прокурора к ознакомлению с материалами уголовного дела по запросу равносильно осуществлению надзора с согласия поднадзорного[[255]](#footnote-255). Н.А. Колоколов полагает, что использование указания на мотивацию ставит прокурора в зависимое от поднадзорного органа положение, что никак не согласуется с природой прокурорского надзора[[256]](#footnote-256), что логично допускает дополнительные бюрократические процедуры[[257]](#footnote-257). От себя отметим еще одну проблему: логично допускаемая в данном случае ввиду отсутствия прямого правового регулирования аналогия (поскольку регулируются сходные по своему содержанию правоотношения и ее использование направлено на обеспечение прав участников уголовного судопроизводства[[258]](#footnote-258)) формально не применима на практике для истребования материалов проверки сообщений о преступлениях. Вместе с тем, данное полномочие как ни что другое направлено не только на выявление совершенных, но и предупреждение новых правонарушений.

В последние годы прокурорами отмечаются не только нарушения конкретных требований закона с четкими формулировками, не затрудняющими их понимание и имеющими закрепленный в законе механизм их практической реализации, но и использование процессуальных пробелов в механизме взаимодействия между органами предварительного расследования и прокурора в процессе реализации им надзорных полномочий. Речь идет об отсутствии формальных требований о сроках принятия к производству следственными органами материалов проверок сообщений о преступлениях и уголовных дел после отмены по ним незаконных процессуальных решений; отсутствии порядка и сроков предоставления надзирающему прокурору материалов уголовных дел, в том числе приостановленных и прекращенных производством, для проверки законности и обоснованности принятых решений, а также конкретных сроков принятия следователем к производству уголовных дел после отмены процессуальных решений о приостановлении (прекращении) расследования, что неблагоприятно сказывается на соблюдении разумных сроков. Несмотря на то, что законодатель предусмотрел обязанность направления копий постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела и о приостановлении предварительного следствия прокурору (ч. 4 ст. 148, ч. 2 ст. 208, ч. 1 ст. 213 УПК РФ), их предоставление не позволяет изучить соответствующие материалы, без соответствующих материалов принять обоснованное решение об отмене принятого следователем процессуального решения прокурору затруднительно. Так, в информационном письме заместителя прокурора Московской области от 14.05.2019, направленном в органы предварительного следствия, указано о том, что нарушения требований ч. 4 ст. 148 УПК РФ в период 2017– 2018 гг. выявлялись неоднократно.

На предупреждение правонарушений также оказывают влияние проблемы правового регулирования механизма взаимодействия между прокурорами и должностными лицами органов предварительного следствия. Прокуроры зачастую не располагают информацией о ходе и результатах расследования уголовных дел. Например, отсутствие в ч. 8 ст. 162 УПК РФ упоминания прокурора в числе лица, которого следователь в письменном виде уведомляет о продлении срока следствия с предоставлением соответствующей копии постановления о продлении срока следствия, не позволяет более эффективно осуществлять надзор за соблюдением разумных сроков уголовного преследования. С учетом формальных требований ч. 9 ст. 172 УПК РФ постановление о привлечении в качестве обвиняемого прокурору поступает только с уголовным делом, направляемым в порядке, установленном ст. 220 УПК РФ, в связи с чем прокурор лишается возможности реализовать свои полномочия по проверке законности и обоснованности решения следователя.

Неоспорим тот факт, что соблюдение законности органами предварительного расследования в существенной мере обеспечивается прокурорским надзором, а качество и эффективность последнего – надлежащей организацией[[259]](#footnote-259). Эффективная организация рассматриваемой деятельности предполагает использование как внутрисистемных, так и внешнесистемных ресурсов, когда прокурор управляет, направляет и оперативно руководит ее осуществлением для достижения поставленных целей и задач. На практике прокуроры применяют разноплановые подходы в целях предупреждения правонарушений. Например, принимались последовательные меры по улучше­нию качества и повышению эффективности вносимых в адрес руководителей следственных органов актов реагирования, в отстаивании прокурорами, путем непосредственного участия при их рассмотрении, своих требований и принятии мер по реальному устранению нарушений требований закона и ведомственных документов[[260]](#footnote-260). Также показателен в данном контексте опыт прокуратур Москвы и Санкт-Петербурга, когда требования и отмены процессуальных решений органов предварительного расследования ставятся на контроль, окончательное решение принимается по рапорту начальников управлений на имя курирующего заместителя прокурора субъекта Российской Федерации.

Комплексный характер анализа или постоянного мониторинга практики в ряде случаев позволяет выявить системные проблемы организации межведомственного и внутрисистемного взаимодействия, на основе которого разрабатывались подходы по устранению и предупреждению нарушений требований закона. Например, прокуратурой Забайкальского края налажена система ведения реестров учета незаконных процессуальных решений, отменяемых неоднократно, проведены целевые проверки с выездом в правоохранительные органы районного звена, организованы обучающие семинары, в том числе межведомственные, проведены тематические обобщения, о результатах которых проинформированы прокуроры районного звена. Предпринятые меры способствовали активизации надзорной деятельности: прокурорами выявлено на 4,8% больше нарушений на досудебной стадии уголовного судопроизводства, в том числе на 16% – при производстве следствия и дознания. Прокурорами активно практиковалось отстранение дознавателей от расследования уголовных дел. В отношении всех дознавателей по инициативе прокуроров приняты меры воздействия. Все уголовные дела результативно расследованы[[261]](#footnote-261).

Правильно построенная система взаимодействия позволяет добиваться реальных результатов и пресекать возможные нарушения требований закона. Например, посредством принимаемых прокурорами мер удалось добиться снижения на 10,5 % количества уголовных дел, окоченных с нарушенным процессуальным и разумным сроком[[262]](#footnote-262).

В качестве потенциально эффективной организационной меры положительно можно оценить совместные организационно-распорядительные документы. Например, совместным распоряжением от 12.03.2019 № 22/15р/1/1198 «Об организации работы при приеме, регистрации и разрешении заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях» прокурорам поручено исключить факты неоднократной (более 2 раз) отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела без принятия мер прокурорского реагирования. Это позволило исключить факты необоснованной отмены постановлений следователей об отказе в возбуждении уголовного дела. За два последних года дополнительная нагрузка на органы расследования снизилась почти в два раза – с 96 004 отмен прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в 2018 г. и 51 605 в 2019 г. до 49 135 в 2020 году. По результатам дополнительных проверок возбуждено 10 614 уголовных дел (в 2019 г. – 8 711)[[263]](#footnote-263).

Вопросы предупреждения правонарушений становились предметом рассмотрения тематических коллегий, координационных и межведомственных совещаний. Например, в июле–августе 2020 г. во исполнение решения коллегии от 19.06.2020 все материалы проверок, по которым 3 и более раза принимались незаконные процессуальные решения, изучены в аппарате прокуратуры области. По результатам проверки начальнику УМВД России области внесено представление об устранении нарушений закона при рассмотрении сообщений о преступлениях, прокурорам городов и районов направлено информационное письмо о недостатках при осуществлении прокурорского надзора и мерах по его совершенствованию. В результате принятых мер наметились позитивные тенденции – количество находящихся в производстве правоохранительных органов материалов проверок, по которым незаконные процессуальные решения отменялись более 3 раз, сократилось на 42%[[264]](#footnote-264).

Еще один положительным примером реального влияния координационной деятельности правоохранительных органов является снижение по итогам 2018 г. с 83 % до 60 % количества уголовных дел, оконченных следователями СО УМВД России на комплексе «Байконур» в срок свыше установленного ст. 162 УПК РФ.

Таким образом, многочисленные подходы и принятые прокурорами меры отражают неединичные примеры действительно точечного воздействия на уровень и состояние правонарушаемости. Такие факты наглядно характеризуют продуктивность деятельности прокуроров по устранению и предупреждению нарушений, несмотря на то, что организационные методы и подходы в силу своего комплексного характера не всегда являются непосредственно действующими и не предполагают явный и непосредственный эффект. Тем не менее, организационные «усилия» прокуроров нередко являются единственной возможностью предупреждения нарушений требований закона.

II. Классический римский принцип «unum castigabis, centun emendabis» (одного накажешь, сотню исправишь) фактически заложен в систему профилактики всех правонарушений, включая преступные деяния. В советский период профилактика и воспитательная работа признавались главными в борьбе с преступностью[[265]](#footnote-265). Эффективное предупреждение преступности является одним из важных факторов обеспечения устойчивого развития, поскольку снижение уровня преступности и повышение безопасности создают более оптимальные условия для деловой активности и обеспечения занятости, а также позволяют направлять ресурсы не на борьбу с преступностью, а на достижение социально-экономического прогресса[[266]](#footnote-266).

Система современной отечественной профилактики, несмотря на серьезное реформирование последние 30 лет, тем не менее, восприняла в себя ряд черт советской правовой школы. Как верно было указано ранее федеральным министром профилактика правонарушений всегда занимала центральное место в деятельности правоохранительных органов нашей страны, а к концу 80-х годов прошлого века отечественная система профилактики, по общепризнанным оценкам, являлась одним из наиболее эффективных направлений полицейской практики. Действовавшее тогда уголовное судопроизводство в приоритетном порядке было нацелено на решение главной задачи – сохранение человека для общества[[267]](#footnote-267).

В качестве обязательного элемента системы профилактики рассматривались и уголовно-процессуальные правоотношения. Причем раньше вопросы установления причин и условий, способствующих совершению преступлений, представления и частные определения (постановления) были закреплены в основных положениях УПК РСФСР (ст. 21, 211, 212), что предопределяло их обязательный и первостепенный характер. Совершенно иным (по сравнению с сегодняшним состоянием) был и прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования.

Современные системы уголовно-процессуальных норм несут комплексный правозащитный функционал (обеспечение, контроль, компенсация). Об этом совершенно верно указано в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации – норма, заключенная в ч. 4 ст. 29 УПК РФ, носит гарантийный характер и направлена на обеспечение прав граждан в сфере уголовного судопроизводства[[268]](#footnote-268).

Выявление обстоятельств совершения преступления является важной обязанностью органов предварительного расследования и надзирающего прокурора, поскольку входит в предмет доказывания по каждому уголовному делу (ст. 73 УПК РФ). При установлении обстоятельств, способствовавших совершению преступления, должностные лица органов предварительного расследования вправе внести представление о принятии мер по устранению указанных обстоятельств или других нарушений закона (ч. 2 ст. 158 УПК РФ).

Как видно, одно и то же (по сути) предупредительное полномочие описано тремя различными нормами. Отсюда и проблемы эффективности их реализации.

В свою очередь, на органы полиции возлагается задача по выявлению причин преступлений и условий, способствующих их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний по направлениям деятельности полиции[[269]](#footnote-269).

Основными задачами СК РФ являются организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств.[[270]](#footnote-270) На Научно-консультативный совет при СК РФ возложено обсуждение результатов изучения обстоятельств, способствовавших совершению преступлений, выработка рекомендаций по их устранению[[271]](#footnote-271).

Новым «витком» развития федерального законодательства в данном вопросе явилось принятие крайне востребованного Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», который отнес к субъектам профилактики правонарушений органы прокуратуры Российской Федерации и следственные органы СК РФ (ст. 5).

Кроме того, обязательность реализации рассматриваемого предупредительного потенциала установлено положениями ведомственных актов.

Так, прокуроры обязаны в ходе судебного разбирательства принимать меры к выявлению обстоятельств, способствовавших совершению преступления, в том числе отсутствия надлежащих профилактических мер, в необходимых случаях заявлять ходатайства о вынесении судом частного определения или постановления[[272]](#footnote-272).

В отношении несовершеннолетних следует устанавливать причины и условия, способствовавшие совершению ими преступлений, недостатки и упущения в работе комиссий, образовательных и иных организаций и ориентировать суд на вынесение частных постановлений (определений) в отношении лиц, допустивших такие нарушения[[273]](#footnote-273).

Отдельно необходимо указать на вопросы предупреждения преступлений, причин и условий, способствующих их совершению мерами контроля и надзора. Комплексные исследования состояния законности последних лет наглядно показывают, что к эффективности данных мер воздействия на субъектов уголовно-процессуальных правоотношений есть многочисленные вопросы. По существу, между правонарушаемостью и предупреждением новых преступлений, безусловно, есть прочная причинная связь. Кроме того, далеко не всегда прокуроры и лица, осуществляющие предварительное расследование, уделяют необходимое внимание рассматриваемым вопросам.

Несмотря на казалось бы простое и логичное понимание пресечения и предупреждения как правовой деятельности, в науке и практике нет единого понимания рассматриваемых видов правоприменительной деятельности в рамках уголовно-процессуальных правоотношений.

Прежде всего следует обратиться к законодательной технике правовой регламентации[[274]](#footnote-274). Не понятно, какова природа представления, его структура и предъявляемые к нему процессуальные требования?[[275]](#footnote-275) Обязательно оно или нет? Когда и в каком порядке следует вносить представление – в начале, в процессе или при окончании расследования[[276]](#footnote-276)? Можно ли говорить о законных основаниях вносить представление в стадии проверки сообщения о преступлении? Как соотносятся данное полномочие и полномочие суда по вынесению частных определений (постановлений)? Какой порядок и основания принятия мер, если представление исполнено несвоевременно и некачественно? Какая прямая и опосредованная цель данной полномочия? Каким образом проверяется и контролируется фактическое выполнение действий, указанных в ответе на внесенное представление? Имеются ли основания применения иных мер прокурорского реагирования, если нет оснований внесения представления (например, предупреждение о недопустимости нарушения закона)? Нужно ли указывать на конкретные профилактические меры? Нужно ли обращать внимание в представлении не только на лиц, в отношении которых осуществляется уголовное преследование, но и на потерпевшего? Правильно ли отнесение данного полномочия к процессуальному статусу должностных лиц органов предварительного расследования? Не ясны порядок рассмотрения, ответственность за некачественное исполнение представлений и определений. Что нужно прилагать к проверке, какая вообще форма исполнения, предмет и пределы? Какими средствами адресатами представления необходимо выяснять обстоятельства? Какие подходы и методики применяются на практике для определения того, что именно стало причиной и условием совершения преступления? Какими процессуальными и следственными действиями это устанавливается в процессе предварительного расследования?

Ответов на данные вопросы нет в законе и в разъяснениях постановлений пленумов Верховного Суда Российской Федерации[[277]](#footnote-277).

Вопрос о природе данного полномочия поднят не на «пустом месте». Предупреждение различных преступных проявлений лежит в основе достижения целей государственной и общественной безопасности[[278]](#footnote-278). Поэтому совершенно логична позиция законодателя включить в процессуальный порядок данный предупредительный механизм. Положения ст. 73 УПК РФ разделяют основной предмет «доказывания» (ч. 1) и необходимость «выявления» обстоятельств, способствующих совершению преступления (ч. 2). Причем предмет доказывания законодатель связывает с производством по уголовному делу. Если использовать буквальное толкование норм УПК РФ, то обращает на себя внимание противоречивое указание на обязательность требований, указанных в ст. 73 УПК РФ и ч. 2 ст. 158 УПК РФ. Поэтому позиции ученых об устанавливаемых обстоятельствах, способствующих совершению преступления, в данном вопросе разнятся.

В качестве аксиомы полагаем возможным отметить, что любое преступное деяние имеет свой причинно-следственный комплекс. Поэтому с формальной стороны по каждому уголовному делу следует выносить представление. В этой связи представляется логичной позиция исследователей, предлагающих их императивный характер[[279]](#footnote-279), а любые факты, подлежащие доказыванию, обязательны в такой же мере, как и установление других фактов, относящихся к данному делу, поэтому должны устанавливаться только с помощью средств, предусмотренных процессуальным законом[[280]](#footnote-280). В соответствии с принципом законности выявление причин и условий, способствовавших преступлению, должно осуществляться с помощью доказательств[[281]](#footnote-281), поэтому данная процессуальная функция является для следователя обязательной[[282]](#footnote-282). Формальный приоритет доказывания одних обстоятельств над доказыванием других отсутствует[[283]](#footnote-283).

Вместе с тем, следует согласиться, что сама юридическая природа этих правоотношений двояка: с одной стороны, в соответствии с положениями УПК РФ, это процессуальные действия и решение; с другой, в ней участвуют заинтересованные лица, не входящие в предмет уголовно-процессуального регулирования, которые непосредственно рассматривают представления и определения и устанавливают причины и условия, способствующие совершению преступления. Поэтому некоторые ученые выделяют их как сопутствующие отношения, наличие которых в предмете регулирования уголовно-процессуального права не является обязательным, поскольку они направлены на достижение некоторых дополнительных, «попутных» потребностей[[284]](#footnote-284), дополнительным по отношению к основным задачам осуществления правосудия и подготовке доказательственной базы для него[[285]](#footnote-285).

Другие определяют их в качестве криминалистической деятельности и элемента методики расследования[[286]](#footnote-286); криминогенной функциональной нагрузки на должностное лицо органов предварительного расследования[[287]](#footnote-287); комплексной криминалистической превенции[[288]](#footnote-288), неразрывной связи между задачами органов расследования по раскрытию и расследованию преступлений и задачами уголовного процесса[[289]](#footnote-289).

Установление обстоятельств – дополнительная, порой очень существенная по объему работа. Нет разъяснения в УПК РФ о том, что представляют собой обстоятельства, способствующие совершению преступления. Приведенные статистические данные и перечень обстоятельств, которые выявлены при расследовании уголовных дел, позволяют сделать вывод об их многообразии. В большинстве своем они касаются правоотношений, которые складываются в различных областях жизнедеятельности, не относящихся к сфере уголовного судопроизводства[[290]](#footnote-290). На практике это выражается в следующих обстоятельствах: социально-бытовые условия, сформировавшие противоправное поведение личности, недостатки учета, движения, расходования и охраны финансово-материальных средств, которые являются объектами посягательств, а также несвоевременное реагирование правоохранительных органов на совершенное преступление и т.п.[[291]](#footnote-291)

Следует отметить, что криминалистическое предупреждение преступлений представляет собой систему знаний о закономерностях возникновения, обнаружения, фиксации, исследования фактических данных, обстоятельств, способствующих совершению преступлений, основанная на познании этих закономерностей при соответствующих рекомендациях профилактического характера, а также создании условий, необходимых для обнаружения, раскрытия и пресечения преступлений[[292]](#footnote-292). Исходя из этого определения можно смело говорить, что данная деятельность носит ярков выраженный комплексный характер.

Цель реализации данного полномочия не предполагает их буквального понимания исключительно в контексте предупреждения как обязанность должностного лица отреагировать надлежащим образом на выявленные в процессе расследования обстоятельства[[293]](#footnote-293) и разработки мер, направленных на предупреждение совершения преступлений[[294]](#footnote-294). Полностью поддерживаем позицию ученых, что установление данных обстоятельств необходимо для обоснованной и мотивированной квалификации преступления, например, по ст. 157 УК РФ, когда мотивы учитываются судом при назначении наказания как обстоятельства, способствующие совершению преступления[[295]](#footnote-295) или по уголовным делам о хулиганстве[[296]](#footnote-296). Это далеко не единственное направление. Полагаю, что установление причин и условий совершения преступлений необходимо для применения оценочных понятий, например, оснований для применения сокращенных процедур, судебного штрафа и административной преюдиции, в которых общим знаменателем определена степень общественной опасности, а не конкретный состав преступлений.

Время вынесения представления также имеет значение. Совершенно верно на это обращает внимание А.С. Маврин, указывая на тот факт, что порядок реализации создают юридическую коллизию, когда еще не принято решение о виновности лица[[297]](#footnote-297), а обстоятельства определены и процессуально закреплены в представлении. Отмечаем, что понимание прокурорами времени внесения представлений четко указано в докладных записках – представление вносится тогда, когда будет решен вопрос об установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию[[298]](#footnote-298). Также прокуроры на местах ориентированы на активизацию работы по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений, путем заявления государственными обвинителями перед судом соответствующих ходатайств[[299]](#footnote-299). Практика указывает, что в подавляющем большинстве случаев представления в порядке ч. 2 ст. 158 УПК РФ вносятся непосредственно перед направлением уголовного дела в суд. Зачастую формально реализуя положения указанной нормы, сотрудники органов предварительного расследования по существу не исследуют причины и условия, в результате которых несовершеннолетними совершено преступление, что исключает возможность эффективного реагирования и принятия исчерпывающих мер к их устранению[[300]](#footnote-300). Нельзя не отметить установленную нами при характеристике статистических данных о профилактике правонарушений тенденцию о существенном падении темпов роста вносимых представлений на 34,7% с 2017 по 2021 годы. Таким образом, единого подхода среди практиков в данном вопросе также не имеется.

На практике возникает также вопрос по объему оценки обстоятельств и предлагаемых мер по их устранению. Выявить необходимый их объем не всегда представляется возможным, поэтому пределы могут быть различны в зависимости от конкретного состава преступления и материалов уголовного дела. Так, они могут истолковываться в глобальном смысле, например, динамика и характеристика глобализационных процессов[[301]](#footnote-301), уровень и состояние отечественного политического и экономического развития, так и в узком, например, пробелы законодательства, неэффективная правоохранительная деятельность, поведение субъектов правоотношений и др.[[302]](#footnote-302) Следует согласиться с позиции А.А. Герцензона, который правильно обращал внимание на необходимость установления по делу лишь необходимых и достаточных условий совершения преступления. Они должны непосредственно относиться к преступлению по рассматриваемому уголовному делу, т.е. быть юридически значимыми[[303]](#footnote-303).

Таким образом должностное лицо посредством внесения представления дает предварительную юридическую оценку действий (бездействия), причинам, условиям и иным обстоятельствам, способствующих совершению преступления.

Отмечаются проблемы и в вопросе контроля исполнения. Складывающаяся на практике ситуация описана Федоровым М.И., когда контроль за реализацией представлений осуществляется как следователями, так и прокурорами, без четкого разграничения их функций и полномочий снижает эффективность контроля, нередко приводит к формализму. При этом если контрольные функции прокурора предопределены законодательством, то для следователя они являются составляющей его процессуальной функции[[304]](#footnote-304).

Полагаем, что собранные в процессе расследования фактические данные об обстоятельствах, способствовавших совершению преступлений, в обязательном порядке подлежат установлению и оценке вместе с другими доказательствами[[305]](#footnote-305). В противном случае это бы выходило за пределы доказывания и процессуальной деятельности в целом.

Пределы процессуальных полномочий всех профессиональных участников уголовного процесса УПК РФ ограничиваются их процессуальными действиями и решениями, производимыми в порядке, установленном Кодексом. Исходя из этого постулата представление является процессуальным решением, фактически (но не формально) к нему должны применяться требования, указанные в ч. 4 ст. 7 УПК РФ.

По вопросу привлечения к административной ответственности следует отметить, что механизмов привлечения лиц, не являющихся участниками уголовного процесса, в рамках действующих уголовных процедур нет. На это обращалось внимание, поскольку в отличие от представления профилактического характера, сообщение не является процессуальным решением властного характера[[306]](#footnote-306).

Органы прокуратуры зачастую настаивают на том, что основанием к возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренному ст. 17.7 КоАП РФ, является осуществление производства по делу об административном правонарушении, а не производство по уголовному делу[[307]](#footnote-307). Представляется, что такая позиция верная, поскольку основания, порождающие обязанности по рассмотрению представления и направления ответа на него, формируются в рамках уголовно-процессуальной деятельности. Следует отметить, что такого рода вопросы не возникают при реализации полномочий, предусмотренных ст. 22 Закона о прокуратуре.

Очевидно, что предупреждение не может быть адресовано только лицу, совершившему преступление. Согласно положениям Закона № 182 основные направления профилактики правонарушений осуществляются посредством выявления лиц, пострадавших от правонарушений или подверженных риску стать таковыми, а среди форм профилактического воздействия указана помощь указанным лицам (ст. 6, 17). Помощь направлена на оказание правовой, социальной, психологической, медицинской и иной поддержки указанным лицам, осуществляемой в соответствии с законодательством Российской Федерации с их согласия в целях минимизации последствий правонарушений либо снижения риска стать пострадавшими от правонарушений (ст. 27). На необходимость профилактической работы с потерпевшими обращено как в ведомственных актах[[308]](#footnote-308), так и в научной литературе[[309]](#footnote-309). Целью данной деятельности является изменение их виктимного поведения, устранение и предотвращение потенциальной опасности совершения нового преступного посягательства[[310]](#footnote-310). Представление – не только превентивная мера сдерживания девиаций, а одновременно предупреждение и пресечение первичной и повторной виктимизации.

В УПК РФ практически нет механизмов нейтрализации негативного воздействия от преступления и формальных процедур. Представляется, что данное полномочие должно всецело рассматриваться как посткриминальная индивидуальная виктимологическая профилактика. В процессе расследования отдельных категорий преступлений необходимо устанавливать сведения о личности потерпевшего и характере его поведения, причины и условия формирования криминальной ситуации, оценивать так называемую «динамическую область» психологического портрета потерпевшего (поведение до и во время совершения преступления) и разрабатывать на их основе профилактические рекомендации в отношении потерпевшего и его окружения.

Таким образом, четко устанавливается комплекс причин и условий формирования потерпевшего в материально-уголовном аспекте, проще, говоря, почему лицо стало пострадавшим. Например, указание на то, что потерпевший вел маргинальный образ жизни, был в состоянии алкогольного опьянения; был склонен к легкой наживе, постоянно занимал деньги и брал кредиты и пр. Следует согласиться, что личностные качестве потерпевших оказывают значительное, если не основное, влияние на профилактику преступлений[[311]](#footnote-311).

Несколько слов о месте прокуратуры в системе профилактики. С учетом требований закона прокуроры являются основой формирования эффективной системы профилактики.

Прокуратурой проводится комплексная и целенаправленная работа по повышению эффективности деятельности как прокуроров, так и правоохранительных органов в вопросе профилактики и борьбы с преступностью. Ее формы различны: координационные и межведомственные совещания, на которых дается оценка эффективности профилактических мероприятий, проводимых правоохранительным органами. Налажено взаимодействие с контролирующими органами и общественными объединениями.

Например, в 2021 г. в Республике Бурятия правоохранительными органами всех уровней проведено 186 координационных и межведомственных совещаний, 277 заседаний межведомственных групп, 73 совместных целевых мероприятия по выявлению и пресечению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению.

Формируется и организуется исполнение межведомственных комплексных планов совместных профилактических мероприятий по противодействию правонарушениям и преступлениям, одной из целю которых является повышение взаимодействия всех субъектов системы профилактики.

Прокурорами проводятся проверки законности и полноты реализации сотрудниками полиции полномочий при осуществлении административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, комплексно проверяется работа система профилактики по защите детей, находящихся в социально опасном положении, и на пресечение фактов жестокого обращения с детьми и другие направления. Учитывая, что основным правовым механизмом профилактики повторных преступлений является осуществление административного надзора, прокурорами давалась оценка эффективности деятельности правоохранительных органов на отмеченном направлении.

Системная работа прокуроров в сфере профилактики правонарушений позволила обеспечить приведение муниципальных программ профилактики в соответствие с требованиями закона и оказать положительное влияние на совершенствование деятельности органов местного самоуправления по формулированию программных мероприятий, исходя из уровня и характера криминогенной обстановки на поднадзорных территориях.

Организуются и проводятся целевые мероприятия для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению. Во исполнение требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» обеспечено взаимодействие и системный обмен информацией с правоохранительными органами по актуальным проблемам профилактики правонарушений и борьбы с преступностью.

На системной основе организована и проводится работа по правовому просвещению и информированию граждан, в нее активно вовлечены органы правоохраны, государственной и муниципальной власти, кредитные организации, средства массовой информации, в том числе телерадиостанции[[312]](#footnote-312).

Оценка исследователей качества вносимых представлений разнится. Изученные ответы на представления содержат сведения о реальном устранении обстоятельств, способствующих совершению преступления, что позволяет сделать вывод об определенной эффективности процессуальной деятельности в данном направлении[[313]](#footnote-313).

Однако нередко сложившаяся криминогенная ситуация в определенной степени, обусловлена недостаточной работой органов внутренних дел как субъекта профилактики, а нарушения требований федерального законодательства в данной сфере носят системный характер[[314]](#footnote-314). Установлено, что фактором высокого удельного веса повторных преступлений также является ненадлежащее качество вносимых органами расследования представлений в порядке ч. 2 ст. 158 УПК РФ[[315]](#footnote-315). Следователи и дознаватели подходят к их вынесению формально[[316]](#footnote-316). Территориальными прокурорами повсеместно установлены факты формализма в работе следователей по выявлению причин и условий, способствовавших совершению преступлений. Выявлены крайне поверхностные и малоинформативные представления, внесенные в порядке ч. 2 ст. 158 УПК РФ. Вместе с тем ослаблению работы полиции в указанных направлениях способствовали и просчеты в осуществлении прокурорского надзора. Значительное число нарушений установлено только после организации соответствующей проверки аппаратом прокуратуры области и не было выявлено в ходе текущей надзорной деятельности[[317]](#footnote-317).

Проводятся ряд обобщений, в том числе практики внесения представлений в порядке ч. 2 ст. 158 УПК РФ с разработкой совместных методических рекомендаций, административного преследования за несоблюдение административных ограничений и невыполнение обязанностей, установленных при административном надзоре, разрабатывается алгоритм организации сверок по лицам, в отношении которых установлен административный надзор и др.[[318]](#footnote-318) Зачастую формально реализуя положения указанной нормы, сотрудники органов расследования по существу не исследуют причины и условия, в результате которых несовершеннолетними совершено преступление, что исключает возможность эффективного реагирования и принятия исчерпывающих мер к их устранению[[319]](#footnote-319).

Прокурорское вмешательство требовалось в связи с недостатками в работе органов и учреждений системы профилактики, в том числе правоохранительных, связанными с ненадлежащей профилактикой преступлений.

Осуществлялась целенаправленная работа в сфере профилактики преступлений и правонарушений. С учетом изменений криминальной ситуации и в целях воздействия на нее корректировались ранее разработанные алгоритмы предупреждения преступности.

При активизации прокурорского надзора удельный вес некоторых преступлений (рецидивная преступность, преступления в отношении несовершеннолетних, в сфере ИКТ) снижается[[320]](#footnote-320) и такие примеры не единичны.

К примеру, значительное число фактов совершения в 2020 г. повторных преступлений осужденными, состоящими на учетах в уголовно-исполнительных инспекциях, их рост в отдельных районах Алтайского края, а также имеющиеся просчеты в работе прокуроров при осуществлении надзорных мероприятий привели к необходимости рассмотреть вопросы состояния законности и практики прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, на коллегии прокуратуры края.

Решением коллегии определены мероприятия, направленные на активизацию надзорной деятельности (в частности, разработаны и направлены нижестоящим прокурорам методические рекомендации по осуществлению надзора). Результатом принятых мер стало снижение по итогам 2021 г. на 10 % повторной преступности среди осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы.

Рост преступлений с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, низкая раскрываемость таких преступлений послужили основанием для обсуждения данной проблемы в рамках координационной деятельности. Вопросы противодействиям указанным преступлениям обсуждены на межведомственном совещании руководителей правоохранительных органов края, разработан комплекс мероприятий, направленных на повышение эффективности профилактической работы и раскрываемости дистанционных хищений. Принятые меры позволили сократить темпы роста таких преступлений с 69,6 % в начале года до 2,1 % – в конце[[321]](#footnote-321).

Еще пример. В связи с ростом в 2020 г. на 71% числа подростков, совершивших преступления и находившихся на учете в органах внутренних дел, запланирована и проведена проверка деятельности органов профилактики Челябинской области. Результаты использованы для подготовки межведомственного комплексного плана по снижению преступлений несовершеннолетних, направлена информация Губернатору региона. Принятые меры позволили снизить число стоящих на учете подростков, совершивших преступление, на 41 %[[322]](#footnote-322).

Факт совершенного преступления в ряде случаев используется прокурором для установления наличия в действиях должностных лиц признаков иного уголовно наказуемого деяния. Например, по каждому факту совершения в отношении детей преступлений прокурорами субъектов Российской Федерации в адрес прокуроров городов и районов направляются поручения о проведении проверки исполнения требований федерального законодательства органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

К примеру, на основании постановления прокуратуры Кемеровской области, вынесенного в порядке, предусмотренном п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, 09.09.2021 возбуждено уголовное дело по факту халатности сотрудника органа внутренних дел, чье бездействие при проведении профилактической работы, явилось одной из причин совершения в отношении малолетней Ф. особо тяжких преступлений, в том числе против половой неприкосновенности. По результатам расследования уголовное дело 06.12.2021 по обвинению инспектора ПДН отдела полиции «Заводской» Отдела МВД по г. Киселевску в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 293 УК РФ, направлено в Киселевский городской суд Кемеровской области для рассмотрения[[323]](#footnote-323).

Представляется, что полифункциональное содержание рассматриваемого полномочия предполагает задействовать как органы предварительного расследования, так и прокуроров. Как было указано ранее, порядка привлечения к ответственности за невыполнение или некачественное выполнение представлений в рамках УПК РФ не содержится. В этих условиях именно прокурор должен выступать связующим звеном, поскольку деятельность прокурора распространяется на все стадии уголовного процесса. Кроме того, практика демонстрирует общий подход в выборе формы и содержания представлений, в основу которых положено представление прокурора об устранении нарушений закона, указанное в ч. 3 ст. 22 Закона о прокуратуре, когда ставится вопрос о выявленных нарушениях, необходимости принятия мер для их устранения.

Следует согласиться с Рябцевым В.П., что в отличие от ранее действовавших правовых норм Закон о прокуратуре не содержит ни задач, ни приоритетных направлений деятельности прокуратуры, которые возлагали бы на нее обязанности в процессе надзорной и иной функциональной деятельности устанавливать причины и условия (обстоятельства), способствующие совершению преступлений и иных правонарушений, а также обязанность принимать меры, направленные на их предупреждение.

Верховным Советом СССР также обращалось внимание Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров на необходимость уделять большее внимание профилактике правонарушений, выявлению причин и условий, порождающих нарушения законодательства, и принятию эффективных мер к их устранению, улучшению координации деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений и расширению участия прокуроров в пропаганде советских законов[[324]](#footnote-324).

О предупреждении как форме прокурорского реагирования можно говорить в контексте общего надзора в порядке, установленном ч. 2 ст. 22, ст. 251 Закона о прокуратуре. Такой отказ законодателя от возложения обязанностей по профилактике правонарушений характерен не только для закона о прокуратуре, но и для многих других законодательных актов статутного характера о различных правоохранительных органах, принятых в 90-х гг. В значительной мере это пагубное воздействие иллюзорного представления, отраженного в Концепции судебной реформы в России о регулирующей роли рынка, который «все расставит по своим местам».

Между тем «разработка совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений» была одним из основных направлений деятельности прокуратуры[[325]](#footnote-325), что, несомненно, положительно сказывалось на общей атмосфере законопослушания, состоянии законности и правопорядка. В порядке восполнения названного пробела Генеральный прокурор Российской Федерации в некоторых своих нормативных приказах обязал органы прокуратуры выяснять причины и условия, способствующие правонарушениям, и принимать меры к их устранению. Однако указанные виды деятельности и полномочия прокуроров уже не в полной мере охватываются или следуют из содержания ст. 21, 26, 29, 32 Закона о прокуратуре, определяющих содержание предмета прокурорского надзора[[326]](#footnote-326). В этой связи было бы целесообразно привести к единообразию правовые понятия[[327]](#footnote-327) и подходы, используемые в сфере профилактики правонарушений.

**Выводы**

Как представляется, заложенный предупредительный потенциал рассматриваемых норм УПК РФ практически не реализуется ввиду крайне недостаточного процессуального регулирования. Тем не менее, это единственное полномочие для недопущения повторной и первичной виктимизации в рамках уголовных процедур. УПК РФ не содержит конкретной формы самого представления, порядок (кроме срока) его рассмотрения. Научная категория «обстоятельства» в контексте предмета доказывания и в отрыве от него носит междисциплинарный характер и имеют ярко выраженную криминологическую природу, которая среднестатистическому следователю и дознавателю просто подчас непонятна.

Несмотря на обязательность требований закона, оценить эффективность принимаемых мер можно только по количеству внесенных и рассмотренных представлений. Причин этого несколько: нет конкретной формы самих требований, порядка их рассмотрения и оценки действия по принятию мер реагирования, специальных статистических показателей.

С этической, финансовой и практической точек зрения реагировать на преступность лишь посредством принятия сдерживающих мер как нецелесообразно, так и невозможно. Исполнение и контроль – краеугольные камни уголовно-процессуальной законности, поэтому дополнительная статусная нагрузка на должностных лиц без эффективных механизмов реализации недопустима. Поэтому каких-либо проблем правотворческого обеспечения нет, нужна конкретизация требований в силу изменившегося подхода законодателя к модели построения взаимодействия суда, прокурора, следователя и дознавателя в рамках уголовных процедур. О такой необходимости свидетельствуют ряд полномочий органов прокуратуры, направленных прежде всего и главным образом на профилактику правонарушений[[328]](#footnote-328).

Целевые ведомственные нормы организационного характера не могут и не должны оказывать системного воздействия на эффективность предупредительных процессуальных действий.

Как представляется, для более эффективной реализации данных положений необходимо внесение изменений и в уголовно-процессуальное законодательство в целях создания единого комплексного механизма и исключения пробельности в плане соотнесения отраслей правого регулирования правоотношений, связанных с предупреждением преступлений. К средствам реализации указанных функции также относятся акты реагирования прокурора, руководителя следственного органа, начальника подразделения и органа дознания, следователя, дознавателя.

Видится, что в контексте определения процессуальной природы данного полномочия не до конца определена роль надзирающего прокурора. По форме, основанию и механизму внесения представление может быть логично и обосновано соотнесено с актами прокурорского реагирования при реализации им надзорной функции. Возложение не свойственного для органов предварительного расследования полномочия по установлению обстоятельств, способствующих совершению преступления, не способствует его эффективной практической реализации. С учетом ранее проведенных исследований полагаем, что перспективным направлением формирования модернизированной модели прокурорского надзора в рамках уголовного процесса будет передача полномочий, предусмотренных ч. 2 ст. 73, ч. 2 ст. 158 УПК РФ, прокурору, реализацию которого правильнее всего перенести на момент вынесения судебного решения или проверки законности иных процессуальных решений.

На наш взгляд, профилактический потенциал заложен, в том числе, в реализации функций прокуратуры по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участию в правотворческой деятельности, в таком направлении деятельности, как взаимодействие прокуратуры с институтами гражданского общества, информационно-аналитической работе органов прокуратуры. Полагаем, что представление как акт реагирования вне зависимости от сферы его применения всецело относятся к статусному содержанию функциональной нагрузки прокуратуры как органа надзора. В этой связи логичным и правильным будет внесение изменений и дополнений в федеральное законодательство для создания комплексного правового механизма предупреждения средствами прокурорского надзора преступных деяний, обстоятельств, способствующих их совершению.

**Предложения:**

дополнить ст. 21 Закона о прокуратуре в части конкретизации предмета надзора следующим пунктом: «установление причин и условий (обстоятельств), способствующих совершению правонарушений, и принятие мер к их устранению и предупреждению»;

внести в положения УПК РФ новую норму, регламентирующую механизм предупреждения преступлений с учетом положений Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Для этого ч. 2 ст. 73 следует изложить в следующей редакции: «Подлежат выявлению также обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, предупреждение совершения новых преступлений и иных правонарушений. Система профилактики преступлений осуществляется в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации.

В случае признания процессуального решения об отказе в возбуждении уголовного дела законным и обоснованным одновременно решать вопрос о наличии в материалах проверки сообщения о преступлении обстоятельств, создающих угрозу совершения преступления и иного правонарушения, повторной и новой виктимизации, незамедлительно направлять их в компетентные органы»;

часть 4 ст. 29 УПК РФ изложить в следующей редакции «Если при судебном рассмотрении уголовного дела будут выявлены обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, нарушения прав и свобод граждан, а также другие нарушения закона, допущенные при производстве дознания, предварительного следствия или при рассмотрении уголовного дела нижестоящим судом, то суд по собственной инициативе или по представлению прокурора вправе вынести частное определение или постановление, в котором обращается внимание соответствующих организаций и должностных лиц на данные обстоятельства и факты нарушений закона, требующие принятия необходимых мер. Суд вправе вынести частное определение или постановление и в других случаях, если признает это необходимым. Данные процессуальные решения подлежат рассмотрению с обязательным уведомлением о принятых мерах не позднее одного месяца со дня его вынесения судом и прокурором».

часть 2 ст. 158 УПК РФ изложить в следующей редакции: «Установив в ходе проверки сообщения о преступлении или досудебного производства по уголовному делу обстоятельств, способствовавших совершению преступления или иного правонарушения, дознаватель, следователь с учетом требований части 2 статьи 73 настоящего Кодекса выносит представление о принятии мер по устранению указанных обстоятельств или других нарушений закона и направляет его для утверждения прокурору».

## § 8. Прокурорская деятельность по профилактике коррупции

По общему мнению как ученых, так и практиков, коррупция стала одним из главных препятствий для реализации конституционных норм. Поэтому формирование свободного от коррупции государственного строя является основной целью конституционно-правового регулирования, а сама Конституция Российской Федерации выступает фундаментом борьбы с коррупцией.

Согласно пункту 2 статьи 1 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее – Закон № 273-ФЗ) противодействие коррупции – это деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Согласно пункту 12 части 1 статьи 6 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» противодействие коррупции, выявление и устранение причин и условий ее возникновения является одним из основных направлений профилактики правонарушений.

Профилактика коррупции является одной из приоритетных задач государственной политики и важнейшим направлением деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, которым отводится центральное место в реализации антикоррупционного законодательства и обеспечении его неукоснительного соблюдения.

В силу предоставленных полномочий органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов о противодействии коррупции органами и организациями, их должностными лицами и органами управления, в том числе за деятельностью этих органов, организаций и их должностных лиц по предупреждению коррупции.

В связи с этим прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии коррупции можно расценивать как меру профилактики наиболее тяжких, преступных проявлений коррупции.

В соответствии со статьей 36 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции в 2007 г. в системе органов прокуратуры Российской Федерации создана независимая, вертикально интегрированная структура, призванная обеспечить комплексный подход к профилактике коррупции и устойчивая к возможному внешнему давлению со стороны представителей любых ветвей власти.

Прокуроры рассматривают коррупцию как одну из системных угроз безопасности Российской Федерации и, применяя весь спектр предоставленных законом полномочий, принимают меры по ее профилактике, усилению борьбы с ней и по ликвидации последствий коррупционных правонарушений, в том числе по возмещению причиненного такими правонарушениями ущерба.

Основным направлением профилактики коррупции средствами прокурорского надзора является реализация мероприятий национальных планов противодействия коррупции, поручений Президента Российской Федерации и решений президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Деятельность прокуратуры по профилактике коррупции направлена на укрепление конституционных основ государственного управления. Прокуроры проводят проверки соблюдения должностными лицами ограничений, запретов и требований, установленных в целях противодействия коррупции, осуществляют контроль за расходами чиновников.

Специфика статуса прокуратуры в системе государственных органов, осуществляющих противодействие коррупции и ее профилактику, заключается в универсальном характере надзорной функции за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, регламентирующих вопросы противодействия коррупции, в том числе организациями всех форм собственности, а также конституционным закреплением прокурорских полномочий и независимым правовым статусом, то есть благодаря тому, что органы прокуратуры не входят ни в одну из ветвей власти, обеспечивается объективность в реализации надзорной функции, что позволяет посредством реализации всего спектра прокурорских полномочий эффективно поддерживать законность в рассматриваемой сфере.

Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации установлены Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которому осуществление от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, является одной из отраслей прокурорского надзора наряду с надзором за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Помимо этого, на прокуратуру Российской Федерации возложено выполнение иных функций[[329]](#footnote-329).

Роль, основные функции и полномочия прокуратуры Российской Федерации таковы, что эту единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор, не представляется возможным отнести ни к одной самостоятельной ветви государственной власти, установленной в статье 10 Конституции Российской Федерации. При этом необходимо отметить, что прокурорский надзор за исполнением законов является фундаментальной функцией прокуратуры, так как это направление ее деятельности имеет всеобщий характер, является стержневым в сфере обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства[[330]](#footnote-330).

Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии коррупции, включая ее профилактику – приоритетное направление в рамках прокурорского надзора за исполнением законов[[331]](#footnote-331), которое имеет свою специфику, основанную на предмете и пределах надзора.

Исходя из положений пункта 1 статьи 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предметом прокурорского надзора в области противодействия коррупции является:

соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, регламентирующих противодействие коррупции, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. Следует отметить, что органы прокуратуры не осуществляют надзор за исполнением законов непосредственно хозяйствующими субъектами, поскольку поднадзорными являются именно органы управления и руководители коммерческих организаций[[332]](#footnote-332);

соответствие законам правовых актов, издаваемых указанными органами и должностными лицами.

Пределы прокурорского надзора, в том числе в рассматриваемой сфере, традиционно ограничиваются тремя составляющими[[333]](#footnote-333):

1) законодательством о противодействии коррупции – Конституцией Российской Федерации и законами, регламентирующими противодействие коррупции;

2) объектами надзорной деятельности:

кругом федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций, осуществляющих противодействие коррупции в пределах их полномочий[[334]](#footnote-334) (федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля;

кругом должностных лиц этих органов, должностных лиц органов управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций на которых возлагаются обязанности, ограничения и запреты, установленные в целях противодействия коррупции, в частности − лиц, замещающих (занимающих) должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, должности в Центральном банке Российской Федерации, государственных корпорациях (компаниях), публично-правовых компаниях, фондах и иных организациях, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, отдельные должности на основании трудового договора в организациях, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, осуществление полномочий по которым предусматривает участие в подготовке решений, затрагивающих вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации, и которые включены в [перечни](consultantplus://offline/ref=B22E155B132F7EF5553B95DDB2FBCBC1E0F7EC387DE3C7E06163A4F59934006DA6770813E3D4347F600DF2DFAFA2RCM), установленные соответственно нормативными правовыми актами федеральных государственных органов, субъектов Российской Федерации, нормативными актами Центрального банка Российской Федерации, государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, фондов и иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов.

В предмет прокурорского надзора в рассматриваемой сфере не входит ряд органов, организаций и должностных лиц, на которых распространяются основные запреты, ограничения и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции. К таковым можно отнести, например: судей, Правительство Российской Федерации, избирательные комиссии и другие.

3) надзорными полномочиями прокурора.

Основные надзорные полномочия прокурора перечислены в статье 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

В целях их реализации прокуроры принимают меры прокурорского регирования.

К мерам прокурорского реагирования на этом направлении надзорной деятельности относятся: протест прокурора (статья 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации), предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов при обнаружении пробелов и противоречий в действующем законодательстве, которые вносятся в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы (статья 9), представление прокурора (статья 24), постановление прокурора (о возбуждении дела об административном правонарушении) (статья 25), предостережение о недопустимости нарушения законов (статья 251), постановление о направлении материалов для решения вопроса об уголовном преследовании (пункт 2 части 2 статьи 37 УПК РФ), иск (заявление) в суд (арбитражный суд), информация о состоянии законности.

Активно нарабатывается практика применения положений антикоррупционного законодательства, предусматривающих за совершение коррупционного правонарушения меру ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия.

Повышение эффективности мероприятий по профилактике коррупционных проявлений способствует ряд соглашений Генеральной прокуратуры Российской Федерации о взаимодействии с государственными органами и кредитными организациями.

Данными соглашениями право направления запросов по информационному обмену сведениями, необходимыми для решения задач, возложенных действующим законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции, предоставлено не только структурным подразделениям Генеральной прокуратуры Российской Федерации, но и прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам, начальникам подразделений по надзору за исполнением законодательства Российской Федерации по противодействию коррупции.

К недостаткам межведомственного взаимодействия можно отнести неинформирование органов прокуратуры подразделениями кадровых служб органов государственной власти и органов местного самоуправления по профилактике коррупционных и иных правонарушений о ставших им известных фактах несоблюдения государственными или муниципальными служащими ограничений, запретов, требований и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Правовую основу прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Помимо закрепления основной функции прокурорского надзора в статье 129 Конституции Российской Федерации в новой редакции Основного закона нашли свое отражение такие фундаментальные функции прокуратуры, как надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование.

К основным федеральным законам Российской Федерации в области противодействия коррупции, надзор за исполнением которых осуществляется органами прокуратуры на данном направлении, относятся:

Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»);

Закон № 273-ФЗ;

Федеральный закон от 03.12.2012 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (далее – Закон № 230-ФЗ);

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

КоАП РФ в части ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 19.28 и 19.29;

Федеральный закон от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции»;

Федеральный закон от 01.02.2012 № 3-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок».

Антикоррупционные нормы содержат нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Всего на уровне Российской Федерации принято 106 федеральных законов, прямо или косвенно относящих к предмету своего регулирования вопросы противодействия коррупции. По вопросам противодействия коррупции принято более 679 нормативных правовых актов[[335]](#footnote-335).

Основные направления национальной политики в сфере борьбы с коррупцией нашли отражение в ряде документов стратегического планирования, среди которых особое значение имеют: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400, Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13.04.2010 № 460 (далее – Национальная стратегия), а также национальные планы противодействия коррупции, в том числе Национальный план противодействия коррупции на 2021–2024 годы, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 16.08.2021 № 478.

Деятельности органов прокуратуры по профилактике коррупции, помимо норм Закона № 182-ФЗ, посвящены положения приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации» (в частности, пункт 1.3).

При этом правовая основа в сфере противодействия коррупции постоянно совершенствуется.

Вместе с тем обязанности, запреты, ограничения дублируются в отдельных федеральных законах.

При этом основная тенденция развития антикорупционного законодательства – постоянное увеличение числа нормативных правовых актов и норм, регулирующих вопросы противодействия коррупции. В науке созрел вывод, что наращивание нормативно-правовой базы в антикоррупционной сфере во многом носит спонтанный характер и отрицательным образом сказывается на системности не только антикоррупционного законодательства, но и всего законодательства в целом[[336]](#footnote-336).

Учитывая интенсивное нормотворчество в сфере противодействия коррупции, один из путей систематизации антикоррупционного законодательства заключается в его консолидации по отдельным вопросам: запреты, ограничения и обязанности, установленные в целях противодействия коррупции; предотвращение и урегулирование конфликта интересов; представление сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера; трудоустройство государственных и муниципальных служащих после увольнения со службы; антикоррупционная экспертиза; обязанность организаций принимать меры по противодействию коррупции.

Представляется, что ключевым в системе законодательства о противодействии коррупции должен стать закон, регламентирующий предотвращение и урегулирование конфликта интересов как основу коррупционных проявлений. В него могут быть включены положения, касающиеся действующих сегодня запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях предупреждения конфликта интересов, среди которых: запреты на подарки и иную оплачиваемую деятельность, совместную службу родственников в условиях непосредственной подчиненности и подконтрольности, на владение акциями и иностранными финансовыми инструментами, а также другие.

Это позволит создать эффективные, прозрачные, доступные для понимания антикоррупционные требования организационных и правовых основ предупреждения коррупции, а также исключить дублирующие нормы, определяющие порядок прохождения отдельных видов государственной службы, устранить несбалансированность правовых норм, регулирующих схожие процедурные вопросы в механизме предупреждения коррупции.

Эффективная профилактическая деятельность невозможна без надлежащей ее организации.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации в 2007 г. в качестве специализированного структурного подразделения создано Управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции (далее – Управление). Аналогичные подразделения созданы и в прокуратурах субъектов Российской Федерации.

Кроме Управления созданы:

отдел надзора (за исполнением законодательства о противодействии коррупции) Главной военной прокуратуры;

отделы по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции прокуратур субъектов Российской Федерации, старшие помощники и помощники прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции;

отделы надзора (за исполнением законодательства о противодействии коррупции) военных прокуратур, приравненных к прокуратурам субъектов Российской Федерации (отделы надзора военных прокуратур окружного звена).

Основным организационно-распорядительным документом в рассматриваемой сфере является приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10.10.2022 № 581 «Об осуществлении прокурорского надзора и реализации прокурорами иных полномочий в сфере противодействия коррупции», определяющий задачи надзорной деятельности.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации № 404 от 08.07.2016 утвержден особый порядок приема на службу (назначения на должность), увольнения (освобождения от должности) и привлечения к дисциплинарной ответственности прокурорских работников подразделений органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, а также требования к опыту работы[[337]](#footnote-337). В связи с предъявлением особых требований к квалификации и моральным качествам сотрудников подразделений по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, указанный порядок привлечения к дисциплинарной ответственности предусматривает особый подход к выявлению фактов совершения указанными служащими проступков, связанных с исполнением обязанностей по закрепленному направлению служебной деятельности. Изложенное свидетельствует о повышенной роли кадрового состава специализированных подразделений по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции в выполнении планов мероприятий по данному направлению.

Таким образом, основными элементами организационных основ прокурорского надзора за исполнением законов в рассматриваемой сфере являются:

1) информационно-аналитическая деятельность;

2) планирование, принятие и реализация управленческих решений;

3) организация прокурорской проверки, ее методика;

4) контроль исполнения, анализ недостатков;

5) взаимодействие;

6) использование современных технологий, таких, как, например, цифровизация отдельных процессов, повышающих эффективность надзорной деятельности;

7) работа с кадрами.

Среди наиболее подверженных коррупционным проявлениям можно выделить следующие сферы правоприменения, каждая из которых имеет свои особенности, влияющие на организацию прокурорского надзора за исполнением законов о противодействии коррупции: государственная и муниципальная собственность, бюджетная сфера, сферы государственного и муниципального контроля и оказания государственных и муниципальных услуг, закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, здравоохранения, образования, социальной защиты, жилищно-коммунального хозяйства.

Коррупционные проявления остаются фактором, негативно влияющим на состояние законности. В частности, в бюджетной сфере они оказывают влияние на выполнение процедур составления и исполнения бюджета, ведение бюджетного учета и составления бюджетной отчетности, и относится к бюджетным рискам[[338]](#footnote-338).

Не менее коррупциогенной, чем бюджетная, является сфера государственной и муниципальной собственности.

Как показывает практика, нередко предметом преступных посягательств являются земельные участки и другое федеральное имущество, закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями. В качестве инструмента захвата федеральной собственности все чаще используется институт банкротства предприятий.

Сфера образования также подвержена коррупционным проявлениям. Коррупция в ней приводит не только к снижению уровня профессиональной подготовки специалистов, но и формированию у молодых специалистов коррупционной модели поведения. Именно поэтому, на наш взгляд, без преодоления коррупции в этой сфере невозможно снижение общего уровня коррупции в стране.

Коррупция в сфере образования существует как в образовательных отношениях (образовательном процессе), так и в процессе административной и хозяйственной деятельности по обеспечению образовательного процесса и созданию условий для реализации прав граждан на образование[[339]](#footnote-339).

Сфера социальной защиты также является одной из важных составляющих системы жизнеобеспечения граждан. Она затрагивает интересы большей части населения страны. Если в этой сфере, как и в сфере образования и медицины, граждане сталкиваются с коррупцией в своей повседневной жизни, то это ведет к формированию в обществе мнения о распространенности коррупции как устойчивого общественного явления.

Коррупция в этой сфере в основном проявляется при назначении пенсий, социальных пособий и субсидий, а также в процессе социального обслуживания посредством предоставления необоснованных преимуществ материального характера.

Сфера жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ) является одной из наиболее коррумпированных областей. Значимость противодействия коррупционным проявлениям в этой сфере обусловлена тем, что она является основной составляющей в системе жизнеобеспечения граждан, затрагивает интересы всего населения страны.

Сфере здравоохранения уделено особое внимание в условиях пандемии. Основные усилия по профилактике коррупции в этой сфере были сосредоточены на обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защите прав граждан на доступную медицинскую помощь и бесперебойное лекарственное обеспечение.

Сфера закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд подвержена воздействию многочисленных коррупционных рисков. В ней всегда имеются предпосылки для различных коррупционных проявлений и иных злоупотреблений, что оказывает негативное влияние на развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности регламентированных процедур. Очевидными последствиями коррупционных нарушений в рассматриваемой сфере являются финансовые потери бюджета[[340]](#footnote-340).

Все приведенные данные свидетельствуют о наличии специфики, характерной для каждой из названных сфер, которую необходимо учитывать при организации профилактической деятельности для повышения ее результативности.

Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации по профилактике коррупции свидетельствуют о значительном объеме проведенной на данном направлении работы, следствием которой стало не только обеспечение соответствующего уровня состояния законности, но и совершенствование организации прокурорского надзора.

Особое внимание в реализации органами прокуратуры плановых мероприятий уделяется совершенствованию мер по противодействию коррупции в части выявления личной заинтересованности (в том числе скрытой аффилированности), которая может привести к конфликту интересов, повышению эффективности мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, повышению эффективности противодействия коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также в сфере бизнеса, совершенствованию порядка осуществления контроля за расходами и механизма обращения в доход Российской Федерации имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законные доходы, унификации форм статистической отчетности о результатах реализации мер по противодействию коррупции в федеральных государственных органах, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления и организациях.

Прокурорами на постоянной основе проводятся проверки исполнения законов в федеральных органах исполнительной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, а также в организациях, в том числе созданных для выполнения задач, поставленных перед органами государственной власти.

В ходе проводимых проверок реализовываются прокурорские полномочия по привлечению к административной ответственности должностных и юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений, применению положений антикоррупционного законодательства, предусматривающих за совершение коррупционного правонарушения меру ответственности в виде увольнения в связи с утратой доверия. В целях профилактики коррупции на постоянной основе осуществляется антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, проводится работа по антикоррупционному просвещению граждан и формированию в обществе нетерпимости к коррупционному поведению.

Как правило, наибольшее число выявленных прокурорами нарушений антикоррупционного законодательства связано с неисполнением обязанностей, несоблюдением запретов и ограничений, установленных в целях противодействия коррупции. Подавляющее большинство из них заключается в представлении государственными и муниципальными служащими, иными лицами неполных либо недостоверных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

Несоблюдение государственными и муниципальными служащими установленных законодательством запретов на занятие предпринимательской деятельностью, участие в органах управления коммерческих организаций, ограничения на осуществление совместной службы с близкими родственниками также относится к числу распространенных нарушений закона, выявляемых в ходе надзорной деятельности органов прокуратуры.

Зачастую эти нарушения закона находятся во взаимосвязи с неурегулированным конфликтом интересов, а также с сокрытием сведений при представлении справок о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, что, в свою очередь, свидетельствует об умышленных действиях (намеренном бездействии) должностного лица, использующего свое должностное положение с целью извлечения выгод и (или) преимуществ для себя лично либо для третьих лиц.

Несоблюдение установленных законодательством ограничений и запретов приводит, в том числе, к распространению практики протекционизма в государственных и муниципальных органах в отношении коммерческих организаций.

Нарушения законодательства в деятельности кадровых подразделений федеральных органов власти и их территориальных подразделений в большинстве своем заключаются в отсутствии профилактической работы в сфере противодействия коррупции, косвенным признаком чего являются допускаемые госслужащими нарушения. Нередко в ходе прокурорских проверок возникают вопросы к работникам, ненадлежащим образом принимающим соответствующие справки о доходах и расходах. В силу требований закона эти лица должны анализировать представляемые сведения и при наличии оснований инициировать проведение проверок достоверности представленных сведений либо осуществление контроля за расходами госслужащих, что происходит не всегда. Имеются претензии и к качеству проводимых кадровыми службами проверок достоверности представленных сведений о доходах и процедур контроля за расходами служащих. Нарушения законодательства о расходах кадровыми подразделениями и должностными лицами, ответственными за профилактику коррупционных правонарушений, практически не выявляются, мероприятия по контролю самостоятельно не инициируются.

Имеют место нарушения кадровыми службами предусмотренного законодателем права на защиту государственных служащих, уведомивших работодателя о поступивших коррупционных предложениях либо о совершенных коррупционных проступках другими государственными служащими, от преследования за данные действия.

Активно нарабатывается прокурорская практика в сфере административного преследования за совершение коррупционных правонарушений.

Особое внимание в работе прокуроров уделяется вопросам возмещения ущерба, причиненного коррупционными правонарушениями. Принципиальная реакция на факты совершения государственными и муниципальными служащими коррупционных действий, которыми причинен ущерб, с постановкой вопроса о привлечении виновных к ответственности, соразмерной характеру их деяний и причиненному ими ущербу, привела к последовательному росту результатов этой работы.

Общими причинами и факторами, способствующими коррупции, являются игнорирование требований антикоррупционного законодательства отдельными должностными лицами, государственными и муниципальными служащими, гражданами и субъектами предпринимательской деятельности, в ряде случаев − желание должностных лиц, работников государственных и муниципальных учреждений получить имущественную выгоду для себя или в интересах третьих лиц за счет незаконного использования своих должностных полномочий и служебного положения, высокая латентность коррупционных правонарушений, зачастую взаимная заинтересованность должностного лица и лица, в отношении которого совершаются действие или бездействие, в совершении коррупционного правонарушения, принятие ими активных действий к его сокрытию, слабые оперативные позиции правоохранительных органов, низкий уровень правосознания граждан и субъектов предпринимательской деятельности, нежелание информировать правоохранительные органы о фактах коррупции и сотрудничать с ними.

Устранение средствами прокурорского надзора этих факторов, являющихся причинами и условиями возникновения коррупции, позволяет обеспечить законность в деятельности системы государственного управления.

Наряду с этим для повышения эффективности участия негосударственного сектора в профилактике коррупционных правонарушений предлагается закрепление в части 2 статьи 133 Закона № 273-ФЗ конкретного исчерпывающего перечня антикоррупционных мер, с учетом их эффективности в предотвращении коррупционных правонарушений, обязательных для принятия организациями, что обеспечит единообразие правоприменительной практики, в том числе в ходе проведения прокурорского надзора за исполнением законодательства по противодействию коррупции.

## § 9. Прокурорская деятельность по профилактике правонарушений

## в сфере охраны окружающей среды

Деятельность прокуроров по профилактике правонарушений в сфере охраны окружающей среды[[341]](#footnote-341) обусловлена комплексом объективных факторов, характерных для государственной природоохранной работы в целом, а также спецификой функций прокуратуры Российской Федерации, особенностями ее структуры на данном направлении. При этом учитываем, что обеспечение экологической безопасности, охрана окружающей среды отнесены Федеральным законом Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» к основным направлениям профилактики правонарушений (п. 13 ч. 1 ст. 6).

Негативные тенденции в данной сфере сформировались, прежде всего, под влиянием развития процессов, связанных с переходом Российской Федерации к рыночной модели экономики, реформированием системы органов государственного контроля (надзора), циклически возникающими экономическими кризисами.

Имеющиеся пробелы в современном экологическом законодательстве оставляют возможности для злоупотреблений как хозяйствующим субъектам, так и должностным лицам государственных и муниципальных органов.

Не самым положительным образом на состоянии экологической правонарушаемости сказалась на своем первоначальном этапе стартовавшая в 2004 г. наиболее крупная за весь постсоветский период административная реформа, сутью которой стало не только выстраивание новой структуры федеральных органов исполнительной власти по трехзвенному принципу, но и перераспределение природоохранных полномочий между вновь созданными органами и внутри них, а также трансфер федеральных полномочий субъектам Российской Федерации в таких сферах, как охрана и использование лесов, водных объектов, животного мира и проч. Органы местного самоуправления, особенно в сельских районах, зачастую оказывались не в состоянии реализовывать предоставленные законом полномочия в сфере обращения с отходами, выполнять мероприятия по предупреждению лесных пожаров и перехода огня на населенные пункты. Связанное с реформой ослабление государственного экологического контроля (надзора) на фоне экономических преобразований и кризисов проявилось стремительным, более чем в 3 раза, ростом в периоде 2004–2008 гг. показателей количества нарушений экологического законодательства, выявляемых прокурорами, и стабилизацией их на среднем уровне более 285 тыс. в год в периоде 2008–2021 гг.

Существенным фактором, является также включение профилактики правонарушений в сфере охраны окружающей среды, оказывающих на нее серьезное негативное воздействие, противодействия экологической преступности в число важных элементов государственной политики России в сфере экологии.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации[[342]](#footnote-342) относит экологическую безопасность и рациональное природопользование к стратегическим национальным приоритетам, реализация которых за счет концентрации усилий и ресурсов органов публичной власти, организаций и институтов гражданского общества позволяет осуществлять обеспечение и защиту национальных интересов Российской Федерации (подп. 7 п. 26). Отмечая факт совершения большого количества преступлений в сфере использования водных биологических и лесных ресурсов (п. 42), данная стратегия относит к задачам, на решение которых направлена государственная политика, в том числе, снижение уровня преступности в сферах использования земельных, лесных, водных и водных биологических ресурсов (подп. 10 п. 47), а также предупреждение и пресечение легализации преступных доходов (подп. 11 п. 47).

Существенная криминализации в сфере природопользования рассматривается в качестве одного из внутренних вызовов экологической безопасности как составной части национальной безопасности страны[[343]](#footnote-343).

Основами государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года[[344]](#footnote-344) усиление ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации об охране окружающей среды и обеспечение неотвратимости наказания за экологические преступления и иные правонарушения отнесено к механизмам, используемым при решении задачи совершенствования нормативно-правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности (подп. «г» п. 11).

Стратегические цели и задачи управления отдельными аспектами природопользования и охраны окружающей среды, решение которых вносит существенный вклад в сохранение природных ресурсов, обеспечение права каждого на доступ к ним и в декриминализацию экологической сферы, определяются в федеральных целевых программах и национальном проекте «Экология».

Учитывая многофакторность влияний на состояние правонарушаемости в экологической сфере, полагаем указанные выше позиции применимыми при исследовании вопросов профилактики правонарушений в сфере охраны окружающей среды, определении конкретных механизмов, направленных на снижение их количества и преодоление негативных последствий их совершения для природной среды в целом, а также конкретных природных, природно-антропогенных и антропогенных объектов, а также при выработке стратегии совершенствования деятельности органов государственной власти, в том числе правоохранительных органов, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, некоммерческих организаций и общественных институтов, ориентирующихся на осуществление природоохранной деятельности в рамках действующего экологического законодательства.

Опираясь на экспертные позиции, выработанные в ходе научной дискуссии по проблемам сущности и содержании экологических правонарушений как социально-правового явления и противодействия им[[345]](#footnote-345), а также, в более узком аспекте, по вопросам экологической преступности[[346]](#footnote-346), в том числе отраженные в диссертационных исследованиях[[347]](#footnote-347), предлагаем рассматривать профилактику правонарушений в сфере охраны окружающей среды как вид деятельности государства в лице его уполномоченных органов, включая органы прокуратуры Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, общества и граждан – через законодательно определенные механизмы участия в управлении государством и самоорганизации, направленный против противоправных посягательств на окружающую среду в целом или отдельные ее объекты и на устранение их общественно опасных последствий.

Содержание этой деятельности включает прежде всего предупреждение и предотвращение экологических правонарушений. Предупреждение состоит в устранении причин и условий социально-экономического и иного характера, способствующих совершению данного вида нарушений, а предотвращение – в выявлении и пресечении конкретных противоправных посягательств на природные объекты и их части.

Логична профилактика экологических правонарушений в рамках полноценного функционирования всей системы охраны окружающей среды на федеральном, региональном и местном уровнях, где в пределах своей компетенции осуществляют деятельность органы исполнительной власти, такие как Минприроды России и подведомственные ему Росгидромет, Росприроднадзор, Росводресурсы, Рослесхоз и Роснедра и их территориальные органы (при наличии) и иные министерства и ведомства[[348]](#footnote-348).

Вместе с тем практическая реализация указанными органами предоставленных полномочий не всегда в полной мере соответствует государственным задачам. Результаты анализа практики прокурорского надзора в рассматриваемой сфере, в том числе работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, свидетельствуют о такой существенной проблеме, как большое число и системный характер нарушений, допускаемых органами государственной власти федерального и регионального уровней, которые зачастую не справляются с исполнением полномочий по управлению (в том числе надзору и контролю) в рассматриваемой сфере. Переданные регионам федеральные полномочия также не находят должной реализации, несмотря на налаженную в последние годы систему финансирования в виде субвенций федерального бюджета, доводимых до регионов в полном объеме. Более того, имеют место факты злоупотреблений со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации, влекущие масштабные нарушения законов. Нередки случаи прямого пособничества должностных лиц в противоправной деятельности, посягающей на природные объекты. Это значительно актуализирует прокурорскую деятельность на данном направлении.

При этом особенности статуса, полномочий, целей и задач органов прокуратуры Российской Федерации, определяемые конституционными нормами, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», иными нормативными правовыми актами, а также организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации в совокупности с положениями Федерального закона № 182-ФЗ предопределяют ее место в системе профилактики правонарушений в сфере охраны окружающей среды.

Анализ деятельности органов прокуратуры на рассматриваемом направлении свидетельствует прежде всего о профилактическом значении реализации ими функции надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании, осуществляемого прокурорами различного уровня. Одной из существенных особенностей организации надзора является функционирование в структуре органов прокуратуры Амурской[[349]](#footnote-349) бассейновой, Байкальской[[350]](#footnote-350) и Волжской[[351]](#footnote-351) межрегиональных природоохранных прокуратур на правах прокуратур субъектов Российской Федерации (далее – АБПП, БМПП и ВМПП соответственно), а также межрайонных природоохранных прокуратур, подчиненных прокуратурам субъектов Российской Федерации. Специализация позволяет повысить качество и эффективность природоохранной деятельности прокуратуры[[352]](#footnote-352), в том числе в сфере профилактики экологических правонарушений. Работа природоохранных прокуроров, по выявлению и пресечению экологических правонарушений строится в тесном взаимодействии с территориальными, транспортными и иными специализированными прокурорами.

Вопрос разграничения их компетенции разрешен организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации – приказом от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» (в ред. от 21.08.2019) и распоряжением от 13.06.2018 № 360/7р «О территориальном разграничении компетенции прокуроров субъектов Российской Федерации и природоохранных прокуроров (на правах прокуроров субъектов Российской Федерации)» с учетом изменений, внесенных распоряжением от 17.11.2021 № 689/7р, распространившим полномочия ВМПП в пределах компетенции на всю территорию республик Дагестан и Калмыкия.

При этом нельзя не обратить внимание на содержащееся в п. 14 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» требования обеспечить профилактическую направленность прокурорского надзора и шире использовать в профилактических целях материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел.

Учитывая изложенное, прокурорами на постоянной основе проводится планомерная работа по выявлению и пресечению фактов нарушения природоохранного и природоресурсного законодательства, в ходе которой особое внимание уделяется нарушениям, допускаемым должностными лицами федеральных и региональных органов власти и управления.

Так, в апреле 2020 г. прокурором Иркутской области утверждено обвинительное заключение по уголовному делу в отношении бывшего министра лесного комплекса области и ряда иных должностных лиц[[353]](#footnote-353), которые под видом санитарной организовали сплошную рубку особо ценного реликтового леса на площади более 100 га в государственном природном заказнике регионального значения «Туколонь», причинившую ущерб более чем на 740 млн руб.

В 2021 г. в Кемеровской области нарушения закона выявлялись в деятельности как территориальных отделов федеральных органов государственного контроля (надзора), так и региональных органов исполнительной власти. Например, пресечен факт взыскания с ООО «Разрез Кийзасский» вреда, причиненного поверхностному водному объекту в результате схода отвала горных пород, в тысячекратно меньшем размере, чем предусмотрено законом. В результате прокурорского вмешательства нарушения закона устранены, с природопользователя истребовано более 350 млн руб., виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности[[354]](#footnote-354).

В Тамбовской области меры прокурорского реагирования принимались по фактам ненадлежащего осуществления полномочий должностными лицами Управления Роспотребнадзора, ГУ МЧС России, УФССП России, Управления по охране окружающей среды и природопользованию, Управления лесами по области[[355]](#footnote-355).

В Красноярском крае в результате надзорной деятельности прокуратуры не допущено размещение около 900 тонн опасных отходов из Амурской области, в отношении владельца полигона возбуждено и расследуется уголовное дело по ч. 1 ст. 247 УК РФ (Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов), а также организовано взыскание причиненного вреда почвам в размере 238 тыс. руб. Мерами судебного понуждения на ФГБУ «Объединенная дирекция заповедников Таймыра» и Минприроды России возложена обязанность очистить территории заповедников от отходов деятельности геологических экспедиций 1970–1980  гг.[[356]](#footnote-356).

Профилактический потенциал надзорной деятельности прокуроров на рассматриваемом направлении, помимо прочего, обеспечивается наличием в арсенале мер реагирования – предостережения о недопустимости нарушения закона, объявляемого в письменной форме должностным лицам в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. Указанием Генерального прокурора Российской Федерации от 06.07.1999 № 39/7 (с изм. от 16.10.2000) «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» определено, что основанием для предостережения должностного лица могут быть только достоверные сведения о готовящихся противоправных деяниях, могущих привести к совершению правонарушения и причинению вреда государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и свободам граждан, не влекущих уголовную ответственность. При наличии оснований для привлечения нарушителей закона к дисциплинарной, административной, материальной, уголовной ответственности предостережение о недопустимости нарушения закона, как правило, не применяет. Однако в конкретной ситуации (на основе ее правовой оценки) предостережение должностному лицу может быть объявлено одновременно наряду с другими средствами прокурорского реагирования.

*Рис. 4.9.1*. Динамика применения прокурорами предостережений о недопустимости нарушений законов об охране окружающей среды и природопользовании.

Анализ статистических данных о применении прокурорами указанной меры реагирования в сфере охраны окружающей среды и природопользования показывает относительную стабильность их количества в десятилетнем периоде (см. рис. 4.9.1).

Например, в рамках работы по обеспечению качества атмосферного воздуха по результатам проведенной прокуратурой проверки в 2021 г. центральным аппаратом Следственного комитета Российской Федерации возбуждено и расследуется уголовное дело по фактам загрязнения Заполярным филиалом ПАО «ГМК «Норильский никель» атмосферного воздуха и неоднократного переноса сроков реализации плановых мероприятий по снижению выбросов в атмосферу. Вместе с тем прокуратурой директору филиала было объявлено предостережение о недопустимости дальнейших незаконных продлений сроков проводимых работ в данной сфере[[357]](#footnote-357).

В части предупреждения экологических правонарушений как элемента их профилактики значительную роль также играет взаимодействие с уполномоченными в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности органами, входящими согласно ч. 1 ст. 5 Федерального закона № 182-ФЗ в число субъектов профилактики правонарушений – федеральными органами исполнительной власти, следственными органами Следственного комитета Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Поскольку экологические преступления по своей правовой природе являются разновидностью экологических правонарушений, следует также считать направлением профилактики в рассматриваемом здесь аспекте реализацию прокуратурой функции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью, реализация которой позволяет задавать необходимый единый вектор усилиям указанных органов при противодействии экологическим преступлениям.

Деятельность прокуратуры на данном направлении включает профилактические мероприятия, направленные на предупреждение экологических правонарушений. Она строится по таким направлениям, как проведение координационных совещаний правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью, заседаний межведомственных рабочих групп по вопросам противодействия нарушениям законов в сфере охраны окружающей среды и природопользования в целом и по отдельным проблемным вопросам (обращение с отходами, лесные пожары и проч.).

Например, ВМПП во исполнение требований информационного письма Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29.04.2016 № 20-3705-2016 «О практике участия прокуроров в работе постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации» природоохранные прокуроры включены в составы совещаний, образованных в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 (в ред. от 26.06.2013) «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка», и принимают участие в заседаниях, направляют предложения в решения и комплексные планы мероприятий по предотвращению противозаконных действий, охране и поддержанию правопорядка по вопросам, относящимся к компетенции ВМПП. К примеру, в сентябре 2021 г. на Координационном совещании по обеспечению правопорядка под председательством Губернатора Тверской области обсуждены вопросы совершенствования взаимодействия контрольно-надзорных и правоохранительных органов с региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в ходе противодействия правонарушениям в сфере природопользования, в решение включены предложения ВМПП, направленные на профилактику и пресечение преступлений в данной сфере[[358]](#footnote-358).

С целью обеспечения эффективного взаимодействия с правоохранительными и контролирующими органами в прокуратуре Томской области созданы и осуществляют деятельность постоянно действующие межведомственные рабочие группы по вопросам обеспечения законности в сфере экологии, а также по вопросам противодействия правонарушениям и преступлениям в сфере лесопользования. На заседаниях названных рабочих групп осуществляется оперативный обмен информацией о состоянии законности и разработка мер по повышению результативности и эффективности деятельности заинтересованных ведомств. В составе рабочей группы в сфере экологии действует мобильная межведомственная рабочая группа, осуществляющая совместные выездные контрольно-надзорные мероприятия по сообщениям о фактах незаконной вырубки леса и возникновения лесных пожаров, в том числе, пожаров как способа сокрытия незаконной заготовки древесины. Аналогичные межведомственные рабочие группы созданы и на системной основе осуществляют деятельность в прокуратурах городов и районов области[[359]](#footnote-359).

В Рязанской области в целях координации деятельности органов прокуратуры, контролирующих и надзорных органов в прокуратуре области в июле 2021 г. проведено межведомственное совещание с участием и.о. Волжского межрегионального природоохранного прокурора, заместителя Председателя Правительства области, региональных и территориальных федеральных надзорных органов, по результатам которого принято решение, предусматривающее конкретные мероприятия для улучшения экологической обстановки, в том числе состояния атмосферного воздуха в регионе. Руководством прокуратуры области организованы личные приемы граждан по вопросам загрязнения атмосферного воздуха, осуществляется взаимодействие с общественными организациями[[360]](#footnote-360).

Обсуждение проблем экологической сферы и выработка мер по совершенствованию природоохранной деятельности в г. Москве проходили при активном участии руководства департаментов природопользования и охраны окружающей среды, городского имущества, строительства г. Москвы, а также Межрегионального управления Росприроднадзора по г. Москве и Калужской области. С учетом результатов обсуждения и в преддверии вступления Москвы в «мусорную» реформу прокуратурой города предложено инициировано и реализовано масштабное общегородское мероприятие «Экологический марафон», в рамках которого во взаимодействии с Департаментом природопользования и охраны окружающей среды г. Москвы проведены контрольно-надзорные, профилактические, просветительские и спортивно-оздоровительные мероприятия[[361]](#footnote-361).

В прокуратуре Кабардино-Балкарской Республики, а также прокурорами городов и районов республики созданы межведомственные рабочие группы по противодействию правонарушениям в экологической сфере, на которых обсуждены проблемные вопросы, в том числе вопросы обеспечения режима охраны особо охраняемых природных территорий[[362]](#footnote-362).

Значимым элементом профилактики правонарушаемости в целом и правонарушений в сфере охраны окружающей среды является повышение уровня правовой грамотности, осведомленности о действующих нормах природоохранного и природоресурсного законодательства, установленных ограничениях и запретах в области взаимодействия человека и окружающей среды как среди широких слоев населения, включая детей и подростков, так и кадрового состава органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года развитие системы экологического образования и просвещения, повышение квалификации кадров в области обеспечения экологической безопасности отнесено к приоритетным направлениям, по которым должно осуществляться решение основных задач в области обеспечения экологической безопасности (подп. «п» п. 26).

Согласно Основам государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (п. 7), стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов, в том числе для укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Заметим, что одним из элементов правопорядка является уровень правонарушаемости[[363]](#footnote-363), то есть снижение количества совершаемых экологических правонарушений является одним из статистически фиксируемых признаков укрепления правопорядка.

Достижение стратегической цели государственной политики в области экологического развития обеспечивается, помимо прочего, решением таких основных задач, как формирование экологической культуры, развитие экологического образования и воспитания (подп. «л» п. 9) и обеспечение эффективного участия граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций и бизнес-сообщества в решении вопросов, связанных с охраной окружающей среды и обеспечением экологической безопасности (подп. «м» п. 9).

При этом одним из закрепленных Основами принципов, в соответствии с которыми осуществляется их реализация, является участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (подп. «п» п. 8).

Действующее законодательство и организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации формируют достаточную нормативную правовую базу для участия прокуроров в процессах эколого-правового информирования и просвещения, а также взаимодействия с гражданами и их объединениями по вопросам профилактики правонарушений в сфере охраны окружающей среды.

Вместе с тем, выстраивая взаимодействие с различными институтами гражданского общества, заинтересованными в реализации экологической повестки, в том числе снижении уровня правонарушаемости в этой сфере, прокурорам приходится учитывать целый комплекс факторов во избежание его контрпродуктивности[[364]](#footnote-364).

Прокуратурами субъектов Российской Федерации практикуется тесное взаимодействие с общественностью по вопросам профилактики экологических правонарушений. Например, в Магаданской области представители общественных объединений приглашаются на заседания межведомственных рабочих групп по обеспечению законности и противодействию правонарушениям и преступлениям в экологической сфере[[365]](#footnote-365).

Важным аспектом профилактики экологических правонарушений является также работа с представителями бизнес-сообщества, осуществляющими деятельность, связанную с испрользованием природных объектов и ресурсов.

Так, благодаря системному надзору природоохранной прокуратуры и регулярной разъяснительной работе с лесопользователями Балаганского района Иркутской области в Балаганском лесничестве за 2021 г. не было зарегистрировано ни одного лесного пожара. Данные результаты достигнуты превентивными мерами, предпринятыми хозяйствующими субъектами до начала пожароопасного сезона: осмотрены более 300 лесосек, приняты меры по очистке освоенных участков.

По данным БМПП, положительные отклики предпринимателей получают мероприятия, на которых разъясняются новеллы законодательства, а также обсуждается судебная практика, итоги надзорной деятельности. К примеру, Ангарской межрайонной природоохранной прокуратурой организовано учебное мероприятие для индивидуальных предпринимателей Черемховского района, которые осуществляют деятельность в сфере животноводства.

Кроме того, взаимодействие органов прокуратуры с общественностью для обсуждения и совместного решения проблем экологической правонарушаемости организуется в форме постоянно действующих совещательных органов.

Например, при БМПП работает созданный в целях решения наиболее серьезных проблем природопользования в границах Байкальской природной территории и Ангаро-Байкальского бассейна Научно-Консультативный Совет с участием представителей институтов Сибирского отделения РАН, а также Общественный экологический совет. Так, в 2021 г. ежегодное заседание Общественного экологического совета при Байкальском межрегиональном природоохранном прокуроре было посвящено теме охраны вод Байкала и его водосборной площади. Участие в Совете приняли руководители научных организаций, ведущие представители общественности, активисты экологических движений, уполномоченные лица органов государственной власти. Спикерами представлены свои доклады, в которых проанализированы вопросы развития туристической инфраструктуры, состояния вод Байкала, проблемы, связанные с использованием рыболовных сетей, изменением ландшафта и другие. Обсуждены предложения, направленные на сохранение уникальной Байкальской экосистемы, которые приняты прокурором, в рамках конструктивного диалога выработаны меры по улучшению состояния законности на Байкальской природной территории[[366]](#footnote-366).

В Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуре действует Консультативно-методический совет, в который помимо опытных работников прокуратуры входят ответственные работники органов государственной власти, органов контроля (надзора), ученые-юристы, представители общественности и иные специалисты различных отраслей знаний, а одной из задач которого является рассмотрение предложений по усилению борьбы с преступностью[[367]](#footnote-367).

Значительным профилактическим потенциалом в отношении экологических правонарушений обладает правовое просвещение населения по вопросам охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности.

На интернет-страницах прокуратур на едином портале прокуратуры Российской Федерации, а также на сайтах региональных и местных органов власти и управления размещаются информационные сообщения о вновь принимаемых нормативных правовых актах, регулирующих экологические правоотношения. Прокурорами различного уровня во всех регионах страны организуются публичные выступления, лекции для школьников и студентов и проч., в ходе которых, в частности, разъясняются основы эколого-правовой грамотности, содержание и сущность требований действующего в стране законодательства об охране окружающей среды, природопользовании и обеспечении экологической безопасности, слушатели предостерегаются от совершения деяний, запрещенных законом.

Например, АБПП в 2021 г. проведено более шестисот мероприятий по правовому просвещению, в том числе более трехсот лекций, бесед, подготовлено и распространено 60 информационно-разъяснительных материалов; на сайтах прокуратуры, органов государственной власти и органов местного самоуправления размещено свыше двухсот публикаций с разъяснением положений федерального законодательства. Организованы «горячие линии» по вопросам охраны лесов и вод. С общественными объединениями и организациями проведено свыше 30 совместных мероприятий.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что прокурорская деятельность по профилактике правонарушений в сфере охраны окружающей среды, реализуемая прокурорами всех уровней, в том числе специализированными природоохранными прокурорами, в условиях влияния разнородных правовых, экономических, и социально-политических факторов, строится на законодательной базе профилактики правонарушений в целом, с учетом специфики нормативного регулирования и особенностей государственной и частной деятельности в природоохранной и природоресурсной сферах. Профилактическая активность прокуроров в этой сфере, определяемая законодательно закрепленными функциями прокуратуры, осуществляется в рамках надзора за исполнением законов, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью, взаимодействия с органами власти, предпринимательским сообществом и иными общественными институциями, правового просвещения населения, позволяя добиваться реального снижения экологической правонарушаемости.

## § 10. Деятельность транспортных прокуроров по профилактике правонарушений во внешнеторговой и таможенной сферах

Значение профилактической деятельности транспортных прокуроров определяется важностью таможенной и транспортной сфер как основы успешного экономического, технического, технологического, социального развития России. Таможенное и транспортное законодательство имеет целью обеспечение безопасности страны, в том числе экономической, защиту прав предпринимателей и лиц, пользующихся услугами таможенной и транспортной организаций.

Вопросы предупреждения прокурорами нарушений в таможенной и транспортной сферах рассматривались в работах Университета прокуратуры Российской федерации, в публикациях транспортных прокуроров, материалах круглых столов и семинаров по проблемам надзора за исполнением законов в таможенной сфере[[368]](#footnote-368). В остальной юридической литературе, в основном, уделяется внимание общим проблемам профилактики; борьбе с рассматриваемыми правонарушениями, составляющей частью которой является их предупреждение различными субъектами[[369]](#footnote-369), осуществляющими профилактику рассматриваемых правонарушений. К ним относятся Минтранс России, Минфин России, Банк России, ФСБ России, ФТС России, Федеральная служба по финансовому мониторингу, ФНС России, Федеральная антимонопольная служба, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Роспотребнадзор, Ространснадзор, транспортные агентства: Росавиация, Росжелдор, Росморфлот, Росречфлот, их органы на местах; МВД России и СК РФ, их специализированные органы на транспорте, суды, государственные органы исполнительной власти субъектов РФ. Кроме того к числу субъектов профилактики правонарушений во внешнеторговой, таможенной и транспортной сферах по праву относятся Счетная палата Российской Федерации – осуществляемые ею проверки работы транспортных и таможенных органов имеют огромное значение для профилактики нарушений бюджетного законодательства в рассматриваемых сферах, а также Торгово-промышленная палата Российской Федерации. Перечень субъектов профилактики в исследуемой сфере дополняют саморегулируемые организации (далее – СРО), например, СРО таможенных представителей, [СРО «Национальная транспортная безопасность» и др. Это и ассоциации и союзы предпринимателей, работающих в сфере транспорта и таможенного дела. («Союз операторов железнодорожного транспорта», Ассоциация автомобильных перевозчиков и др.)](http://srontb.ru/about.html)

Сама же цель профилактики поставлена в стратегиях, доктринах, программах развития транспорта и таможенной службы. Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года[[370]](#footnote-370) предусматривает предупреждение причин возникновения транспортных происшествий, снижение тяжести их последствий путем установления актуализируемой меры ответственности и контроля; предупреждение возможных неблагоприятных воздействий на окружающую среду от эксплуатации транспорта и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий, предупреждение компьютерных атак, нарушений правил безопасности движения на железнодорожном транспорте; полетов воздушных судов, морского судоходства и судоходства на внутренних водных путях, антитеррористической безопасности на транспорте (защита критически важных и потенциально опасных объектов транспортной и таможенной инфраструктуры, транспортных средств от актов незаконного вмешательства – АНВ); финансовых правонарушений. На транспорте и в таможенной сфере обеспечивается предупреждение посягательств на права собственности: государства, юридических лиц, граждан.

Для различных видов транспорта и для таможенной сферы разработаны программы профилактики нарушений обязательных требований. Такие программы на 2021 год и плановый период 2022–2023 гг. утверждены Ространснадзором[[371]](#footnote-371). Применительно к отдельным видам транспорта принимаются и программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям[[372]](#footnote-372). В зависимости от вида транспорта устанавливаются специфичные цели профилактики, например – предупреждение и ликвидация разливов нефти и нефтепродуктов на внутренних водных путях с судов и объектов морского и внутреннего водного транспорта[[373]](#footnote-373). Цель предупреждения нанесения ущерба интересам граждан и государства контрабандой оружия, наркотиков, контрафактной продукции, некачественной продукции, недостоверным декларированием и заявлением таможенной стоимости поставлена в Соглашении стран СНГ от 15.04.1994 «О сотрудничестве и взаимопомощи в таможенных делах», Концепции развития таможенных органов Российской Федерации[[374]](#footnote-374), Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года[[375]](#footnote-375) и других документах.

Цель предупреждения, выявления и пресечения правонарушений транспортными прокуратурами поставлена в приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» (далее – приказ № 211). Для достижения названной цели осуществляется работа транспортных прокуратур по всем направлениям, предусмотренным данным приказом. Это – защита прав и свобод от нарушений: прав всех участников таможенных и транспортных правоотношений – граждан, клиентов, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в этих сферах. Профилактическую направленность имеет координация транспортными прокурорами деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью на железнодорожном, воздушном, морском, внутреннем водном транспорте и в таможенной сфере, обеспечение взаимодействия с органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и общественными организациями. Профилактика осуществляется транспортными прокурорами и по таким обозначенным в приказе № 211 направлениям их работы, как надзор за исполнением законов, за соответствием нормативных правовых актов (далее – НПА) закону, соблюдением прав и свобод человека и гражданина; законов о государственной службе и противодействии коррупции в таможенных органах, органах внутренних дел на транспорте, подразделениях СК РФ на транспорте и подразделениях органов исполнительной власти на транспорте; при производстве по делам об административных правонарушениях на транспорте и в области таможенного дела; о распоряжении обращенным в федеральную собственность имуществом, а также вещественными доказательствами по уголовным делам и делам об административных правонарушениях.

При осуществлении надзора за исполнением таможенного и транспортного законодательства и за соответствием НПА закону, проведении проверок в рассматриваемых сферах, как того и требуют приказы Генеральной прокуратуры РФ, транспортные прокуроры дают принципиальную оценку деятельности по выявлению и предупреждению уголовных и административных правонарушений (далее – АП); сами прокуроры обязаны обеспечить своевременное предупреждение средствами надзора правонарушений, выявление и устранение их причин и условий[[376]](#footnote-376).

Как известно, приоритетное направление прокурорского надзора – надзор за исполнением законов контролирующими органами, что также отмечено в приказе № 211. Принципиальные изменения в контроле, а значит, и прокурорском надзоре связаны, как известно, с реформой контрольно-надзорной деятельности[[377]](#footnote-377). В настоящее время приоритетом органов контроля, в том числе в транспортной и таможенной сферах, является их профилактическая деятельность. Данное обстоятельство определило и направленность прокурорского надзора на проверку исполнения законов о профилактике, осуществляемой контролирующими органами, потребовало корректировки надзора.

Транспортным прокурорам для осуществления профилактической деятельности необходимо знание новелл законодательства о контроле. Как известно, понятие государственного контроля дается в п. 1 ст. 1 Закона № 248-ФЗ. Это – деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями этих требований, выявления их нарушений, принятия мер по пресечению выявленных нарушений, устранению их последствий и восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений. Приоритет профилактической направленности контроля выражается в установлении риск-ориентированного подхода как основы контроля (частота проверок теперь напрямую зависит от уровня опасности объекта), 7 видов профилактических мероприятий, «контактных» и «бесконтактных» способов осуществления контроля; отказе от проверки как единственного контрольного мероприятия; информатизации контроля (взаимодействие контролеров и контролируемых лиц только в электронном виде); ведении реестра видов контроля, расширении гарантий для граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении в отношении их контроля. Изменены критерии оценки контроля, вместо числа проведенных проверок, привлеченных к ответственности нарушителей – число предотвращенных нарушений. Предусмотрены и новые полномочия прокуроров. Прокуроры должны проверять исполнение этих новелл закона.

В связи с реформой контроля внесены изменения во все транспортные уставы и кодексы, а также в ряд других федеральных законов, регламентирующих транспортную сферу. Теперь эти законы определяют предмет и органы контроля. Предмет контроля обозначен таким образом, что в нем отражена профилактическая деятельность органов контроля. Например, в новой редакции дана глава 4 Воздушного кодекса Российской Федерации (ВК РФ) «Федеральный государственный контроль (надзор) в области гражданской авиации». Этот контроль осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере транспорта– Ространснадзор[[378]](#footnote-378). Предмет его контроля в гражданской авиации (далее – ГА) – соблюдение требований к подготовке и выполнению полетов, эксплуатации гражданских воздушных судов (ВС) и их допуску к полетам; использованию воздушного пространства и обеспечению полетов; к воздушным перевозкам; обязательному страхованию ответственности, выполнению авиационных работ; содержанию программ подготовки и порядку подготовки авиаперсонала, документации ВС, пожарной безопасности и т.д. Таким образом, предмет контроля, это – «составляющие» предупреждения авиационных происшествий и событий в ГА. Соответственно, и прокурорский надзор должен быть сориентирован на проверку исполнения органами контроля этих «составляющих».

Вместе с тем, нужно отметить, что, как и в ряде других отраслей экономики, административная реформа на транспорте, согласно которой контрольные функции возлагаются на службы, не реализована в полной мере. Контрольные полномочия имеются не только у Ространснадзора, но и у других органов. Так, согласно ст. 65 ВК РФ контроль за деятельностью авиационных предприятий и индивидуальных предпринимателей, в том числе иностранных авиапредприятий, международных эксплуатационных агентств и иностранных индивидуальных предпринимателей, осуществляет Федеральное агентство воздушного транспорта – Росавиация[[379]](#footnote-379). Агентство контролирует соблюдение законодательства Российской Федерации и международных договоров, а также требований соответствующих сертификатов. Кроме того, контроль за соблюдением федеральных [правил](consultantplus://offline/ref=A0A9692CE7BB4025E8A401C049F8675AA463CA779FC4CE7BB525A69F7375739831A893EC6736EB748CA7287673BFDEDC0E4DB9104BADE236eAo5J) использования воздушного пространства осуществляется уполномоченным органом в области использования воздушного пространства, органами единой системы организации воздушного движения, уполномоченным органом в области обороны в части выявления ВС – нарушителей, а также органами пользователей воздушного пространства – органами обслуживания воздушного движения (управления полетами) в установленных для них зонах и районах. Таким образом и надзор за исполнением законов указанными органами направлен на профилактику аварий и катастроф на транспорте. Аналогичная ситуация на других видах транспорта – имеется целый ряд органов, осуществляющих контрольные функции на том или ином виде транспорта.

Реформа контроля обусловила дополнение новеллами профилактического характера Федерального закона от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее – закон о ТБ), то есть о безопасности от актов незаконного вмешательства в деятельность транспорта (далее – АНВ). Федеральным [законом](consultantplus://offline/ref=7344BEFE0082766A53EE01EE3F5D9D1CFCD31D3AAF19569525FD3DE5C51040FBE836BEB8D37B5512AD1788B6F3D25246201DA1646AACC4D3DAO6N) от 11.06.2021 № 170-ФЗ дана новая редакция ст. 11.1 Закона о ТБ, регламентирующей федеральный государственный контроль (надзор) в области ТБ. Этот надзор осуществляет Ространснадзор. Его предмет – соблюдение субъектами транспортной инфраструктуры, перевозчиками, застройщиками объектов транспортной инфраструктуры, подразделениями ТБ, учебными центрами, специализированными организациями, органами аттестации, которые являются организациями, находящимися в ведении компетентных органов в области обеспечения ТБ, аттестующими организациями и гражданами обязательных требований, установленных российским законодательством в области ТБ. Как видно из изложенного, все вопросы контроля (надзор) связаны с предупреждением правонарушений террористических и других АНВ в деятельность транспорта.

Соответственно профилактическая деятельность транспортных прокуроров включает проверку исполнения норм таможенного законодательства, направленных на предупреждение таможенных правонарушений.

Антироссийские санкции сказались и на таможенной и внешнеторговой сферах, а значит, повлияли и на содержание прокурорского надзора в этих сферах. В связи с санкциями принят ряд указов Президента Российской Федерации. Так, в Указе от 28 февраля 2022 г. [№ 79](consultantplus://offline/ref=1E4D8FE62715E25F2BEE0715632B0CBB2C79DFAC8EC421EA88ABF530C7CDD1A7332C18CD9934345911245B8CB438V6J) «О применении специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Соединенных Штатов Америки и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций» предусмотрена обязанность резидентов – участников внешнеэкономической деятельности (ВЭД) осуществить обязательную продажу иностранной валюты в размере 80% суммы иностранной валюты, зачисленной в определенный срок на их счета в уполномоченных банках на основании внешнеторговых контрактов, заключенных с нерезидентами и предусматривающих передачу нерезидентам товаров, оказание нерезидентам услуг, выполнение для нерезидентов работ, передачу нерезидентам результатов интеллектуальной деятельности, в том числе исключительных прав на них, не позднее трех рабочих дней со дня вступления в силу настоящего Указа. Предусмотрен также запрет с 1 марта 2022 г. на осуществление валютных операций, связанных с предоставлением резидентами в пользу нерезидентов иностранной валюты по договорам займа; зачисление резидентами иностранной валюты на свои счета (вклады), открытые в расположенных за пределами территории Российской Федерации банках и иных организациях финансового рынка, а также осуществление переводов денежных средств без открытия банковского счета с использованием электронных средств платежа, предоставленных иностранными поставщиками платежных услуг. Предусмотрен и ряд других мер, направленных на обеспечение устойчивого развития российской экономики в условиях санкций и предупреждение рассматриваемых правонарушений.

Указом Президента Российской Федерации от 01.03.2022 [№ 81](consultantplus://offline/ref=1E4D8FE62715E25F2BEE0715632B0CBB2C79DFAD88CB21EA88ABF530C7CDD1A7332C18CD9934345911245B8CB438V6J) «О дополнительных временных мерах экономического характера по обеспечению финансовой стабильности Российской Федерации» с 02.03.2022 установлен особый порядок осуществления (исполнения) резидентами перечисленных в указе сделок (операций) с иностранными лицами, связанными с иностранными [государствами](consultantplus://offline/ref=13248869C116227F73301AD000A56E9907DB2CE67BC88B6FC0A23B042F5BF157AE4F874F2F8A95D221DD88FF4ED1752E53C4363D77D98C22KFr3J), которые совершают в отношении российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия (в том числе если такие иностранные лица имеют гражданство этих государств, местом их регистрации, местом преимущественного ведения ими хозяйственной деятельности или местом преимущественного извлечения ими прибыли от деятельности являются эти государства), и с лицами, которые находятся под контролем указанных иностранных лиц, независимо от места их регистрации или места преимущественного ведения ими хозяйственной деятельности (далее – лица иностранных государств, совершающих недружественные действия. Введен запрет с 2 марта 2022 г. на вывоз из Российской Федерации наличной иностранной валюты и (или) денежных инструментов в иностранной валюте в сумме, превышающей эквивалент 10 тыс. долларов США. В Указе Президента от 08.03.2022 № 100 «О применении в целях обеспечения безопасности Российской Федерации специальных экономических мер в сфере внешнеэкономической деятельности» предусмотрено до 31 декабря 2022 г. применение запрета на вывоз за пределы территории Российской Федерации и (или) ввоз на территорию Российской Федерации продукции и (или) сырья и введение ограничений на указанные вывоз и ввоз по спискам товаров, установленных Правительством Российской Федерации.

Указ Президента РФ от 03.05.2022 № 252 «О применении ответных специальных экономических мер в связи с недружественными действиями некоторых иностранных государств и международных организаций» ввел в частности запрет на вывоз за пределы территории Российской Федерации продукции и сырья, производство и добыча которых осуществляются на территории Российской Федерации, при условии, что такие продукция и сырье поставляются в пользу лиц, находящихся под санкциями, и лицами, находящимися под санкциями, в пользу иных лиц.

Как видно из анализа указов их цель – предупредить валютные, внешнеторговые таможенные правонарушения, что требует от прокуроров осуществления надзора за выполнением предусмотренных указами мер.

Принято указание Генерального прокурора Российской Федерации № 254/23 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в таможенной сфере» и от 11.03.2022 № 140/20 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав граждан в связи с принимаемыми в Российской Федерации мерами по поддержке экономики и социальной сферы, а также в связи с введением отдельных ограничений на осуществление финансово-хозяйственной и иной деятельности». От прокуроров требуется в условиях применения санкций и иных недружественных действий иностранных государств и международных организаций обеспечить упреждающий характер надзора, основанный на анализе всех доступных источников информации о нарушениях законности и прав граждан.

Так, специфика профилактической деятельности транспортных прокуроров заключается и в больших возможностях использования для целей профилактики анализа состояния законности и правопорядка на основе ведомственной статистики. Транспортная и таможенная статистика содержат многочисленные данные о таможенных и транспортных правонарушениях, их предмете, причиненном ущербе и т.д. Соответственно, можно исследовать причины АП и преступлений, разрабатывать меры их профилактики. Помимо ведомственной статистики профилактическая деятельность транспортных и таможенных органов отражается в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на порталах этих органов.

Значение профилактической деятельности прокуроров определяется тем, что таможенное законодательство – основной регулятор внешнеэкономической деятельности (ВЭД), имеет целью обеспечение пополнения бюджета, предотвращение незаконного ввоза в Российскую Федерацию и вывоза из нее товаров, капиталов, транспортных средств; защиту прав участников таможенных правоотношений и отечественных производителей. Важность этой профилактики обусловлена масштабами ВЭД и ее ролью как основы экономики России. В 2021 г. внешнеторговый оборот России по данным Банка России составил 798,0 млрд долларов США (139,3% к 2020 г.), в том числе экспорт – 494,0 млрд долларов (148,2% к 2020 г.), импорт – 303,9 млрд долларов (126,8% к 2020 г.)[[380]](#footnote-380). По-видимому, в 2022 г. цифры должны быть значительно ниже в связи с антироссийскими санкциями и политикой импортозамещения, однако роль профилактики правонарушений в этой связи возрастает из-за необходимости обеспечить выполнение тех мер в таможенной и внешнеторговой сферах, которые предусмотрены НПА, в том числе указами Президента Российской Федерации, принятыми в связи с антироссийскими санкциями.

Профилактика преступлений в таможенной сфере – это профилактика контрабанды сильнодействующих, ядовитых, отравляющих, взрывчатых, [радиоактивных веществ](consultantplus://offline/ref=A982914EB2966567E7164932F72577018CC97E75BA3B414436EE56BE863F0D312260CE9B7CF14DD330396DC97E9D2067AB57B97F2A5F3829aFrDI), радиационных источников, [ядерных материалов](consultantplus://offline/ref=A982914EB2966567E7164932F72577018CC97E75BA3B414436EE56BE863F0D312260CE9B7CF14DD331396DC97E9D2067AB57B97F2A5F3829aFrDI), огнестрельного оружия, его основных частей, иного вооружения, иной военной техники стратегически важных товаров и ресурсов, культурных ценностей, особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, наркотических средств, [психотропных веществ](consultantplus://offline/ref=9ACAA89C6FF58C33776267CAD8136869748D98F420EFB854C524F083A7349DB9E6BF8B5B80C72114E0BA0D6973903741ABDF25D8257EB02352s3I), их [прекурсоров](consultantplus://offline/ref=9ACAA89C6FF58C33776267CAD8136869748D98F420EFB854C524F083A7349DB9E6BF8B5B80C72114E7BA0D6973903741ABDF25D8257EB02352s3I) или аналогов, растений, содержащих средства, вещества, прекурсоры, [инструментов или оборудования](consultantplus://offline/ref=9ACAA89C6FF58C33776267CAD8136869738A99F026E6B854C524F083A7349DB9E6BF8B5B80C72114E0BA0D6973903741ABDF25D8257EB02352s3I), используемого для изготовления наркотических средств или психотропных веществ;наличных денежных средств и денежных инструментов алкогольной продукции, табачных изделий (ст. 226.1, 229.1, 200.1, 200.2 УК РФ). Это также профилактика уклонения от уплаты таможенных платежей (ст. 194), незаконного экспорта товаров, являющихся объектом экспортного контроля (ст. 189), невозвращения на территорию Российской Федерации культурных ценностей (ст. 190), валютных преступлений (ст. 193 и ст. 193.1), преступлений, связанных с незаконным образованием юридического лиц (ст. 173.1 и [173.2](consultantplus://offline/ref=AC05D3BD02DED718B547F05A34982622059FE181A7E3602BD6B17D1569287AD79162A7928E538389A9ED964625F053570CC778FD6B66qD3CI) УК РФ), легализации преступных доходов (ст. [174](consultantplus://offline/ref=AC05D3BD02DED718B547F05A34982622059FE181A7E3602BD6B17D1569287AD79162A7928E58808AFBB786426CA55B4909DC66FA7566DEDBq130I), [174.1](consultantplus://offline/ref=AC05D3BD02DED718B547F05A34982622059FE181A7E3602BD6B17D1569287AD79162A7928D5D8DD6ACF8871E28F5484909DC64FF69q636I) УК РФ)[[381]](#footnote-381).

АП в области таможенного дела (нарушения таможенных правил) отражены в гл. 16 КоАП РФ, состоящей из 24 статей. Предупреждение этих АП имеет характерную особенность, в основном, это правонарушения юридических лиц – участников ВЭД. Из-за отсутствия в УК РФ такого субъекта ответственности как юридические лица, общественная опасность данных АП ничуть не меньше, а иногда и больше, чем преступлений. Размер ущерба, причиненного таможенными преступлениями и правонарушениями, достигает миллиардов рублей; при их совершении используются хитроумные схемы сокрытия правонарушений, которые разрабатываются высоко квалифицированными специалистами в области банковского дела, валютного контроля и др.; поддельные документы, фирмы однодневки; как правило, доход от этих правонарушений выводится за рубеж, в их совершении участвует менеджеры коммерческих организаций, имеющие тесные связи с коррумпированными сотрудниками таможенных органов, выявление этих правонарушений представляет значительную сложность.

Нужно отметить, что направления профилактики этих преступлений предусмотрены в ряде законов, отражающих специфику ввоза и вывоза некоторых из вышеуказанных товаров: в федеральных законах от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях»; от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии», Законе РФ от 15.04.1993 № 4804-1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» и др.

Важность профилактической деятельности таможенных и прокурорских органов определяет также высокий уровень АП и преступлений в сфере ВЭД и их латентности. Так, в 2021 г. таможенными органами наибольшее число уголовных дел возбуждено о контрабанде, предусмотренной ст. 226.1 УК РФ: в 2021 г. – 742, в 2020 – 832 дела; об уклонении от уплаты таможенных платежей (ст. 194) – соответственно 349 и 316 дел, валютных преступлениях (ст. 193.1 УК РФ) – 140 и 171; незаконном использовании документов для образования юридического лица (ст. 173.2 УК РФ) – 196 и 171 дело. По фактам совершения иных преступлений, производство неотложных следственных действий и дознание по которым отнесено к компетенции таможенных органов, на основании оперативных материалов таможенных органов за 2021 г. возбуждено 684 дел, в 2020 г. – 586.

В 2021 г. таможенными органами возбуждено 138 818 дел об АП, в 2020 г. – 114 547[[382]](#footnote-382). В 2019 – 2021 гг. возбуждено соответственно 2014; 2067; 2041 уголовное дело о преступлениях, борьба с которыми отнесена к компетенции таможенных органов[[383]](#footnote-383).

Осуществление прокурорами профилактики предполагает знание ими той профилактической деятельности, которая проводится таможенными органами. В соответствии с Положением о Федеральной таможенной службе[[384]](#footnote-384), эта служба осуществляет функции по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и АП, отнесенных к компетенции таможенных органов, а также иных связанных с ними преступлений и правонарушений. Профилактика затрагивает практически все основные направления их деятельности: при осуществлении функций таможенного и валютного контроля, по защите прав на объекты интеллектуальной собственности, обеспечению соблюдения мер нетарифного регулирования (запретов и ограничений в сфере ВЭД), мер технического регулирования, мер экспортного контроля, транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, радиационного контроля, санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного контроля, контроля в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами и ветеринарного надзора в соответствии с компетенцией ФТС[[385]](#footnote-385).

ФТС анализирует практику привлечения к административной и уголовной ответственности, выявляет имеющиеся нарушения законов, регламентирующих ВЭД, в том числе в деятельности таможенных органов, разрабатывает меры предупреждения таможенных правонарушений[[386]](#footnote-386). В соответствии со ст. 32 Федерального закона № 182-ФЗ, Постановлением Правительства РФ от 30.12.2016 № 1564 «О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации» ФТС России проводит мониторинг в сфере профилактики таможенных правонарушений.

ФТС России находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации. Спецификой является то, что помимо законодательства, которым руководствуются в своей деятельности и другие федеральные органы исполнительной власти, ФТС России руководствуется также международными договорами Российской Федерации и актами, составляющими право ЕАЭС, НПА Минфина России и ЦБ РФ. В этих НПА содержатся положения о профилактике таможенных правонарушений. Другими словами, профилактика рассматриваемых правонарушений относится и к деятельности этих органов, включая органы ЕАЭС, и прежде всего – Евразийскую экономическую комиссию (ЕЭК). Минфин вырабатывает государственную политику в сфере профилактики таможенных правонарушений, издает НПА и выполняет ряд других функций, имеющих профилактическую направленность. ЦБ РФ – субъект профилактики, что отражается в Федеральном законе от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

В 2018 г. в документах, посвященных реформе контроля в ФТС России, предусмотрено снижение уровня потенциального материального ущерба, причиненного государству участниками ВЭД; снижение при осуществлении таможенного контроля административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих ВЭД; актуализация и сокращение обязательных требований, минимизация неоправданного вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов, а также повышение их информированности об обязательных требованиях с целью профилактики нарушений; рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций за счет расширения использования информационных систем, совершенствования управления кадровым составом и минимизации коррупционных рисков, включая оптимальное распределение трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении таможенного контроля[[387]](#footnote-387).

В организационно-распорядительных документах таможенных органов отражаются положения о профилактике. К примеру, Главное управление таможенного контроля после выпуска товаров ФТС России и его подразделения на местах[[388]](#footnote-388) обязаны обеспечить в пределах компетенции меры по защите национальной безопасности государств – членов ЕАЭС, жизни и здоровья человека, животного и растительного мира, окружающей среды путем проведения таможенного контроля, направленного на выявление, предупреждение и пресечение правонарушений при проведении таможенного контроля АП и выявление признаков преступлений. От оперативно-розыскных подразделений таможенных органов требуется обеспечить предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений и других правонарушений[[389]](#footnote-389), и, соответственно, транспортные прокуроры, осуществляющие надзор за исполнением законов об ОРД, проверяют выполнение этих требований.

Внедрение в деятельность таможенных органов новых технологий также призвано обеспечить профилактику таможенных правонарушений и преступлений[[390]](#footnote-390). Один из целевых ориентиров развития ФТС – применение высокотехнологичных автоматических систем и устройств, направленных на предупреждение и пресечение незаконного перемещения через государственную границу Российской Федерации. Любая информация, полученная таможенными органами в соответствии с регулирующими правовыми нормами, используется ими исключительно для таможенных целей, в том числе для предупреждения и пресечения АП и преступлений.[[391]](#footnote-391) В этих целях налажено информационное взаимодействие с различными государственными структурами, в том числе ФНС, Роспатентом и др. Имеются соответствующие соглашения по этому вопросу[[392]](#footnote-392). В «Плане деятельности Федеральной таможенной службы на 2022 год и плановый период 2023 – 2027 годов» (утв. Минфином России от 30.03.2022) предусмотрен раздел по вопросам профилактики правонарушений в области таможенного дела. Транспортные прокуроры вправе пользоваться информационными ресурсами таможенных органов при осуществлении своей профилактической деятельности.

Надзор за исполнением законов в таможенной сфере, в том числе профилактическая деятельность прокуроров на рассматриваемом направлении, осуществляется с учетом требований приказов Генерального прокурора Российской Федерации[[393]](#footnote-393). Специфика этой деятельности прокуроров обусловлена регулированием таможенной сферы на уровне международных конвенций, законодательства ЕАЭС; российского таможенного законодательства: Федеральный закон от «О таможенном регулировании в Российской Федерации…» и множество других федеральных законов, нормы которых конкретизируются в указах Президента РФ, актах Правительства РФ и ведомственных НПА Минфина и других государственных органов.

В ряде НПА обращается внимание на предупреждение отдельных правонарушений, например, коррупционных, или предметом которых являются радиоактивные товары, лекарственные препараты, наркотики, сильнодействующие вещества, стратегически важные сырьевые товары, биоресурсы, дикие растения и животные, находящиеся под защитой Конвенции СИТЕС и т.д., что определяет и приоритеты профилактической деятельности транспортных прокуроров.

В последние годы особое внимание уделяется предупреждению незаконного перемещения через таможенную или Государственную границу леса и лесоматериалов. Принято соответствующее законодательство, в том числе Коллегией ЕЭК (в декабре 2021 г. – решение о введении единой меры нетарифного регулирования – количественного ограничения экспорта в отношении отдельных видов лесоматериалов, нулевой квоты на вывоз этого товара из всех стран ЕАЭС, включении лесоматериалов в перечень товаров, существенно важных для внутреннего рынка ЕАЭС и т.д.). В России с 2022 г. действует практически полный запрет на экспорт необработанной древесины хвойных и ценных лиственных пород, ее вывоз будет возможен в исключительных случаях через два таможенных пункта пропуска – Хасан и Люття; сроком на год введены заградительные ставки вывозных таможенных пошлин на так называемые «товары прикрытия», под видом которых может вывозиться «кругляк» ценных пород, – грубо обработанную древесину с определенными характеристиками и др. Издано указание Генерального прокурора Российской Федерации от 04.08.2021 № 432/7 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере лесопользования», одна из целей которого предупредить незаконный экспорт древесины. В частности, указание требует незамедлительно информировать ряд управлений Генеральной прокуратуры, в том числе управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере о нарушениях лесного законодательства, причинивших существенный экологический и экономический ущерб лесам. От транспортных прокуроров требуется обеспечить на системной основе надзор за исполнением требований законодательства о противодействии незаконному обороту древесины при ее отгрузке, транспортировке и экспорте с использованием объектов железнодорожного, водного и воздушного транспорта; систематически проводить анализ сведений об объемах и о маршрутах транспортировки древесины железнодорожным и водным транспортом; наладить взаимодействие и обмен информацией с территориальными органами ФТС России, ФНС России, Россельхознадзора, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, реализующими полномочия в области лесных отношений; усилить надзор за исполнением таможенными органами законодательства при проверке достоверности заявляемых декларантами сведений о происхождении, об объемах, о классификации и таможенной стоимости лесоматериалов, соблюдением экспортерами установленных запретов и ограничений, законностью получения ими льгот и преференций; пресекать факты экспорта круглого необработанного леса под видом обработанного путем его отнесения к товарам [группы 4407](consultantplus://offline/ref=47F39747913E7C03DB9C6730FE7010C09AD2A7833BEC4D75774EDC5810C2251D6DD31E1D09BFD7412E88A9955E4552A375B5CF1E5B166CB3F5k1K) ТН ВЭД ЕАЭС с целью вывоза за границу в отсутствие лицензии и без оплаты соответствующих таможенных платежей; контролировать исполнение таможенными органами полномочий по разработке, утверждению и применению профилей рисков при экспорте древесины и лесоматериалов, оценивать эффективность применения системы управления рисками при выборе форм таможенного контроля, пресекать факты незаконных грузовых операций после выпуска товаров; незамедлительно реагировать на случаи бездействия органов валютного контроля при выявлении фактов не поступления валютной выручки за экспортированную древесину, а также необоснованного возмещения экспортерами леса сумм налога на добавленную стоимость, вовлечения во внешнеэкономическую деятельность фирм-однодневок и подставных лиц; во взаимодействии с территориальными прокурорами оценивать полноту реализации органами Россельхознадзора полномочий по фитосанитарному контролю, в том числе законность выдачи фитосанитарных сертификатов, необходимых для перемещения лесопродукции через государственную и таможенную границы.

Помимо деятельности прокуроров по определенным приказами Генпрокуратуры направлениям, важное значение имеет проведение транспортными прокурорами различных форумов, круглых столов, семинаров посвященных предупреждению правонарушений в таможенной сфере. Так, в преддверии Международного дня борьбы с коррупцией Приморской транспортной прокуратурой проведен Круглый стол с участием руководителей Союза «Приморская торгово-промышленная палата», сотрудников Владивостокской и Уссурийской таможен, а также участников ВЭД на тему: «Проблемы противодействия коррупции»; выработаны совместные рекомендации по профилактике взяточничества, как со стороны бизнеса, так и таможенных органов[[394]](#footnote-394). Южная транспортная прокуратура приняла участие в работе Международного круглого стола на тему: «Противодействие коррупции: проблемы и пути решения в современном информационном обществе», проведенного на базе Ростовского филиала Российской таможенной академия. Предметом обсуждения были вопросы профилактики коррупции, совершенствования нормативно-правовой базы, методологического и научно-методического обеспечения деятельности по противодействию ей, квалификации и расследования коррупционных преступлений. В работе Круглого стола участвовали сотрудники таможенных органов Республики Беларусь и Республики Южная Осетия. Итогом встречи стало принятие резолюция с предложениями о мерах по решению обсужденных проблем[[395]](#footnote-395).

Западно-Сибирская транспортная прокуратура организовала проведение Международного круглого стола «Проблемы экономической интеграции приграничных территорий ЕАЭС». В его работе приняли участие представители российских, киргизских и казахстанских таможенных и других контролирующих и правоохранительных органов, прокуратуры, бизнеса, общественных организаций, СМИ. Особое внимание уделено негативному влиянию «теневого» рынка, профилактике ввоза в ЕАЭС контрафактных товаров, защите исключительных прав правообладателей. Субъектам предпринимательства предложено принять участие в работе Общественного совета Западно-Сибирской транспортной [прокуратуры](http://procrf.ru/) по защите прав субъектов малого и среднего бизнеса[[396]](#footnote-396).

Вопросы профилактической деятельности транспортных прокуроров обсуждались на коллегиях прокуратур, координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов. Так, эти вопросы рассмотрены в феврале 2021 г. на итоговой коллегии Московской межрегиональной транспортной прокуратуры (ММТП) с участием руководителей Центрального таможенного управления ФТС России, Управления на транспорте МВД России по ЦФО, ОАО «РЖД» и Московской железной дороги[[397]](#footnote-397). Аналогичное заседание прошло в Приволжской транспортной прокуратуре с участием заместителя полномочного представителя Президента Российской Федерации в ПФО, заместителя Губернатора Нижегородской области, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Нижегородской области, а также руководителей прокурор Нижегородской области, Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры**,** таможенных, контрольно-надзорных и правоохранительных органов Приволжского транспортного региона[[398]](#footnote-398).

Дальневосточной транспортной прокуратурой организованы координационные совещания на темы: «О результатах анализа работы и взаимодействия правоохранительных органов на транспорте и таможен по профилактике и борьбе с преступностью»; «О результатах работы правоохранительных органов по выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, связанных с неправомерным использованием денежных средств, выделенных из бюджетов на реализацию национальных проектов, государственных и иных программ в сфере воздушного, железнодорожного, морского и внутреннего водного транспорта, обустройства Государственной границы Российской Федерации». По итогам совещаний приняты постановления, содержащие перечень мероприятий, направленных на совершенствование работы правоохранительных органов[[399]](#footnote-399).

Принятыми прокурорами мерами надзорного и координационного характера удалось обеспечить устранение ряда факторов, способствующих уклонению от уплаты таможенных платежей; снижения задолженности по уплате на 4,2 млрд рублей (Северо-Западный, Сибирский, Уральский регионы)[[400]](#footnote-400).

Учитывая межрегиональный характер деятельности транспортных прокуратур, осуществляющих надзор за исполнением законов на территории одновременно нескольких субъектов Российской Федерации, особое значение придается постоянному взаимодействию с органами государственной власти в целях профилактики рассматриваемых правонарушений. Например, руководство Восточно-Сибирской транспортной прокуратуры на постоянной основе взаимодействует с руководителями органов исполнительной власти и правоохранительных органов всех субъектов Российской Федерации на поднадзорной территории; принимает участие в координационных совещаниях по обеспечению правопорядка, проводимых этими органами. На координационных совещаниях обсуждались вопросы профилактики контрабанды леса и лесоматериалов, незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ и др. Это участие используется не только как возможность совместно с органами власти разрабатывать комплекс мер, направленных на противодействие и профилактику правонарушений, но и как дополнительная возможность информирования этих органов о состоянии законности и правопорядка в таможенной сфере.

Управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере Генеральной прокуратуры РФ направляет подчиненных прокуроров на активизацию профилактической деятельности, устранение формального подхода к координационным мероприятиям[[401]](#footnote-401).

В целях расширения возможностей профилактики правонарушений осуществляется работа по взаимодействию и сотрудничеству с общественными организациями, созданию при транспортных прокуратурах общественных советов по защите малого и среднего бизнеса. Так, в 2019 г. ММТП и Московское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» (далее – МРО «Деловая Россия») подписали Соглашение о сотрудничестве по вопросам защиты прав и законных интересов предпринимателей, осуществляющих хозяйственную деятельность на территории Московского транспортного региона. В июне 2020 г. стороны этого Соглашения с участием представителей Федерального агентства по управлению государственным имуществом, Федеральной службы судебных приставов, Центральной акцизной таможни, Московской областной таможни, Шереметьевской, Домодедовской, Внуковской таможен и предпринимателей провели онлайн-вебинар по вопросам предупреждения таможенных правонарушений[[402]](#footnote-402).

5 марта 2022 г. Дальневосточной транспортной прокуратурой заключен договор с Общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ» о взаимодействии и сотрудничестве в целях использования всех имеющихся правовых, информационных и организационных ресурсов для выявления, пресечения и профилактики нарушений прав участников ВЭД.

В Южной транспортной прокуратуре функционирует Общественный совет по защите малого и среднего предпринимательства, в состав которого входят Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Ростовской области, должностные лица Департамента инвестиций и предпринимательства Ростовской области, Торгово-промышленной палаты Ростовской области, представители общественных организаций и объединений предпринимателей.

Одной из форм профилактики правонарушений в таможенной сфере, является правовое просвещение и правовое информирование. На сайте Южной транспортной прокуратуры организован раздел «Разъяснение законодательства», где в свободном доступе для посетителей размещается обзор федерального законодательства и НПА ряда субъектов Российской Федерации. Гражданам и организациям предоставлена возможность через сайт задать вопрос о разъяснении законодательства. На сайте Приволжской транспортной прокуратуры в свободном доступе размещается раздел «Правовое просвещение», содержащий рублики об информационных материалах прокуратуры, разъяснениях прокурорами законов, проводимой ими профилактической работе. Северо-Западной транспортной прокуратурой и подчиненными ей прокуратурами на информационных стендах, расположенных на объектах таможенной инфраструктуры, размещается информация о профилактической деятельности прокуратур.

Для пропаганды права среди широкой аудитории транспортными прокурорами использовались возможности информационных агентств, печатных изданий, радио и телевидения. Издаются буклеты, брошюры и памятки с правовой информацией*.* Например, в пунктах пропуска через государственную границу, на таможенных постах Приморского края размещена памятка на тему: «Конфликт интересов на государственной службе», подготовленная Приморской транспортной прокуратурой.

Особое внимание уделяется методической и информационно-аналитической работе, повышению уровня профессиональной квалификации прокурорских работников. Например, в 2020 г. с работниками Дальневосточной транспортной прокуратуры и подчиненных прокуратур проведено 10 семинарских занятий, связанных с профилактикой прокурорами нарушений законодательства, в частности антикоррупционного. Прокурорам направлены информационные письма «О практике привлечения к ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения», «О практике прокурорского надзора в сфере реализации таможенными органами полномочий по взысканию таможенных платежей», «О практике надзорной деятельности за исполнением таможенного законодательства при перемещении через таможенную границу ЕАЭС стратегически важных товаров и ресурсов, соблюдении прав и законных интересов участников ВЭД». Аналогичные мероприятия проводились и другими транспортными прокуратурами[[403]](#footnote-403).

Важное значение для профилактики имеет участие транспортных прокуроров в правотворческой деятельности, которое предусмотрено в ст. 9 федерального закона №2202-1. Транспортные прокуроры неоднократно представляли в Генеральную прокуратуру свои предложения по совершенствованию таможенного регулирования, приведению российского таможенного законодательства в соответствие с международными конвенциями, устранению пробелов в этом законодательстве. Профилактическую направленность имеет и проведение антикоррупционной экспертизы НПА, регламентирующих таможенную сферу.

Транспортные прокуроры осуществляют уголовное преследование по делам о таможенных преступлениях, принимают меры к обеспечению полноты и качества проведения дознания и неотложных следственных действий таможенными органами; реализуя полномочия по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания таможенных органов, принимают меры к исполнению требований п. 2 ст. 73 УПК РФ о выявлении обстоятельств, способствующих совершению таможенных преступлений. Осуществляется надзор за законностью производства по делам об АП, прокуроры реализуют закрепленные в ст. 25.11 КоАП РФ права по возбуждению административного производства, участию в рассмотрении дел об АП, представлению доказательств, заявлению ходатайств и др. Профилактика осуществляется транспортными прокурорами и при рассмотрении жалоб участников таможенных правоотношений, в частности участников ВЭД на незаконную корректировку таможенной стоимости; прав граждан, право которых нарушены при производстве досмотров и других действий в ходе таможенного контроля. Важное значение для профилактики правонарушений имеет участие транспортных прокуроров в рассмотрении судами уголовных, гражданских и арбитражных дел, связанных с нарушениями таможенного законодательства.

Важнейшим направлением является предупреждение коррупции в таможенных органах. Нужно отметить, что большинство коррупционных преступлений выявляется службой собственной безопасности таможенных органов; этой же службой разрабатываются и соответствующие профилактические меры. Прокуроры проверяют исполнение законодательства о государственной службе в таможенных органах, выявляют нарушения и принимают меры реагирования профилактического характера.

Отдельным направлением является противодействие прокуроров использованию сети Интернет в противоправных целях для продажи запрещенных и ограниченных к обороту импортных товаров, изданий экстремистского толка и др.

Осуществляется взаимодействие со СМИ, в том числе с таможенными изданиями, в которых публикуются ответы транспортных прокуроров на вопросы, связанные с применением таможенного законодательства, информация о деятельности прокуроров по профилактике правонарушений, дается анализ причин и условий, способствующие таможенным правонарушениям.

Транспортные прокуроры систематически анализируют результативность своих профилактических мероприятий, а также – таможенных органов, их реальное влияние на снижение числа правонарушений; по итогам анализа при наличии оснований вносят акты прокурорского реагирования, чаще всего – представления, предостережения.

Транспортные прокуроры в деле профилактики таможенных правонарушений взаимодействуют с территориальными прокурорами.

Транспортные прокуроры на правах прокуроров субъектов Российской Федерации осуществляют руководство подчиненными транспортными прокуратурами, издают приказы, указания, направленные на обеспечение эффективной профилактики правонарушений; проверяют исполнение этими прокуратурами законодательства о предупреждении правонарушений, распространяют положительный опыт профилактики, направляют информационные письма, методические рекомендации, обзоры.

В целом можно отметить, что деятельность транспортных прокуроров по профилактике правонарушений в сфере ВЭД приобрела комплексный и системный характер. Информирование общественности о ее результатах, взаимодействие с институтами гражданского общества и активное совершенствование его форм, в т. ч. с использование Интернета и новых информационных технологий, положительно сказываются на доверии участников таможенных правоотношений к институтам власти, обеспечении баланса интересов этих участников и государства.

## § 11. Деятельность прокуроров по профилактике правонарушений в транспортной сфере

В соответствии со статьей 9 Закона о профилактике, требованиями Генеральной прокуратуры РФ, в том числе приказа от 05.03.2018 № 119, транспортные прокуратуры осуществляют профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина в сфере железнодорожного, воздушного, морского, внутреннего водного транспорта. При планировании надзора транспортные прокуроры учитывают основные направления профилактики, предусмотренные статьей 6 Закона о профилактике: защиту личности, общества и государства, всех форм собственности от противоправных посягательств, обеспечение транспортной безопасности, предупреждение антиобщественных действий несовершеннолетних. Применяются формы профилактического воздействия, установленные ст. 17 Закона о профилактике. Изданы организационно-распорядительные документы по вопросам активизации деятельности прокуроров по конкретным направлениям профилактики, в том числе при осуществлении надзора за исполнением законов о противодействии коррупции.

На системной основе проводится анализ состояния законности и преступности на транспорте. По результатам анализа и проведенных прокурорских проверок направляются информационные письма, методические материалы, обзоры, в которых отражаются выявленные недостатки в деятельности по профилактике правонарушений на транспорте, а также положительный опыт.

Следует отметить, что приоритет профилактики правонарушений заложен и в новые положения о транспортном контроле на отдельных видах транспорта, в частности, в Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области гражданской авиации, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1064.

С 01.01.2021 г. прекратили свое действие изданные прежде нормативные правовые акты (далее – НПА), в том числе регламентирующие обеспечение безопасности движения и эксплуатации транспорта и транспортную безопасность. Эти НПА перечислены в приказе Ространснадзора от 15.12.2020 № ВБ-870фс «Об утверждении «Перечня нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), привлечения к административной ответственности». Нельзя не отметить, что часть НПА, изданных до 2021 г., сохранили свое действие, и положения ч. 1, 2 и 3 ст. 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» на них не распространяются. Перечень таких НПА, которые также носят профилактический характер, определен Постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2467 и подлежит учету транспортными прокурорами при конкретизации предмета своего надзора.

Помимо изменений, обусловленных новым законодательством о контрольно-надзорной деятельности, изменения в системе контроля, которые также носят профилактическую направленность, внесены и из-за антироссийских санкций, введенных в связи со специальной военной операцией России в Украине. США, страны ЕС и ряд других недружественных стран ввели санкции, значительная часть которых направлена на создание трудностей для российской экономики, в особенности в деятельности ГА и гражданском авиастроении России; а также – морского флота[[404]](#footnote-404).

В частности, в ГА антироссийскиесанкции – это закрытие воздушного пространства для ВС российских авиаперевозчиков; запреты для иностранных лиц: продавать ВС российским эксплуатантам и передавать их в лизинг, причем не только по новым, но и ранее заключенным сделкам, что требует возврата ВС лизингодателям; прекращение оказания услуг (включая запрет на поставку компонентов) по техническому обслуживанию и ремонту; прекращение Airbus, Boeing и другими иностранными производителями ВС доступа к обязательной информации о поддержании летной годности; отзыв иностранными государствами регистрации сертификатов летной годности на ВС российских авиаперевозчиков; отзыв сертификатов иностранных авиационных администраций у российских организаций по техническому обслуживанию; одностороннее досрочное прекращение договоров лизинга с российскими авиаперевозчиками по инициативе лизингодателей, прекращение оказания услуг по страхованию, что лишает большинство российских перевозчиков страхового покрытия и делает невозможными авиарейсы.

Антироссийские санкции потребовалисоздания новой российской системы предупреждения аварий и катастроф при эксплуатации ВС иностранного производства. Так, российские авиакомпании использовали главным образом эти ВС (Airbus, Boeing) из-за экономичности их эксплуатации, которые не принадлежали российским авиакомпаниям на праве собственности, а использовались по договорам лизинга; регистрировались в иностранных юрисдикциях, которые согласно международным конвенционным нормам и отвечали за безопасность полетов этих ВС, включая вопросы их сертификации, обслуживания и ремонта, обучения авиаперсонала, перестрахования ответственности. В результате введения антироссийских санкций практически весь парк магистральных самолётов российских авиакомпаний должен быть выведен из эксплуатации[[405]](#footnote-405). В России было решено не возвращать эти ВС и использовать их на внутренних рейсах. Как уже отмечено выше, это требует разработки национальной системы предупреждения аварий и катастроф ВС иностранного производства; возложения на ряд российских государственных организаций дополнительных полномочий; создания центров, обеспечивающих выполнение функций, ранее осуществляемых иностранной стороной. Задачи снабжения ГА информацией о безопасной эксплуатации ВС, обеспечения поддержания летной годности ВС иностранной разработки может быть возложен на НИИ ГА и другие научные центры России. Регистрация ВС в российском государственном реестре позволит выдать сертификаты летной годности ВС. Государство регистрации вправе одобрять организации по техническому обслуживанию любых ВС, зарегистрированных в его реестре, независимо от государства разработчика. Должны быть созданы российские сертификационные центры и испытательные лаборатории. Их деятельность следует контролировать. Прокурорам же необходимо проверять исполнение контролирующими органами функции предупреждения аварий и катастроф в этих новых условиях.

Для решения вышеуказанных задач внесены изменения в ВК РФ, Постановлением Правительства РФ от 19.03.2022 № 411 «Об особенностях государственной регистрации предназначенных для выполнения полетов гражданских воздушных судов в Государственном реестре гражданских воздушных судов Российской Федерации и особенностей государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними» предусмотрены меры, позволяющие российским авиакомпаниям в кратчайшие сроки зарегистрировать ВС в России и получить российский сертификат летной годности. Согласно Постановлению Правительства РФ от 19.03.2022 № 412 «Об утверждении особенностей исполнения договоров финансовой аренды (лизинга), договоров аренды иностранных воздушных судов, используемых для полетов лицами, указанными в пункте 3 статьи 61 Воздушного кодекса Российской Федерации, авиационных двигателей в 2022 году» ВС иностранного производства не национализируются, и авиакомпаниям можно продолжать платить за них лизингодателям в рублях. Постановление устанавливает обязанности лизингополучателя (арендатора) обеспечивать: эксплуатацию иностранных ВС, авиационных двигателей в соответствии с положениями федеральных авиационных правил; их техническое обслуживание и ремонт согласно п. 3 ст. 8 ВК РФ; а также их страхование. Вывоз этих ВС из России осуществляется в соответствии запретам и ограничениям, установленными Указом Президента РФ от 8.03. 2022 № 100 «О применении в целях обеспечения безопасности Российской Федерации специальных экономических мер в сфере внешнеэкономической деятельности». Вывоз возможен лишь при получении специального разрешения Правительства РФ. Таким образом, ответственность за невозврат самолетов несут не российские авиакомпании, а государство. Каждый полет ВС иностранного производства должен согласовываться с Росавиацией, что по мнению экспертов предупредит запрещенный возврат ВС лизингодателю и обеспечит надлежащий контроль за безопасностью полетов, предупредит аварийные ситуации.

Новеллы о контроле, связанные с антироссийскими санкциями, предусмотрены и в законодательстве, регламентирующем деятельность морского транспорта.

Положения закона № 248-ФЗ не распространяются на некоторые виды контроля, в том числе валютный, таможенный контроль. Однако, многие новеллы Закона № 248-ФЗ созвучны положениям, заложенным в таможенное законодательство еще несколько лет назад. Речь идет о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза (ТК ЕАЭС) 2017 г. и Федеральном законе от 03.08.2018 № 289-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (далее – Закон о таможенном регулировании). В этих законах уже была отражена профилактическая направленность таможенного контроля. Нужно также учитывать, что помимо таможенного контроля на границе таможенные органы осуществляют и другие виды контроля, на которые распространяется действие Закона № 248-ФЗ. Так, в части проведения проверки документов таможенные органы в пунктах пропуска через Государственную границу РФ проводят государственный карантинный фитосанитарный контроль, контроль за соблюдением порядка международных автомобильных перевозок, ветеринарный контроль[[406]](#footnote-406).

Как показало изучение практики надзора за исполнением законов в транспортной сфере в условиях реализации антисанкционной политики, все большее значение приобретает межведомственное взаимодействие в целях устранения недостатков профилактической деятельности субъектов профилактики и поиска эффективных средств нейтрализации причин и условий, способствующих совершению правонарушений в исследуемой сфере. Для этого проводятся коллегии, оперативные и координационные совещания, учебно-методические семинары с участием прокуроров, сотрудников правоохранительных органов, научных, учебных учреждений, судей.

Так, ММТП только в 2020 г. проведено 104 координационных совещания, в том числе 18 – по вопросам предупреждения правонарушений коррупционной направленности. В рамках координационной деятельности проведено 17 совместных с правоохранительными органами семинаров; 81 межведомственное совещание, 127 заседаний межведомственных рабочих групп, 8 совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению; издано 2 межведомственных организационно-распорядительных документа. Аналогичные мероприятия проведены Восточно-Сибирской, Дальневосточной, Западно-Сибирской,Приволжской, Северо-Западной, Уральской, Южной транспортными прокуратурами.

Для взаимодействия с общественностью в деле профилактики правонарушений на транспорте прокуроры организовывали «круглые столы». Туапсинской транспортной прокуратурой на круглом столе с представителями АО «Туапсинский морской торговый порт» рассмотрены вопросы предупреждения нарушений трудовых прав моряков. Мероприятия по правовому просвещению в форме круглого стола проводились также Керченской транспортной прокуратурой в ФГБОУ ВО «Керченский государственный морской технологический университет».

Астраханской транспортной прокуратурой для работников Приволжской дирекции железнодорожных вокзалов проведено мероприятие по разъяснению требований законодательства о предупреждении правонарушений коррупционной направленности; в здании железнодорожного вокзала на информационных стендах размещены наглядные материалы, а также организована трансляция тематических видеороликов.

В целях разъяснения законодательства и правового просвещения еженедельно проводится прием граждан на ключевых объектах транспортной инфраструктуры с большим скоплением людей – с выездом транспортных прокуроров на эти объекты – на вокзалах, в портах, аэропортах и в других организациях транспортного комплекса, а также в правоохранительных органах, в частности в органах внутренних дел на транспорте. В ходе приема разъясняется законодательство об безопасности движения и эксплуатации транспорта, предупреждении АНВ в деятельность транспорта; трудовое законодательство, в частности, об охране труда и технике безопасности, оплате труда; о правах пассажиров, включая пассажиров с ограниченными возможностями здоровья на пользование объектами транспортной инфраструктуры; о порядке возврата авиа и железнодорожных билетов, санитарно-эпидемиологической безопасности на транспорте; предупреждении правонарушений несовершеннолетних, обеспечении охраны их жизни и здоровья. и др.

Информация о приеме, проводимом работниками транспортных прокуратур, доводится до граждан путем размещения объявлений и графиков приема на стендах информации в залах в зданиях вокзалов, аэропортах. В трудовых коллективах организаций железнодорожного, водного и воздушного транспорта проводятся встречи с прокурорами, на которых разъясняются основные положения законодательства, в основном, транспортного, трудового, антикоррупционного. На постоянном контроле в транспортных прокуратурах вопросы соблюдения трудовых прав работников предприятий железнодорожного, водного и воздушного транспорта. После вмешательства прокуроров транспорта погашена задолженность перед работниками предприятий по заработной плате на сумму свыше 1,3 млрд рублей.

Правовое просвещение и правое информирование проводится в современных формах, предусматривающих активное вовлечение в процесс аудитории и в первую очередь представителей молодежи. Например, Приволжской транспортной прокуратурой разработан и реализован социально-правовой проект «Уроки безопасного поведения на объектах железнодорожного транспорта» с использованием технологии виртуальной реакции, ориентированный на учеников средних школ. Транспортными прокурорами Владимирским, Кировским, Куйбышевским, Марийским, Пензенским, Рузаевским, Стерлитамакским и Сызранским, проводились проверки исполнения законодательства о профилактике правонарушений несовершеннолетних; о противодействии распространению криминальной субкультуры среди молодежи, вовлечению их в деструктивные движения в поднадзорных образовательных учреждениях. В ходе таких проверок выявлены многочисленные нарушения, в частности, в деятельности органов внутренних на транспорте, приняты меры прокурорского реагирования. В целях профилактики правонарушений и преступлений в обозначенной сфере Приволжской транспортной прокуратурой лишь за 2021 г. в суд направлено 166 (в 2020 г. – 198) заявлений о признании информации, размещенной в сети «Интернет», запрещенной к распространению на территории Российской Федерации (о блокировке сайтов в сети «Интернет», пропагандирующих антисоциальное, смертельно опасное увлечение современной молодежи – «зацепинг»; содержащих информацию о способах зарядки мобильного телефона от железнодорожных рельсов, о продаже наркотических средств («снюсов»), поддельных дипломов учебных заведений). Из указанных актов прокурорского реагирования 143 (195) рассмотрены и удовлетворены в полном объеме, запрещенные интернет-контенты заблокированы.

Уфимской транспортной прокуратурой в ходе проверки исполнения законодательства о профилактике экстремизма, установлено, что студенты Уфимского филиала ФГБОУ высшего образования «Волжский государственный университет водного транспорта» пользовались ресурсами сети «Интернет», содержащими информацию экстремистского и террористического характера, в том числе о способах и методах совершения террористических актов либо побуждающих к их совершению. Директору учебного заведения внесено представление; приняты профилактические меры, в частности студенты проинформированы об ответственности, предусмотренной законодательством о борьбе с экстремизмом.

Транспортными прокурорами принимаются меры предупреждения нарушений прав инвалидов в части обеспечения доступности для этой категории лиц транспортных услуг. Так, Дальневосточной транспортной прокуратурой установлено, что 18 железнодорожных вокзалов Дальневосточной железной дороги ОАО «РЖД» в Хабаровском крае и Еврейской автономной области не оборудованы телефонами-автоматами для людей с ослабленным слухом, не создана инфраструктура для того, чтобы транспортом могли воспользоваться инвалиды-колясочники, нарушались и права пассажиров с ослабленным зрением: перед входом в здания вокзалов отсутствуют таблички, выполненные рельефно-точечным шрифтом Брайля с указанием назначения помещения и времени предоставления услуг. Официальные сайты 8 транспортных организаций, оказывающих услуги по перевозке пассажиров, в том числе ООО АК «Витязь-Аэро» (Камчатский край), АО «Авиационная компания Авиашельф» (Сахалинская область), не были приспособлены для их использования лицами с ограниченными возможностями, отсутствовала функция масштабирования шрифта и элементов интерфейса. По результатам рассмотрения представлений транспортных прокуроров нарушения устранены, виновные должностные и юридические лица привлечены к дисциплинарной и административной ответственности. В суд направлены исковые заявления о понуждении ОАО «РЖД» устранить указанные нарушения.

Вопросы предупреждения нарушения прав пассажиров является приоритетным направлением надзора. Так, по вопросам защиты этих прав в каждом случае массовых задержек авиарейсов в целях предотвращения негативных социальных последствий прокурорами организуются общественные приемные в аэропортах, осуществляется взаимодействие со СМИ. По фактам неоказания пассажирам предусмотренных законодательством услуг (не предоставление питания, гостиницы при задержке рейса), а также нарушения лицензионных условий (не предоставление резервного воздушного судна) транспортными прокурорами реализуются полномочия по привлечению перевозчиков к административной ответственности.

Одно из приоритетных направлений надзора транспортных прокуроров – предупреждение нарушений законодательства об антитеррористической безопасности на транспорте. Только в 2020 г. установлено более 7,5 тыс. нарушений этого законодательства, в целях устранения которых внесено свыше 2 тыс. представлений, в суды направлено 1133 иска, принесено 48 протестов. Более 1,5 тыс. лиц привлечены к дисциплинарной и административной ответственности. О состоянии законности в данной сфере проинформирован Президент Российской Федерации. Принятыми профилактическими мерами в 2020 и 2021 гг. на транспорте не допущено террористических и других АНВ.

Вопросы предупреждения аварийных ситуаций на транспорте находятся под постоянным пристальным вниманием транспортных прокуроров, что связано в том числе и с высокой аварийностью на транспорте. Например, в 2020 г. на сети железных дорог допущено 20 крушений и 3 аварии, погибло 4 человека (в 2019 г. – 21 крушение и 8 аварий, погибло 6 человек). Одним из главных факторов, влияющих на аварийность на всех видах транспорта, остается человеческий фактор, то есть нарушения правил безопасности движения и эксплуатации транспорта самими работниками транспорта; а также нарушения трудовых прав этих работников, недостатки их профессиональной подготовки. Транспортными прокурорами в 2021 г. выявлено более 4,6 тыс. (4,4 тыс.) нарушений закона о безопасности полетов, для их предупреждения внесено 1050 представлений (926), в суды направлено 224 иска (295), по результатам рассмотрения мер прокурорского реагирования к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 691 лицо (950).

Прокуроры обращали внимание и на тот факт, что причинами транспортных происшествий являются недостатки технического состояния транспортных средств и транспортной инфраструктуры. Например, на железнодорожном транспорте это – нарушения требований к текущему содержанию пути, техническому обслуживанию и ремонту, нарушение режима ведения поездов.

Надзорная деятельность транспортных прокуроров в сфере безопасности судоходства была организована с учетом потребностей граждан в транспортном сообщении. Перед началом навигации транспортными прокурорами проведены совещания по вопросам обеспечения безопасности на водном транспорте с участием правоохранительных и контролирующих органов, судовладельцев, представителей туристических компаний и органов исполнительной власти. Туроператорам, предлагающим услуги по осуществлению прогулок на водных судах и не имеющим лицензий на перевозку пассажиров, объявлены предостережения о недопустимости нарушения закона. Продолжена работа по понуждению судовладельцев к подъему из акваторий водных объектов затонувших судов, создающих угрозу безопасности судоходства и загрязнения окружающей среды[[407]](#footnote-407).

Наряду с активизацией работы транспортных прокуроров и контролирующих органов снижение аварийности на транспорте обусловлено падением объемов пассажирских и грузовых перевозок в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, что негативно повлияло на финансовое состояние организаций транспорта. В 2020 и 2021 гг. по решению Президента и Правительства Российской Федерации предприятиям транспортного комплекса оказана существенная поддержка, направленная на обеспечение их устойчивого функционирования, а также для предотвращения последствий распространения коронавирусной инфекции. Так, в 2020 г. авиапредприятиям из бюджета выделено свыше 30,7 млрд рублей; предприятиям железнодорожного транспорта –более 24 млрд рублей, судоходным компаниям – 0,32 млрд рублей. Кроме того, государством размещены бессрочные облигации ОАО «Российские железные дороги» на общую сумму 313 млрд рублей. В связи с этим транспортными прокурорами организован мониторинг деятельности транспортных организаций, получивших финансовую поддержку от государства. В ходе мониторинга выявлены финансовые нарушения, по которым приняты меры прокурорского реагирования. Так, по требованию Западно-Сибирской транспортной прокуратуры тремя авиакомпаниями погашена задолженность по выплате субсидий на выполнение социально-значимых рейсов на сумму более 2 млн рублей. Мерами прокурорского реагирования Северо-Западной транспортной прокуратуры полностью погашена задолженность по договорам субсидирования пригородных пассажирских перевозок железнодорожным транспортом, осуществляемых на территории Костромской, Псковской и Ярославской областей, в размере более 133,8 млн рублей. В связи с тем, что АО «КрасАвиа», получившее средства государственной поддержки, использовало их не по назначению – осуществило закупку автомобиля бизнес класса – Красноярским транспортным прокурором руководителю предприятия внесено представление, виновные лица привлечены к административной ответственности по статье 7.32.3 КоАП РФ с назначением штрафов на общую сумму 115 тыс. рублей. Кроме того, по факту предоставления указанного автомобиля в распоряжение заместителя министра транспорта края, уполномоченного на рассмотрение вопроса о выделении авиапредприятию безвозмездной финансовой помощи, по материалам прокурорской проверки Западно-Сибирским следственным управлением на транспорте Следственного комитета Российской Федерации возбуждено и расследуется уголовное дело по части 1 статьи 285 (злоупотребление должностными полномочиями) УК РФ.

Усилия Дальневосточной транспортной прокуратурой были сосредоточены на профилактике преступных проявлений, координации деятельности правоохранительных органов на транспорте по выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, связанных с неправомерным использованием денежных средств, выделенных из бюджетов на реализацию национальных проектов, государственных и иных программ в сфере воздушного, железнодорожного, морского и внутреннего водного транспорта, обустройства Государственной границы Российской Федерации. В 2021 г. Дальневосточной транспортной прокуратурой подготовлено и направлено подчиненным прокурорам 94 (114)[[408]](#footnote-408) информационно-аналитических документа, в которых отражен положительный опыт прокурорской деятельности, а также имеющиеся недостатки и упущения, даны рекомендации по повышению эффективности профилактической работы. В подготовке указанных документов участвовали все структурные подразделения прокуратуры, соответственно в документах отражены наиболее актуальные сферы прокурорской деятельности. Прокуратурой также подготовлены информационные письма о недостатках в работе по рассмотрению обращений и приему граждан; о состоянии прокурорского надзора за исполнением законодательства о разумном сроке уголовного судопроизводства; о результатах проверки в сфере защиты прав предпринимателей, осуществляющих деятельность в транспортной сфере и в области обустройства Государственной границы Российской Федерации; о положительной судебной практике по защите прав пассажиров при неправомерном отказе в перевозке и другие. Все они активно используются работниками прокуратур районного уровня в практической деятельности. С учетом межрегионального характера деятельности Дальневосточной транспортной прокуратуры, осуществляющей надзор за исполнением законов на территории девяти субъектов Российской Федерации Дальневосточного федерального округа, особое значение придавалось взаимодействию с органами государственной власти в этих субъектах. Дальневосточным транспортным прокурором принято участие в 9 координационных совещаниях по обеспечению правопорядка, образованных при губернаторах субъектов Российской Федерации. На совещаниях рассматривались наиболее актуальные вопросы соблюдения прав граждан и правопорядка. Например, в августе 2021 г. на координационном совещании при губернаторе Хабаровского края обсужден вопрос о мерах по обеспечению безопасности в местах массового пребывания людей в период единого дня голосования. На совещании при губернаторе Сахалинской области – дополнительные меры, направленные на профилактику и предупреждение межнациональных и межконфессиональных конфликтов.

Решения, принятые на координационных совещаниях, соответствуют действующему законодательству, в компетенцию правоохранительных органов не вмешиваются. Аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации информируются о состоянии законности на транспорте и в таможенных органах по итогам работы за год. В целях укрепления законности, борьбы с преступлениями и правонарушениями в сфере охраны окружающей среды и природопользования налажено деловое сотрудничество с Амурской бассейновой природоохранной прокуратурой. На совместном межведомственном совещании (23.04.2021) рассмотрен вопрос пресечения правонарушений и преступлений в сфере незаконной добычи водных биологических ресурсов в Приморском крае.

Во исполнение требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» принимались организационные меры, направленные на предупреждение и противодействие преступности. Проведено 93 координационных и межведомственных совещаний руководителей правоохранительных органов на транспорте, 149 заседаний межведомственных рабочих групп. На этих совещаниях рассматривались вопросы профилактики, выявления, пресечения и расследования преступлений, совершенных с использованием информационно-коммуникационных технологий, коррупционных преступлений; обсуждались проблемы соблюдения конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве, требований уголовно-процессуального закона о разумном сроке и другие.

С учетом сохраняющихся угроз АНВ в деятельность объектов транспортного комплекса особое внимание уделялось надзору за исполнением законодательства о противодействии терроризму. Вопросы организации межведомственного взаимодействия, профилактики и противодействия актам незаконного вмешательства, своевременного выявления, пресечения и предупреждения преступлений террористического характера, устранения причин и условий, способствующих их совершению, рассматривались на заседании коллегии, межведомственных совещаниях. По инициативе транспортных прокуроров состояние законности в данной сфере обсуждалось на координационных совещаниях при губернаторах субъектов Российской Федерации в округе, на антитеррористических комиссиях. Налажено взаимодействие с органами ФСБ России, которые с применением «условных террористов», макетов взрывных устройств, тест-предметов систематически проводят учения, выявляют слабые места в обеспечении безопасности объектов инфраструктуры. Принятые меры способствовали активизации работы, в том числе в рамках созданной в Дальневосточной транспортной прокуратуре межведомственной рабочей группы, на заседаниях которой проанализировано состояние законности в области транспортной безопасности, выработаны меры по повышению эффективности профилактической деятельности.

В результате совместных усилий, как было сказано выше, на объектах транспорта не допущено террористических актов и экстремистских проявлений. Вместе с тем, вскрыты и пресечены случаи неисполнения требований о категорировании, проведении оценки уязвимости, разработке и реализации планов обеспечения транспортной безопасности, об обучении и аттестации сил транспортной безопасности, несоблюдения пропускного и внутриобъектового режимов, ненадлежащей организации охраны международных и региональных аэропортов, вокзалов, морских портов, мест с массовым пребыванием людей. К примеру, вопреки требованиям федерального законодательства из более чем 650 задействованных в перевозке пассажиров вагонов, системами видеонаблюдения оснащены лишь 334. Транспортные прокуроры руководителям подразделений ОАО «РЖД», Дальневосточного филиала АО «Федеральная пассажирская компания» и АО «Пассажирская компания «Сахалин» внесли представления, в суды направили 110 исковых заявлений с требованием оборудовать транспортные средства предусмотренными законодательством и паспортами транспортной безопасности комплексами видеонаблюдения. Прокуроры выявили, что владельцами объектов, не подлежащих категорированию, и транспортных средств не всегда принимались меры к своевременной разработке и утверждению паспортов, реализации предусмотренных в них мероприятий. Застройщиками не исполнялись обязанности по установлению предварительной категории строящегося объекта транспортной инфраструктуры, разработке планов транспортной безопасности, учитывающих необходимость оснащения техническими средствами обеспечения транспортной безопасности отдельных объектов транспортной инфраструктуры. Должностными лицами органов внутренних дел на транспорте не всегда соблюдался порядок выдачи заключений о возможности допуска лиц к выполнению работ в сфере транспортной безопасности, не принимались исчерпывающие меры в целях выявления и пресечения правонарушений. По результатам рассмотрения представлений, внесенных прокурорами руководителям соответствующих подразделений, приняты меры к устранению нарушений.

Одной из причин нарушений законодательства в сфере обеспечения транспортной безопасности стала ненадлежащая реализация полномочий должностными лицами Межрегионального территориального управления Ространснадзора по Дальневосточному федеральному округу (далее – МТУ Ространснадзора по ДФО). В ряде случаев при наличии оснований не были организованы внеплановые контрольно-надзорные мероприятия, не контролировалось исполнение предписаний, постановлений по делам об АП. Профилактика правонарушений была организована ненадлежащим образом. Прокурорами руководителям субъектов транспортной инфраструктуры и органов государственной исполнительной власти внесено 269 представлений, к дисциплинарной ответственности по ним привлечены 143 лица. В суд направлено 196 исковых заявлений о понуждении исполнить требования законодательства в сфере антитеррористической защищенности. По постановлениям прокуроров 101 виновное должностное и юридическое лицо привлечены к административной ответственности. По результатам рассмотрения актов реагирования реализуется комплекс мероприятий по повышению уровня антитеррористической защищенности, активизирована работа по категорированию объектов, оценке их уязвимости, разработке и реализации планов и паспортов транспортной безопасности. Обеспечена охрана ряда аэропортов аккредитованными подразделениями транспортной безопасности. В 2020-2021 гг. Дальневосточной железной дорогой ОАО «РЖД» привлечены подразделения транспортной безопасности для защиты до 2024 г. 21 вокзала на сумму почти 4,7 млрд рублей, в 2021 г. организована охрана 648 объектов железнодорожного транспорта на общую сумму более 1,9 млрд рублей. Активизировано межведомственное взаимодействие МТУ Ространснадзора по ДФО с органами внутренних дел на транспорте, структурными подразделениями ФСБ России, в том числе при проведении совместных проверок с использованием тест-предметов. Руководителями контролирующих и правоохранительных органов усилен ведомственный контроль за соблюдением порядка производства по делам об административных правонарушениях, за принятием мер к устранению причин и условий, способствующих их совершению. Прокуроры ориентированы на усиление взаимодействия с правоохранительными органами и органами государственной власти, постоянный мониторинг состояния антитеррористической защищенности, систематическое проведение проверок исполнения законодательства о транспортной безопасности[[409]](#footnote-409).

Западно-Сибирской транспортной прокуратурой также проводились все необходимые мероприятия, направленные на профилактику правонарушений в транспортной сфере. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» и совместного информационного письма руководителей правоохранительных органов от 05.10.2012 «О практике участия прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним прокуроров иных специализированных прокуратур, руководителей территориальных подразделений правоохранительных органов Российской Федерации в работе постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в Российской Федерации» Западно-Сибирской транспортной прокуратурой принимались меры, направленные на обеспечение участия в работе координационных совещаний при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации Сибирского федерального округа (далее – СФО). Западно-Сибирский транспортный прокурор, а также по его поручению транспортные прокуроры на правах районных приняли участие в работе постоянно действующих координационных совещаний (далее – ПДКС) по обеспечению правопорядка в 6 субъектах Российской Федерации СФО (Новосибирская, Кемеровская, Омская и Томская области, Республика Хакассия, Красноярский край).

К примеру, с участием Западно-Сибирского транспортного прокурора на заседаниях ПДКС по обеспечению правопорядка рассмотрены вопросы профилактики и пресечения правонарушений в ходе реализации национальных проектов и госзакупок на территории Красноярского края, нейтрализации угроз национальной безопасности в миграционной сфере; профилактики правонарушений, экстремизма и терроризма на территории Новосибирской области, обеспечения правопорядка, общественной безопасности в местах массового пребывания граждан в ходе проведения выборов; профилактики правонарушений в сфере межнациональных отношений на территории Новосибирской области, профилактики правонарушений в сфере долевого строительства многоквартирных домов и защиты законных прав граждан, пострадавших от действий недобросовестных застройщиков, и в сфере природопользования.

При участии транспортных прокуроров на заседаниях ПДКС по обеспечению правопорядка в вышеназванных субъектах Российской Федерации рассмотрены вопросы, касающиеся предупреждения и пресечения правонарушений, в том числе коррупционного характера при реализации национальных и федеральных проектов, нейтрализации угроз национальной безопасности в миграционной сфере в условиях распространения коронавирусной инфекции, профилактики распространения экстремизма, обеспечения антитеррористической защищенности и общественной безопасности на территориях регионов в местах массового пребывания людей в период проведения выборов и другие.

Во исполнение указания Генерального прокурора Российской Федерации от 20.02.2020 № 84/23 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере функционирования железнодорожного транспорта» приняты дополнительные меры, направленные на укрепление законности в сфере эксплуатации железнодорожного транспорта. В марте 2021 года проведено межведомственное совещание по вопросу противодействия непроизводственному травматизму на объектах железнодорожного транспорта, выработаны меры, направленные на повышение эффективности прокурорского надзора и профилактической работы иных органов и организаций. Учитывая высокий уровень непроизводственного травматизма в Новосибирской области (более 35% случаев от общего количества травмирований), необходимость привлечения региональных органов власти к созданию безопасной инфраструктуры в новых микрорайонах областного центра и населенных пунктов вопросы состояния законности в сфере непроизводственного травматизма граждан по инициативе прокуратуры вынесены на рассмотрение постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в Новосибирской области на 2022 год.

Западно-Сибирской транспортной прокуратурой и подчиненными транспортными прокуратурами принят комплекс мер реагирования, направленный на устранение нарушений закона в деятельности организаций, осуществляющих техническое обслуживание и ремонт авиационной техники. Например, Новосибирским транспортным прокурором по результатам проверки ООО «РУСАВИАПРОМ» пресечены факты оснащения 4-х воздушных судов типа ТВС-2МС авиаагрегатами с истекшим сроком службы с внесением подложных сведений о ресурсе изделий (колеса тормозные, авиагоризонты, манометры, вариометры, амортизаторы и т.д.). По инициативе прокуратуры возбуждено 4 уголовных дела по части 5 статьи 327 УК РФ, Западно-Сибирским МТУ Росавиации с 11.10.2021 в отношении воздушных судов приостановлено действие сертификатов летной годности[[410]](#footnote-410).

Приволжским транспортным прокурором во исполнение требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об  организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» принимались меры, направленные на предупреждение и противодействие преступности на транспорте. Координационным совещанием руководителей правоохранительных органов Приволжского транспортного региона давалась оценка эффективности работы правоохранительных органов по противодействию преступлениям в сфере водных биологических ресурсов, состоянию работы по раскрытию и расследованию преступлений прошлых лет, соблюдению конституционных прав участников уголовного судопроизводства. Принимались меры по внесению в деятельность правоохранительных органов на указанных направлениях необходимых корректив. С выездом на место изучалась работа и состояние взаимодействия правоохранительных органов на транспорте Кировского и Татарского транспортных регионов, выработаны рекомендации по совершенствованию их деятельности по борьбе с преступностью.

На межведомственных совещаниях рассматривались вопросы противодействия правонарушениям и преступлениям на транспорте, в том числе взяточничеству, активизации оперативно-розыскной деятельности по борьбе с этой преступностью, заведения дел оперативного учета. Всего Приволжской транспортной прокуратурой и транспортными прокурорами на правах районных проведено 88 координационных и межведомственных совещаний руководителей правоохранительных органов на транспорте, 85 заседаний межведомственных рабочих групп, 18 совместных учебных мероприятий для повышения квалификации работников в сфере исполнения уголовного, уголовно-процессуального законодательства и законодательства об оперативно-розыскной деятельности. Продолжалась практика участия в работе созданных в субъектах Российской Федерации Приволжского транспортного региона постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка, в рамках которых обсуждались проблемы, представляющие интерес для органов транспортной прокуратуры, в том числе касающиеся профилактики правонарушений, обеспечения антитеррористической защищенности объектов (территорий) с массовым пребыванием людей, реализации государственных программ в сфере транспорта. Лично Приволжским транспортным прокурором принято участие в 3 заседаниях постоянно действующих координационных совещаний (в Самарской и Нижегородской областях), в 12 заседаниях по его поручению приняли участие транспортные прокуроры (на правах районных): в Республиках Мордовия и Удмуртия, Чувашской республике, Самарской и Пензенской областях. В тесном взаимодействии с главами субъектов Российской Федерации (Республика Мордовия, Башкортостан, Татарстан, Удмуртская Республика, Самарская и Нижегородская области) решались проблемы предупреждения непроизводственного травматизма и нарушений правил полетов на легких и сверхлёгких воздушных судах, установления границ приаэродромных территорий, организации пассажирских перевозках в пригородном железнодорожном сообщении и другие. О состоянии законности в Приволжском транспортном регионе проинформирован полномочный представитель Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе. При организации надзорной деятельности в приоритетном порядке решались вопросы исполнения законов о безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного, внутреннего водного транспорта, в таможенной сфере, соблюдения конституционных прав граждан, субъектов предпринимательской деятельности, противодействия преступности.

В соответствии с требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.07.2020 № 380 принимались меры по совершенствованию информационно-аналитической деятельности. В ходе выездов и в текущей деятельности особое внимание уделялось организации аналитической работы в прокуратурах районного звена, содержанию информационно-аналитических документов (справок, докладных записок), наличию в них выводов и предложений, направленных на укрепление законности и совершенствование прокурорского надзора. По итогам соответствующего обобщения транспортным прокурорам направлено информационное письмо. Прокуроры ориентированы на необходимость обеспечения получения полной статистической, справочной, оперативной информации о состоянии законности из различных источников, анализ общественной и экономической ситуации, влияющей на состояние законности, полноценное обобщение состояния преступности и прокурорского надзора за соблюдением учетно-регистрационной дисциплины и уголовно-процессуальной деятельностью, аппарат прокуратуры – на более активное распространение положительного опыта работы транспортных прокуроров. Кроме того, уделялось внимание и качеству подготовки транспортными прокурорами докладов к совещаниям, об отмеченных недостатках им сообщено в информационном письме от 23.12.2021.

Помимо издания ежемесячного информационно-аналитического сборника в транспортные прокуратуры (на правах районных) направлено 83 (59) информационных письма и обзора по различным направлениям деятельности. Данные документы касались наиболее актуальных и проблемных вопросов организации прокурорского надзора в сфере противодействия коррупции, безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, безопасности полетов, защиты прав пассажиров и несовершеннолетних, соблюдения конституционных прав граждан на досудебной стадии уголовного судопроизводства, реализации прокурорами полномочий, предусмотренных пунктом 2 части 2 статьи 37 УПК РФ, рассмотрения обращений граждан, вопросов государственного статистического учета, ведомственной статистики, эксплуатации модуля «Учет работы прокурора» ГАС ПС и др. Осуществлялась методическая работа. Приволжской транспортной прокуратуры с учетом состояния законности и прокурорского надзора, имеющихся проблем в практической деятельности подготовлены и обновлены 10 (4) методических рекомендаций и памяток. В 2022 г. планируется проведение ревизии действующих методических рекомендаций (свыше 60) на предмет необходимости их обновления и доработки. Все документы информационно-аналитического характера, поступившие из Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также подготовленные аппаратом Приволжской транспортной прокуратуры, аккумулируются на информационном портале Приволжской транспортной прокуратуры в предметном и хронологическом порядке, что облегчает их использование в практической деятельности. Размещение соответствующих информационно-аналитических материалов Генеральной прокуратуры Российской Федерации в ИСОП также способствовало бы распространению положительного опыта и совершенствованию аналитической работы на уровне прокуратур субъектов Российской Федерации и прокуратур районного звена (аналитические материалы к заседаниям коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, к Координационным совещаниям руководителей правоохранительных органов Российской Федерации по борьбе с преступностью и т.д.)[[411]](#footnote-411).

Северо-Западным транспортным прокурором в сфере профилактики правонарушений проводились оперативные совещания, аналитическая работа.

К примеру, в августе 2021 г. по поручению Северо-Западного транспортного прокурора во всех подразделениях аппарата прокуратуры проведены оперативные совещания, на которых обсуждены требования к информационно-аналитической деятельности, дополнительно проведен анализ качества этой работы по основным направлениям надзорной деятельности. Транспортным прокурорам направлено информационное письмо, в котором обращено внимание на необходимость представления в аппарат прокуратуры конкретных сведений в целях обеспечения качественного анализа состояния законности и правопорядка на территории транспортного региона. В результате принятых мер качество этой работы улучшилось, что оказало положительное влияние на состояние законности и правопорядка, эффективность прокурорского надзора. Например, по результатам анализа информации о состоянии правопорядка, в том числе с учетом необоснованного снижения эффективности работы правоохранительных органов в сфере противодействия коррупционным преступлениям, в план работы Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Северо-Западного транспортного региона на первое полугодие 2021 года включено проведение координационного совещания «О результатах работы правоохранительных органов Северо-Западного транспортного региона по противодействию коррупции». По результатам этого совещания определены и в настоящее время реализуются меры, направленные на повышение эффективности этой деятельности. Так, по итогам анализа фактов возвращения прокурором и судом уголовных дел на дополнительное расследование и оправдательных приговоров по уголовным делам, относящимся к категории коррупционных, а также анализа практики вынесения судами решений о прекращении уголовного дела или уголовного преследования и назначения лицам, совершившим коррупционные преступления, меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа членами Координационного совещания подготовлены 2 информационных письма, которые направлены на места. Прокуратурой проведено совместное семинарское занятие с поднадзорными правоохранительными органами по проблемным вопросам выявления и расследования преступлений коррупционной направленности, отдельное внимание обращено на выявление взяточничества и коммерческого подкупа. УТ МВД по СЗФО, СЗТУ и Калининградской таможне оказана практическая и методическая помощь подразделениям на местах, имеющим наименьшую эффективность работы на данном направлении. Аппаратом прокуратуры проведен семинар с транспортными прокурорами по проблемным вопросам приостановления производства по уголовным делам этой категории. Транспортными прокурорами осуществлены дополнительные надзорные и координационные мероприятия в целях активизации работы правоохранительных органов по выявлению и пресечению преступлений коррупционной направленности. Принятые меры позволили повысить качество работы транспортных прокуроров, эффективность деятельности правоохранительных органов в указанной сфере. Аппаратом прокуратуры ежемесячно в режиме видеоконференцсвязи проводятся семинарские занятия с транспортными прокурорами и коллективами транспортных прокуратур по проблемным вопросам надзорной деятельности: о транспортной безопасности; техническом обслуживании воздушных судов; эксплуатации искусственных сооружений на железнодорожном транспорте; о правах потребителей на транспорте; в сфере закупок и при реализации инвестиционных программ; при приеме, регистрации и проверке сообщений о преступлениях; об оперативно-розыскной деятельности; деятельности органов транспортной полиции при расследовании преступлений и по ряду других направлений. Эти мероприятия также оказали положительное влияние на состояние правопорядка в транспортном регионе. Так, в марте 2021 года в ходе семинарского занятия с транспортными прокурорами по вопросам надзора за оперативно-розыскной деятельностью отдельное внимание обращено на пресечение преступлений экономической направленности, в том числе в составе организованных преступных групп. Проблемные вопросы по данному направлению обсуждены с работниками ОВДТ на совместном семинарском занятии. В целях выработки дополнительных мер, направленных на профилактику травмирования граждан железнодорожным транспортом, в том числе при столкновении с автотранспортом, во взаимодействии с контролирующими и правоохранительными органами, ОАО «РЖД» в аппарате прокуратуры и прокурорами на местах составлены и актуализируются «карты транспортных происшествий», которые используются для планирования и проведения надзорных мероприятий. Их результаты свидетельствуют, что отдельные железнодорожные переезды и переходы не отвечали требованиям безопасности, не были оборудованы сигнальными предупреждающими знаками, содержались в неудовлетворительном техническом состоянии. В ряде случаев отсутствовали ограждающие устройства. Транспортными прокурорами внесены представления руководителям подразделений ОАО «РЖД», владельцам путей необщего пользования, по результатам их рассмотрения приняты меры к устранению нарушений, виновные лица привлечены к дисциплинарной и административной ответственности. Одной из причин нарушений порядка эксплуатации железнодорожного транспорта стала ненадлежащая реализация полномочий должностными лицами Северо-Западного УГЖДН Ространснадзора, которые не обеспечили качественный контроль за хозяйствующими субъектами, в ряде случаев при наличии оснований не проводили контрольно-надзорные мероприятия, зачастую не соблюдали порядок организации, проведения и оформления их результатов, не контролировали исполнение предписаний и постановлений по делам об АП. Выявлены нарушения, связанные с несвоевременной выдачей заключений по открытию/закрытию железнодорожных станций, в Октябрьской железной дороге – при расследовании транспортных происшествий, Северной железной дороге – при содержании объектов инфраструктуры. Проблемные вопросы в данной сфере надзора, а также меры по его активизации рассмотрены в ноябре 2021 года в Северо-Западной транспортной прокуратуре на заседании тематической коллегии.

В соответствии с пунктом 1.5 Решения от 18.03.2021 приняты дополнительные меры по активизации надзора за исполнением законодательства о безопасности судоходства, в том числе при эксплуатации маломерных судов в период навигации 2021 года[[412]](#footnote-412).

Органами Южной транспортной прокуратуры проводилась активная работа, направленная на профилактику преступности в регионе. Во взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления, общественными объединениями, СМИ, ветеранской организацией прокуратуры на систематической основе проводили мероприятия, направленные на правовое воспитание и просвещение населения. По правовому просвещению и правовому информированию проведено 2528 (1699) мероприятий, из них 729 (568) – лекции, беседы, иные выступления перед гражданами, подготовлено 357 (166) информационно-разъяснительных материалов, в СМИ и на интернет-ресурсах опубликовано 1442 (965) материала. Темами выступлений были профилактика коррупционных правонарушений, информационная безопасность, трудовые и социальные права, правила охраны труда, безопасного поведения на объектах транспорта, ответственность за нарушения прав граждан и порядок их защиты, законодательство в сфере транспортной безопасности; противодействие терроризму и экстремизму, незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ на транспорте, порядок рассмотрения обращений граждан, права участников уголовного судопроизводства. Совместно с общественными объединениями проведено 12 мероприятий (Ассоциация юристов, «Всероссийское общество инвалидов», а также союз организаций профсоюзов «Федерация независимых профсоюзов Крыма», в том числе в рамках подписанного с ним Соглашения о взаимодействии). Информирование населения осуществлялось через официальное интернет-представительство Южной транспортной прокуратуры, информационные агентства, печать, радио и телевидение. Всего общественности представлено 2314 (2344) сообщений о состоянии законности и правопорядка. На сайте прокуратуры размещено 904 (717) информации, на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации – 22 (14). Ежедневно осуществляется мониторинг СМИ и сети «Интернет». По фактам появления информации о нарушениях законодательства, прав граждан, происшествиях проведено 60 (20) проверок, по их результатам возбуждено 17 (3) дел об административных правонарушениях, внесено 25 (10) представлений, в суд направлено 3 (2) заявления, принесено 2 (0) протеста[[413]](#footnote-413).

Таким образом, изучение практики прокурорского надзора в сфере профилактики правонарушений показало, что транспортными прокурорами использовались в полной мере соответствующие полномочия органов прокуратуры, предусмотренные законом. Мерами прокурорского реагирования прокуроры добивались устранения выявленных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих. Особое внимание обращается на защиту личности, общества и государства от противоправных посягательств, предупреждение правонарушений, противодействие незаконной миграции, раннее предупреждение межнациональных и межконфессиональных конфликтов, предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, противодействие терроризму и экстремистской деятельности, незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, использованию информационно-коммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», для совершения противоправных деяний, противодействие коррупции, выявление и устранение причин и условий ее возникновения, охрану окружающей среды, повышение уровня правовой грамотности и развития правосознания граждан. Профилактическое воздействие осуществлялось в таких формах, как правовое просвещение и правовое информирование, объявление предостережения о недопустимости нарушения закона, внесение представления об устранении нарушений закона, причин и условий, способствующих нарушению закона. Использовались иные полномочия прокурора, предусмотренные законом. При проведении мониторинга транспортные прокуроры руководствовались требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1564 «О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации». В процессе мониторинга на постоянной основе обеспечивается сбор, обработка и систематизация информации о принимаемых органами прокуратуры Российской Федерации мерах по профилактике правонарушений, а также выявление, оценка и прогнозирование криминогенных факторов социального характера, оценка эффективности деятельности органов прокуратуры на данном направлении. В рамках компетенции ежегодно обобщаются результаты мониторинга с указанием проведенных в этих целях мероприятий, их итогов. Анализируются причины и условия, способствующие совершению правонарушений, вносятся предложения по совершенствованию работы в этой сфере. При подведении итогов деятельности органов прокуратуры дается принципиальная оценка эффективности работы по профилактике правонарушений. Вопросы профилактики преступлений и иных правонарушений при необходимости, также рассматриваются на координационных и межведомственных совещаниях. Используются семинары, круглые столы и иные формы мероприятий с участием правоохранительных и контрольно-надзорных органов для выработки коллегиальных решений по предупреждению правонарушений.

## § 12*.* Прокурорская деятельность по профилактике правонарушений в учреждениях уголовно-исполнительной системы

Правонарушения, совершенные в период содержания под стражей и отбывания наказания в виде лишения свободы, оказывают негативное воздействие не только на достижение целей уголовного наказания, подрывая авторитет уголовно-исполнительной системы (далее – УИС), но и дестабилизируют оперативную обстановку и состояние правопорядка в ее учреждениях, что создает серьезную угрозу пенитенциарной безопасности. Исследования показали, что пребывание в местах лишения свободы не может не отразиться на психическом состоянии человека. Это связано с вынужденной ломкой сложившегося жизненного стереотипа, резким для большинства осужденных ухудшением бытовых условий, прерыванием или снижением качества эмоционально значимых социальных связей, возложением на осужденных дополнительных, ранее не свойственных обязанностей[[414]](#footnote-414).

Уровень психологического напряжения и конфликтности в учреждениях УИС традиционно высок, и любое дестабилизирующее обстановку событие может «зажечь фитиль пороховой бочки». Прежде всего это касается наиболее общественно опасного вида правонарушений – преступлений.

Эти обстоятельства свидетельствуют о важности профилактики правонарушений лиц, содержащихся в учреждениях УИС, в связи с чем можно констатитровать, что органы и учреждения УИС обоснованно отнесены законодателем к системе профилактики правонарушений (часть 3 статьи 6 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Закон № 182-ФЗ) и части 1 статьи 4 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (далее – Закон № 120-ФЗ).

Концептуальную основу прокурорской деятельности по профилактике правонарушений в учреждениях УИС составляют:

- учет специфики правонарушений, традиционно совершаемых указанными лицами или, наоборот, представляющими собой новые угрозы пенитенциарной безопсности;

- учет особенностей личности подозреваемых, обвиняемых и осужденных, содержащихся в учреждениях УИС;

- учет специфики причин и условий совершения правонарушений в учреждениях УИС;

- возможности прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

К *пенитенциарным правонарушениям* относятся преступления и дисциплинарные проступки лиц, содержащихся в учреждениях УИС. В условиях изоляции от общества и с учетом особенностей личности осужденных и заключенных под стражу профилактика дисциплинарных проступков обретает значение двойной превенции. Их своевременная профилактика позволяет результативно противодействовать пенитенциарным преступлениям, поскольку как первые, так и вторые в общем-то посягают на один и тот же объект – установленный порядок отбывания лишения свободы или содержания под стражей.

Указанное обстоятельство обусловливает и единые подходы к профилактике пенитенциарных правонарушений, представляющей собой совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению дисциплинарных проступков и преступлений лицами, заключенными под стражу и осужденными к лишению свободы, а также на оказание воспитательного воздействия на указанных лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Профилактика правонарушений в учреждениях УИС должна осуществляться с учетом особенностей структуры пенитенциарной преступности, которая ввиду специфики условий совершения деяний существенно отличается от общей структуры преступности. Так, согласно статистическим данным в учреждениях УИС в основном совершаются насильственные преступления (убийства, умышленное причинение вреда здоровью различной степени тяжести); преступления против порядка отбывания лишения свободы или содержания под стражей (побег, дезорганизация деятельности пенитенциарных учреждений), незаконный оборот наркотиков, психотропных веществ и их аналогов, а также мошенничество. Виктимологическая характеристика пенитенциарной преступности тоже имеет свою специфику, подлежащую учету при осуществлении профилактических мероприятий. В данном случае потерпевшими выступают лица, содержащиеся в учреждениях УИС, и сотрудники этих учреждений. Исключение составляют мошенничества, которые совершаются дистанционно в отношении неограниченного круга лиц.

Однако предупреждение пенитенциарных правонарушений должно строиться с учетом не только статистики наиболее часто совершаемых преступлений. Так, тревожной тенеденцией последних лет стали новые вызовы пенитенциарной безопасности. В связи с этим особо актуальными являются вопросы совершенствования деятельности исправительных учреждений в сфере противодействия экстремизму и терроризму. Ученые отмечают, что «разрастание очагов влияния международных террористических организаций повлекло за собой распространение этого явления на всю территорию России и проникновение радикальной идеологии в места лишения свободы»[[415]](#footnote-415). И хотя такие преступления регистрируются в небольшом количестве, их высокая общественная опасность диктует необходимость проведения специальных предупредительных и пресекательных мер.

Но если распространение экстремистской и террористической идеологии в местах лишения свободы – это относительно новая проблема, то один «больной вопрос» остается нерешенным на протяжении очень длительного времени. Речь идет о сексуальном насилии в учреждениях УИС. О масштабах этого явления остается только догадываться, определенные предпосылки для латентизации насильственных действий сексуального характера создают так называемые «традиции», установившиеся в местах лишения свободы. Не секрет, что в тюремной субкультуре сексуальное насилие в основном выступает в качестве механизма социального исключения (отвержения)[[416]](#footnote-416).

Проблема применения насилия в пенитенциарных учреждениях УИС существует на протяжении многих лет и принимаемые правоохранительными органами меры по ее разрешению не всегда приводили к желаемому результату. Острую актуальность она приняла в 2021 году, когда были вскрыты вопиющие факты примения в учреждениях УИС пыток и сексуального насилия к заключенным под стражу и осужденным, что вызвало широкий общественный резонанс и привлекло пристальное внимание руководства страны.

Таким образом, при проведении профилактики правонарушений в учреждениях УИС необходимо исходить из того, что, с одной стороны, все они умышленные и посягают на порядок отбывания лишения свободы или содержания под стражей, с другой строны, характер опасности такого посягательсва зависит от вредных последствий, которые оно влечет или может повлечь. Поэтому в основу профилактики правонарушений в первую очередь должно быть положено обеспечение строго порядка отбывания лишения свободы или содержания под стражей.

Кроме того, с учетом специфики традиционной и новой для учреждений УИС преступности должны проводиться мероприятия, направленные на устанение причин и условий совершения разнородных по направленности умысла преступлений. Скажем, меры профилакики сексуального насилия и побегов помимо общих подходов (обеспечения режима отбывания наказания) предполагают дифференциацию профилактических мероприятий. Так, действенным профилактическим средством сексуального насилия в учреждениях УИС выступает искоренение соответсвующих субкультурных традиций. Для профилактики же побегов на первое место выходит рабочее состояние инженерно-технических средств охраны и надзора.

***Особенности личности*** осужденных, подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в учреждениях УИС, необходимо рассматривать дифференцированно. Например, если речь идет об осужденных, отбывающих лишение свободы, то мы, как привило, имеем дело с лицами, совершившими преступление неоднократно и с тяжкими общественно опасными последствиями. Этот вывод основан на анализе сложившейся судебной практики, которая отчетливо демонстрирует тенденцию назначения лишения свободы с реальным отбыванием наказания лишь в исключительных случаях (повышенная тяжесть преступления, отсутствие смягчающих и наличие отягчающих обстоятельств, прежде всего, рецидива).

По данным ФСИН России, каждый четвертый взрослый, отбывающий лишение свободы, осужден за убийство или умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, повлекшее смерть по неосторожности, каждый третий – за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков. Более половины (59%) лиц, содержащихся в исправительных колониях, приговорены к лишению свободы на длительный срок (свыше 5 лет), из них каждый третий – на сверхдлительный срок (свыше 10 лет). Почти столько же осужденных (61%) отбывают это наказание не впервые, причем доля лиц, которые попадают в исправительную колонию в третий раз и более, двукратно (!) превышает долю осужденных, отбывающих лишение свободы повторно. Что касается половозрастной характеристики, то весомую часть осужденных, которые содержатся в исправительных колониях, составляют лица в возрасте от 25 до 55 лет (83%), мужчины – 92%[[417]](#footnote-417). Все это свидетельствует о значительном превалировании среди осужденных, содержащихся в исправительных колониях, мужчин зрелого возраста устойчиво-криминального типа личности, что существенно осложняет проведение профилактической работы.

Совсем иную характеристику имеют лица, отбывающие лишение свободы в воспитательных колониях (к слову, соотношение несовершеннолетних и взрослых, отбывающих лишение свободы, оставляет 1:400). Из них самую многочисленную группу образуют подростки, осужденные за грабеж или разбой (19%), а на лиц, осужденных за убийство, приходится не более 8%. К длительному сроку лишения свободы приговорены всего 19% несовершеннолетних осужденных, при этом повторное лишение свободы отбывают не более 2% подростков[[418]](#footnote-418). Доля девушек составляет около 6% осужденных. Самая большая по возрасту категория осужденных, отбывающих лишение свободы в воспитательных колония, – это подростки 16–17 лет (62%).

Наконец, отдельно необходимо рассматривать характеристику лиц, заключенных под стражу, поскольку она разительно отличается от предыдущих. Во-первых, среди лиц, содержащихся в СИЗО, значительно выше доля женщин (одна треть) и несовершеннолетних (пропорция по отношению к взрослым составляет 1:40) в сравнении с осужденными, отбывающими лишение свободы[[419]](#footnote-419). Во-вторых, и это весьма прискорбно, среди них есть лица, которые не совершали преступления, ведь по данным Судебного департамента при Верховном Суде РФ каждый 500-ый обвиняемый впоследствии оправдывается судом[[420]](#footnote-420).

С учетом приведенных данных следует оценивать и уровень пенитенциарной преступности в расчете на 1000 человек, содержащихся в тех или иных учреждениях УИС.

График наглядно демонстрирует, что уровень пенитенциарной преступности за последние годы в целом неуклонно растет. При этом уровень подростковой преступности, как правило, в несколько раз превышает аналогичный показатель в исправительных колониях для взрослых. Нестабильность уровня преступности в воспитательных колониях обусловлена множеством факторов, среди которых можно отметить относительно малую величину численности контингента, а также высокие темпы его обновления, связанные с преимуществом краткосрочного лишения свободы в этих исправительных учреждениях. Менее острая криминогенная обстановка сложилась в СИЗО и тюрьмах, что, в первую очередь, обусловлено отмеченными особенностями лиц, содержащихся в СИЗО, а также отсутствием между ними сложившихся социальных связей.

Криминологи, исследовавшие ***детерминанты пенитенциарных правонарушений***, к их числу относят различные факторы. Среди последних выделяют неукомплектованность штатов учреждений УИС, недостаточную квалификацию персонала, текучесть кадров, преступные связи сотрудников с криминальным миром, отсутствие возможности организации труда осужденных, что приводит к снижению уровня надзора за осужденными, появлению у них чувства вседозволенности, ухудшению оперативной обстановки[[421]](#footnote-421). К детерминантам пенитенциарных правонарушений также справедливо относят недостаточное изучение личности осужденных; неудовлетворительную индивидуально-воспитательную работу, проводимую с ними; низкий уровень воздействия на лиц, взятых на различные виды профилактических учетов; нарушение в работе (а иногда отсутствие) инженерно-технических средств охраны и надзора; неудовлетворительную организацию работы по предотвращению проникновения на территорию исправительных учреждений запрещенных предметов[[422]](#footnote-422).

Между тем, следует отметить, что к совершению пенитенциарных правонарушений могут приводить любые незаконные действия (бездействие) сотрудников учреждений УИС, в том числе и те, что на первый взгляд, напрямую не связаны с формированием деструктивного поведения лиц, содержащихся в учреждениях УИС. Ведь вся деятельность этих учреждений подчинена таким целям, как исправление осужденных и предупреждение совершения новых преступлений (часть 1 статьи 1 Уголовно-исполнительного кодекса (далее – УИК РФ). Для достижения названных целей перед уголовно-исполнительным законодательством поставлены следующие задачи: регулирование порядка и условий исполнения и отбывания наказаний, определение средств исправления осужденных, охрана их прав, свобод и законных интересов, оказание осужденным помощи в социальной адаптации (часть 2 статьи 1 УИК РФ). Сходные задачи, за исключением определения средств исправления и социальной адаптации, стоят и перед законодательством, регламентирующим содержание подозреваемых и обвиняемых под стражей (статья 1 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»). В соответствии с этими задачами сформулированы и полномочия администраций исправительных учреждений и СИЗО.

Собственно говоря, решение обозначенных задач может быть положено и в основу профилактики правонарушений в учреждениях УИС. Действительно, нарушение порядка и условий отбывания лишения свободы и содержания под стражей; нарушение прав, свобод и законных интересов лиц, содержащихся в учреждениях УИС; неприменение (или неправильное применение) средств исправления осужденных к лишению свободы – все это приводит к правонарушениям в учреждениях УИС.

Своевременное выявление и устранение указанных причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих совершению правонарушений или облегчающих их совершение, а также повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания лиц, содержащихся в учреждениях УИС, и составляют профилактику их правонарушений.

***Правовые и организационные основы*** системы профилактики правонарушений, общие правила ее функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений, среди которых указаны и органы прокуратуры Российской Федерации, определяет Закон № 182-ФЗ.

Применительно к объекту настоящего иследования необходимо отметить, что надзор за исполнением законов о профилактике правонарушений лиц, содержащихся в учреждениях УИС, осуществляется прокуратурой Российской Федерации в рамках надзора за соблюдением установленных российским законодательством прав и обязанностей заключенных под стражу, осужденных, порядка и условий их содержания, поскольку нарушения закона, допускаемые администрациями органов и учреждений УИС, порождают правонарушения содержащихся в них лиц или создают условия, способствующие совершению таких правонарушений или облегчающие их совершение.

Предмет рассматриваемого направления прокурорского надзора в местах принудительного содержания согласно статье 32 Закона о прокуратуре Российской Федерации включает в себя законность нахождения подозреваемых, обвиняемых и осужденных в местах принудительного содержания и соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей названных лиц, порядка и условий их содержания, что предполагает в том числе законность проводимых мероприятий по обеспечению личной безопасности осужденных и заключенных под стражу, персонала и иных лиц, по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию готовящихся и совершаемых преступлений и нарушений внутреннего распорядка, в учреждениях и органах УИС.

Кроме того, приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2014 № 6 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» обязывает организовать работу так, чтобы при осуществлении надзора прокуроры своевременно предупреждали, выявляли и пресекали нарушения законов в указанных учреждениях.

Как показывает практика прокурорского надзора, выявление правонарушений, а также причин и обстоятельств, им способствующих, в силу специфики функционирования пенитенциарных учреждений УИС является достаточно сложной задачей. Прежде всего это обусловлено противодействием со стороны сотрудников УИС проведению объективной проверки, которые обычно преследуют цель представить прокурору максимально благополучную ситуацию с обеспечением прав, свобод и законных интересов граждан, содержащихся в пенитенциарных учреждениях.

Другая немаловажная проблема заключается в латентности правонарушений, а также трудностями их доказывания, поскольку очевидцы правонарушения часто отказываются от показаний во избежание мести после ухода прокурора со стороны администрации учреждения и других заключенных под стражу или осужденных. В таких случаях определяющее значение для эффективности прокурорской проверки может иметь тщательная к ней подготовка. В частности, в плане проверки следует предусмотреть изучение видеозаписей с используемых в соответствии с законом технических средств контроля и надзора за поведением лиц, находящихся в местах лишения свободы. Представляется также целесообразным в установленном порядке проработать вопрос обеспечения в режиме реального времени удаленного доступа надзирающих прокуроров к системам видеонаблюдения в учреждениях УИС. Полагаем крайне важным и осуществление прокурором в ходе каждой проверки приема заключенных под стражу и осужденных по личным вопросам, в том числе при необходимости наедине, без присутствия сотрудников УИС.

Несмотря на отмеченные проблемы органами прокуратуры ежегодно выявляются многочисленные нарушения порядка и условий содержания граждан под стражей и отбывания осужденными уголовных наказаний, а также прав, свобод и законных интересов этих лиц. Так, в 2021 г. работниками прокуратуры в учреждениях и органах УИС вскрыто 135 797 нарушений закона (в 2020 г. – 124 586, или +8,9%).

Из числа нарушений, связанных с порядком и условиями содержания под стражей и отбывания наказаний, прежде всего, следует выделить вопросы обеспечения режимных требований. Прокурорами на этом направлении надзорной деятельности в 2021 г. выявлено 16 290 нарушений закона (в 2020 г. – 15 638, или +4,2%). Несмотря на принимаемые меры со стороны сотрудников УИС и надзирающих прокуроров в пенитенциарных учреждениях по-прежнему распространены факты поступления, хранения и использования запрещенных предметов и веществ (денег, средств мобильной связи, колюще-режущих предметов, наркотиков и др.). К примеру, в 2021 г. в учреждениях УИС изъято 48 тыс. средств мобильной связи, из которых 30 тыс., или 64% – непосредственно у лиц, заключенных под стражу, и осужденных. Наркотических веществ изъято в учреждениях УИС 29,6 кг, при этом из непосредственного оборота у подозреваемых, обвиняемых и осужденных – 1,58 кг.

Прокурор при осуществлении надзора должен иметь ввиду, что нарушения режимных требований прежде всего обусловлены недостаточно эффективной деятельностью оперативных и иных служб по выявлению каналов проникновения запрещенных предметов, установлению и привлечению виновных лиц к ответственности, а также своевременному и качественному проведению обысков. К примеру, при попустительстве сотрудников СИЗО-1 (Ярославская область) подозреваемые, обвиняемые и осужденные имели возможность изготавливать и употреблять спиртные напитки. В результате 24.08.2021 в ночное время после употребления алкогольных напитков кустарного производства осужденный К. на почве возникших неприязненных отношений нанес осужденному Ю. множественные удары руками и ногами по голове и телу, повлекшие его смерть. В качестве примера беспрепятственного использования запрещенных веществ может служить и факт употребления обвиняемым И. 11.06.2021 героина в СИЗО-1 (Приморский край), что привело к его смерти. В определенной мере нарушениям режима способствуют противоправные деяния сотрудников пенитенциарных учреждений. Распространены случаи их вступления в преступную связь с лицами, заключенными под стражу, осужденными и иными лицами с целью получения материальной выгоды для себя.

Следующей проблемой, с которой повсеместно сталкиваются прокуроры, является ненадлежащее материально-бытовое обеспечение лиц, заключенных под стражу, и осужденных. В этой сфере ежегодно прокурорами вскрываются многочисленные, в том числе системные, нарушения закона, наиболее распространенными из которых стали: непредоставление гражданам, содержащимся в учреждениях УИС, установленной нормы санитарной и жилой площади, индивидуального спального места и постельных принадлежностей, одежды и обуви по сезону, необходимых коммунально-бытовых услуг и др. В сфере материально-бытового обеспечения лиц, заключенных под стражу, и осужденных прокурорами в ходе проверок выявлено 13 325 нарушений закона (в 2020 г. – 11 885, или +12,1%), них в СИЗО – 4 981 (в 2020 г. – 3 799, +31,1%), ИУ и ЛПУ – 8 277 (в 2020 г. – 7 926, +4,4%). Особенно острой проблема необеспечения надлежащих условий содержания остается в СИЗО. Так, по состоянию на 01.01.2022 в 9 субъектах Российской Федерации 26 СИЗО функционировали в условиях переполнения (в 2020 г. – в 6 регионах 20 СИЗО). Переполнение способствовало росту заболеваемости и преступности подозреваемых и обвиняемых.

В сфере медико-санитарного обеспечения лиц, содержавшихся в пенитенциарных учреждениях, в 2021 г. выявлено 12 526 нарушений закона (в 2020 г. – 11 716, или +6,9%), в том числе в СИЗО – 1 555 (в 2020 г. – 1 467, +6%), ИУ и ЛПУ – 5 872 (в 2020 г. – 5 835, +0,6%). Наиболее распространенными нарушениями являлись: несоблюдение сроков осуществления профилактических осмотров и диспансеризации лиц, содержащихся в учреждениях УИС; неприменение лекарственных препаратов, включенных в стандарты медицинской помощи; ненадлежащее проведение в местах общего пользования дезинфекционных мероприятий. Выявление нарушений такого рода возможно только с привлечением к прокурорской проверке соответствующих специалистов желательно из неподведомственных ФСИН России медицинских организаций.

Прокурорам в ходе проверок приоритетное внимание следует уделять вопросам привлечения осужденных к оплачиваемому труду как одному из основных средств исправления и воспитания лиц, совершивших преступления. В этой сфере только в 2021 г. в пенитенциарных учреждениях УИС выявлено 10 346 нарушений закона (в 2020 г. – 9 006, или +14,9%). Наиболее распространенными нарушениями традиционно являются: привлечение осужденных к работам на неприспособленных для безопасного труда рабочих местах, без прохождения в необходимых случаях соответствующего обучения, без адекватной оплаты за работу в выходные, праздничные дни и сверхурочное время и предоставления отпуска, незаконное удержание из заработной платы.

Материалы прокурорских проверок свидетельствуют и о том, что повсеместно значительная часть трудоспособных осужденных не привлекается к оплачиваемому труду. Администрация учреждений зачастую объясняет это отсутствием рабочих мест, не принимая мер к их созданию, что входит в ее обязанность. Такому поведению администрации способствует, на наш взгляд, несовершенство уголовно-исполнительного законодательства в рассматриваемой сфере. Так, часть 1 статьи 103 УИК РФ гласит о том, что каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений. При этом закреплена обязанность администрации привлекать осужденных к труду с учетом их пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья и, по возможности, специальности, *а также исходя из наличия рабочих мест.* Полагаем, что при таких обстоятельствах нарушаются требования статьи 9 УИК РФ о формировании у осужденных уважительного отношения к труду, который законом отнесен к одному из основных средств их исправления. Более того, не работающий и не получающий заработную плату осужденный, на практике не может погасить ущерб, причиненный преступлением, выплатить по другим исполнительным документам, покрыть расходы на свое содержание, что, в свою очередь, может быть непреодолимым препятствием для улучшения условий содержания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания или условно-досрочного освобождения от наказания, а также по причине безысходности привести к совершению нарушений установленного порядка отбывания наказания. В этой связи представляется целесообразным внесение в установленном порядке предложения об исключении из части 1 статьи 103 УИК РФ слов «а также исходя из наличия рабочих мест».

По-прежнему сотрудниками УИС не придается должного значения проведению квалифицированной и регулярной воспитательной работы с заключенными под стражу и осужденными, применению к ним обоснованных мер поощрения и взыскания. В обозначенной сфере прокурорами в 2021 г. выявлено 9 178 нарушений закона (в 2020 г. – 8 730, или +5,1%) из них в СИЗО – 994 (в 2020 г. – 781, или +27,3%), в ИУ и ЛПУ – 7 744 (в 2020 г. – 7 576, или +2,2%). Установлены многочисленные факты непроведения сотрудниками УИС индивидуальной воспитательной работы с лицами, состоящими на профилактическом учете как склонными к совершению правонарушений, что в конечном итоге приводило к суицидам и иным нарушениям закона.

Известно, что достаточно эффективной профилактической мерой является положительная и отрицательная модальность воспитательного воздействия на лиц, содержащихся в учреждениях УИС. Речь идет о поощрении за правопослушное поведение и наказании за правонарушение.

Прежде всего, лица, заключенные под стражу или отбывающие лишение свободы, должны быть подробно и в доступной форме проинформированы о конкретных благоприятных и неблагоприятных последствиях своих поступков. В рамках работы по правовому просвещению и правовому информированию, направленных на профилактику правонарушений, прокуроры должны разъяснять лицам, содержащимся в УИС, правовые последствия их поведения. Для обеспечения этого направления прокурорской деятельности необходимо внести изменения в организационно-распорядительные документы, регламентирующие обязанности прокуроров по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях (например, в пункт 2.2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»).

Осужденный, отбывающий лишение свободы, должен четко понимать, что с учетом его поведения к нему могут быть применены такие весомые поощрительные меры, как условно-досрочное освобождение от отбывания наказания или заменена неотбытой части наказания более мягким видом наказания. Кроме того, уголовно-исполнительным законодательством предусмотрены специальные меры поощрения, применяемые к осужденным к лишению свободы, за хорошее поведение, добросовестное отношение к труду, обучению, активное участие в воспитательных мероприятиях: благодарность; награждение подарком; денежная премия; разрешение на получение дополнительной посылки или передачи; предоставление дополнительного краткосрочного или длительного свидания; разрешение дополнительно расходовать деньги в размере до 1500 рублей на покупку продуктов питания и предметов первой необходимости; увеличение времени прогулки осужденным, содержащимся в строгих условиях отбывания наказания в исправительных колониях и тюрьмах; досрочное снятие ранее наложенного взыскания. К осужденным, отбывающим наказание в колониях-поселениях, может применяться мера поощрения в виде разрешения на проведение за пределами колонии-поселения выходных и праздничных дней.

Совершение правонарушений, напротив, не только лишает осужденного возможности освободиться от отбывания лишения свободы, но и может повлечь другие негативные последствия. Как следует из содержания части 33 статьи 72 УК РФ, время содержания лица под стражей засчитывается в срок лишения свободы без каких-либо льгот в отношении срока нахождения осужденного, отбывающего наказание в строгих условиях в воспитательной колонии или исправительной колонии общего режима, в штрафном или дисциплинарном изоляторе, помещении камерного типа либо едином помещении камерного типа, в случае применения мер взыскания к осужденному в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации. Иными словами, чем хуже осужденный себя ведет в исправительном учреждении, тем меньше совокупная доля льготного исчисления зачета времени содержания осужденного под стражей до вступления в отношении него приговора суда в законную силу, которая может сравняться с обычным исчислением один к одному. Далеко не все осужденные понимают это.

Кроме того, уголовным законом предусмотрены достаточно суровые правила назначения наказания по совокупности приговоров (ст. 70 УК РФ). Именно эти правила применяются, когда лицо совершает преступление в период отбывания лишение свободы по предыдущему приговору суда. Такая информация тоже должна доводиться до сведения.

За нарушение установленного порядка отбывания наказания к осужденным к лишению свободы могут применяться различные меры взыскания: выговор; дисциплинарный штраф в размере от 1000 до 2000 рублей; водворение осужденных, содержащихся в исправительных колониях или тюрьмах, в штрафной изолятор; перевод осужденных в помещения камерного типа, в одиночные камеры, в единые помещения камерного типа. К осужденным, отбывающим лишение свободы в колониях-поселениях, могут применяться взыскания в виде отмены права проживания вне общежития и запрещения выхода за пределы общежития в свободное от работы время на срок до 30 дней.

Важно, чтобы осужденный был не просто проинформирован о возможном поощрении или взыскании, но и видел конкретные примеры справедливого применения этих мер, только тогда они обретут действенный профилактический эффект. Внутреннее личностное принятие воспитательного воздействия этих мер отражает ожидаемые положительные последствия в случае выполнения соответствующих требований и отрицательные последствия в случае их невыполнения; при этом эффективность воспитательного воздействия определяется личностной значимостью ожидаемых поощрительных и наказательных санкций.

В связи с этим при проведении проверок в учреждениях УИС прокуратура не должна оставлять без внимания факты незаконного применения или неприменения мер поощрения и взыскания. Особо отметим случаи, когда поведение осужденного соответствует предъявляемым требованиям для применения к нему поощрения или взыскания, однако это обстоятельство по разным причинам (в том числе по коррупционным мотивам) игнорируется администрацией учреждения. Вместе с тем действующими организационно-распорядительными документами соответствующая обязанность прокурора предусмотрена лишь отчасти (пункт 1.2 Приказа № 6), что требует внесения в них соответствующих дополнений.

## § 13. Прокурорская деятельность по повышению уровня правовой грамотности и развитию правосознания граждан

Важнейшей задачей на современном этапе развития правового государства в России является достижение высокого уровня правовой грамотности и правосознания граждан, что является одним из условий эффективной профилактики правонарушений и должно обеспечиваться постоянным информированием граждан о своих правах, средствах и формах их реализации и защиты. Правовое государство обязано обеспечить граждан информацией о действующих законах, о других нормативных правовых актах, создать условия для оперативного и достоверного получения необходимой нормативно-правовой информации. Статья 29 Конституции Российской Федерации гарантирует это право, как обязанность государства, как одно из условий законопослушного поведения. Образование и просвещение в области прав человека становятся основой повышения грамотности и правосознания, условием реальной профилактики правонарушений, необходимым компонентом эффективности превентивной политики государства по обеспечению законности и правопорядка в стране.

Одним из основных препятствий на пути успешного развития государства является низкий уровень правовой грамотности и правосознания граждан. Недостаточная информированность граждан о своих правах, а также способах, формах и средствах их реализации и защиты, создают предпосылки для правонарушений, в том числе и со стороны должностных лиц. «Если уровень правовой грамотности у нас еще не очень высокий, то в этом виноваты не граждане, а само государство: значит, мы не уделяли должного внимания этой стороне деятельности, и это наша недоработка, наши ошибки»[[423]](#footnote-423), – отмечал Президент Российской Федерации Путин В.В.

Правовое просвещение и правовое информирование одно из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации [[424]](#footnote-424). Развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в стране требуют высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надежной защищенности публичных интересов.

Исходя из этих положений, прокуратура Российской Федерации как конституционный государственный правовой институт, деятельность которого направлена на обеспечение законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства, является одним из основных субъектов государственной деятельности по повышению уровня правовой грамотности и развитию правосознания граждан.

Результаты проведенного сотрудниками НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации анкетного социологического исследования[[425]](#footnote-425) в рамках комплексного анализа состояния законности и правопорядка, а также итогов прокурорской деятельности показали, что значительное число опрошенных прокурорских работников (каждый третий респондент) называют низкий уровень правовой грамотности населения и правовой нигилизм среди факторов, которые определяют негативные тенденции состояния законности в регионах. В связи с этим разъяснение законодательства с целью повышения уровня правосознания и правовой грамотности граждан следует рассматривать как важнейшее направление деятельности органов прокуратуры в системе профилактики правонарушений и преступлений[[426]](#footnote-426).

Правовое просвещение и правовое информирование, осуществляемые прокурорами в современный период, становятся эффективными средствами повышения уровня правовой грамотности и развития правосознания граждан.Прокуроры при опросе в целом довольно высоко оценивают результативность работы по правовому просвещению. Так, именно «повышение уровня правовой грамотности и правовой культуры, разъяснительная работа для населения и правовая пропаганда» назывались прокурорскими работниками в качестве основного фактора позитивных изменений в состоянии законности в регионе их проживания – такое мнение высказал примерно каждый третий (30,2%) участник опроса.

Полномочия прокурора по правовому просвещению и правовому информированию в сфере повышения правовой грамотности и правосознания граждан регулируются законодательством Российской Федерации, приказами и указаниями Генерального прокурора Российской Федерации и корреспондируют с запретами и обязанностями субъектов правопросветительской деятельности. Например, право прокурора не давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством, корреспондирует с запретом для иных субъектов правопросветительской деятельности без разрешения прокурора разглашать материалы проверок, проводимых органами прокуратуры[[427]](#footnote-427). Таким образом, прокурору предоставлено право решать, в зависимости от ситуации, какие материалы следует освещать в средствах массовой информации, в ходе различных выступлений, при проведении семинаров, конференций, брифингов, «круглых столов» и других мероприятиях просветительского характера, а также размещать в сети Интернет.

В свою очередь, Федеральный № 2202-1 в пункте 2 статьи 4 наделяет прокуроров обязанностями: действовать гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, о государственной и иной специально охраняемой законом тайне; информировать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

В системе организационно-правового обеспечения деятельности различных субъектов по правовому просвещению и информированию отдельное место занимает Федеральный закон № 182-ФЗ, статья 18 которого к различным формам профилактического воздействия относит, в первую очередь, *правовое просвещение* и *правовое информирование*.

В 2022 г. Правовым управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» и в Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – законопроект), которым предлагалось исключить органы прокуратуры из числа субъектов профилактики правонарушений, сохраняя при этом участие прокуратуры в обеспечении функционирования системы профилактики правонарушений путем осуществления надзора за исполнением законов о профилактике.

Кроме того, разработчиками законопроекта обращено внимание на фундаментальную роль права, как основу государства и гражданского общества, которая диктует потребность формирования правовой культуры общества, повышения юридической осведомленности граждан, их готовности следовать закону. Поэтому органами прокуратуры осуществляется работа по правовому просвещению и правовому информированию.

Данное направление деятельности органов прокуратуры в указанном законопроекте предлагается отразить в новой статье Закона о прокуратуре, изложив ее в следующей редакции «Органы прокуратуры в порядке, установленном Генеральным прокурором Российской Федерации, осуществляют правовое просвещение и правовое информирование на основе принципов государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан».

Совершенно очевидно,что российское государство заинтересованно в повышении уровня правовой культуры общества и в связи с этим обращает серьезное внимание на правовое просвещение граждан. Сегодня на государственном уровне уделяется особое внимание формированию правосознания граждан, закреплены приоритетные направления государственной политики в отношении всего населения России, каждого гражданина Российской Федерации, отдельных социальных группи категорий лиц, уделено особое внимание формированию правосознания.Ее реализация – сложная и масштабная работа, которая осуществляется различными субъектами. Прокуратура как конституционный государственный правовой институт по обеспечению законности и правопорядка, защите прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства, не может и не остается в стороне от этой важной повседневной деятельности, являющейся неотъемлемым условием развития правового государства.

В этой связи следует отметить, что данный законопроект на сегодняшний день актуален как никогда. Поскольку данное направление деятельности органов прокуратуры имеет серьезный профилактический потенциал, играет значительную роль в формировании общественного мнения и повышения авторитета органов прокуратуры, возникает насущная потребность постоянного повышение эффективности работы прокуроров по правовому просвещению населения.

В соответствии с Законом о прокуратуре в органах и организациях этого государственного института: рассматриваются и разрешаются в пределах компетенции заявления, жалобы и иные обращения граждан. При этом ответ на такие обращения должен содержать разъяснение его правового содержания. Если в удовлетворении обращения отказывается, заявителю обязательно разъясняется порядок обжалования принятого решения (статья 10); прокуроры приносят протесты на незаконные правовые акты (статья 23), вносят представления об устранении нарушений законов (статья 24), выносят постановления о возбуждении дела об административном правонарушении (статья 25), объявляют предостережения о недопустимости нарушения закона (статья 25.1). В этих документах в обязательном порядке излагается и разъясняется содержание нарушенных (могущих быть нарушенными) законодательных норм и тем самым обеспечивается возможность устранения или недопущения нарушений закона; при осуществлении надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу прокурорам надлежит разъяснять уголовное, уголовно-процессуальное и иное действующее законодательство задержанным, заключенным под стражу, осужденным и лицам, подвергнутым мерам принудительного характера (пункт 1 статьи 33); важную роль играет разъяснение законодательства в ходе судебных заседаний. Прокурор участвует в рассмотрении дел судами в ситуациях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами (пункт 1 статьи 35). При этом выступления и иные процессуальные действия прокурора при рассмотрении дел судами предполагают обязательное разъяснение правового содержания его позиции, действий и решений иных участников судопроизводства, что оказывает правовоспитательное воздействие также на присутствующих граждан. Это требование имеет особое значение при судебном разбирательстве дел с участием коллегии присяжных заседателей.

В частности, в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» (далее – приказ № 471) подчеркнута необходимость совершенствования работы органов прокуратуры по формированию правовой культуры общества и повышению юридической осведомленности граждан в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Особое внимание правовому просвещению и правовому информированию уделено и в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 05.03.2018 № 119 «Об организации работы в органах прокуратуры Российской Федерации по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации», в котором данные виды деятельности определены в качестве основных форм профилактического воздействия по предупреждению правонарушений (далее – приказ № 119).

Организация должного взаимодействия и системного обмена информацией с правоохранительными органами по актуальным проблемам борьбы с преступностью и профилактики правонарушений предусмотрены приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» (далее – приказ № 7).

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 21.06.2013 № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями» региональным прокурорам предписано использовать различные формы для юридического просвещения и повышения квалификации муниципальных служащих (подпункт 3.4).

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 20.02.2013 № 80 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» обязывает при организации обучения в Университете прокуратуры Российской Федерации особое внимание уделять развитию у прокурорских работников навыков взаимодействия со средствами массовой информации (далее – СМИ), проведения работы по информированию населения о деятельности по защите прав граждан, интересов общества и государства (пункт 4).

Основным организационно-распорядительным документом в рассматриваемом направлении прокурорской деятельности является приказ № 471, в соответствии с пунктом 4 которого организация и координация работы по правовому просвещению и правовому информированию возложена: в Генеральной прокуратуре Российской Федерации – на правовое управление с привлечением к указанной деятельности структурных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в пределах их компетенции; в прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратурах – на старших помощников прокуроров по правовому обеспечению; в прокуратурах городов и районов и приравненных к ним специализированных прокуратурах – на прокурора или одного из его заместителей.

Приказ № 471 обязывает заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, начальников главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, городов и районов, других территориальных, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуроров работу по правовому просвещению и правовому информированию организовать таким образом, чтобы она максимально отвечала задачам повышения уровня правовой грамотности и развития правосознания граждан, оказания воспитательного воздействия в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения (подпункт 1.1).

Одно из основных условий эффективности рассматриваемой деятельности – надлежащее ее *планирование*, которое является важным организационным элементом. Планирование работы по правовому просвещению и информированию необходимо основывать на системном и глубоком анализе законодательства и практики его применения (подпункт 3.1 приказа № 471). При этом необходимо исключить формальный подход, исходить из принципа реальности выполнения включаемых в план мероприятий, а также обеспечения их надлежащего качества.

Планирование в органах прокуратуры мероприятий по правовому просвещению целесообразно осуществлять исходя из полугодового временного периода. Планы должны быть комплексными, конкретными по предмету, месту, лицам и срокам его исполнения, реальными, т.е. основываться на правильном расчете имеющихся сил, средств и времени, необходимых для их выполнения.

Важное организационное значение в рассматриваемой деятельности имеют *вопросы контроля* выполнения соответствующих мероприятий. С целью обеспечения постоянного учета проведенных в отчетный период мероприятий в прокуратуре любого уровня целесообразно иметь базу данных.

Правовым управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации на основании показателей отчета по форме СМИОПП проводится *оценка организации работы прокуратур* субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур по исполнению приказа № 471. Основные правила формирования показателей статистического отчета по [форме СМИОПП](consultantplus://offline/ref=44EED2231B3A218F27CA5577DB66E41713131C230B227CB9500B9050472C8944DB2C24E8007B51B5E87676D7CCD5DBF8A262E2E499BA5BBFl0y4P) утверждены Инструкцией по его формированию в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10.09.2021 № 521.

Согласно приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 26.05.2020 № 278 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур» (ред. от 08.09.2022 № 504)[[428]](#footnote-428) работа по правовому просвещению и правовому информированию оценивается в рамках состояния организации правотворческой деятельности прокуратуры и взаимодействию с органами государственной власти и общественностью и предусматривает проведение мониторинга в сфере профилактики правонарушений (п. 11.5).

По результатам этой оценки корректируется практика работы органов прокуратуры в рассматриваемом направлении деятельности, вырабатываются рекомендации для прокуроров по использованию на местах оптимального организационно-управленческого инструментария.

Организация системного учета в рассматриваемом направлении позволяет обеспечить анализ проделанной работы за отчетный период, а также качества проведенных мероприятий. Как учет, так и контроль служат в том числе решению таких задач, как выявление недостатков и упущений в данной деятельности, адекватное реагирование на них, устранение допущенных нарушений, а также выявлению способствующих им причин и условий.

В связи с этим в органах прокуратуры периодически обсуждаются на заседаниях коллегий и оперативных совещаниях возникающие в ходе осуществления правового просвещения и правового информирования проблемы, заслушиваются отчеты руководителей прокуратур о состоянии этой работы, принимаются меры к совершенствованию ее форм и методов, распространению положительного опыта. (подпункт 2.2 приказа № 471). Для повышения эффективности прокурорской деятельности по повышению уровня правовой грамотности и развитию правосознания граждан правовоепросвещение и правовое информирование необходимо осуществлять на *принципах* научности, информативности, аргументированности, наглядности, доступности, последовательности и системности. Наилучших результатов прокуроры достигают, если при любом мероприятии правового просвещения выполняются следующие *функции*: *познавательную* – уяснение гражданами необходимости правомерного решения практических задач; *развивающую* – становление и укрепление законопослушного сознания; *организующую –* привитие навыков получения новых знаний о праве и правовых актах[[429]](#footnote-429).

Пределы деятельности прокуратуры в сфере правового просвещения и правового информирования ограничиваются *кругом полномочий*, *форм, методов и средств* их осуществления. При этом необходимо: *проводить* праворазъяснительную работу в тесном контакте с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, СМИ, научными и образовательными организациями, общественными объединениями и иными институтами гражданского общества с учетом состояния законности и правопорядка (пункт 1.3 приказа № 471); *шире привлекать* организации ветеранов и пенсионеров прокуратуры к участию в правовом просвещении населения (пункт 1.5 приказа № 471); *сочетать* правовое просвещение и правовое информирование с деятельностью по надзору за исполнением законов, учитывая при этом, что рассмотрение обращений и прием граждан не подменяют работу в данном направлении (пункт 1.6 приказа № 471); *основывать* тематическую направленность и планирование работы на системном, глубоком анализе законодательства и практики его применения (пункт 3.1 приказа № 471);*систематически информировать* население через официальные интернет-представительства органов прокуратуры, информационные агентства, печать, радио и телевидение о состоянии законности и правопорядка 9 подпункт 1.2 приказа № 471);о*перативно сообщать* в СМИ о направлении в суд уголовных дел, вызвавших повышенный общественный резонанс, и вынесении по ним судебных решений, а также о прокурорских проверках, в процессе которых вскрыты многочисленные нарушения законности (подпункт 1.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 17.05.2018 № 296 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации и общественностью» (далее – приказ № 296); *руководствоваться* при проведении профилактических мероприятий требованиями Закона № 182-ФЗ, работу в рассматриваемой сфере *проводить* с учетом предусмотренных федеральным законом основных направлений профилактики правонарушений (подпункт 1.3 приказа № 119); *соблюдать ограничения*, установленные требованиями ч. 1 ст. 23 Конституции Российской Федерации, гарантирующей право каждому на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, а также иными требованиями федерального законодательства и международными актами, запрещающими предавать гласности любую информацию, которая может привести к указанию на личность несовершеннолетнего правонарушителя или потерпевшего без его согласия и согласия его законного представителя; *не распространять* информации конфиденциального характера (сведения, составляющие государственную, военную, коммерческую, банковскую, служебную тайну, а также иные виды конфиденциальной информации) – предусмотрено пунктом 2 статьи 4 Закона о прокуратуре, а также Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[[430]](#footnote-430) и другими федеральными законами. Перечень сведений конфиденциального характера утвержден Указом Президента Российской Федерации от 06.03.1997 № 188 (ред. от 13.07.2015) «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера»[[431]](#footnote-431).

Органы прокуратуры Российской Федерации, реализуя задачи по правовому просвещению и правовому информированию, используют различные направления этой деятельности и руководствуются формами, как закрепленными в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора Российской Федерации, так и выработанными практикой. Опыт показывает, что деятельность прокурора по повышению уровня грамотности и развитию правосознания граждан становится более эффективным и результативным, если для этого используются все формы информирования граждан, такие как: телевидение, радиовещание и печать[[432]](#footnote-432), интернет – сайты органов прокуратуры с рубриками «Правовое просвещение», «Прокурор разъясняет», распространение пресс-релизов; интервью руководителей и сотрудников органов прокуратуры; проведение открытых форумов, пресс-конференций, брифингов, пресс-приемов, конкурсов; участие работников прокуратуры в освещаемых СМИ круглых столах; приглашение журналистов на заседания координационных совещаний, коллегии; личные встречи руководителей и сотрудников органов прокуратуры с корреспондентами периодических изданий, журналистами телевизионных каналов и радио, беседы в телестудии, новостной формат, специальный репортаж, инфографики, радиограммы, страницы в социальных сетях, информационно-коммуникационный сервис «Эфир», ведомственная газета.

При организации работы органов прокуратуры по правовому просвещению и правовому информированию существенное значение имеет правильный выбор места и времени проведения того или иного мероприятия, разработка предварительной программы, организация приглашения граждан и других участников, определение тематики мероприятия, подготовка буклетов, брошюр, памяток, листовок, методических пособий, информационно-справочных документов, баннеров, плакатов, видеороликов, интеллектуальных игр, правовых викторин, творческих конкурсов и т.п.

Недостатком правового регулирования прокурорской деятельности по правовому просвещению и правовому информированию, сдерживающим повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан, по нашему мнению, является отсутствие в Законе о прокуратуре положения о правовом просвещении населения, наличие которого позволило бы прокурорам в большей мере противодействовать правовому нигилизму. Вместе с тем отсутствие в Законе о прокуратуре таких норм формально не препятствует осуществлению прокурорами практических мер по правовому просвещению населения, поскольку данная деятельность пронизывает все направления сложной многогранной работы прокуратуры, что соответствует самой сути этого государственно-правового института, призванного отстаивать законность, противодействовать правонарушениям. Однако вне специального законодательного регулирования невелики возможности органов прокуратуры переломить действительность, характеризующуюся неудовлетворительным состоянием правовой культуры российского общества, когда определенный провал знаний о праве и практике его применения присутствует у широких масс населения, представителей властных структур и бизнеса, что в своей совокупности предопределяет значение и истинно требуемые в настоящее время масштабы правового просвещения.

Полагаем, что в Законе о прокуратуре следует определить, как отдельное направление деятельности прокуратуры правовое просвещение, его понятие, цели, задачи, полномочия прокуроров по его осуществлению, указав формы и процедуру их реализации.

# Глава 5. Зарубежный опыт профилактики правонарушений прокуратурой

## § 1. Правовое обеспечение деятельности зарубежных прокуратур по профилактике правонарушений

Понятие «профилактика» взято из греческого слова «prophylaktikos» и значит «хранящий», «предотвращающий». Синонимами понятия «профилактика» являются «хранение, предохранение», «принятие мер безопасности, предотвращение», «оповещение, предупреждение».[[433]](#footnote-433)

В Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова понятие «профилактика» охватывает «предупреждение» и определяется как совокупность предупредительных мероприятий, направленных на сохранение и укрепление нормального состояния, порядка.[[434]](#footnote-434)

Понятие профилактики правонарушений закреплено в законодательстве некоторых зарубежных стран.

Так, в соответствии со ст. 3 Закона Республики Узбекистан от 14.05.2014 № ЗРУ-371 «О профилактике правонарушений» (далее – Закон № ЗРУ-371) профилактика правонарушений – система правовых, социальных, организационных и иных мер общей, специальной, индивидуальной и виктимологической профилактики правонарушений, применяемых в целях сохранения и укрепления правопорядка, выявления, пресечения правонарушений, а также выявления, устранения причин совершения правонарушений и условий, им способствующих.

Хужакулов С.Б. полагает, что исходя из особенностей общей профилактики правонарушений, целесообразно ее цели сформулировать следующим образом: сохранение и укрепление правопорядка; повышение правового сознания и правовой культуры граждан, формирование у них законопослушного поведения, чувства неотвратимости ответственности за совершенное правонарушение; предупреждение граждан об общественной опасности правонарушений, информирование их о методах и средствах защиты от правонарушений, а также снижение риска стать потерпевшим от правонарушения; выявление правонарушений и их устранение; выявление и устранение причин совершения правонарушений и условий, им способствующих; предупреждение правонарушений; вовлечение широкой общественности к профилактике правонарушений; совершенствование законодательства, касающегося профилактики правонарушений[[435]](#footnote-435).

Согласно ст. 4 Закона № ЗРУ-371 основными задачами профилактики правонарушений являются: обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов личности; повышение правового сознания и правовой культуры в обществе, укрепление законности, а также формирование нетерпимого отношения к коррупции; выявление, изучение причин совершения правонарушений и условий, им способствующих, принятие мер по их устранению; социальная реабилитация и социальная адаптация потерпевших от правонарушения, лиц, склонных к совершению правонарушений, совершивших правонарушение, в том числе ранее судимых и освобожденных из мест лишения свободы; снижение у физических лиц риска стать потерпевшими от правонарушения; обеспечение взаимодействия деятельности органов и учреждений, непосредственно осуществляющих и участвующих в профилактике правонарушений, и координация их деятельности.

Хужакулов С.Б. также утверждает, что цели являются основанием при разработке задач, задачи − при разработке функций, а функции − при разработке мероприятий. В результате разрабатывается правовой порядок осуществления этих мероприятий. Всякая деятельность, разработанная согласно такой логике, будет иметь свой эффективный механизм. Руководствуясь целями общей профилактики правонарушений, сформулированными выше, можно определить ее задачи следующим образом: привлечение широкой общественности к профилактике правонарушений путем разработки программ по профилактике правонарушений, осуществления мер стимулирования; разработка законодательных актов по профилактике правонарушений, внесение изменений и дополнений в действующие акты; разработка и реализация мероприятий по повышению правового сознания и правовой культуры населения; выявление причин совершения правонарушений и условий, им способствующих, ведение их учета, осуществление анализа, разработка и реализация мероприятий по их устранению; контроль, координация и методическое обеспечение деятельности субъектов профилактики правонарушений; пропаганда правопослушного поведения среди населения путем осуществления различного рода просветительских мероприятий; формирование у населения знаний и навыков по защите от различного рода угроз и агрессий; охрана общественного порядка и обеспечение безопасности граждан; обеспечение занятости населения и осуществление социальной защиты; разработка и осуществление духовно-просветительских мероприятий, направленных на повышение морально-этического и духовного уровня населения.[[436]](#footnote-436)

В Республике Узбекистанк видами профилактики правонарушений относятся: общая профилактика правонарушений; специальная профилактика правонарушений; индивидуальная профилактика правонарушений; виктимологическая профилактика правонарушений (ст. 6 Закона № ЗРУ-371).

Органы прокуратуры Республики Узбекистан входят в систему органов и учреждений, непосредственно осуществляющих профилактику правонарушений. На них возложены следующие полномочия в области профилактики правонарушений:

участвуют в разработке и реализации государственных программ по профилактике правонарушений;

разрабатывают, утверждают и реализуют программы по профилактике правонарушений;

осуществляют надзор за точным и единообразным исполнением законов Республики Узбекистан о профилактике правонарушений;

осуществляют профилактику правонарушений, в том числе налоговых, валютных правонарушений, легализации преступных доходов, финансирования терроризма и финансирования распространения оружия массового уничтожения; выявляют, устраняют причины совершения этих правонарушений и условия, им способствующие;

участвуют в законотворческой деятельности в области профилактики правонарушений;

участвуют в деятельности по правовой пропаганде среди населения, направленной на повышение правового сознания, правовой культуры в обществе и укрепление законности; координируют деятельность органов и учреждений, непосредственно осуществляющих профилактику правонарушений;

взаимодействуют с другими органами и учреждениями, непосредственно осуществляющими и участвующими в профилактике правонарушений. Органы прокуратуры могут осуществлять и иные полномочия в соответствии с законодательством Республики Узбекистан (ст. 10 Закона № ЗРУ-371).

Так, статья 8 Закона Республики Узбекистан от 09.12.1992 № 746-XII «О прокуратуре» устанавливает, что Генеральный прокурор Республики Узбекистан и подчиненные ему прокуроры в целях обеспечения эффективности борьбы с преступностью координируют деятельность соответствующих органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, доследственную проверку, дознание и предварительное следствие. Для координации деятельности указанных органов прокурор созывает координационное совещание, организует рабочие группы, истребует необходимую информацию, в том числе статистические сведения, осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством. Генеральная прокуратура Республики Узбекистан является единым координирующим органом:

Республиканской межведомственной комиссии по профилактике правонарушений и борьбе с преступностью;

Республиканской межведомственной комиссии по делам несовершеннолетних.

В Республике Узбекистан в целях совершенствования национального законодательства, повышения эффективности правоприменительной практики концептуально пересмотрены подходы к принятию мер противодействия организованной преступности, устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений.

Профилактика правонарушений, борьба с преступностью, оперативно-розыскная и следственная деятельность осуществлялись скоординированными действиями компетентных органов, принимались меры по обеспечению добровольного возмещения материального ущерба, причиненного преступлениями.

Указом Президента от 28.01.2022 УП-60 утверждена Стратегия развития Нового Узбекистана на 2022−2026 гг., предусматривающая, помимо прочего, создание эффективной системы обеспечения общественной безопасности, своевременного выявления и устранения условий, способствующих совершению правонарушений, в том числе посредством:

поднятия системы предотвращения правонарушений на качественно новый уровень;

кардинального повышения эффективности деятельности патрульной службы по сохранению общественного порядка путем внедрения современных информационных технологий, отказ от практики привода граждан в отдел внутренних дел для проверки;

сокращения аварий (смертельных случаев) на дорогах посредством совершенствования дорожной инфраструктуры и создания условий безопасного передвижения, в том числе полная цифровизация системы управления движением, обеспечение широкого участия общественности в данной сфере.

Мирзаев Ш. полагает, что в настоящее время правоохранительные органы, в том числе органы прокуратуры, исполняя функциональные обязанности по охране конституционных прав и свобод граждан, интересов государства и общества, проводят политику государства по реализации его обязанностей и гарантий перед гражданами и обществом, предусмотренных в Конституции Республики Узбекистан. Исходя из правового содержания и смысла Конституции, диспозиций статей Особенной части Уголовного кодекса, норм и положений внутриведомственных правовых актов правоохранительных органов, логичней было бы вместо термина «борьба», использовать термин «противодействие», поскольку данный термин охватывает профессиональную деятельность правоохранительных органов, притом в отношении как еще несовершенных преступлений в виде их предупреждения, выявления и пресечения, так и совершенных – в виде расследования и судебного разбирательства[[437]](#footnote-437).

Необходимость включения иных правонарушений в круг полномочий координационной деятельности подчеркнута и в проекте Модельного закона СНГ «О прокуратуре». Согласно ст. 52 проекта прокуратура координирует «деятельность государственных органов, выполняющих правоохранительные функции по борьбе с преступностью, нарушениями законности». Иные правонарушения оказывают значительное влияние на криминогенную ситуацию и состояние законности и правопорядка, поскольку юридически их состав очень близок к преступлениям, и на практике они часто выступают как почва для совершения преступлений

Следует согласиться с Турсуновым А. и Амировым З., что значение профилактики правонарушений определяется ее содержанием, целью, а также кем и в каких целях она осуществляется. Если исходить из цели и задач профилактики правонарушения, то следует отметить, что это является задачей не только государственных органов, но и каждого члена общества. Значимость профилактики правонарушений проявляется во взаимодействии и комплексном подходе профилактических мероприятий, осуществляемых всеми государственными органами, организациями, учреждениями, предприятиями, негосударственными организациями и гражданами, что способствует уменьшению количества правонарушений в обществе, обеспечению спокойствия и благосостоянию народа.[[438]](#footnote-438)

В Республике Казахстан под профилактикой правонарушений понимается комплекс правовых, экономических, социальных и организационных мер, осуществляемых субъектами профилактики правонарушений, направленных на сохранение и укрепление правопорядка путем выявления, изучения, устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений (ст. 1 Закона Республики Казахстан от 29.04.2010 № 271-IV ЗРК «О профилактике правонарушений» (далее – Закон № 271-IV ЗРК).

Профилактика правонарушений основывается на принципах: защиты и соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина; законности; гласности; единства прав и обязанностей; гуманности; научной обоснованности; неприкосновенности частной жизни; приоритета превентивных мер профилактики правонарушений над репрессивными; комплексности и системности (ст. 4 Закона № 271-IV ЗРК).

К субъектам профилактики правонарушении относятся, в том числе органы прокуратуры Республики Казахстан, в компетенцию которых входит: осуществление высшего надзора за соблюдением законности в сфере профилактики правонарушений; обеспечение координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью; формирование государственной правовой статистики и ведение специальных учетов; осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством Республики Казахстан (ст. 10 Закона № 271-IV ЗРК).

В соответствии со ст. 4 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года № 155-VII «О прокуратуре» (далее – Конституционный закон РК о прокуратуре) прокуратура в пределах, установленных законом, осуществляет следующие задачи: 1) защиту и восстановление прав и свобод человека и гражданина, законных интересов юридических лиц, общества и государства; 2) выявление и устранение нарушений законности, причин и условий, им способствующих, а также их последствий; 3) координацию деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью; 4) иные задачи, определяемые законом и актами Президента Республики Казахстан.

Согласно ст. 28 Конституционного закона РК о прокуратуре координация деятельности правоохранительных и иных государственных органов по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью осуществляется органами прокуратуры в целях обеспечения взаимодействия этих органов, взаимного обмена информацией и согласованности их действий при реализации общих задач.

Координация осуществляется в рамках постоянно действующих координационных советов, образуемых при Генеральной прокуратуре, главных военной и транспортной прокуратурах, прокуратурах областей и приравненных к ним прокуратурах (городов республиканского значения и столицы). Положение о Координационном совете Республики Казахстан по обеспечению законности, правопорядка и борьбы с преступностью утверждается Президентом Республики Казахстан.

Для реализации решений координационных советов государственные органы – участники издают совместные, ведомственные правовые акты и (или) осуществляют соответствующие мероприятия.

В 2021 году в Республике Казахстанправоохранительными органами принят комплекс мер по обеспечению стабильности общественно-политической ситуации и укреплению правопорядка в стране.

Генеральной прокуратурой Республики Казахстан в 2021 году проведены 4 заседания Координационного совета правоохранительных органов по противодействию преступности, на которых рассмотрены следующие вопросы:

04.03.2021 «О координации уполномоченных органов в сфере борьбы с мошенничеством и финансовыми пирамидами» и «О взаимодействии уполномоченных органов в сфере профилактики правонарушений»;

10.09.2021 «О координации усилий правоохранительных органов в сфере противодействия экономической контрабанде» и «О расширении практики применения института параллельных финансовых расследований»;

08.10.2021 «О результатах внедрения трехзвенной модели уголовного процесса с разграничением полномочий и зон ответственности между правоохранительными органами, прокуратурой и судом, а также мерах по ее совершенствованию»;

27.12.2021 «О координации усилий правоохранительных органов в вопросах противодействия торговле людьми» и «О реализации Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам внедрения трехзвенной модели с разграничением полномочий и зон ответственности между правоохранительными органами, прокуратурой и судом».

Внедрена трехзвенная модель уголовного процесса с разграничением полномочий и зон ответственности между правоохранительными органами, прокуратурой и судом.

В целях реализации этой модели Генеральной прокуратурой Республики Казахстан разработан соответствующий законопроект, который 27.12.2021 подписан Президентом Республики Казахстан.

Данный документ предусматривает поэтапное возложение на прокурора обязанности по составлению обвинительного акта: с 01.01.2022 по делам об особо тяжких преступлениях, расследуемых следователями органов внутренних дел, антикоррупционной службы и службы экономических расследований; с 01.01.2023 по делам о коррупционных преступлениях; с 01.01.2024 по делам об иных уголовных правонарушениях, завершенных в форме предварительного следствия.

Журсимбаев С.К. справедливо полагает, что на практике осуществление высшего надзора за законностью в стране позволяет органам прокуратуры располагать наиболее полными сведениями о состоянии борьбы с преступностью, о роли в этом деле каждого из правоохранительных органов, а также получать обширную и объективную информацию о совершенных преступлениях, об их раскрываемости, о качественности расследования, о причинах и условиях, способствующих их совершению, о результатах рассмотрения уголовных дел в судах. Вот почему обязанность по руководству координацией деятельности правоохранительных органов возложена именно на органы прокуратуры, а не на какой-либо иной государственный правоохранительный орган[[439]](#footnote-439).

Соглашаясь с его точкой зрения, Абдрахманова Б.С. отмечает, что руководящая роль прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов определяется еще и тем обстоятельством, что, осуществляя надзорные функции, прокуратура тем самым имеет возможность воздействовать на деятельность других правоохранительных органов, на поднадзорные учреждения и организации, ориентируя и направляя ее на решение проблем борьбы с преступностью, на профилактику правонарушений. Наряду с борьбой с преступностью координационные полномочия прокуратуры могут быть направлены и на предупреждение иных правонарушений, что не должно вызывать опасений относительно какого-то вмешательства в деятельность объектов прокурорского надзора, поскольку это не противоречит нормам Конституции Республики Казахстан и Конституционного закона РК о прокуратуре, в котором защита человека, его жизни, прав и свобод, как высших государственных ценностей, определена одной из главных целей прокуратуры. Конечно, права человека могут нарушаться не только в результате преступлений, но и посредством иных противоправных деяний[[440]](#footnote-440).

Таким образом, в Республике Казахстан надзорные полномочия прокуратуры, входящей в государственный механизм, наделенной согласно Конституционному закону РК о прокуратуре организующей ролью, не только придают ее деятельности, в том числе и в области борьбы с преступностью, властно-распорядительный характер, но и обеспечивают прокуратуру постоянными и наиболее полными данными о состоянии преступности, какими не обладает ни один правоохранительный орган.[[441]](#footnote-441)

Во всех регионах Республики прокуроры возглавляют координационные советы правоохранительных органов, которые принимают и осуществляют взвешенные и согласованные меры по борьбе с отдельными видами преступлений, решают актуальные задачи профилактики правонарушений. Прокуратура взаимодействует с местными представительными и исполнительными органами, информируя акимов и маслихаты о состоянии преступности и законности на соответствующей территории, о недостатках деятельности правоохранительных органов, вносят предложения о принятии мер профилактического характера.[[442]](#footnote-442)

В Законе Республики Беларусь от 04.01.2014 № 122-З (далее – Закон № 122-З) профилактика правонарушений определяется как деятельность по применению мер общей и (или) индивидуальной профилактики правонарушений субъектами профилактики правонарушений.

К субъектам профилактики правонарушений относятся в том числе органы прокуратуры Республики Беларусь (ст. 5 Закона № 122-З).

При этом деятельность субъектов профилактики правонарушений в сфере профилактики правонарушений основывается на принципах: законности; гуманизма; плановости и системности; осуществления индивидуальной профилактики правонарушений с учетом личности гражданина; защиты и соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан, прав и законных интересов организаций; скоординированности действий и оперативного взаимодействия субъектов профилактики правонарушений; ответственности должностных лиц субъектов профилактики правонарушений за нарушение законодательства в сфере профилактики правонарушений (ст. 4 Закона № 122-З).

В соответствии со ст. 4 Закона Республики Беларусь от 08.05.2007 № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» прокуратура координирует правоохранительную деятельность государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, а также деятельность по борьбе с преступностью иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью, деятельность по профилактике правонарушений.

Согласно ст. 12 данного закона Генеральный прокурор Республики Беларусь, нижестоящие прокуроры территориальных и транспортных прокуратур координируют правоохранительную деятельность органов внутренних дел, органов государственной безопасности, других государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, а также деятельность по борьбе с преступностью иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью, в пределах своей компетенции – деятельность по профилактике правонарушений. С этой целью образуется возглавляемое прокурором координационное совещание по борьбе с преступностью и коррупцией (далее – координационное совещание), в состав которого входят руководители государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, и иных организаций, участвующих в борьбе с преступностью, а также руководители субъектов профилактики правонарушений.

По результатам обобщения судебной практики по уголовным делам о преступлениях против интересов службы и в целях обеспечения единообразной правоприменительной практики по уголовным делам о коррупционных преступлениях, в соответствии со статьи 13 Закона Республики Беларусь от 08.05.2007 № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» Генеральным прокурором Республики Беларусь внесено на рассмотрение Пленума Верховного Суда Республики Беларусь предложение по корректировке постановлений Пленума от 16.12.2004 № 12 «О судебной практике по делам о преступлениях против интересов службы и от 26.06.2003 № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве». Постановлениями Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 30.09.2021 № 6 и № 7 в вышеназванные постановления внесены соответствующие изменения.

Генеральным прокурором Республики Беларусь, Председателями Следственного комитета Республики Беларусь и Комитета государственной безопасности Республики Беларусь 06.09.2021 утверждены методические рекомендации о единообразном применении правовых норм, регламентирующих порядок освобождения от уголовной ответственности лиц в связи с добровольным возмещением причиненного ущерба (вреда), уплатой дохода, полученного преступным путем.

В целях повышения эффективности взаимодействия органов прокуратуры и подразделений Следственного комитета Республики Беларусь на стадиях досудебного производства, в том числе в части определения порядка продления процессуальных сроков по уголовным делам, направления копий процессуальных документов, рассмотрения жалоб участников уголовного процесса, Генеральным прокурором Республики Беларусь и Председателем Следственного комитета Республики Беларусь утверждена инструкция «О порядке взаимодействия органов прокуратуры и подразделений Следственного комитета по отдельным вопросам в ходе досудебного производства».

Закон Республики Беларусь от 08.05.2007 № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» устанавливает такие полномочия прокурора, направленные на устранение и предупреждение нарушений, как: давать санкцию либо отказывать в даче санкции на проведение оперативно-розыскных мероприятий; продлевать сроки проведения оперативно-розыскных мероприятий; давать письменные указания о проведении оперативно-розыскных мероприятий по уголовным делам, а также о прекращении их проведения; принимать меры по отмене незаконных постановлений о заведении дел оперативного учета и проведении отдельных оперативно-розыскных мероприятий путем внесения соответствующих актов прокурорского надзора. По терминологии Закона прокуроры вправе применять следующие акты прокурорского надзора: протест на противоречащий законодательству правовой акт и решение (действия) органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и их должностных лиц; представление; предписание; официальное предупреждение; постановление (о возбуждении дисциплинарного производства, о привлечении к материальной ответственности, о возбуждении уголовного дела). Кроме того, для предупреждения возможных нарушений применяется санкция прокурора на проведение оперативно-розыскных мероприятий, для устранения нарушений в виде бездействия − указание прокурора о проведении оперативно-розыскных мероприятий, а для устранения нарушений − указание прокурора о прекращении проведения оперативно-розыскных мероприятий. Полагаем, что разнообразие предусмотренных законодательством Республики Беларусь актов прокурора и мер реагирования позволяет более гибко, с учетом всех обстоятельств выявленного либо готовящегося правонарушения, подходить к выбору способов и процедур его устранения либо предупреждения.[[443]](#footnote-443)

Закон Кыргызской Республики от 05.05.2021 № 60 «Об основах профилактики правонарушений» (далее – Закон № 60) предусматривает профилактику правонарушений как систему правовых, социально-экономических, психологических, информационных, организационных и иных мер, предпринимаемых субъектами профилактики правонарушений, прямо или косвенно направленных на повышение уровня защищенности граждан, снижение уровня преступности, выявление, устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений (ст. 2 Закона № 60).

В соответствии со ст. 4 Закона № 60 целями профилактики правонарушений являются повышение уровня защищенности граждан, снижение уровня преступности, выявление, устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений. К задачами профилактики правонарушений относятся обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов личности; повышение уровня правового сознания и правовой культуры граждан и ответственности должностных лиц, укрепление законности, а также формирование нетерпимого отношения к правонарушениям и нарушениям законности; создание системы профилактики правонарушений и переориентирование государственных органов от борьбы с последствиями преступлений к профилактике правонарушений; изучение и выявление причин совершения правонарушений и условий, способствующих совершению правонарушений, принятие мер по их устранению; социальная реабилитация и социальная адаптация потерпевших от правонарушений, склонных к совершению правонарушений, а также совершивших правонарушения лиц; обеспечение взаимодействия субъектов профилактики правонарушений по осуществлению профилактики правонарушений.

Прокуратура Кыргызской Республики является субъектом профилактики правонарушений. В целях реализации этих полномочий органы прокуратуры Кыргызской Республики:

1) участвуют в работе координационного совета по профилактике правонарушений, в разработке программ и планов по профилактике правонарушений среди сотрудников правоохранительных органов;

2) осуществляют надзор за исполнением законодательства в сфере профилактики правонарушений;

3) ведут уголовно-правовую статистику и осуществляют координацию деятельности правоохранительных органов по анализу криминологической информации и прогнозированию ситуации в сфере борьбы с преступностью.

В соответствии со ст. 50 Конституционного закона Кыргызской Республики от 10.09.2021 № 114 «О прокуратуре Кыргызской Республики» Генеральный прокурор и уполномоченные им прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность правоохранительных, фискальных и других государственных органов, органов местного самоуправления по вопросам противодействия коррупции. Порядок и форма организации координирующей деятельности прокуроров и формирования состава Координационного совета определяются Генеральным прокурором. Решение Координационного совета является обязательным для исполнения правоохранительными, фискальными и иными государственными органами, органами местного самоуправления, осуществляющими противодействие коррупции.

В п. 4 ст. 6 Закона Кыргызской Республики от 08.08.2012 № 153 «О противодействии коррупции» также указано, что Генеральный прокурор Кыргызской Республики и уполномоченные им прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность правоохранительных, фискальных и других государственных органов Кыргызской Республики, органов государственного управления и местного самоуправления по вопросам борьбы с коррупцией, осуществляет сбор и анализ информации о состоянии коррупции в системе государственного управления и местного самоуправления, оценивают эффективность принимаемых мер, степень исходящих от коррупции угроз национальной безопасности, в случае необходимости вносят соответствующие предложения на рассмотрение секретариата Совета Безопасности Кыргызской Республики, а также реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные законодательством Кыргызской Республики.

Принимая во внимание, что противодействие коррупции является одной из приоритетных задач государственной политики Кыргызской Республики, направленных на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, соблюдение законности, публичности, открытости и правовой регламентации деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, в свете усиливающейся борьбы с коррупцией был принят ряд нормативных правовых актов Кыргызской Республики, направленных на искоренение этого негативного явления.

Функция координации деятельности вышеуказанных органов по противодействию преступлениям коррупционного характера является важнейшей государственной задачей, одним из механизмов реализации которой – регулярное проведение координационных совещаний и обеспечение того, чтобы решения координационных совещаний имели практическую направленность. На них должны вырабатываться стратегия, тактика, политика борьбы правоохранительного сообщества со всеми видами преступлений, включая деликты коррупционного характера.

Координацию прокурорами деятельности правоохранительных, фискальных и других государственных органов и органов МСУ по противодействию коррупции можно рассматривать как совокупность административно-организационных мер по упорядочению совместной с другими органами деятельности, направленной на своевременное выявление, предупреждение и пресечение наказуемых в уголовном порядке деяний (действий, бездействия) коррупционного характера, выявление и устранение обстоятельств, способствующих их совершению, в целях обеспечения легитимного и эффективного функционирования органов государства и местного самоуправления, обеспечения прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства при отраслевой независимости друг от друга органов прокуратуры и субъектов координационной деятельности. Целью координации деятельности правоохранительных, фискальных и других государственных органов Кыргызской Республики, органов государственного управления и местного самоуправления, согласно Положению о координационной деятельности государственных органов по противодействию коррупции, утвержденном Решением Координационного совещания от 16.04.2013 № 1, является снижение уровня коррупции, путем согласованных действий для своевременного предупреждения, выявления и устранения причин, условий и последствий коррупционных проявлений.[[444]](#footnote-444)

Антикоррупционная политика в Кыргызской Республике основана на стратегических программных документах, которые обеспечивают преемственность и ее комплексный характер.

Так, Указом Президента Кыргызской Республики утверждена Государственная стратегия по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021−2024 годы, включающая практические меры, направленные на предупреждение коррупции, устранение основных причин коррупционных проявлений в государственном управлении, определение основных приоритетов и путей их достижения.

Указом Президента Кыргызской Республики от 31.03.2021 образован Совет по вопросам совершенствования судебной и правоохранительной деятельности при Президенте Кыргызской Республики. Проведена реформа правоохранительных органов. В частности, в целях сокращения вмешательства государства в работу бизнеса и создания благоприятной среды для предпринимательской деятельности ликвидирована Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве Кыргызской Республики (финансовая полиция). Упразднена Антикоррупционная служба Государственного комитета национальной безопасности Кыргызской Республики.

В рамках реализации Указа Президента Кыргызской Республики от 08.02.2021 УП № 26 «О проведении инвентаризации законодательства Кыргызской Республики» по итогам анализа правоприменительной практики и действующего законодательства на предмет оценки их соответствия выработаны предложения по совершенствованию антикоррупционного законодательства. Вследствие чего в 2021 году принят ряд законодательных актов, регулирующих, в том числе деятельность органов судебной системы, прокуратуры, а также порядок прохождения государственной гражданской службы и муниципальной службы.

На стадии завершения находится разработка проекта нового закона Кыргызской Республики «О противодействии коррупции».

Приняты новые Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях (введены в действие с 01.12.2021), согласно которым прокуратура наделена полномочиями возбуждать и расследовать уголовные дела о коррупционных и иных преступлениях против интересов государственной и муниципальной службы. Прокурор также вправе возбуждать производства по делам о правонарушениях. Возвращены положения о необходимости привлечения к ответственности в виде наложения штрафа за невыполнение должностными лицами требований нормативных правовых актов, незаконное вмешательство должностных лиц в деятельность субъектов предпринимательства или воспрепятствование их законной деятельности, непредставление деклараций или ненадлежащее представление государственными или муниципальными служащими деклараций об имуществе и доходах.

На прокуратуру возложена обязанность осуществлять регистрацию проверок, проводимых государственными органами, то есть осуществление надзора за законностью деятельности правоохранительных и налоговых органов при проведении проверок субъектов предпринимательства.

Таким образом, формы обратной связи с проверяемыми субъектами предпринимательства позволят оперативно реагировать и пресекать незаконные проверки, необоснованное вмешательство государственных органов в деятельность субъектов предпринимательства, а также противостоять возникновению коррупционных проявлений при осуществлении вышеуказанными органами проверок.

Другое важное значение наряду с качеством правовых норм, устанавливающих юридическую ответственность за нарушения законодательства, имеют правовые акты, регулирующие порядок осуществления контроля и надзора за соблюдением законодательства. Роль правоохранительных органов государства в данном случае выходит на первый план. Выявление, предупреждение, пресечение, профилактика правонарушений, пропаганда экологических и правовых знаний, привлечение к юридической ответственности – основные функции правоохранительных органов.[[445]](#footnote-445)

В Законе Туркменистана от 22.08.2020 № 259-VI «О профилактике правонарушений» (далее – Закон № 259-VI) закреплено, что профилактика правонарушений – совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

В соответствии со ст. 7 Закона № 259-VI государственные органы реализуют единую государственную политику в сфере профилактики правонарушений, выявляют причины и условия, способствующие совершению правонарушений, и принимают меры по их устранению, разрабатывают и осуществляют профилактические мероприятия, участвуют в разработке и реализации государственных программ, деятельности по пропаганде правовых знаний среди населения, направленной на повышение правового сознания, правовой культуры в обществе и укрепление законности, взаимодействуют между собой, проводят мониторинг в сфере профилактики правонарушений, осуществляют иные полномочия, предусмотренные законодательством Туркменистана. Генеральная прокуратура Туркменистана осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законодательства Туркменистана о профилактике правонарушений и координацию деятельности правоохранительных органов, проводимой по борьбе с преступностью.

Таким образом, деятельность рассмотренных зарубежных прокуратур по профилактике правонарушений направлена прежде всего на выявление, изучение, искоренение причин и обстоятельств, позволяющих совершать преступления, и сведение к минимуму риска того, что отдельные лица станут жертвами правонарушений.

## § 2 Деятельность прокуроров зарубежных стран по профилактике правонарушений

Общая интернационализация и тенденции транснациональности преступности обусловливают необходимость изучения зарубежного опыта профилактики и предупреждения правонарушений. В зарубежных странах активно развивается теория и практика профилактики правонарушений. Причем это касается как преступлений, характеризующихся высокой степенью общественной опасности, так и незначительных нарушений закона. Для координации деятельности по профилактике правонарушений во многих странах созданы соответствующие органы, основными функциями которых являются сбор информации, планирование, выполнение и оценка программ по профилактике правонарушений; координация деятельности полиции и других органов, работающих в этой сфере; обеспечение участия населения в организации правопорядка и общественной безопасности; сотрудничество со средствами массовой информации, научно-исследовательская работа; сотрудничество с законодательными органами, определяющими политику в области борьбы с преступностью; учебная подготовка[[446]](#footnote-446).

Во многих государствах – участниках СНГ ведущая роль в координации работы национальных правоохранительных органов отведена прокуратуре, которая обеспечивает организацию и выполнение конкретных координационных мероприятий всеми правоохранительными органами, в соответствии с национальным законодательством выступает одновременно координатором противодействия преступности, органом надзора за исполнением законов, органом, непосредственно выявляющим общественно-опасные деяния, а также обстоятельства, способствующие их совершению.

Так, Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики за 2021 год проделана соответствующая работа по предупреждению, выявлению и пресечению преступлений и правонарушений, в том числе коррупционных правонарушений, а также по координации деятельности правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью и коррупцией, укрепления законности и правопорядка.

В структуре Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики образовано Управление по надзору за соблюдением прав предпринимателей и защите инвесторов.

Данное управление создано с учетом политики руководства страны относительно приоритетности защиты бизнеса от незаконных проверок со стороны государственных контролирующих и правоохранительных органов, содействия развитию предпринимательской деятельности, выявления системных проблем и барьеров, препятствующих ее развитию.

Актуальность защиты прав предпринимателей и инвесторов в Кыргызской Республике последние годы возрастает, ввиду тенденции формирования специализированных институтов поддержки предпринимателей, поскольку развитие предпринимательства и привлечение инвестиций имеет большое значение, на него возложено выполнение значимых экономических, социальных, трудовых и иных функций.

Кроме этого, в Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики создана телефонная линия доверия для круглосуточного приема обращений по защите прав предпринимателей и инвесторов. Аналогичные телефоны доверия созданы и в территориальных органах прокуратуры Кыргызской Республики.

Проводятся встречи с представителями бизнес сообщества. В новые уголовный и уголовно-процессуальный кодексы включены эффективные механизмы защиты прав субъектов предпринимательства.

Согласно требованиям УПК Кыргызской Республики при отсутствии сведений о финансовых и экономических правонарушениях, в которых не имеются данные о сумме сокрытых налогов или таможенных платежей, причиненного ущерба, существенного вреда либо незаконного дохода, подтвержденных заключением эксперта, актами проверок, ревизий, аудита и другими документами, либо при неисполнении или ненадлежащем исполнении гражданско-правовых сделок, уголовное дело не может быть возбуждено, а по зарегистрированному материалу в течение 24 часов без проведения доследственной проверки выносится постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

Указом Президента Кыргызской Республики от 08.07.2021 образован Антикоррупционный деловой совет при Президенте Кыргызской Республики, обеспечивающий выработку предложений и рекомендаций по основным направлениям государственной политики в области противодействия коррупции, по улучшению бизнес-среды, инвестиционного климата, защите прав инвесторов и субъектов предпринимательства, ускорению социально-экономического развития страны.

Разработан проект новой Стратегии антикоррупционной политики в Кыргызской Республике на 2022−2024 годы, который размещен на официальном сайте Президента Кыргызской Республики для общественного обсуждения.

Генеральная прокуратура Кыргызской Республики принимает участие в нормотворчестве, то есть обладает правом законодательной инициативы по вопросам ее ведения посредством разработки и внесения Генеральным прокурором Кыргызской Республики проектов законов и иных нормативных правовых актов в Парламент страны.

Противодействие коррупции в системе государственного управления и местного самоуправления, укрепление законности в деятельности органов власти, защита охраняемых законом прав и свобод граждан и человека остаются приоритетными направлениями деятельности органов прокуратуры Кыргызской Республики. В целях эффективной организации работы определены значимые направления надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, в том числе в сфере государственной службы, декларирования доходов, законности использования бюджетных средств и объектов государственной (муниципальной) собственности, осуществления государственных закупок, а также в сфере земельных правоотношений, градостроительства и архитектуры, лицензионно-разрешительной системы, наиболее подверженных коррупции.

Особое внимание органами прокуратуры уделяется вопросам законности и целевого использования бюджетных и иных средств для приобретения медицинских препаратов, лекарств, средств защиты и других товаров, связанных с предупреждением и ликвидацией коронавирусной инфекции.

Прокуратуре Кыргызской Республики отведено центральное место в системе деятельности органов государственной власти по противодействию коррупции, где наряду с надзорными функциями и осуществлением уголовного преследования, совершенствуются методы и формы борьбы с коррупционными проявлениями путем координации деятельности правоохранительных, фискальных и других государственных органов, органов местного самоуправления по противодействию коррупции, оценивается эффективность принимаемых мер и степень исходящих от коррупции угроз национальной безопасности.

На заседаниях Координационного совета при Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики принимают участие представители Администрации Президента Кыргызской Республики, секретариата Совета безопасности, Парламента страны, центральных ключевых министерств и ведомств, а также международных организаций, гражданского общества и независимые эксперты.

Для органов прокуратуры на данном этапе определены наиболее значимые направления противодействия коррупции, обусловленные количеством выявляемых нарушений законов и характером поступающих обращений граждан и юридических лиц, в особенности в сфере государственных закупок, использования бюджетных средств, декларирования активов, земельных правоотношений, лицензионно-разрешительной системы.

Например, органами прокуратуры Кыргызской Республики в 2021 году проведено 34 заседания координационного совета правоохранительных, фискальных и других государственных органов, органов местного самоуправления по вопросам противодействия коррупции, с принятием соответствующих решений, направленных на минимизацию коррупции.

В соответствии с Конституционным законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» от 10.09.2021 внедряются более эффективные механизмы координации деятельности правоохранительных, фискальных и других государственных органов, органов местного самоуправления по вопросам противодействия коррупции, проведения антикоррупционной экспертизы действующих нормативных правовых актов, возложенной на прокуратуру.

Так, Генеральным прокурором Кыргызской Республики 27.12.2021 утверждено новое Положение о Координационном совете руководителей правоохранительных, фискальных и других государственных органов, органов местного самоуправления Кыргызской Республики по вопросам противодействия коррупции, в соответствии с которым расширены функции и принципы деятельности Координационного совета, в том числе обязательность исполнения его решений, оптимизирован порядок формирования и формы его проведения, определена приоритетность рассмотрения на совете значимых вопросов в сфере противодействия коррупции, урегулирован порядок организации деятельности совета, включая взаимодействие с судебными органами, привлечение экспертов и образование рабочих групп.

Внедрение эффективного механизма координации нацелено на снижение уровня коррупции путем принятия согласованных решений, направленных на выявление, пресечение и предупреждение коррупционных правонарушений, их причин и условий, им способствующих.

В целях обеспечения исполнения законов, определения порядка и методики проведения антикоррупционной экспертизы действующих законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики, возложенной на органы прокуратуры Конституционным законом Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики», Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики 27.12.2021 принято методическое руководство для прокуроров по проведению антикоррупционной экспертизы законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики, направленных на выявление и устранение коррупциогенных факторов, в том числе противоречий и пробелов в действующих нормативных правовых актах, создающих возможные условия для проявления коррупции, которые могут причинить вред правам граждан, интересам общества и государства.

Кроме того, Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики ведется работа по обеспечению цифровизации деятельности органов прокуратуры, которая позволит повысить эффективность работы по противодействию коррупции и надзору за исполнением законов, оперативно контролировать и реагировать на своевременность и качественное рассмотрение обращений и иных материалов, планировать работу органов прокуратуры по проведению проверок с учетом характера и динамики совершаемых правонарушений, вести постоянный анализ состояния законности в системе государственного управления и местного самоуправления с отражением основных видов нарушений для выработки необходимых мер по их недопущению и устранению.

В настоящее время проводится работа по совершенствованию формы статистической отчетности прокуроров в сфере противодействия коррупции и надзора за исполнением законов.

Внедрение информационных технологий повысило прозрачность расследования уголовных дел и деятельности правоохранительной системы, повысился уровень ведомственного контроля в самих правоохранительных органах, а также прокурорский надзор за регистрационной дисциплиной, учетом движения уголовных дел и материалов.

В соответствии с требованиями Положения о координации деятельности правоохранительных органов Кыргызской Республики, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20.07.2007 № 276, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, укрепления законности и правопорядка возложена на Премьер-Министра Кыргызской Республики.

Отсутствие законодательной нормы о полномочии генерального прокурора по координации деятельности правоохранительных органов по укреплению законности и правопорядка, борьбы с преступностью не означает отсутствия такой деятельности на практике. Одним из инструментов координации деятельности органов прокуратуры является надзорная деятельность за правоохранительными органами Кыргызской Республики.

Кроме того, в соответствии с п. 6 ч. 4 ст. 11 Конституционного закона Кыргызской Республики от 10.09.2021 № 114 «О прокуратуре Кыргызской Республики», Генеральная прокуратура Кыргызской Республики совершенствует систему отчетности и оценки деятельности с приоритетом вопросов профилактики преступности, защиты конституционных прав и свобод граждан, интересов общества и государства, а также устанавливает различные формы сотрудничества с институтами гражданского общества.

В рамках координации деятельности национальных правоохранительных органов в Республике Молдова проведена следующая работа.

В 2021 году на территории Республики Молдова было зарегистрировано 27 159 преступлений, что на 817 больше по сравнению с 2020 годом.

Динамика преступности в 2021 году обусловлена объективными факторами законодательного, институционного, финансово- экономического, социального характера, в числе которых следует отметить:

низкий уровень жизни отдельных категорий граждан, отсутствие источников постоянного дохода, в том числе для личного обеспечения и обеспечения членов семьи, низкие заработные платы, высокий уровень безработицы, социальный кризис, миграция населения как внутри страны, так и за ее пределами. Данные факторы обусловили рост преступлений против собственности и которые составили 43,3 % от общего числа зарегистрированных преступлений;

дезинтеграция семей, в которых дети, оставленные без присмотра и средств к существованию, совершают преступления, в особенности кражи и мелкие хищения;

низкий уровень гражданского сознания, отсутствие правовой культуры и доверия к правоохранительным органам и их представителям, безответственное отношение отдельных категорий лиц к уголовной ответственности, факторы, которые обусловили совершение преступных деяний насильственного характера, насилия в семье, умышленного причинения телесных повреждений, хулиганства, насилия в отношении полицейских, сексуального насилия и др.;

криминализация деяния управления транспортным средством в состоянии опьянения (статья 2641 УК Республики Молдова – управление транспортным средством в состоянии сильного алкогольного опьянения или в состоянии опьянения, вызванного другими веществами) обусловила рост транспортных преступлений – в 2021 году.

В Республике Молдова специализированным органом по предупреждению и борьбе с коррупцией, смежными с коррупцией актами и фактами коррупционного поведения является Национальный центр по борьбе с коррупцией (НЦБК). Контроль за исполнением сотрудниками НЦБК своих полномочий в рамках уголовного процесса, а также за ходом специальной розыскной деятельности осуществляется прокурорами Антикоррупционной прокуратуры.

Законом Республики Молдова о прокуратуре от 25.02.2016 № 3 и Законом о специализированных прокуратурах от 07.07.2016 № 159 регламентированы компетенция и деятельность Антикоррупционной прокуратуры в сфере борьбы с коррупционными преступлениями и актами, смежными с актами коррупции.

Специальная розыскная деятельность по делам Антикоррупционной прокуратуры проводится розыскными офицерами специализированных подразделений, находящихся в составе или подведомственных Национальному центру по борьбе с коррупцией, Службе Информации и Безопасности, а также, в отдельных случаях, МВД.

По делам, по которым Антикоррупционная прокуратура осуществляет уголовное преследование и руководит уголовным преследованием, прокурор несет ответственность за законное и своевременное осуществление уголовного преследования. Для более эффективной работы создаются следственные группы, состоящие из прокуроров, откомандированных офицеров уголовного преследования и розыскных офицеров, а также офицеров уголовного преследования Национального центра по борьбе с коррупцией.

В Республике Таджикистан борьба с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров по-прежнему остается одной из важнейших направлений борьбы с преступностью.

В рамках усиления мер по борьбе с контрабандой наркотиков усилены таможенный и пограничный контроль в пунктах пропуска государственной границы, также улучшена техническая оснащенность таможенных и пограничных постов.

Проделан большой объем работы по выявлению и изъятию наркотических средств из незаконного оборота, а также по пресечению деятельности незаконных организованных групп.

В связи с осложнением ситуации в Исламской Республике Афганистан возможно повышение уровня преступности, в том числе преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств на территории государств Центральной Азии и других государств − участников СНГ. В связи с этим, с особой актуальностью стоит вопрос об укреплении международного сотрудничества в борьбе с незаконным оборотом наркотиков, что в свою очередь, требует усиления научного анализа процессов, направлений и проблем развития антинаркотического сотрудничества, разработки рекомендаций по переводу его на качественно новый уровень, несмотря на то, что имеется достаточно богатый опыт взаимного сотрудничества правоохранительных органов государств – участников СНГ в этом направлении.

Так, например, проведена Субрегиональная антинаркотическая операция «Канал − Гранитный бастион» в интересах обеспечения коллективной безопасности, повышения уровня практического взаимодействия между государствами – членами Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и другими странами по пресечению каналов поступления новых психоактивных веществ (НПВ), наркотиков опийной и каннабисной групп компетентными органами государств – членов ОДКБ. Международный координационный штаб (МКШ) по проведению операции развернут в г. Душанбе Республики Таджикистан.

В мероприятии приняли участие правоохранительные структуры, пограничные и таможенные органы, службы безопасности, подразделения финансовых разведок государств – членов ОДКБ.

Состав участников операции предоставил возможность укрепить прямые контакты между компетентными органами государств – членов ОДКБ и государств Евразийского региона, наладить сотрудничество с коллегами из государств-наблюдателей, в целях координации их работы и повышения эффективности взаимодействия.

В мероприятии также приняли участие сотрудники Управления ООН по наркотикам и преступности, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Евразийской группы по противодействию легализации преступных доходов и финансированию терроризма, Комитета глав правоохранительных подразделений таможенных служб СНГ, Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории государств – участников СНГ, Центрально-Азиатского регионального информационного координационного центра по борьбе с наркотическими средствами, психотропными веществами и их прекурсорами.

В ходе проведенных операций подразделениями финансовых разведок Стран-членов ЕАГ выявлены подозрительные финансовые операции, предположительно связанные с легализацией наркодоходов.

Кроме того, компетентными органами государств – членов ОДКБ проведены международные контролируемые поставки.

Наравне с принятием мер по укреплению государственной границы, первостепенной задачей правоохранительных органов Республики Таджикистан в 2021 году являлось проведение совместных с правоохранительными органами Исламской Республики Афганистан оперативно-профилактических мероприятий, направленных на пресечение транснациональных каналов поставок наркотических средств.

Так, в марте 2021 года в Исламской Республике Афганистан сотрудниками Агентства по контролю за наркотиками Республики Таджикистан с правоохранительными органами Исламской Республики Афганистан проведена совместная операция, в ходе которой изъято более 24 кг психотропных таблеток «метамфетамин».

В Республике Узбекистан в условиях пандемии короновирусной инфекции органы прокуратуры осуществляли действенный надзор за законностью (верховенством закона)*,* а также координацию деятельности органов, задействованных в реализации комплекса мер по профилактике правонарушений и преступлений, включая коррупцию, что способствовало укреплению правопорядка и обеспечению общественной безопасности в стране.

Учитывая, что одной из форм координации действий компетентных органов в борьбе с преступностью является обсуждение криминогенной ситуации на совещаниях координационных советов, то в течение 2021 года проведено порядка 530 таких совещаний, на которых рассматривались вопросы, в том числе возникающие при разработке и реализации оперативных мер по профилактике правонарушений, пресечению преступлений, следственной работе, поддержании гособвинения. В целях повышения эффективности борьбы с преступностью принимались меры, направленные на выполнение итоговых решений этих совещаний.

Продолжалось внедрение превентивной модели, в основе которой не борьба с преступностью и ее последствиями, а раннее выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений.

В целях повышения эффективности мероприятий по предупреждению и пресечению преступлений, слаженной организации и четкой координации работы, Генеральная прокуратура Республики Узбекистан определена единым координатором межведомственных комиссий, созданных для борьбы с различными видами преступности, во главе с прокурором созданы межведомственные оперативно-следственные группы из числа сотрудников прокуратуры, органов внутренних дел и Службы государственной безопасности.

В целях прозрачности учета преступлений, целевого анализа причин их совершения, функции по ведению единого учета преступлений, лиц, их совершивших, и движения уголовных дел осуществлялись прокуратурой с внедрением Единой информационной системы «Электронная уголовно-правовая статистика» (в мае 2021 года система передана в ведение МВД).

Наряду с этим продолжилась реализация следующих основных концепций:

«Безопасный город» (в Ташкенте, Нукусе, центральных городах областей Узбекистана организован круглосуточный режим патрулирования сотрудниками органов внутренних дел и Национальной гвардии);

«Безопасный дом» (в целях обеспечения сохранности имущества физических и юридических лиц внедряется автоматизированная система централизованного наблюдения и передачи извещений пунктам технической охраны и реагирования);

«Безопасный туризм» (в УВД Ташкента, Бухары, Самарканда, Хивы, Шахрисабза созданы специализированные подразделения по обеспечению безопасности туристов);

«Безопасная махалля» во всех сходах граждан. Каждая махалля (сход граждан) разделена на красные, желтые и зеленые категории в зависимости от уровня преступности и наличия ее очагов. В каждой склонной к правонарушениям семье проводятся профилактические мероприятия с учетом наличия семейных проблем.

Принятие вышеизложенных мер позволило:

провести анализ и качественное криминологическое прогнозирование состояния преступности, определить наиболее точную криминогенную ситуацию, в том числе в разрезе территорий и по видам преступлений;

выявить актуальные проблемы и недостатки действующих механизмов профилактики правонарушений и борьбы с преступностью, выработать всесторонне продуманные перспективы совершенствования методов прокурорского надзора.

В Республике Узбекистан продолжаются масштабные преобразования, направленные на предупреждение и противодействие коррупциогенным факторам во всех сферах государственного и общественного строительства. Подразделения внутреннего антикоррупционного контроля действовали в органах государственной власти и крупных хозяйствующих субъектах.

Генеральная прокуратура Республики Узбекистан, как один из ведущих госорганов, обеспечивающих формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции и противодействия ей, в качестве координирующего органа в борьбе с преступностью регулярно обобщает практику расследования уголовных дел, в том числе о коррупционных преступлениях (проводит мониторинг состояния коррупционной преступности), итоги обсуждаются на координационных совещаниях, на которых определяются сферы, наиболее подверженные коррупции, проводится детальное изучение эффективности антикоррупционных мер.

Управление по координации мер в сфере противодействия коррупции координирует действия госорганов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, доследственную проверку, дознание и предварительное следствие по делам о коррупционных преступлениях.

Управление по борьбе с организованной преступностью и коррупцией Генеральной прокуратуры Республики Узбекистан, его территориальные отделы расследуют дела данной категории.

Департамент по борьбе с экономическими преступлениями при Генеральной прокуратуре Республики Узбекистан обеспечивает комплекс мер по эффективному выявлению и пресечению фактов легализации преступных доходов и иных коррупционных преступлений, а также выполняет функции финансовой разведки.

Совершенствованию организационно-правовых механизмов способствует создание Агентства по противодействию коррупции, которое ответственно за формирование и реализацию государственной политики по предупреждению и противодействию коррупции, выявление и системный анализ коррупционных рисков, устранение порождающих их факторов.

Координацию действий компетентных органов осуществляет Национальный совет по противодействию коррупции во главе с председателем Сената Парламента в составе руководителей госорганов, в число которых входит Генеральный прокурор Республики Узбекистан, представители институтов гражданского общества и научных кругов Узбекистана.

При реализации антикоррупционных программ осуществляется внедрение системы предупреждения коррупции, основанной на передовых международных стандартах, создаются необходимые условия для осуществления эффективного и действенного общественного контроля в государственном управлении путем последовательного обеспечения открытости, гласности и прозрачности в деятельности государственных органов и организаций, установления подотчетности должностных лиц перед населением.

Стратегия развития Нового Узбекистана на 2022−2026 гг. предусматривает «Создание системы государственной гражданской службы на основе современных стандартов» путем:

совершенствования правовых основ устранения коррупциогенных факторов в госслужбе, принятия на работу кадров на конкурсной основе, оценки эффективности их деятельности;

внедрения системы «Национальный рейтинг» по системе оценки на основе ключевых показателей эффективности (KPI) деятельности госслужащих и госорганов;

совершенствования системы повышения уровня профессиональной подготовки, материального и социального обеспечения госслужащих;

формирования Национального кадрового резерва в целях подготовки достойных кандидатов на руководящие должности органов государственной власти на местах, министерств (ведомств);

реализации проекта «Цифровая государственная служба» (цифровизация процессов, связанных с поступлением на государственную службу, формированием резерва, оценкой и прохождением службы);

пересмотра требований по рабочему времени и трудовым нормативам в государственных органах.

Усилия органов прокуратуры Республики Казахстан, в первую очередь, направлены на защиту конституционных прав граждан, интересов общества и государства.

В рамках межведомственного Плана по противодействию половым преступлениям и жестокому обращению с детьми к работе правоохранительных органов подключены профильные министерства (образования, труда и здравоохранения).

По каждому делу обеспечивается «особый» надзор. В частности, расследование поручается лицам одного пола с потерпевшими, к подозреваемым применяются более строгие меры пресечения, контролируются результаты сверок медицинских организаций и правоохранительных органов по обследованию несовершеннолетних, введено обязательное оказание психологической помощи жертвам.

По фактам бездействия, халатного отношения и ненадлежащего исполнения служебных обязанностей лицами, ответственными за безопасность жизни и здоровья детей, зарегистрировано и расследуется 63 дела (в отношении сотрудников МПС и пробации (15), родителей и социальных работников (по 19), медицинских работников (10).

Очевидно, что установление особого надзора и принимаемые меры в отношении должностных лиц социальных служб и правоохранительных органов положительно сказалось на выявляемости половых преступлений, совершенных в отношении детей.

Генеральной прокуратурой Республики Казахстан произведена специализация следственных подразделений МВД, в результате которой расследование дел, связанных с насильственными видами половых преступлений против детей, поручается специально созданным следственно-оперативным группам, а надзор – опытным процессуальным прокурорам.

Эксперты центров судебной экспертизы руководствуются методиками экспертного определения у правонарушителей расстройства сексуального предпочтения (педофилии) и склонности к насилию, разработанных Министерством юстиции по поручению Генеральной прокуратуры Республики Казахстан.

Для предупреждения половых преступлений против несовершеннолетних работа проводится в рамках Межведомственного плана действий по их профилактике на 2019–2023 годы.

Механизм особого надзора за каждым делом о насильственном преступлении сексуального характера в отношении несовершеннолетних предусматривает вопросы отбора прокуроров, осуществляющих надзор за расследованием дел указанной категории, их участие во всех следственных действиях.

В целях минимизации нарушений прокурорам и органам расследования направлено Указание Генерального прокурора Республики Казахстан от 17.06.2019 №3/12 с разъяснением требований УПК Республики Казахстан по процессуальным срокам протокольной формы, алгоритма назначения дознания и предварительного следствия.

Законом от 27.12.2019 №292-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного, уголовно-процессуального законодательства и усиления защиты прав личности» увеличен срок составления протокола о проступке до десяти суток с момента допроса лица в качестве подозреваемого (ст. 526 УПК Республики Казахстан).

В Республике Беларусь осуществляется работа по выполнению разработанной Генеральной прокуратурой Республики Беларусь Программы по борьбе с преступностью и коррупцией на 2020−2022 годы, утвержденной решением республиканского координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией от 18.12.2019 № 20, которая направлена на реализацию комплексных мер государственной политики в сфере противодействия преступности и коррупции.

Прокурорами всех уровней на постоянной основе принимаются меры по повышению эффективности реализации координирующей функции. Наиболее проблемные вопросы правоохранительной и профилактической деятельности в сфере борьбы с преступностью и профилактике правонарушений рассматриваются на заседаниях координационных совещаний.

Генеральным прокурором Республики Беларусь 15.04.2021 проведено заседание республиканского координационного совещания по борьбе с преступностью и коррупцией, на котором рассмотрены вопросы раскрытия и расследования преступлений, связанных с протестной активностью, а также принимаемых мер по предупреждению, раскрытию и расследованию преступлений, совершенных с использованием компьютерных систем, социальных сетей и глобальной компьютерной сети Интернет.

Под председательством Генерального прокурора Республики Беларусь 08.12.2021 состоялось республиканское координационное совещание по борьбе с преступностью и коррупцией. На совещании рассмотрены вопросы о принимаемых мерах по повышению раскрываемости и качества расследования преступлений, связанных с экстремистской и террористической деятельностью; о проблемных вопросах противодействия рецидивной преступности и принятии мер, направленных на их решение.

Основанием для проведения совещаний послужили существенный рост числа преступлений, совершаемых с использованием компьютерных систем, социальных сетей и глобальной компьютерной сети Интернет, а также необходимость принятия мер по повышению эффективности деятельности по раскрытию и расследованию преступлений экстремистской направленности.

По результатам совещаний приняты решения организационного и практического характера о повышении эффективности работы правоохранительных и иных республиканских государственных органов по направлениям деятельности, реализация которых будет способствовать противодействию и раскрытию преступлений указанной категории.

Вопросам координации деятельности государственных органов и организаций по борьбе с преступностью и коррупцией уделено внимание на состоявшемся 19.02.2021 заседании коллегии Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, на котором рассмотрены итоги работы органов прокуратуры Республики Беларусь за 2020 год, обсуждены задачи по укреплению законности и правопорядка.

Органами прокуратуры уделяется пристальное внимание исполнению законодательства о профилактике насилия в семье, а также законодательства при ведении административного процесса по фактам мелких хулиганств. По итогам проверок в МВД Республики Беларусь внесены представления. В рамках проверки исполнения законодательства о профилактике насилия в семье выявлены многочисленные нарушения законодательства, иные недостатки в профилактической деятельности органов внутренних дел.

Несмотря на то, что основными причинами и условиями совершения преступлений в семейно-бытовой сфере являются злоупотребление спиртными напитками преступниками и потерпевшими, снизилась активность работы органов внутренних дел по предупреждению совершения правонарушений в состоянии алкогольного опьянения и выявления лиц, злоупотребляющих спиртными напитками.

Необоснованно сокращена административная практика привлечения к ответственности лиц за распитие спиртных напитков либо появление в состоянии алкогольного опьянения в общественных местах, отмечается значительное сокращение количества лиц, направленных в лечебно-трудовые профилактории. Результатом подобного бездействия и непринятия мер индивидуального профилактического воздействия в отношении лиц указанной категории в ряде случаев явилось совершение ими правонарушений и преступлений.

Проверками установлена недостаточная эффективность принимаемых органами внутренних дел мер по предупреждению семейного насилия, реализации не на должном уровне мер общей и индивидуальной профилактики, прежде всего в отношении состоящих на учете граждан. Установлены неединичные случаи несвоевременного принятия территориальными органами внутренних дел решений об осуществлении профилактического учета и непринятия мер воздействия к лицам, склонным к совершению насилия в семье. В ряде случаев ненадлежащее рассмотрение сотрудниками органов внутренних дел заявлений и сообщений о фактах насилия в семье не позволило предотвратить совершение особо тяжких преступлений.

В ряде регионов выявлены факты неприменения защитных предписаний при наличии для этого достаточных оснований либо ненадлежащего контроля со стороны сотрудников органов внутренних дел за исполнением установленных защитным предписанием ограничений, что в отдельных случаях способствовало совершению тяжких и особо тяжких преступлений. Выявлены факты, когда вследствие допущенной должностными лицами органов внутренних дел волокиты правонарушители избежали ответственности по причине истечения установленных сроков наложения административного взыскания.

Допускаются факты неправомерного начала административного процесса и принятия процессуальных решений при наличии очевидных поводов и оснований для возбуждения уголовных дел. Выявлены случаи отсутствия принципиального реагирования территориальными органами внутренних дел на факты систематического совершения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, выразившегося в несвоевременном инициировании перед прокурором вопроса о возбуждении уголовного дела.

По итогам проведенных проверок Генеральным прокурором Республики Беларусь в представлении Министру внутренних дел Республики Беларусь предложено принять необходимые организационно-практические меры, организовать действенный ведомственный контроль за законностью принимаемых процессуальных решений, а также проведение служебных проверок по каждому факту неисполнения или ненадлежащего исполнения служебных обязанностей по профилактике насилия в семье, обеспечить надлежащее качество разрешения заявлений и сообщений о правонарушениях и преступлениях в сфере семейно-бытовых отношений, полноту проведения проверок в порядке УПК Республики Беларусь, а также контроль за законностью и обоснованностью принимаемых решений. По результатам рассмотрения акта прокурорского надзора МВД Республики Беларусь подготовлен и направлен в территориальные органы внутренних дел единый алгоритм действий сотрудников по отработке жилого сектора в целях своевременного выявления фактов насилия в семье, приняты дополнительные меры по привлечению правонарушителей к уголовной ответственности за совершение в отношении членов семьи насильственных деяний. Изменены подходы по реагированию на факты распития спиртных напитков в общественных местах, приняты иные управленческие решения, направленные на исключение выявленных нарушений и недостатков в дальнейшей деятельности органов внутренних дел.

Органами прокуратуры Республики Беларусь также проведена проверка соблюдения территориальными органами внутренних дел законодательства об административной ответственности и о ведении административного процесса по фактам мелких хулиганств. Проверкой выявлены факты неверной квалификации действий правонарушителей, в том числе по причине отсутствия у них мотива. Установлены факты волокиты со стороны должностных лиц органов внутренних дел, явившейся причиной прекращения дел ввиду истечения сроков наложения взыскания и непривлечения в связи с этим правонарушителей к ответственности, а также ненадлежащего установления личности нарушителя, в результате чего к ответственности были привлечены невиновные лица. Не всегда учитываются характер и обстоятельства совершения правонарушения, характеристика лица, совершившего правонарушение, и иные обстоятельства, имеющие значение для принятия решения по делу. Не во всех случаях соблюдаются требования ст. 8.5 ПИКоАП, предъявляемые к оформлению протоколов задержания в части необходимости указания сведений о времени фактического задержания лиц. Распространены нарушения требований ст. 12.10 ПИКоАП к содержанию постановлений по делам об административных правонарушениях. Допускаются неполное описание фабулы правонарушения, неверное указание времени, места, обстоятельств его совершения, даты вынесения постановления, порядка его обжалования, невнесение сведений о порядке уплаты штрафа и иные технические ошибки, что приводит к нарушению прав граждан на защиту, отмене незаконных постановлений судами. Проверками установлены неединичные факты незаконного освобождения лиц от ответственности с вынесением предупреждения в соответствии со ст. 10.5 ПИКоАП.

Органами прокуратуры Республики Беларусь проведены проверки исполнения законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в ходе которых выявлены недостатки и нарушения законодательства в деятельности субъектов профилактики, свидетельствующие о снижении эффективности профилактической работы в отношении несовершеннолетних, родителей, а также иных лиц, вовлекающих детей в противоправное поведение. Во всех регионах Республики Беларусь комиссии по делам несовершеннолетних не в полной мере выполнены возложенные на них функции по координации деятельности субъектов профилактики. Не обеспечивался анализ причин и условий, способствующих безнадзорности и совершению правонарушений несовершеннолетними, нарушению их прав и законных интересов, проблемные вопросы не выявлялись, координация профилактической деятельности носила поверхностный характер. Органами внутренних дел недостаточно активно проводилась индивидуальная профилактическая работа с детьми «подучетной» категории, а также с родителями, которые не исполняли либо ненадлежащим образом исполняли обязанности по воспитанию и содержанию детей, совершивших преступления, общественно опасные деяния и административные правонарушения.

По результатам проверки Генеральной прокуратурой Республики Беларусь в МВД Республики Беларусь внесено представление об устранении нарушений законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также о государственной защите детей в неблагополучных семьях. Во исполнение указанных требований приняты меры, направленные на защиту прав и законных интересов несовершеннолетних, предупреждение их противоправного поведения, недопущение нарушений при реализации сотрудниками органов внутренних дел законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Реализован комплекс мер, направленных на активизацию выявления и привлечения к административной ответственности лиц за вовлечение несовершеннолетних в антиобщественное поведение. Приняты меры по неукоснительному исполнению сотрудниками инспекций по делам несовершеннолетних территориальных органов внутренних дел требований законодательства о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

По результатам проведенного в 2021 году анализа причин и условий, способствующих травматизму и гибели несовершеннолетних, эффективности и системности принимаемых мер по их устранению, практики рассмотрения заявлений и сообщений по указанным фактам, следственной практики по делам данной категории Генеральной прокуратурой Республики Беларусь было направлено письмо в МВД Республики Беларусь о недостатках при организации работы по заявлениям и сообщениям о суицидальных и парасуицидальных действиях.

Во исполнение п. 5.2.5 Мероприятий Программы по борьбе с преступностью и коррупцией на 2020−2022 годы Генеральной прокуратурой Республики Беларусь, Верховным Судом Республики Беларусь, Следственным комитетом Республики Беларусь проанализирована практика привлечения лиц к уголовной ответственности за незаконный с целью сбыта оборот наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров и аналогов (чч. 2−5 ст. 328 УК Республики Беларусь), в том числе посредством информационно-коммуникационных сетей.

Изучена практика рассмотрения органами внутренних дел заявлений (сообщений) о нарушении правил охраны труда, проверена законность решений об отказе в возбуждении уголовного дела по таким заявлениям (сообщениям). Председателю Следственного комитета Республики Беларусь направлено информационное письмо, в котором обращено внимание на недопустимость проведения проверок и принятия решений сотрудниками органов дознания по заявлениям (сообщениям) о преступлениях, предусмотренных ст. 306 УК Республики Беларусь.

По результатам проведенного анализа эффективности работы органов финансовых расследований по защите интересов общества и государства от преступленных и иных противоправных действий в экономической деятельности в Департамент финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь направлено информационное письмо о выявленных недостатках и о необходимости активизации работы по выявлению преступлений в экономической сфере, связанных с расходованием бюджетных средств.

В целом изучение моделей, форм и методов предупреждения преступлений, используемых в указанных странах, позволяет сделать вывод о постоянном совершенствовании реализации принципов системности, адекватного обеспечения, гуманизма и участия всех членов общества в профилактике правонарушений.

В основном прокуратурами рассмотренных зарубежных стран деятельность по профилактике правонарушений реализуется посредством координации работы соответствующих органов, которая направлена на повышение эффективности деятельности как всех этих органов в целом, так и каждого органа в частности на основе объединения общих усилий путем реализации согласованных действий, направленных на своевременное выявление, раскрытие, расследование, пресечение и предупреждение преступлений и правонарушений, выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения. Тем не менее работа по профилактике правонарушений ведется также и при осуществлении прокуратурами своих надзорных полномочий.

# Заключение

Для обеспечения состояния законности в Российской Федерации и надлежащего функционирования государственно-правового механизма необходимым условием является осуществление органами прокуратуры деятельности по профилактике правонарушений. Однако несмотря на имеющиеся фундаментальные научные труды, посвященные вопросам профилактики правонарушений в различных сферах общественных отношений, и достижение определенных результатов в профилактике правонарушающего поведения, по-прежнему приходится отмечать разрозненность знаний о предупредительной деятельности органов публичной власти и институтов гражданского общества, наличие неразрешенных проблем как теоретического, так и прикладного характера в процессе реализации превентивных полномочий прокурора.

Устранить указанные недостатки возможно посредством внедрения новых методов и подходов к осуществлению профилактики правонарушений, а равно модернизации действующего законодательства с учетом результатов систематизированных теоретических разработок. Это позволит избежать коллизионности и пробельности нормативно-правового регулирования профилактики правонарушений и существенно повысить ее эффективность.

В связи с этим учеными Университета прокуратуры Российской Федерации проведено актуальное на сегодняшний день исследование теоретических, правовых и организационных основ деятельности прокуратуры по профилактике правонарушений. В ходе исследования раскрывается современное понимание профилактики правонарушений как поступательного движения в обеспечении гарантированной Конституцией Российской Федерации защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства. Наряду с этим, учитывая характер современных угроз национальной безопасности Российской Федерации, параграфы настоящей монографии содержат научную разработку средств обеспечения законности посредством осуществления профилактики правонарушений и методику их использования в практической деятельности.

Изучение проблематики профилактики правонарушений проводилось на основе анализа практики правоохранительных органов и органов государственного контроля (надзора), прокурорского надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, судебной практики, а также полученных результатов социологических исследований, проведенных научными сотрудниками НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации.

Выводы и предложения авторов монографии основаны на глубоком изучении имеющихся отечественных и зарубежных научных трудов, посвященных проблематике реализации предупредительной деятельности органов публичной власти и институтов гражданского обществ и функционированию социальной системы профилактики преступности.

Отдельное внимание в рамках исследования обращено на работы, раскрывающие общие положения и специфику деятельности органов прокуратуры по профилактике правонарушений.

Генезис профилактической направленности деятельности высшего надзорного органа свидетельствует о том, что с момента учреждения прокуратуры одной из основных задач, стоящих перед ней, являлось предупреждение правонарушений, суть которой сводилась к обеспечению единства и укрепления законности в деятельности поднадзорных объектов. Посредством реализации возложенных законом полномочий прокурор воздействует на возможные неблагоприятные для состояния законности факторы, процессы и явления, что свидетельствует о превентивном характере деятельности прокуратуры.

Прокуратура Российской Федерации как единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции, обеспечивая законность во всех сферах правовых отношений, имеет реальные возможности для активного и «широкозахватного» участия в так называемом раннем предупреждении правонарушений путем воздействия не только на сами причины и способствующие им условия, но и на то, что их порождает, воспроизводит, еще только создает условия для криминогенной детерминации.

Результаты исследования позволили сделать вывод о том, что надзорная функция имеет бинарное содержание, поскольку устранением допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих, одновременно решается задача выявления, пресечения и предупреждения правонарушений – достигается принятие мер к устранению, нейтрализации условий, способствующих проявлению причин правонарушений.

В монографии проанализированы основы профилактики правонарушений и ее значение в механизме обеспечения законности в государстве, особенности правового статуса российской прокуратуры в системе профилактики правонарушений, дана характеристика основным вне уголовно-правовым средствам профилактики правонарушений, используемым прокурором, рассмотрены основные направления деятельности прокуратуры по профилактике правонарушений, а также в рамках исследования изучен зарубежный опыт профилактики правонарушений прокуратурой.

Подводя итог проведенному исследованию, можно сформулировать следующие выводы о состоянии современной системы профилактики правонарушений и деятельности органов прокуратуры на данном направлении, которые могут представлять научный и практический интерес:

1. Проведенное исследование подчеркивают высокую значимость профилактики правонарушений в обеспечении законности и ее ведущую роль в государственной политике, реализуемой в целях достижения защищенности гарантированных Конституцией Российской Федерацией прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

2. Профилактическая система защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от возможных нарушений реализуется посредством деятельности государственной власти в лице ее законодательных, исполнительных и судебных органов. В монографии рассмотрена деятельность субъектов профилактики правонарушений. Важнейшую роль в определении целей, приоритетов профилактической работы имеют федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры Российской Федерации, следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Помимо этого, отмечается профилактическая роль органов судебной власти, осуществляющих конституционное, гражданское, арбитражное, административное и уголовное судопроизводство.

Кроме того, в ходе исследования обращено внимание на роль в профилактике правонарушений и иных органов, не относящихся ни к законодательной, ни к исполнительной власти. В этой связи подчеркивается, что в деле профилактики правонарушений взаимовыгодное объединение усилий как государственных, так и не относящихся к власти институтов будет способствовать достижению максимальной эффективности профилактической защиты гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина. В конечном итоге, авторами предлагается пересмотреть законодательно закрепленную систему субъектов профилактики правонарушений и внести соответствующие изменения в механизм правового регулирования исследуемой области правоотношений.

3. Среди основных негативных социально-психологических факторов, которые необходимо учитывать при организации мероприятий по профилактике правонарушений, выделяются: ориентация на личный успех и материальный достаток; падение уровня доходов и социальное расслоение; восприятие мира с позиции глобальных угроз, смутных социальных перспектив и тревожные ожидания от будущего; возрастание уровня агрессии в межличностных отношениях и др.

Исследователями обращается внимание на необходимость расширения использования специальных психологических знаний в сфере профилактики правонарушений, усиление взаимодействия криминологии и психологии. Поскольку это вытекает из самой сущности профилактики, как деятельности, связанной с коррекцией личности, поведения группы лиц, среды их формирования и обитания. Особую актуальность это приобретает при работе с лицами из групп повышенного криминального риска (в отношении которых имеется неблагоприятный криминологический прогноз), лицами, злоупотребляющими алкоголем, различными возбуждающими средствами, наркотиками, лицами с психическими аномалиями и пр., а также с несовершеннолетними.

4. Обоснована необходимость исключения органов прокуратуры из числа поднадзорных самой же прокуратуре субъектов профилактики правонарушений. При этом подчеркивается, что органы прокуратуры Российской Федерации не просто могут, а должны оставаться в системе профилактики правонарушений, но их роль и положение в этой системе являются особенными в силу конституционного предназначения обеспечения надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также иных функций. Вследствие этого давно назрела необходимость внесения изменения в Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

5. Рассматривая вопросы взаимодействия прокуратуры с иными субъектами профилактики правонарушений и общественностью авторами отмечается, что конституционный характер целевого предназначения прокуратуры Российской Федерации, ее надзорная функция в сфере профилактики правонарушений и координационная функция по борьбе с преступностью придают некоторый императив (требовательность, повелительность) взаимоотношениям прокуратуры с иными субъектами профилактики правонарушений. В связи с этим важно соблюсти необходимую норму и умеренность во взаимодействии как с поднадзорными прокуратуре органами, так и с общественностью.

В монографии раскрываются классические для органов прокуратуры, формы взаимодействия, которыми являются обмен информацией; организация и проведение совместных тематических мероприятий; участие в проведении организуемых иными органами (организациями) тематических мероприятий; разработка и внесение предложений о планировании и программировании профилактических мероприятий. Как показывает анализ практической деятельности органов прокуратуры Российской Федерации в ходе этого взаимодействия используется создание и работа межведомственных совещаний, рабочих групп по противодействию определенным негативным явлениям в экономической, социальной сферах.

6. Профилактика прокуратурой правонарушений является одним из значимых внешнефункциональных направлений прокурорской деятельности, осуществляемых прокурорами в пределах установленной Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» компетенции в соответствии с положениями, определенными Федеральным законом «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и другими федеральными законами, а также в рамках деятельности по координации правоохранительных органов по борьбе с преступностью, правового просвещения и правового информирования на основе принципов государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан.

Целевыми ориентирами профилактики правонарушений является выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, оказание воспитательного воздействия на лиц с тем, чтобы не допустить совершение правонарушений или антиобщественное поведение, а также минимизация последствий правонарушений либо снижение риска стать пострадавшими от правонарушений. Конкретизация этих целей с определением соответствующих задач по их достижению осуществляется посредством отдельных видов (направлений) прокурорской деятельности, организации управления в системе прокуратуры Российской Федерации, проведения планирования и выбора приоритетных направлений работы в сфере профилактики правонарушений с учетом конкретного состояния законности и обусловливающих ее факторов.

7. Одним из востребованных направлений продолжает оставаться прокурорская деятельность по профилактике безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних. Так, прокуратура России все активнее формирует профилактический щит на пути разрушительного воздействия на несовершеннолетних, которое оказывают различные формы деструктивного поведения в информационном пространстве глобальной сети «Интернет», в числе которых мы особо отмечаем склонение детей и подростков к криминальным субкультурам (АУЕ, ОФ и др.), распространению нацистской идеологии, совершению суицида, скулшутингу (расстрелы в школах), кибербуллингу (морально-психологическое насилие), проведение пранков и треш-стримов в режиме реального времени.

В 2020 г. Верховный Суд Российской Федерации удовлетворил административное исковое заявление Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова о признании международного общественного движения АУЕ экстремистским и запретил его деятельность на всей территории России.

В сентябре 2022 г. Верховный Суд Российской Федерации по административному исковому заявлению Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова запретил деятельность трех украинских националистических объединений «СИЧ-С14» (другие используемые наименования ГО «С14», «Слава и Честь», «Основа Майбутнього»), а также «Добровольческого движения Организации украинских националистов» и группировки «Черный Комитет». Как установлено в ходе судебного заседания, организации основаны на нацистской идеологии. Их представители занимаются возбуждением ненависти и вражды по отношению к Российской Федерации, лицам, выделенным по национальному признаку как россияне, а также пророссийски настроенным гражданам Украины, находя последователей среди пронацистски настроенной молодежи в нашей стране.

8. Вместе с тем мы понимаем, что необходимо принять дополнительные правовые гарантии по профилактике деструктивного информационного воздействия на здоровье, нравственное, духовное, психическое и физическое развитие несовершеннолетних, а также использовать комплекс мер, необходимых для его эффективного предупреждения, своевременного выявления и пресечения.

Так, более четкой регламентации требует порядок взаимодействия органов и организаций системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и государственных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в сфере обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних. При этом деятельность, направленная на снижение уровня вовлеченности несовершеннолетних обучающихся в потребление и (или) распространение деструктивного контента в сети Интернет, должна строиться на принципах законности и неприкосновенности частной жизни. Скоординированные действия органов публичной власти, образовательных организаций и законных представителей несовершеннолетних в области профилактики информационных угроз в сети Интернет должны осуществляться строго в рамках законодательства о персональных данных с соблюдением всех мер по обеспечению их безопасности.

9. По-прежнему остаются актуальными проблемы безопасности детей, в том числе в информационной и образовательной среде. Широкий общественный резонанс получили несанкционированные акции протеста с участием несовершеннолетних, факты издевательств 16-летних подростков над детьми в детском доме Курганской области, трагедии в гг. Ижевске, Казани, Перми, Санкт-Петербурге и Серпухове, связанные с вооруженными нападениями на образовательные организации (скулшутинг). Не решены проблемы, связанные со склонением детей к суицидальным действиям, вовлечением их в совершение действий, представляющих опасность для их жизни и здоровья, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, включая «Интернет». Своевременному выявлению криминального и аутодеструктивного поведения детей, а также фактов насилия в отношении них препятствуют нехватка педагогов-психологов и детских психиатров, недостатки в работе органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Указанные обстоятельства обусловливают необходимость принятия дополнительных мер, направленных на обеспечение безопасности несовершеннолетних, усиление воспитательной и профилактической работы среди несовершеннолетних и населения, бесплатное психологическое сопровождение несовершеннолетних групп риска, внедрение восстановительных и примирительных технологий в образовательной деятельности, повышения правовой грамотности учащихся, предупреждение вовлечения их в преступную и иную антиобщественную деятельность, а также в деструктивные социальные сообщества, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

10. Помимо признания Верховным Судом Российской Федерации 02.02.2022 (решение № АКПИ21-1059С, вступило в силу 11.03.2022) террористическим международного молодежного движения «Колумбайн» (другое название «Скулшутинг»), идеология которого основана на насилии, а цель функционирования – массовая гибель людей и дестабилизация обстановки в стране, и запрещения его деятельности на территории России, представляется заслуживающим внимания предложение о введении уголовной ответственности за публичные призывы к совершению вооруженных нападений на образовательные организации, публичное оправдание или пропаганду таких действий.

11. Генеральной прокуратурой Российской Федерации и правоохранительными органами при выполнении задач, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции на 2021–2024 годы, проведена системная работа по пресечению коррупционных деяний, привлечению к ответственности виновных лиц, предотвращению ущерба от коррупции и по ее профилактике. Особое внимание уделялось обеспечению законности в наиболее коррупциогенных отраслях экономики – в сферах расходования бюджетных средств, в том числе в рамках реализации федеральных и региональных программ, размещения и исполнения государственного и муниципального заказа, использования государственного имущества.

Существенную угрозу состоянию правопорядка в указанных сферах представляют скрытая аффилированность должностных лиц с хозяйствующими субъектами, предоставление им преференций в ущерб законным интересам общества и государства, принятие управленческих решений в условиях конфликта интересов.

В целях недопущения скрытой аффилированности можно выделить следующие направления совершенствования законодательства о профилактики коррупции в части предотвращения и урегулирования конфликта интересов: четкая регламентация разновидностей скрытой аффилированности, несовместимых с принятием решений в публичных интересах; совершенствование механизмов, обеспечивающих минимизацию влияния личной аффилированности на процесс принятия решений; установление процедур и санкций, которые будут применяться в процессе выявления скрытой аффилированности.

12. Современные тенденции в сфере миграции, практика регулирования миграционных процессов, происходящая под их воздействием трансформация в социально-экономической, политической, культурной, трудовой областях жизни России свидетельствуют о латентном формировании причин и условий для возникновения конфликтов на этнической и религиозной почве, массовых беспорядков, усиления террористической угрозы.

В связи с этим первостепенное значение приобретает системная работа по получению наиболее полной информации о каналах незаконной миграции, местах концентрации, нелегально находящихся в стране иностранных граждан, их перемещении по территории России, а также актуальных сведений о местонахождении легально находящихся на территории России мигрантов и их трудовой занятости.

В этих целях необходимо добиваться реального исполнения принятых совместных решений, в том числе в рамках мероприятий по координации деятельности правоохранительных органов, оперативного обмена информацией и согласованности действий при реализации общих задач по исполнению законодательства и обеспечению правопорядка в сфере миграции, а также наладить работу по наиболее полному использованию всех возможных форм взаимодействия правоохранительных и контрольных (надзорных) органов, иных органов публичной власти по предотвращению, своевременному выявлению, пресечению преступлений в сфере миграции, профилактике преступлений среди иностранцев и устранению причин и условий их совершения, повышению эффективности работы по противодействию коррупционным проявлениям при предоставлении госуслуг в сфере миграции, опираясь при этом на наиболее успешный опыт реализации прокурорами своих полномочий в отдельных субъектах Российской Федерации.

13. Опасность экстремизма выражается в полном отрицании радикально настроенными лицами общепризнанных норм права, норм морали, что впоследствии приводит к агрессии, к угрозе обществу в целом. Преступные убеждения скрываются за лозунгами (или вывесками) «перемен к лучшему», «преобразований в общественных сферах» и «верой в идеал», что позволяет их публично и демонстративно распространять в социуме, реакция которого часто приводит к массовым беспорядкам, мятежам, а в своей крайней форме и к терроризму.

В связи с этим заслуживающими внимания представляются предложения расширить понятие «экстремистская деятельность» (ст. 1 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»), дополнив его формулировкой: «реабилитация, публичное оправдание и пропаганда нацизма, фашизма». Подобное законодательное решение будет иметь важное политическое значение для сохранения исторической памяти и укрепления позиций России на международном уровне по воспрепятствованию фальсификации фактов о деятельности СССР в годы Второй мировой войны.

Также представляется актуальным расширение понятия экстремистских материалов за счет предназначенных для распространения и публичного демонстрирования картографических и иных документов и изображений, оспаривающих территориальную целостность России, предложенное группой депутатов Комиссии Государственной Думы по расследованию фактов вмешательства иностранных государств во внутренние дела России.

Превентивным потенциалом обладает предложенное группой депутатов и сенаторов введение в КоАП РФ новой статьи 13.48 «Нарушение установленного федеральным законом запрета публичного отождествления целей, решений и действий руководства СССР, командования и военнослужащих СССР с целями, решениями и действиями руководства нацистской Германии, командования и военнослужащих нацистской Германии и европейских стран оси в ходе Второй мировой войны, а также отрицания решающей роли советского народа в разгроме нацистской Германии и гуманитарной миссии СССР при освобождении стран Европы». Законом предусмотрено, что протоколы по новой статье КоАП РФ составляются представителями органов внутренних дел и Роскомнадзора, также возбуждение дел по данному составу находится в компетенции прокурора.

14. Продолжилась практика блокировки доступа к информации во внесудебном порядке по требованиям Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Активно пресекался доступ к информационным ресурсам, на которых размещались призывы к осуществлению массовых беспорядков в ходе публичных мероприятий, участию в деятельности международных террористических организаций и иная запрещенная к распространению информация.

Полномочия прокуроров по ограничению доступа к распространяемой с нарушением закона информации приобрели комплексный, сложносоставной характер. Ранее данные полномочия были направлены, прежде всего, на пресечение различных форм экстремистской деятельности. Тем более, что катализатором наделения ими прокуроров являлась необходимость оперативного реагирования на призывы к массовым беспорядкам.

В 2021 и 2022 гг. в ст. 153 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» внесены дополнения, наделяющие прокуроров полномочиями по пресечению распространения информации о возможности получения банковских и иных финансовых услуг со стороны лиц, не имеющих права на их оказание. Принятие данных изменений обусловлено увеличением масштабов использования сети «Интернет» для совершения мошеннических действий на финансовом рынке.

Исходя из этого полномочия по ограничению доступа к противоправной информации в информационных сетях имеют значительный потенциал к дальнейшему расширению и выступают значимым направлением совершенствования деятельности не только в сфере противодействия экстремистской и террористической деятельности, но и профилактики правонарушений с использованием цифровых технологий.

Необходимо совершенствование практики применения уже существующих механизмов удаления и блокировки противоправной информации, а также взаимодействие с администраторами, провайдерами хостингов, владельцами информационных ресурсов и иными лицами. Активное использование мер административной ответственности в случае неудаления противоправной информации.

15. В 2021 и 2022 гг. сохранилась тенденция к расширению количества составов преступлений с административной преюдицией (УК РФ дополнен статьями 1715 и 2642). При этом следует отметить, что законодательное регулирование ответственности за совершение преступлений указанного вида постоянно корректируется с учетом выявленных правоприменительных проблем (статьи 157, 2641, 2803, 2824, и 2841, 2842 УК РФ). Значительная часть новелл уголовного закона была направлена на криминализацию деяний, совершаемых повторно, учитывая, что их совершение объективно свидетельствует о недостаточности имеющихся административно-правовых средств для эффективного противодействия таким деяниям, которые при определенных условиях способны причинить серьезный вред общественным отношениям, поставленным под охрану уголовного закона.

Успешному выполнению указанной цели способствовал двуединый процесс расширения и сужения использования административной преюдиции   
в уголовном законе. Криминализации за счет дополнения УК РФ новым составом преступления (статья 2642 УК РФ) подверглось опасное вождение, которое зачастую приводит к крайне негативным последствиям и вызывает   
сильный общественный резонанс.

Необходимость реагирования на действия по дестабилизации ситуации в России, прежде всего выражающиеся в посягательствах на обороноспособность и безопасность государства, общественный порядок, обусловила усиление ответственности за осуществление деятельности нежелательной организации на территории России. Эти меры были реализованы посредством сужения использования административной преюдиции в статье 2841 УК РФ.

Таким образом, применение административной преюдиции в уголовном законе стало уже традиционным подходом к уголовно-правовому регулированию общественных отношений. Административная преюдиция существенно повышает профилактический потенциал уголовно-правового запрета, прежде всего ввиду адресного превентивного воздействия, с которым не могут конкурировать другие уголовно-правовые запреты. Институт административной преюдиции повышает гибкость и адаптивность правовой охраны интересов личности, общества и государства, дает законодателю более широкие возможности в плане межотраслевой дифференциации уголовной и административной ответственности, позволяя соблюдать при этом принцип экономии уголовной репрессии.

# Библиографический список

## Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».
3. Федеральный [закон](consultantplus://offline/ref=9951B2D060B1A5045884ED050492FD690B837042146607A936359A5507562DD78D41CF4DEDE19D14BE4499D6tDr4I) от 15.07.2000 № 99-ФЗ «О карантине растений».
4. Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».
5. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
6. Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации».
7. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции».
8. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».
9. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».
10. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».
11. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 05.10.2009.
12. Концепция развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, утв. Президентом Российской Федерации 30.05.2018.
13. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные Президентом Российской Федерации 28.04.2011 № Пр-1168.
14. Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О  Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».
15. Указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей».
16. Указ Президента Российской Федерации от 06.03.1997 № 188 «Об  утверждении перечня сведений конфиденциального характера».
17. Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2003 № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации».
18. Указ Президента Российской Федерации от 13.06.2012 № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу».
19. Указ Президента Российской Федерации от 14.01.2011 № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» (вместе с «Положением о Следственном комитете Российской Федерации»).
20. Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2004 № 1085 «Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю».
21. Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»
22. Указ Президента Российской Федерации от 29.05.2020 № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года».
23. Указ Президента Российской Федерации от 30.09.2016 № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации».
24. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.04.2015 № 368 «О Федеральном агентстве по делам национальностей».
25. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.04.2021 № 636 «Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».
26. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2018 № 884 «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».
27. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.10.2017 № 1312 «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций».
28. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 409 «О Федеральном агентстве по делам молодежи».
29. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.06.2021 № 1047 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта».
30. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости».
31. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2021 № 1064 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области гражданской авиации».
32. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1564 «О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации».
33. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.03.2022 № 430-р «Об утверждении перечня иностранных государств и территорий, совершающих недружественные действия в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц».
34. Распоряжение Правительства РФ от 29.04.2021 № 1138-р «О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года».

Монографии

1. *Абдрахманова Б.С.* Актуальные проблемы по осуществлению прокуратурой координации деятельности правоохранительных органов в Казахстане//Российская юстиция. 2013. № 11.
2. *Агапов А.Б.* Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (расширенный, с использованием материалов судебной практики). М.: Статут, 2004. С. 828.
3. *Акимов Л.Ю.* Взаимодействие прокуратуры с органами государственного контроля (надзора) при осуществлении надзора за исполнением законов в сфере электроэнергетики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 9. С.107–111;
4. Актуальные проблемы аналитического обеспечения функциональной деятельности прокуратуры: сб. науч. ст. / науч. ред. А.Ю. Винокуров; отв. сост. Т.В. Раскина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017.
5. *Алексеев А.И., Герасимов С.И., Сухарев А.Я.* Криминологическая профилактика. М., Организация работы горрайоргана внутренних дел по предупреждению преступлений: учеб. пособие / Е.Г. Бааль, Д.К. Нечевин, В.А. Плешаков [и др.]; под ред. Э.И. Петрова. М.: Акад. МВД РФ, 1994.
6. Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации: монография / [А.Н. Ларьков и др.; рук. авт. кол. А.Н. Ларьков]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016.
7. *Андрианов М.С.* История изучения и опыт анализа российского общественного мнения о состоянии законности в стране // Юридическая психология: сб. н. тр. Вып. 5 / под науч. ред. О.Д. Ситковской; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2019.
8. *Андрианов М.С.* Психология социально-правовых отношений: традиции, преемственность и новые исследования / Юридическая психология: вчера, сегодня, завтра (к 100-летию А.Р. Ратинова): сб. мат-ов кр. стола / под науч. ред. О.Д. Ситковской; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2020.
9. *Анисимов А.П., Алексеева А.П., Мелихов А.И.* Актуальные проблемы противодействия экологической преступности в России // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2013. № 3.
10. *Атабеков К.К., Какешов Б.Д.* Роль прокуратуры в координации деятельности по противодействию коррупции: опыт Кыргызстана// Бизнес в законе. № 6. 2015.
11. *Афанасьева О. Р. Преступность мигрантов как объект* криминологического исследования / О. Р. Афанасьева, М. В. Гончарова // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 1(81).
12. *Афанасьева О.Р., Гончарова М.В.* Отдельные проблемы правоприменения федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Пробелы в российском законодательстве. 2021. Т. 14. № 6.
13. *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор: учебник. М.: Проспект, 2006 и др.
14. *Бойкина Е.Э., Чернов В.А.* Правосознание подростков поколения центиниалов: прогностическая оценка [Электр. ресурс] // Психология и право. 2021. Т. 11.
15. *Борисевич Г.Я.* О реализации идей ювенальной юстиции в уголовном судопроизводстве России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 1. С. 93–104.
16. Борьба с коррупционными правонарушениями в сфере использования государственного имущества и государственных закупок средствами прокурорского надзора. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014.
17. *Бутуева З. А.* Добровольческая деятельность старших граждан: особенности и мотивы участия // Вестник Института социологии. 2019. Том 10. № 4. С. 220 – 230.
18. *Бухарина Н.П.* Коррупция в образовательных организациях: понятие и признаки // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 12.
19. *Валеев Д.Х.* Европейский гражданский процесс и исполнительное производство: Сборник материалов Международной научно-практической конференции, г. Казань, Казанский (Приволжский) федеральный университет, 25 марта 2011 г. / отв. ред. Д.Х. Валеев. М.: Статут, 2012. С. 76.
20. *Васильева Н.Ю.* Профилактика и предупреждение экологических правонарушений // Аграрное и земельное право. 2021. № 6 (198). С. 81–86;
21. Взаимодействие органов прокуратуры с уполномоченными по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: пособие / В.Г. Бессарабов и др.; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2012;
22. *Винокуров А.Ю.* К вопросу о правовой регламентации прокурорской проверки // Административное и муниципальное право. 2017. № 8.
23. *Винокуров А.Ю.* К вопросу о теоретических основах прокурорской деятельности // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 1 (45).
24. *Винокуров А.Ю.* К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации //Административное и муниципальное право. 2016. № 7 (103).
25. *Винокуров А.Ю.* О некоторых вопросах применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона // Административное и муниципальное право. 2014. № 8.
26. *Винокуров А.Ю.* Природоохранная деятельность российской прокуратуры и основные пути ее совершенствования: монография. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2001. – 201 с. С. 95.
27. *Воеводина Т.Г.* Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 58–62;
28. *Гаджиев В.Э.-оглы.* Особенности профилактической работы по уголовным делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков // Российский следователь. 2018. № 2.
29. *Гафуров Ш.Р.* Особенности профилактики правонарушений среди неорганизованной молодежи // Проблемы современной науки и образования. 2019.
30. *Гельфанд И.А.* Предупреждение преступлений – основа борьбы за искоренение преступности / И.А. Гельфанд, П.П. Михайленко. Киев, 1964.
31. *Герасимов С.И.* Будущее профилактики правонарушений (к характеристике потенциала Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в российской Федерации») // Вестник Российской правовой академии. 2018. № 3.
32. Герасимов С.И. На пути к созданию государственной системы профилактики преступлений и правонарушений // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 6.
33. *Герцензон А.А.* Вопросы предупреждения преступлений в новом законодательстве союзных республик // Советское государство и право. 1961. № 7. С. 68.
34. *Гилинский Я.* Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. С. 222.
35. *Горбань Д.В., Ефремова О.С.* Основы предупреждения региональной преступности: проблемы и пути их решения// Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11 (96).
36. *Горбань Д.В., Ефремова О.С.* Проблемные вопросы деятельности субъектов профилактики правонарушений и пути их решения // Вестник Томского института повышения квалификации работников ФСИН России. 2019. № 1 (1).
37. *Горшенков А.Г., Горшенков Г.Г., Горшенков Г.Н.* Государственная и муниципальная политика нравственно-психологической и правовой защиты населения от преступности (массово-коммуникативный аспект). Сыктывкар, 2000.
38. *Гришина Е.П.* Контрабанда наличных денежных средств и (или) денежных инструментов: проблемы квалификации и доказывания // Безопасность бизнеса. 2019. № 2.
39. *Громадская Н.В.* Общественные формирования граждан как субъект профилактики правонарушений // Сборник материалов ежегодного межведомственного круглого стола «Система профилактики преступности: современное состояние, проблемы и перспективы развития». СПб., 2017.
40. *Гулягин А.Ю., Бозоян А.О.* Несовершенство правового регулирования статуса прокурора как координатора и субъекта профилактики правонарушений // Российская юстиция. 2017. № 8.
41. *Гурвич М.А.* Гражданские процессуальные правоотношения и процессуальные действия // Избранные труды; МГУ им. М.В. Ломоносова, юрид. фак., каф. гражд. процесса, Кубан. гос. ун-т, юрид. фак., каф. гражд. процесса и трудового права. Краснодар: Совет. Кубань, 2006. С. 63.
42. *Давлетов А.А., Азаренок Н.В., Асанов Р.Ш.* Проблема функций следователя в уголовном процессе // Российский юридический журнал. 2019. № 4.
43. *Данилова С.И.* Профилактика преступлений, осуществляемая в ходе дознания по уголовным делам: проблемы и пути их решения // Российский следователь. 2015. № 5. С. 31 – 35.
44. *Дерюга А.Н.* Порядок применения ст. 17.7 КоАП России в отношении лиц, не реагирующих на представление дознавателя // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 54–58.
45. *Деятельность* органов прокуратуры по профилактике терроризма: науч.-практ. пособие / [П.В. Агапов и др.]; под ред. Ю.П. Хохлова; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2020.
46. *Деятельность* по профилактике коррупции в органах и организациях прокуратуры Рос. Федерации: н.-практ. пособие. Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2019. C. 27 – 32.
47. *Деятельность* правоохранительных органов Российской Федерации по противодействию коррупции / Под общ. ред.: Кудашкин А.В. М.: Юрлитинформ, 2011. 304 c.
48. *Диканова Т.А.* Роль органов прокуратуры в предупреждении внешнеторговой преступности. – Роль прокуратуры в построении правового государства: история и современность (к 300-летию Российской прокуратуры. Сборник статей по материалам научно-практического круглого стола, 18.02.2022 г. Владивосток. 2022. С. 38–42.
49. *Дицевич Я.Б.* Криминологическая характеристика и предупреждение экологической преступности: по материалам Восточно-Сибирского региона: дисс. канд. юрид. наук; спец. 12.00.08. Иркутск, 2009;
50. *Добрецов Д.Г., Какителашвили М.М.* Экологические некоммерческие организации в России: pro et contra // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 1. С. 78–83.
51. *Дозорцева Е.Г., Ошевский Д.С., Сыроквашина К.В.* Психологические, социальные и информационные аспекты нападения несовершеннолетних на учебные заведения // Психология и право. 2020. Том 10. № 2. С. 97 – 110.
52. Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества: монография / под общ. ред. Р.В. Жубрина; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Москва: Проспект, 2016.
53. *Евланова О.А.* Некоторые результаты криминологического исследования детерминации преступности в Республике Тыва // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. № 2 (76), 2020. С. 62–70;
54. *Ергашев Е.Р.* К вопросу о понятии и признаках предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 20;
55. *Ережипалиев Д.И.* Профилактика правонарушений несовершеннолетних: проблемы и способы их решения / Актуальные вопросы профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних: сб. материалов круглого стола (Москва, 2 апреля 2021 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; [науч. ред. Д.И. Ережипалиев; сост. О.В. Морозова, М.Л. Огурцова]; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации.М., 2021. С. 56.
56. *Жеребцов А.Н., Помогалова Ю.В., Смоляров М.В.* Комментарий к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (постатейный). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2017.
57. *Жерновой М.В., Бутков А.В.* Некоторые особенности профилактики правонарушений в зарубежных странах//Вестник Сибирского юридического института МВД России. № 1, 2008. С 67–70.
58. *Жидких А.А.* Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению / А. А. Жидких и др. М.: Акад. Ген. прокуратуры Росс. Федерации, 2010. С.7.
59. *Жубрин Р.В., Ережипалиев Д.И.* Обеспечение законности в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних средствами прокурорского надзора // Законность. 2021. № 6. С. 3.
60. *Журсимбаев С.К.* Прокурорский надзор в Республике Казахстан: Учебник. Алматы. 2010. С. 109.
61. *Задорожный В.И.* Виктимологическая безопасность и ее обеспечение мерами виктимологической профилактики / В.И. Задорожный. Тамбов, 2005.
62. *Зайцев И.А.* Административно-процессуальный статус участкового уполномоченного милиции, осуществляющего производство по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 34–37;
63. *Звирбуль В.К.* Надзор за законностью деятельности следователей и органов дознания по предупреждению преступлений // Соц. законность. 1964. № 7. С. 27.
64. *Зорькин В.Д.* Буква и дух Конституции // Российская газета – Федеральный выпуск. 2018. № 226 (7689).
65. *Иванов А.А.* Противодействие экологической преступности в России: проблемы и перспективы с точки зрения формирования эколого-правовой культуры населения // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13, № 1.
66. *Ишигеев В.С.* Отдельные вопросы современной методики расследования отдельных преступлений // Российский следователь. 2021. № 11. С. 18–21.
67. *Кадыров А.А.* Проблемы юридической ответственности за нарушения требований по охране водных объектов в Кыргызстане//Экологическое право. 2017. № 6.
68. *Казаков В.В.* К вопросу о должной организации аналитической работы в прокуратуре города, района // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 3 (71). С. 31–37;
69. *Казарина А.Х.* Прокурорский надзор. Экономика. Законность. М., 2007. С. 219.
70. *Капинус О.С.* Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав несовершеннолетних // Вестн. У-та прокуратуры РФ. 2021. № 1 (81). С. 9.
71. Карачалов М.К. Вопросы совершенствования полномочий следователя органов внутренних дел по осуществлению профилактической деятельности // Следователь. 2004. № 12 (80). С. 43 – 47.
72. *Карпов Н.Н*. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. № 8. С. 9;
73. *Каширина О.Н.* Прокуратура России - субъект предупреждения преступлений // Законность. 2017. № 11. С. 31–32;
74. *Каширина О.Н.* Является ли медицинское учреждение субъектом профилактики правонарушений? // Инновационная экономика и право. 2016. № 3 (4).
75. *Кехлеров, С. Г.* Настольная книга прокурора в 2 ч. Часть 1 : практ. пособие / С. Г. Кехлеров, О. С. Капинус, А. Ю. Винокуров ; под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус. М.: Юрайт. 2018.
76. *Клочков В.В.* Функции прокуратуры: понятие, соотношение с деятельностью, классификация // Прокуратура. Законность. Гос. контроль: сб. науч. тр. М.: Манускрипт, 1995;
77. *Кодекс* Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 19–23. Постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. Б.В. Россинского. М., 2014. С. 27.
78. *Козубенко Ю.В.* Исследование механизма уголовно-правового регулирования на межотраслевом уровне // Lex russica. 2013. № 6. С. 655 – 661.
79. *Комментарий* к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. СПб.: Проспект, 2011. С. 758.
80. *Конев Р.Ю.* Проблема определения понятия «потерпевший» в отечественной и зарубежной криминологии. Виктимологические проблемы борьбы с преступностью. С. 24.
81. *Костенко Е.Н.* Правовое регулирование прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 226–231 и др.
82. *Костовская Н.В.* Право суда на частное определение (постановление) // Российский судья. 2014. № 8. С. 17–22.
83. *Криминология* и профилактика преступлений: учебник / Г.А. Аванесов, А.И. Алексеев, Ю.М. Антонян, С.Е. Вицин [и др.]; под ред. А.И. Алексеева. М.: Изд-во Высш. шк. МВД СССР, 1989.
84. *Криминология*: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2009. С. 58.
85. *Криминология*: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М.: Юристъ, 1997. С. 296.
86. *Криминология*: Учебник для вузов / под общ. ред. д. ю. н., проф. А. И. Долговой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2005. С. 436.
87. *Крошкин К.В.* О соотношении деятельности органов прокуратуры по профилактике правонарушений с иными видами прокурорской деятельности // Защита прав и свобод человека и гражданина: теория и практика. Сборник статей участников Международной научно-практической конференции (I Международной Школы-семинара молодых ученых-юристов). Под редакцией В.В. Казакова, К.А. Комогорцевой. 2020.
88. *Крошкин К.В.* Предмет деятельности органов прокуратуры по профилактике правонарушений // Законность. 2018. № 3.
89. *Кузнецов И.М.* Ценностные маркеры культурно-исторической идентичности россиян // Вестник института социологии. 2017. Том 8. № 3. С. 14.
90. *Кукушкин Ю.А.* Общие вопросы организации следственной работы. Волгоград, 1978. С. 37. Федоров М.И. Вынесение представления следователем – как одна из мер, направленная на предупреждение преступлений // Российский следователь. 2012. № 16. С. 20–23.
91. *Куницына Е.А.* Надзор за исполнением лесного законодательства // Законность. 2013. № 12. С. 41–44.
92. *Куракин А.В., Костенников М.В., Мышляев Н.П.* Причины и условия совершения административных правонарушений (деликтов) // Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 676–683;
93. *Курченко В.Н.* Частное определение суда апелляционной инстанции в уголовном процессе // Российский судья. 2014. № 7. С. 24 – 27.
94. *Лавыгина И.В.* Экологические преступления: уголовно-правовые и криминологические аспекты. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2005;
95. *Лазарев С.Е.* Экологические правонарушения и экологическая ответственность: новое в российском законодательстве // Гражданин и право. 2021. № 5. С. 56–63;
96. *Ларьков А.Н., Раскина Т.В.* Аналитические основы надзорной деятельности в сфере профилактики правонарушений: монография. М., 2021.
97. *Легостаев С.В.* Предупреждение преступлений на стадии предварительного расследования // Российский следователь. 2015. № 21.
98. *Лекарь А.Г.* Профилактика преступлений / А.Г. Лекарь. М., 1972.
99. *Литвинчук Д.Ю.* Разграничение административных экологических правонарушений и экологических преступлений: законодательный и доктринальный аспекты // Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. Серия 4. Правоведение. 2019. Т. 9. № 3.
100. *Лунеев В.В.* Преступность XX века : мировые, региональные и российские тенденции. изд. 2-е, перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2005.
101. *Маврин А.С.* Юридически значимые последствия представления дознавателя, следователя, руководителя следственного органа о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления // Законность. 2018. № 10.
102. *Максимов С.В., Валуйсков Н.В.* Законодательная новелла о профилактике правонарушений // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 6.
103. *Малиновская В.М.* Борьба с контрабандой и иными таможенными правонарушениями: комментарий к Конвенции Найроби // Реформы и право. 2010. No 4. С. 43-48.
104. *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. М.: Норма, 2007.
105. *Маматов М.В., Маслов И.А., Морозов Ю.В.* Административная правонарушаемость в Российской Федерации: характеристика состояния и совершенствование средств противодействия // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. № 4 (66), 2018. С. 75–82.
106. *Маринкин Д.Н., Большаков М.С.* Общеобразовательные организации города Перми как субъекты профилактики правонарушений // Сборник материалов V Международных Педагогических чтений, посвященных памяти профессора С.И. Злобина, 2-4 октября 2019 г. / сост. Н.А. Санников. Пермь, 2019.
107. *Марковский М.С.* К вопросу об актуальности исследования состава контрабанды наличных денежных средств и (или) денежных инструментов // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2015. № 5-2. С. 32.
108. *Масленников М.Я.* Административный процесс: теория и практика / отв. ред. А.С. Дугенец. М.: НОУ «Школа спецподготовки «Витязь», 2008. С. 129.
109. *Махтюк С.О.* Формула оценки доказательств в уголовном процессе: необходимость или излишество? // Мировой судья. 2020. № 9. С. 16–21.
110. *Мезинов Д.А.* К вопросу о делении доказательств на прямые и косвенные // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2. С. 146–152.
111. *Меркурьев В.В., Глибовец И.С.* Осуществление органами прокуратуры профилактики экстремизма в деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента // Юго-Западный юридический форум : сборник научных трудов Юго-Западного юридического форума, посвященного 30-летию юридического факультета Юго-Западного государственного университета, Курск, 16 октября 2021 года. Курск: Юго-Западный государственный университет, 2021. С. 295-301.
112. *Меркурьев В.В., Тисен О.Н.* Проблемы противодействия экстремистско-террористической идеологии в местах лишения свободы в свете борьбы с международным терроризмом // IV Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление». Сборник тезисов выступлений и докладов участников (к 140-летию уголовно-исполнительной системы России и 85-летию Академии ФСИН России). В 10-ти томах. Академия ФСИН России. 2019. С. 213-221.
113. *Мирзаев Ш.* Совершенствование деятельности по координации правоохранительных органов - стратегическое направление развития прокуратуры //Вестник юридических наук-Review of Law Sciences. № 2. 2017.
114. *Миронов А.Н.* О правовых коллизиях в положениях Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в российской Федерации» // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 3.
115. *Михайленко И., Силаев С.* О продолжаемых преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы // Уголовное право. 2014. № 5. С. 72 - 75.
116. Настольная книга прокурора в 2 ч. Часть 1: практическое пособие. Под общ. Ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. Науч. Редактор А.Ю. Винокуров. 6-е изд. М., 2021. С. 58.
117. *Нерсесянц В.С.* Общая теория прав и государства. М., 2004. *Ларьков А.Н. Раскина Т.В.* Аналитические основы надзорной деятельности в сфере профилактики правонарушений: монография. М., 2021.
118. *Нуждин А.А.* Современное состояние преступности лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы // Вестник современной науки и практики, № 1 (1) 2019. С. 31–34.
119. *Нургалиев Р.Г.* В основе профилактики – «человеческое измерение». Тезисы выступления на очередном выездном заседании Государственного совета Российской Федерации в Ростове-на-Дону // Щит и меч. 5 июля 2007 г. № 25 (1089).
120. Общественное мнение о деятельности органов прокуратуры // Энциклопедия «Прокурорская деятельность» / Университет прокуратуры Российской Федерации; под общ. ред. О.С. Капинус. М 2021.
121. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. Н.Ю.Шведовой. М.1986. 797 с.
122. Организация деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: учебник / под ред. В.Д. Малкова, А.Ф. Токарева. М.: Акад. управления МВД России, 2000.
123. *Орлова О.Е.* Основные риски бюджетных учреждений // Руководитель бюджетной организации. 2019. № 4.
124. *Павловская Н.В.* Характеристика потерпевших от преступлений в Российской Федерации // Вестник Университета прокуратуры российской Федерации. № 4 (78), 2020. С. 80–85.
125. *Палашевская И.В.* Юридические дефиниции: функциональные и типологические характеристики // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 2, Языкознание. 2017. Т. 16. № 3.
126. *Панкова О.В.* Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / под ред. О.А. Егоровой. М.: Статут, 2014.
127. Педагогический словарь / В.И. Загвязинский, А.Ф. Закирова, Т.А. Строкова [и др.]; под ред. В.И. Загвязинского, А.Ф. Закировой. М.: Изд. центр «Академия», 2008.
128. *Петросян О.Ш.* Условия и факторы преступности в сфере обеспечения финансовой безопасности государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 11. С. 38–40.
129. *Печников Н.П.* Профилактика правонарушений и предупреждение преступлений: учебное пособие. Тамбов 2006. 72 с.
130. Правовые основы и опыт сотрудничества России с иностранными государствами в сфере розыска, наложения ареста, конфискации, возврата имущества и денежных средств, полученных незаконным путем, а также доходов от такого имущества, Проспект, М., 2021.
131. Проблемы противодействия незаконной миграции в Российской Федерации: монография / под общ. ред. Р.В. Жубрина, О.А. Евлановой; Университет прокуратуры Российской Федерации. Москва: Проспект, 2019. 392 c.
132. Прокурорский надзор за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: пособие / [рук. авт. коллектива Д.И. Ережипалиев и др.]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2021. С. 27–29.
133. Прокурорский надзор за исполнением законов о таможенном регулировании в условиях функционирования Евразийского экономического союза, Проспект, М., 2020, 240 с.;
134. Противодействие коррупции в военной организации государства / Бахарев А.В. и др. ; под общ. ред. А.В. Кудашкина; Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. М.: За права военнослужащих. 2012.
135. Психология несовершеннолетнего правонарушителя // Криминальная психология / под науч. ред. О.Д. Ситковской. М., Юрлитинформ, 2014.
136. *Пшатов А.В.* К вопросу о профилактике преступлений следователем // Российский следователь. 2009. № 14. С. 2–4.
137. *Раскина Т.В.* Мониторинг, осуществляемый органами прокуратуры в сфере профилактики правонарушений, в механизме противодействия преступности // Особенности противодействия преступности в субъекте Российской Федерации (на примере Центрального федерального округа): от теории к практике: сб. материалов науч.-практ. конф. (Москва, 10 дек. 2019 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; [сост. Н.В. Субанова, К.А. Комогорцева]; Ун-т прокуратуры Рос.Федерации. М., 2020.
138. *Раскина Т.В.* Надзор за исполнением законов в сфере профилактики правонарушений органами местного самоуправления // Законность. 2021. № 4. С. 10–13.
139. *Раскина Т.В.* Надзор прокурора в сфере профилактики правонарушений // Законность. 2020. № 4.
140. *Раскина Т.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере профилактики правонарушений: цели, задачи, нормативно-правовое обеспечение // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 6.
141. *Раскина Т.В.* Профилактическая деятельность российской прокуратуры // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. № 6. 2021.
142. *Раскина Т.В.* Роль прокуратуры Российской Федерации в профилактике правонарушений // Прокуратура: история и современность – 300 лет прокуратуре России (Сухаревские чтения): сб. материалов VII Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 8 октября 2021 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; [под науч. ред. А.Ю. Винокурова; сост. И.А. Васькина, Н.А. Кулакова, А.С. Семенов]; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2022.
143. *Раскина Т.В.* Совершенствование правовой регламентации участия прокуратуры в профилактике преступности // Преступность в России: современное состояние и тенденции развития: сборник научных трудов. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2020.
144. *Раскина Т.В.* Теоретические аспекты аналитической деятельности прокуроров по профилактике преступности и правонарушаемости // Всероссийский криминологический журнал. 2016. Т. 10. № 1.
145. *Редникова Т.В.* Организованная экологическая преступность в России и за рубежом: криминологическая характеристика и меры противодействия // Lex Russica. 2018. № 9 (142).
146. *Русецкий А.Е.* В добрый путь! Прокуроры уделяют первостепенное внимание соблюдению законодательства о безопасности дорожного движения // Прокурор. 2015. № 4. С. 29–34.
147. *Рябцев В.П.* Концептуальные проблемы организации и функционирования прокуратуры. М., 1991.
148. *Рябцев В.П.* Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3. С. 3–5.
149. *Савюк Л.К.* Основы теории и методологии правовой статистики: диссертация ... доктора юридических наук в форме науч. докл.: 12.00.08. Москва, 1999. 59 с.
150. *Сапфирова А.А.* Защита трудовых прав работников федеральной инспекцией труда: монография. – М.: Проспект, 2016. С. 75.
151. *Саркисов Г.С.* Социальная система предупреждений преступности / Г.С. Саркисов. Ереван, 1975.
152. *Свердюков Н.В.* Криминологические проблемы экологических преступлений в нефтегазовой отрасли: дисс. канд. юрид. наук; спец. 12.00.08. М., 2001.
153. *Сидоров Б., Бабичев А.* Хулиганские побуждения как признак квалифицированного убийства // Уголовное право. 2014. № 4. С. 54–61.
154. *Согомонов Д.К.* Международно-правовые основания криминализации контрабанды в национальном уголовном законодательстве // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2012. № 3. С. 168-173.
155. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2020 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. ректора Университета прокуратуры Российской Федерации д-ра юрид. наук, проф. О.С. Капинус. М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2021.
156. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография. (Коршунова О.Н., Лавров В.В., Никитин Е.Л., Головко И.И., Кулик Н.В., Исламова Э.Р., Плугарь Д.М., Дытченко Г.В., Коряченцова С.И., Кустов М.Н., Васильева А.В., Левченко О.А., Мельникова М.Б., Рубцова О.Н., Стеля В.А., Талья Е.А.). «РУСАЙНС». 2019. С. 60.
157. *Степанова О.Н.* Профилактика алкоголизма и нарушений законодательства об обороте алкогольной продукции // Законность. 2015. № 9. С. 20–22.
158. *Страунинг Ю.А.* Криминологическая характеристика и предупреждение экологических преступлений в условиях мегаполиса: на материалах г. Москвы и Московской области: дисс. канд. юрид. наук; спец. 12.00.08. М., 2005.
159. *Суменков С.Ю., Соловьева А.В.* Правопорядок: понятие, признаки, сущность // Евразийский юридический журнал. 2021. № 3 (154). С. 69–71.
160. *Сухаренко А.Н.* Профилактику приведут в порядок // ЭЖ-Юрист. 2016. № 27.
161. *Тарасов Ю.А.* Контрольные, правоохранительные и налоговые органы: проблемы обеспечения координации и взаимодействия в ходе борьбы с экономической преступностью // Вестник Академии права и управления. 2011. № 22.
162. *Тарбеева А.А.* Процессуальные особенности предварительного расследования преступлений, подследственных органам дознания Федеральной службы судебных приставов // Практика исполнительного производства. 2015. № 6. С. 21–34.
163. Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности: монография / под ред. С.М. Иншакова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015.
164. *Тихомирова Л.А.* Механизм реализации требований о предоставлении отчетности об образовании, использовании, обезвреживании и размещении отходов // СПС КонсультантПлюс. 2013;
165. *Туленев А.И.* Актуальные проблемы терминологии и понятия таможенных преступлений // Вестник Костромского государственного университета имени Н.А. Некрасова. 2012, № 5. С. 211–215.
166. *Турсунов А., Амиров З.* Профилактика правонарушений и вопросы ее совершенствования на примере Республики Узбекистан// Проблемы современной науки и образования. 2019. С. 32-37.
167. Уголовный процесс: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности "Юриспруденция" / Под ред. В.П. Божьева. 3-е изд., испр. и доп. М., 2003. С. 159.
168. *Улизко К.А., Кельбах В.Г.* Некоторые вопросы реализации административно-юрисдикционных полномочий в сфере защиты прав хозяйствующих субъектов // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 61–63.
169. *Умрихин М.В.* Государственный надзор и муниципальный контроль в сфере ЖКХ: прокурорско-надзорная практика // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 43–47.
170. *Устинкин С.В., Савченко И.А., Самсонов А.И.* Справедливость и законность в фокусе поколенческих и социально-экономических отличий // Вестник экономики, права и социологии. 2021. № 1. С. 162 – 166.
171. *Федоров М.И.* Вынесение представления следователем – как одна из мер, направленная на предупреждение преступлений // Российский следователь. 2012. № 16. С. 20–23.
172. *Филипенко С.В.* Проблемы применения предостережения о недопустимости нарушения закона // Законность. 2017. № 6. С. 9–12.
173. Философский словарь. М.: Наука, 1978. С.74.
174. *Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н.* Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1.
175. *Харитонов С.С.* О предупреждении и профилактике преступности органами военной прокуратуры: терминологические и правовые аспекты // Крымские юридические чтения. Преступность и общество. Сборник материалов научно-практической конференции. В 2-х томах. Под общей редакцией Н.Н. Колюки. 2018.
176. *Хохрин С.А.* Предупреждение пенитенциарной преступности: проблемы и пути решения // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 122–128.
177. *Хрущев Н.С.* О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959-1965 гг. Доклад на внеочередном XXI съезде КПСС. М., 1959, стр. 122.
178. *Хужакулов С.Б.* Характеристика общей профилактики правонарушений и ее особенности// Проблемы современной науки и образования. 2017.
179. *Цирин А.М., Севальнев В.В., Черепанова Е.В., Матулис С.Н., Матвеев В.В.* Право против коррупции: миссия и новые тренды // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 3.
180. *Шалумов М.С.* Система функций российской прокуратуры. Кострома, 2003.
181. *Щепалов С.В.* О дискреционных формах процессуальных действий судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2017. № 1. С. 20–26.
182. *Щерба С.П., Решетникова Т.А.* Конституционные новеллы о системе и иерархии функции прокуратуры // Законность. 2021. № 4.
183. Юридическая ответственность за экологические правонарушения / отв. ред. О.Л. Дубовик. М.: ИГИП РАН, 2012.
184. *Яковлева М.А.* Авторский взгляд на систему субъектов профилактики правонарушений в современной России // Юридическая наука. 2019. № 8.
185. *Ячменев Г.Г.* Комментарий к Постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11.07.2014 № 47 // Арбитражные споры. 2014. № 4. С. 87–148.

## Интернет-ресурсы

1. *Аналитические* обзоры / 29.12.2020 / ВЦИОМ: [сайт] URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/geroi-goda-2020 (дата обращения: 29.12.2020).
2. *Аналитические* обзоры ВЦИОМа 2020 – 2021 гг. / ВЦИОМ: [сайт] URL: https://wciom.ru/analiticheskii-obzor/zdorove-bezopasnost-semya-i-rabota**;** <https://wciom.ru/analiticheskii-obzor/solidarnost-na-fone-pandemii>(дата обр.: 28.12.2021).
3. Большая ежегодная пресс-конференция Путина В.В. для российских и иностранных журналистов. Режим доступа URL:<http://ria.ru/society/.htm.l> (дата обращения 14.03. 2022).
4. *Буллинг*, он же травля: масштабы проблемы и пути решения / ВЦИОМ: [сайт] URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/bulling-on-zhe-travlja-masshtab-problemy-i-puti-reshenija. Более 50% школьников в России сталкивались с травлей / INTERFAX.RU: [сайт] URL: https://www.interfax.ru/russia/788826 (дата обращения 06.09.2021).
5. *В РФ* в 2022 году появится анонимная цифровая психологическая служба для школьников / INTERFAX.RU: [сайт] URL: https://www.interfax.ru/russia/812255 (дата обращения: 24.12.2021).
6. Вступительное слово В.В. Путина на заседании Совета по межнациональным отношениям 22.10.2013 в г. Уфе. URL: http://news.kremlin.ru/transcripts/19475/print.
7. *Детский* омбудсмен Львова-Белова: в российских школах могут появиться «Службы примирения» / РИА Новости: [сайт] URL: https://ria.ru/20211220/sluzhby-1764632174.html (дата обращения: 24.12.2021).
8. *Драка* в московском метро: кто виноват и что делать? / ВЦИОМ: [сайт] URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/draka-v-moskovskom-metro-kto-vinovat-i-chto-delat (дата обращения: 17.12.2021).
9. Жертвы киберохотников: россияне старше 45 лет меньше других защищены от цифровых мошенников / 07.12.2021 / Аналитический центр НАФИ: [сайт] URL: https://nafi.ru/analytics/zhertvy-kiberokhotnikov-rossiyane-starshe-45-let-menshe-drugikh-zashchishcheny-ot-tsifrovykh-moshenn/ (дата обращения: 07.12.2021).
10. *Кнорре А., Титаев К.* Преступность и виктимизация в России. Результаты всероссийского виктимизационного опроса (Аналитический обзор). СПб: ИПП ЕУ СПб, 2018. – 36 стр. // https://enforce.spb.ru/images/analytical\_review/irl\_rcvs\_memo\_29.10.pdf (дата обращения: 04.05.2020).
11. *Об исполнении* комплексного плана мероприятий «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». URL: https://www.donland.ru/result-report/606/ (дата обращения: 06.04.2022).
12. Отчет о числе привлеченных к уголовной ответственности и видах уголовного наказания за 2021 год // http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6121 (дата обращения 05.05.2022).
13. Пресс-выпуск № 3313 от 22.02.2017. Пострадавшие от преступлений: в надежде на справедливость // https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116081 (дата обращения: 04.05.2020).
14. *Работа* полиции и отношение к полицейским / ФОМ:[сайт] URL: https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14465 (дата обр.: 23.09.2020); Полиция и граждане / ВЦИОМ: [сайт] URL: https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9994; https://wciom.ru/analiticheskii-obzor/rossiiskii-policeiskii-2021 (дата обращения: 17.12.2021).
15. *Работа* судов и судей / ФОМ:[сайт] URL: https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14459 (дата обращения: 23.09.2020).
16. *Рейтинг* общественных институтов / ВЦИОМ: [сайт]. URL: https://wciom.ru/ratings/dejatelnost-obshchestvennykh-institutov (дата обращения 01.12.2021).
17. *Социологи* выявили новые «пандемические» страхи у российской молодежи / INTERFAX.RU: [сайт] URL: https://www.interfax.ru/russia/751538 (дата обр.: 18.02.2021).
18. *Справедливость* и несправедливость / ФОМ: [сайт] URL: <https://fom.ru/TSennosty/14469> (дата обращения: 07.10.2020).
19. Телефонное мошенничество: масштабы и потери / 07.06.2021 / ВЦИОМ: [сайт] URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/telefonnoe-moshennichestvo-masshtaby-i-poteri (дата обращения: 07.06.2021).
20. Характеристика лиц, содержащихся в СИЗО и тюрьмах, по состоянию на 2021 год // https://fsin.gov.ru/statistics/ (дата обращения 05.05.2022).
21. Четверть россиян оправдывают насилие в семье // URL: https://nafi.ru/analytics/chetvert-rossiyan-opravdyvayut-nasilie-v-seme/ (дата обращения: 19.03.2021).
22. Яков Гилинский: «Вместо «борьбы» с преступлениями должны быть различные методы противодействия...». Интервью Я.И. Гилинского корреспонденту информационно-аналитического портала www.cogita.ru - «Когита.ру. Общественные новости Северо-Запада» от 19.07.2009. URL: http://www.cogita.ru/kolonki/intrevyu/yakov-gilinskii-interview (дата обращения: 29.04.2022).

## Диссертационные исследования

1. *Акылбай С.Б.* Роль органов прокуратуры в профилактике корыстно-насильственных преступлений: Дис. к.ю.н. Караганда: Карагандинский юридический институт им. Б. Бейсенова, 2007. С. 84.
2. *Вишневецкий К.В.* Криминогенная виктимизация социальных групп в современном обществе : автореф. дис. … докт-ра юрид. наук. Москва, 2008. С. 4.
3. *Гензюк Э.Е.* Административная деликтология : дис. … д-ра юрид. наук. Москва, 2001.
4. *Зелинский А.Ф.* Значение нормы уголовного права для предупреждения преступлений: автореф. дис. … канд. юрид. наук / А.Ф. Зелинский. М., 1966.
5. *Зосименко А.В.* Психические расстройства у осужденных, связанные с субкультурными особенностями мест лишения свободы (сексуальное насилие и его угроза): Дис. ... канд. мед. наук. М., 2004. С. 3.
6. *Клещина Е.Н.* Криминологическое учение о жертве преступления и проблемы его реализации в законодательстве и деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. … докт-ра юрид. наук. Москва, 2010. С. 13.
7. *Кривенцов П.А.* Латентная преступность в России: криминологическое исследование: дис. … канд. юрид. наук. М., 2015;
8. *Масликов И.С.* Судебная власть в государственном механизме Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 1997. С. 177.
9. *Мышляев Н.П.* Теоретические и прикладные основы административной деликтологии : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М, 2004. С. 14.
10. *Мышляев Н.П.* Теоретические и прикладные основы административной деликтологии : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М, 2004. С. 33-34.
11. *Розанов Ф.И.* Социальное взаимодействие как информационный обмен: дис. …канд. философ. наук. Новосибирск, 2010. С. 33.

# Приложение № 1. Перечень законов о профилактике правонарушений, принятых в субъектах Российской Федерации

Закон Республики Саха (Якутия) от 15.06.2005 243-З № 493-III «О  профилактике правонарушений в Республике Саха (Якутия)» (ред. от 21.03.2019). Принят постановлением Государственного собрания (Ил Тумэна) от 15.06.2005 З № 494-III.

Закон Ярославской области от 05.05.2006 № 20-з «О профилактике правонарушений в Ярославской области» (ред. от 31.10.2017). Принят Ярославской областной Думой 25.04.2006.

Закон Республики Башкортостан от 27.06.2006 № 333-з «О профилактике правонарушений в Республике Башкортостан» (ред. от 28.12.2015). Принят Государственным Собранием - Курултаем - Республики Башкортостан 15.06.2006.

Закон Пензенской области от 14.11.2006 № 1140-ЗПО «О профилактике правонарушений и участии граждан в охране общественного порядка в Пензенской области» (ред. от 12.05.2021). Принят Законодательным Собранием Пензенской области 08.11.2006.

Закон г. Москвы от 19.03.2008 № 14 «О системе профилактики правонарушений в городе Москве» (ред. от 01.03.2017). Принят постановлением Московской городской Думы от 19.03.2008 № 14.

Закон Тюменской области от 05.05.2008 № 14 «О профилактике правонарушений в Тюменской области» (ред. от 06.12.2017). Принят Тюменской областной Думой 24.04.2008.

Закон Республики Бурятия от 13.10.2010 № 1570-IV «О системе профилактики правонарушений в Республике Бурятия» (ред. от 12.11.2018). Принят Народным Хуралом Республики Бурятия 29.09.2010.

Закон Архангельской области от 28.04.2012 № 460-30-ОЗ «О профилактике правонарушений в Архангельской области» (ред. от 08.12.2021). Принят Архангельским областным Собранием депутатов 25.04.2012.

Закон Нижегородской области от 06.07.2012 № 88-З «О профилактике правонарушений в Нижегородской области» (ред. от 19.12.2016). Принят постановлением Законодательного Собрания Нижегородской области от 28.06.2012 № 543-V.

Закон Краснодарского края от 01.11.2013 № 2824-КЗ «О профилактике правонарушений в Краснодарском крае» (ред. от 03.03.2017). Принят Законодательным Собранием Краснодарского края 22.10.2013.

Закон Республики Крым от 01.09.2014 № 60-ЗРК «О профилактике правонарушений в Республике Крым» (ред. от 04.07.2017). Принят Государственным Советом Республики Крым 08.08.2014.

Закон Карачаево-Черкесской Республики от 14.05.2015 № 12-РЗ «О  профилактике правонарушений в Карачаево-Черкесской Республике» (ред. от 22.02.2017). Принят Народным Собранием (Парламентом) Карачаево-Черкесской Республики 28.04.2015.

Закон Липецкой области от 15.12.2015 № 478-ОЗ «О профилактике правонарушений в Липецкой области» (ред. от 09.06.2018). Принят Липецким областным Советом депутатов 03.12.2015.

Закон Ненецкого автономного округа от 25.12.2015 № 173-ОЗ «О  профилактике правонарушений в Ненецком автономном округе» (ред. от 08.11.2016). Принят Собранием депутатов Ненецкого автономного округа 17.12.2015.

Закон Саратовской области от 03.10.2016 № 112-ЗСО «О профилактике правонарушений в Саратовской области». Принят Саратовской областной Думой 28.09.2016.

Закон Белгородской области от 29.11.2016 № 124 «О реализации в Белгородской области некоторых положений Федерального закона "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации"». Принят Белгородской областной Думой 24.11.2016.

Закон Орловской области от 05.12.2016 № 2042-ОЗ «Об отдельных правоотношениях в сфере профилактики правонарушений на территории Орловской области». Принят Орловским областным Советом народных депутатов 25.11.2016.

Закон Республики Коми от 05.12.2016 № 129-РЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере профилактики правонарушений в Республике Коми» (ред. от 07.12.2017). Принят Государственным Советом Республики Коми 23.11.2016.

Закон Хабаровского края от 21.12.2016 № 232 «О регулировании отдельных вопросов профилактики правонарушений в Хабаровском крае». Обнародован распоряжением Губернатора Хабаровского края от 23.12.2016 №  673-р.

Закон Еврейской автономной области от 22.12.2016 № 63-ОЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Еврейской автономной области» (ред. от 30.03.2020). Принят Законодательным Собранием Еврейской автономной области от 22.12.2016.

Закон Тульской области от 23.12.2016 № 93-ЗТО «О регулировании отдельных отношений в сфере профилактики правонарушений в Тульской области». Принят Тульской областной Думой 22.12.2016.

Областной закон Ростовской области от 29.12.2016 № 933-ЗС «О  профилактике правонарушений на территории Ростовской области» (ред. от 29.06.2022). Принят Законодательным Собранием Ростовской области 22.12.2016.

Закон Республики Татарстан от 11.01.2017 № 3-ЗРТ «О профилактике правонарушений в Республике Татарстан». Принят Государственным Советом Республики Татарстан 26.12.2016.

Закон Кемеровской области от 17.01.2017 № 9-ОЗ «О разграничении полномочий между органами государственной власти Кемеровской области в сфере профилактики правонарушений». Принят Советом народных депутатов Кемеровской области 23.12.2016.

Закон Республики Мордовия от 20.02.2017 № 9-З «О регулировании отдельных вопросов в сфере профилактики правонарушений на территории Республики Мордовия» (ред. от 08.06.2021). Принят Государственным собранием Республики Мордовия 15.02.2017.

Закон Чувашской Республики от 22.02.2017 № 5 «О профилактике правонарушений в Чувашской Республике». Принят Государственным Советом Чувашской Республики 16.02.2017.

Закон Чеченской Республики от 03.03.2017 № 10-РЗ «О профилактике правонарушений в Чеченской Республике». Принят Парламентом Чеченской Республики 16.02.2017.

Закон Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 31.03.2017 № 10-оз «О регулировании отдельных вопросов в сфере профилактики правонарушений в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре». Принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа - Югры 30.03.2017.

Закон Брянской области от 02.05.2017 № 26-З «О профилактике правонарушений в Брянской области» (ред. от 27.12.2021). Принят Брянской областной Думой 27.04.2017.

Закон Курганской области от 28.06.2017 № 49 «О профилактике правонарушений в Курганской области» (ред. от 28.04.2022). Принят постановлением Курганской областной Думы от 27.06.2017 № 231.

Закон Республики Алтай от 09.06.2017 № 24-РЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере профилактики правонарушений в Республике Алтай» (ред. от 24.12.2020). Принят Государственным Собранием – Эл Курултаем 25.05.2017.

Закон Республики Дагестан от 29.06.2017 № 52 «О профилактике правонарушений в Республике Дагестан» (ред. от 09.04.2021). Принят Народным Собранием Республики Дагестан 22.06.2017.

Закон Оренбургской области от 29.06.2017 № 451/107-VI-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере профилактики правонарушений в Оренбургской области» (ред. от 24.12.2018). Принят постановлением Законодательного Собрания Оренбургской области от 21.06.2017 № 451.

Закон Республики Ингушетия от 30.06.2017 № 32-РЗ «О профилактике правонарушений в Республике Ингушетия». Принят Народным Собранием Республики Ингушетия 29.06.2017.

Закон Тамбовской области от 03.07.2017 № 117-З «Об отдельных вопросах по профилактике правонарушений в Тамбовской области». Принят постановлением Тамбовской областной Думы от 28.06.2017 № 334.

Закон Челябинской области от 04.07.2017 № 556-ЗО «О регулировании некоторых вопросов профилактики правонарушений в Челябинской области». Принят постановлением Законодательного Собрания Челябинской области от 29.06.2017 № 966.

Закон Приморского края от 05.07.2017 № 142-КЗ «Об отдельных вопросах в сфере профилактики правонарушений в Приморском крае» (ред. от 02.07.2020). Принят Законодательным Собранием Приморского края 28.06.2017.

Закон Владимирской области от 06.07.2017 № 64-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере профилактики правонарушений на территории Владимирской области». Принят постановлением Законодательным Собранием Владимирской области от 22.06.2017 № 162.

Закон Воронежской области от 06.07.2017 № 84-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере профилактики правонарушений в Воронежской области» (ред. от 26.03.2020). Принят Воронежской областной Думой 29.06.2017.

Областной закон Новгородской области от 28.07.2017 № 136-ОЗ «О реализации Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» на территории Новгородской области». Принят постановлением Новгородской областной Думы от 26.07.2017 № 284-ОД.

Закон Кировской области от 03.08.2017 № 92-ЗО «О профилактике правонарушений в Кировской области» (ред. от 03.12.2019). Принят постановлением Законодательного Собрания Кировской области от 27.07.2017 № 12/106.

Закон Республики Марий Эл от 04.08.2017 № 41-З «О регулировании отдельных отношений в сфере профилактики правонарушений в Республике Марий Эл». Принят Государственным Собранием Республики Марий Эл 27.07.2017.

Закон Томской области от 05.09.2017 № 97-ОЗ «О профилактике правонарушений в Томской области» (ред. от 12.04.2022). Принят постановлением Законодательной Думы Томской области от 22.08.2017 № 575.

Закон Амурской области от 06.10.2017 № 121-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов профилактики правонарушений в Амурской области». Принят Законодательным Собранием Амурской области 28.09.2017.

Закон Чукотского автономного округа от 23.10.2017 № 74-ОЗ «О  регулировании отдельных вопросов профилактики правонарушений в Чукотском автономном округе». Принят Думой Чукотского автономного округа 16.10.2017.

Закон Костромской области от 27.11.2017 № 306-6-ЗКО «О профилактике правонарушений в Костромской области» (ред. от 26.04.2022). Принят Костромской областной Думой 23.11.2017.

Закон Самарской области от 11.12.2017 № 117-ГД «О профилактике правонарушений на территории Самарской области». Принят Самарской Губернской Думой 30.11.2017.

Закон Калужской области от 28.12.2017 № 284-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений в сфере профилактики правонарушений в Калужской области». Принят постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 21.12.2017 № 570.

Закон Забайкальского края от 14.03.2018 № 1569-ЗЗК «Об отдельных вопросах профилактики правонарушений в Забайкальском крае» (ред. от 26.04.2019). Принят Законодательным Собранием Забайкальского края 21.02.2018.

Областной закон Ленинградской области от 20.03.2018 № 26-ОЗ «Об отдельных вопросах в сфере профилактики правонарушений в Ленинградской области». Принят Законодательным Собранием Ленинградской области 28.02.2018.

Закон Курской области от 28.05.2018 № 22-ЗКО «Об отдельных вопросах профилактики правонарушений в Курской области». Принят Курской областной Думой 23.05.2018.

Закон Ивановской области от 08.06.2018 № 32-ОЗ «Об отдельных вопросах профилактики правонарушений в Ивановской области». Принят Ивановской областной Думой 31.05.2018.

Закон Магаданской области от 17.07.2018 № 2290-ОЗ «Об отдельных вопросах в сфере профилактики правонарушений в Магаданской области» (ред. от 18.03.2019). Принят Магаданской областной Думой 06.07.2018.

Закон Кабардино-Балкарской Республики от 19.07.2019 № 30-РЗ «О  регулировании отношений в сфере профилактики правонарушений». Принят Парламентом Кабардино-Балкарской Республики 04.07.2019.

Закон Вологодской области от 05.12.2018 № 4444-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере профилактики правонарушений в Вологодской области» (ред. от 13.03.2020). Принят постановлением Законодательным Собранием Вологодской области от 28.11.2018 № 526.

Закон Санкт-Петербурга от 19.03.2018 № 124-26 «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге». Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 28.02.2018.

Закон Сахалинской области от 28.05.2018 № 32-ЗО «Об отдельных вопросах в сфере профилактики правонарушений в Сахалинской области». Принят Сахалинской областной Думой 17.05.2018.

Закон Ставропольского края от 08.02.2019 № 3-кз «О некоторых вопросах профилактики правонарушений в Ставропольском крае». Принят Думой Ставропольского края 31.01.2019.

Закон Рязанской области от 07.10.2019 № 51-ОЗ «Об отдельных вопросах профилактики правонарушений в Рязанской области». Принят постановлением Рязанской областной Думы от 25.09.2019 № 288-VI РОД.

Закон Красноярского края от 11.02.2021 № 11-4765 «О профилактике правонарушений в Красноярском крае». Подписан Губернатором Красноярского края 19.02.2021.

Закон Псковской области от 05.04.2019 № 1942-ОЗ «О профилактике правонарушений в Псковской области». Принят Псковским областным Собранием депутатов 28.03.2019.

Закон Пермского края от 06.11.2019 № 462-ПК «О профилактике правонарушений в Пермском крае». Принят Законодательным Собранием Пермского края 24.10.2019.

Закон Республики Тыва от 01.03.2021 № 693-ЗРТ «О системе профилактики правонарушений в Республике Тыва». Принят Верховным Хуралом (парламентом) Республики Тыва 17.02.2021.

# Приложение № 2. АНКЕТА

Уважаемый коллега!

Университет прокуратуры РФ проводит исследование деятельности прокуратуры по профилактике правонарушений в контексте Закона № 182-ФЗ[[447]](#footnote-447), которым установлено, что *профилактика правонарушений – это совокупность мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений (преступлений и административных правонарушений), а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.* Просим Вас ответить на вопросы, отметив предпочтительный вариант или записав свой на свободной строке. Ответы анонимные.

Благодарим за сотрудничество!

**1. Какие из утверждений соответствуют Вашему мнению о месте профилактики правонарушений в системе направлений прокурорской деятельности?**

**1.1.** Профилактика правонарушений является самостоятельным направлением деятельности.

**1.2.** Прокуратура не осуществляет профилактику правонарушений.

**1.3.** Профилактика правонарушений присуща всем направлениям прокурорской деятельности.

**1.4.** Профилактика правонарушений осуществляется в ходе информационно-аналитической работы.

**1.5.** Профилактика правонарушений является составной частью только некоторых направлений деятельности прокуроров (отметьте эти направления в **п. 2**).

**1.6.** Иное: \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**2. Если Вы согласны с тем, что профилактика правонарушений является составной частью только некоторых направлений деятельности прокуроров, отметьте эти направления.**

**2.1.** Надзор за исполнением законов указанными в абз. 2 п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре органами и субъектами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

**2.2.** Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина указанными в абз. 3 п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре органами и субъектами.

**2.3.** Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

**2.4.** Надзор за исполнением законов судебными приставами.

**2.5.** Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

**2.6.** Уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ.

**2.7.** Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

**2.8.** Возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами.

**2.9.** Участие в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестование противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов.

**2.10.** Участие в правотворческой деятельности.

**3. Какие из утверждений соответствуют Вашему мнению о состоянии законодательного обеспечения участия прокуратуры в профилактике правонарушений?**

**3.1.** Оно является удовлетворительным, позволяющим прокурорам эффективно осуществлять профилактику правонарушений.

**3.2.** Имеются проблемы и противоречия законодательного обеспечения.

**3.3.** Никакой закон не регулирует деятельность прокуроров по профилактике правонарушений. Она регламентирована приказами Генерального прокурора Российской Федерации и иными организационно-распорядительными документами, принятыми в системе прокуратуры.

**3.4.** Иное:\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**4. Какие из утверждений соответствуют Вашему мнению о ведомственном нормативном регулировании профилактики прокуратурой правонарушений?**

**4.1.** Данная деятельность регулируется только приказом № 119[[448]](#footnote-448) и принятыми в его исполнение организационно-распорядительными документами прокуратур субъектов РФ.

**4.2.** Данная деятельность регулируется только приказами №№ 119, 7[[449]](#footnote-449) и принятыми в их исполнение организационно-распорядительными документами прокуратур субъектов РФ.

**4.3.** Данная деятельность регулируется приказами №№ 119, 7, иными организационно-распорядительными документами Генерального прокурора РФ, в которых указано на необходимость предупреждения правонарушений, выявления причин и условий нарушений закона, а также принятыми в их исполнение организационно-распорядительными документами прокуратур субъектов РФ.

**4.4.** Иное \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**5. В соответствии со ст. 9 Закона № 182-ФЗ органы прокуратуры *осуществляют профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и их должностными лицами.* Какие из утверждений соответствуют Вашему мнению о таком законодательном закреплении прокурорских полномочий?**

**5.1.** Это правильно и обоснованно.

**5.2.** Это излишне, т.к. прокуратура не осуществляет профилактику правонарушений.

**5.3.** Это ограничивает применение для профилактики правонарушений полномочий, предоставленных в рамках координационной, правотворческой, иной деятельности.

**5.4.** Это ограничивает круг органов и субъектов, в отношении которых прокуратура осуществляет надзор.

**5.5.** Это исключает осуществление надзора за законностью принимаемых указанными органами и субъектами правовых актов в сфере профилактики правонарушений.

**5.6.** Иное \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**6. Какие из утверждений соответствуют Вашему мнению о сложившейся в прокуратуре практике организации надзора за исполнением законов в сфере профилактики правонарушений.**

**6.1.** Такая практика еще не сложилась, но уже формируется.

**6.2.** Такая практика отсутствует.

**6.3.** Такая практика является удовлетворительной и соответствует общественным запросам обеспечения законности в стране и регионе.

**6.4.** Такая практика является неудовлетворительной и неэффективной.

**6.5.** Иное \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**7. В соответствии со ст. 2 Закона № 182-ФЗ *мониторинг в сфере профилактики правонарушений (административных правонарушений, преступлений) - это система наблюдений за состоянием профилактики правонарушений, анализ и прогнозирование причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также оценка эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений.*** В каждой строке отметьте цифру, соответствующую **Вашему мнению о мониторинге, проводимом органами прокуратуры, в сфере профилактики правонарушений.**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Утверждение | Согласен | Скорее согласен, чем нет | Скорее не согласен, чем согласен | Не согласен | Иное (укажите иже таблицы) |
| **7.1.** | Наблюдение за состоянием профилактики правонарушений - это сбор, обработка и систематизация информации о принимаемых органами прокуратуры мерах по профилактике правонарушений | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **7.2.** | В органах прокуратуры наблюдение за состоянием профилактики правонарушений образует целостную систему взаимосвязанных элементов | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **7.3.** | В профилактической деятельности должны анализироваться все детерминанты, образующие причинный комплекс правонарушаемости | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **7.4.** | В органах прокуратуры осуществляется целенаправленная работа по анализу причин и условий административных правонарушений | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **7.5.** | В органах прокуратуры осуществляется целенаправленная работа по анализу причин и условий преступлений | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **7.6.** | В органах прокуратуры осуществляется целенаправленная работа по анализу причин и условий выявленных прокурорами нарушений закона, не являющихся административно- или (и) уголовно наказуемыми деяниями | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **7.7.** | В органах прокуратуры осуществляется целенаправленная работа по прогнозированию причин и условий административных правонарушений | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **7.8.** | В органах прокуратуры осуществляется целенаправленная работа по прогнозированию причин и условий преступлений | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **7.9.** | В органах прокуратуры осуществляется целенаправленная работа по прогнозированию причин и условий выявленных прокурорами нарушений закона, не являющихся административно- или (и) уголовно наказуемыми деяниями | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **7.10** | Мониторинг в сфере профилактики правонарушений – это установленная регламентами прокуратур информационно-аналитическая работа | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**7.11.** Иное \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**8.** В каждой строке отметьте цифру, соответствующую **Вашему мнению о том, что указанные в утверждениях факты являются проблемами (недостатками) профилактики прокуратурой правонарушений и (или) мониторинга в данной сфере.**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Утверждение | Согласен | Скорее  согласен, чем нет | Скорее  не согласен, чем согласен | Не согласен | Иное (укажите ниже таблицы) |
| **8.1.** | Признание прокуратуры субъектом профилактики правонарушений | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **8.2.** | В Законе о прокуратуре отсутствует норма, определяющая профилактику правонарушений в качестве самостоятельного направления деятельности | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **8.3.** | В Законе о прокуратуре отсутствуют полномочия, специально предусмотренные для профилактики правонарушений | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **8.4.** | Происходит подмена надзора за исполнением законов в сфере профилактики правонарушений «общим надзором». | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **8.5.** | Прокуроры не имеют достаточных полномочий по применению всех форм профилактического воздействия, предусмотренных Законом № 182-ФЗ | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **8.6.** | Организация деятельности органов прокуратуры не предусматривает выполнение работы по выявлению и устранению причин и условий правонарушений | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **8.7.** | Уровень взаимодействия прокуратуры с иными субъектами профилактики правонарушений не адекватен реальному состоянию правонарушаемости и криминальной напряженности в обществе | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **8.8.** | Анализ причин и условий административных правонарушений и (или) преступлений подменяется анализом причин и условий нарушений закона, не являющихся административными правонарушениями и (или) преступлениями | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **8.9.** | Взаимодействие и обмен информацией прокуратуры с социально ориентированными некоммерческими организациями в целях профилактики правонарушений не осуществляются | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**8.10.** Иное \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**9. Какие специальные полномочия по профилактике правонарушений, по Вашему мнению, должны быть предоставлены прокурору?**

**9.1.** Специальные полномочия по профилактике правонарушений прокурору не нужны.

**9.2.** Согласование решений постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации.

**9.3.** Согласование решений антинаркотических комиссий по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

**9.4.** Согласование решений антитеррористических комиссий по вопросам профилактики терроризма, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений.

**9.5.** Согласование решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимаемых ими в рамках координации деятельности в сфере профилактики правонарушений.

**9.6.** Дача субъекту профилактики правонарушений обязательного к исполнению указания по реализации конкретной меры профилактического воздействия.

**9.7.** Иное:\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**10.** **Какие из утверждений соответствуют Вашему мнению о направлениях совершенствования ведомственной нормативной регламентации профилактики прокуратурой правонарушений?**

**10.1**. Надо выработать единые для прокурорской системы определения, понятия, термины, используемые в нормативном регулировании и практической деятельности по профилактике правонарушений.

**10.2.** Надо упростить регламентацию: ограничить ее приказами № 119, 7 и принятыми в их исполнение организационно-распорядительными документами прокуратур субъектов РФ и исключить из всех организационно-распорядительных документов нормы о профилактике правонарушений.

**10.3.** Надо разработать организационно-распорядительные документы, регулирующие осуществление профилактики правонарушений в конкретной сфере правоотношений (труда и занятости, оборонно-промышленного комплекса, здравоохранения и т.д.).

**10.4.** Нужен регламент, определяющий единые для прокуратур одного звена правила выявления, анализа и прогнозирования причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений и преступлений в определенной сфере правоотношений.

**10.5.** Необходимости в изменении, дополнении организационно-распорядительных документов нет.

**10.6.** Надо исключить нормы, прямо или косвенно относящиеся к профилактике правонарушений, из всех организационно-распорядительных документов, действующих в системе прокуратуры.

**10.7.** Иное \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**11.** В каждой строке отметьте цифру, соответствующую **Вашему мнению об иных направлениях и способах совершенствования профилактики прокурорами правонарушений.**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № | Утверждение | Согласен | Скорее  согласен, чем нет | Скорее  не согласен,  чем согласен | Не согласен | Иное (укажите  ниже таблицы) |
| **11.1.** | Обучение прокуроров методологии профилактической работы и мониторинга в сфере профилактики правонарушений | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| **11.2.** | Получение от социально ориентированных некоммерческих организаций консультативной, методической помощи в профилактике правонарушений | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |

**11.3.** Иное \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**12. Ваш стаж службы в органах прокуратуры Российской Федерации:**

**12.1.** От года до четырех лет

**12.2.** От пяти до девяти лет

**12.3.** От десяти до двадцати лет

**12.4.** Свыше двадцати лет

# Приложение № 3. Результаты анкетирования

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **1. Какие из утверждений соответствуют Вашему мнению о месте профилактики правонарушений в системе направлений прокурорской деятельности?** | **всего ответивших - 994** | |
|  | абс. | % |
| 1.1. Профилактика правонарушений является самостоятельным направлением деятельности | 83 | 8,4% |
| 1.2. Прокуратура не осуществляет профилактику правонарушений. | 27 | 2,7% |
| 1.3. Профилактика правонарушений присуща всем направлениям прокурорской деятельности. | 726 | 73,0% |
| 1.4. Профилактика правонарушений осуществляется в ходе информационно-аналитической работы. | 55 | 5,5% |
| 1.5. Профилактика правонарушений является составной частью только некоторых направлений деятельности прокуроров (отметьте эти направления в п. 2). | 127 | 12,8% |
| иное | 4 | 0,4% |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **2. Если Вы согласны с тем, что профилактика правонарушений является составной частью только некоторых направлений деятельности прокуроров, отметьте эти направления.** | **всего ответивших - 282** | |
|  | абс. | % |
| 2.1. Надзор за исполнением законов указанными в абз. 2 п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре органами и субъектами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. | 93 | 33,0% |
| 2.2. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина указанными в абз. 3 п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре органами и субъектами. | 135 | 47,9% |
| 2.3. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. | 86 | 30,5% |
| 2.4. Надзор за исполнением законов судебными приставами. | 57 | 20,2% |
| 2.5. Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу. | 83 | 29,4% |
| 2.6. Уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ. | 52 | 18,4% |
| 2.7. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. | 121 | 42,9% |
| 2.8. Возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными КоАП РФ и другими федеральными законами. | 81 | 28,7% |
| 2.9. Участие в рассмотрении дел судами, арбитражными судами, опротестование противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов. | 21 | 7,4% |
| 2.10. Участие в правотворческой деятельности. | 67 | 23,8% |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **3. Какие из утверждений соответствуют Вашему мнению о состоянии законодательного обеспечения участия прокуратуры в профилактике правонарушений?** | **всего ответивших - 994** | |
|  | абс. | % |
| 3.1. Оно является удовлетворительным, позволяющим прокурорам эффективно осуществлять профилактику правонарушений. | 601 | 60,5 |
| 3.2. Имеются проблемы и противоречия законодательного обеспечения. | 221 | 22,2 |
| 3.3. Никакой закон не регулирует деятельность прокуроров по профилактике правонарушений. Она регламентирована приказами Генерального прокурора Российской Федерации и иными организационно-распорядительными документами, принятыми в системе прокуратуры. | 172 | 17,3 |
| 3.4 иное | 0 | 0 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **4. Какие из утверждений соответствуют Вашему мнению о ведомственном нормативном регулировании профилактики прокуратурой правонарушений?** | **всего ответивших - 986** | |
|  | абс. | % |
| 4.1. Данная деятельность регулируется только приказом № 119[1] и принятыми в его исполнение организационно-распорядительными документами прокуратур субъектов РФ. | 36 | 3,7% |
| 4.2. Данная деятельность регулируется только приказами №№ 119, 7[2] и принятыми в их исполнение организационно-распорядительными документами прокуратур субъектов РФ. | 42 | 4,3% |
| 4.3. Данная деятельность регулируется приказами №№ 119, 7, иными организационно-распорядительными документами Генерального прокурора РФ, в которых указано на необходимость предупреждения правонарушений, выявления причин и условий нарушений закона, а также принятыми в их исполнение организационно-распорядительными документами прокуратур субъектов РФ. | 903 | 91,6% |
| 4.4. Иное | 9 | 0,9% |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **5. В соответствии со ст. 9 Закона № 182-ФЗ органы прокуратуры осуществляют профилактику правонарушений, обеспечивая надзор за исполнением законов федеральными органами исполни-тельной власти, Следственным комитетом РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и их должностными лицами. Какие из утверждений соответ-ствуют Вашему мнению о таком законодательном закреплении прокурорских полномочий?** | **всего ответивших - 988** | |
|  | абс. | % |
| 5.1. Это правильно и обоснованно. | 622 | 63,0% |
| 5.2. Это излишне, т.к. прокуратура не осуществляет профилактику правонарушений. | 26 | 2,6% |
| 5.3. Это ограничивает применение для профилактики правонарушений полномочий, предоставленных в рамках координационной, правотворческой, иной деятельности. | 122 | 12,3% |
| 5.4. Это ограничивает круг органов и субъектов, в отношении которых прокуратура осуществляет надзор. | 213 | 21,6% |
| 5.5. Это исключает осуществление надзора за законностью принимаемых указанными органами и субъектами правовых актов в сфере профилактики правонарушений. | 24 | 2,4% |
| 5.6. Иное | 4 | 0,4% |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **6. Какие из утверждений соответствуют Вашему мнению о сложившейся в прокуратуре практике организации надзора за исполнением законов в сфере профилактики правонарушений.** | **всего ответивших - 992** | |
|  | абс. | % |
| 6.1. Такая практика еще не сложилась, но уже формируется. | 268 | 27 |
| 6.2. Такая практика отсутствует. | 35 | 3,5 |
| 6.3. Такая практика является удовлетворительной и соответствует общественным запросам обеспечения законности в стране и регионе. | 629 | 63,4 |
| 6.4. Такая практика является неудовлетворительной и неэффективной. | 55 | 5,5 |
| 6.5. Иное | 5 | 0,5 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 7. В соответствии со ст. 2 Закона № 182-ФЗ мониторинг в сфере профилактики правонарушений (административных правонарушений, преступлений) - это система наблюдений за состоянием профилактики правонарушений, анализ и прогнозирование причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также оценка эффективности деятельности субъектов профилактики правонарушений. В каждой строке отметьте цифру, соответствующую Вашему мнению о мониторинге, проводимом органами прокуратуры, в сфере профилактики правонарушений. | | |
| **7.1. Наблюдение за состоянием профилактики правонарушений - это сбор, обработка и систематизация информации о принимаемых органами прокуратуры мерах по профилактике правонарушений** | **всего ответивших - 978** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 513 | 52,5 |
| скорее согласен | 278 | 28,4 |
| скорее не согласен | 80 | 8,2 |
| не согласен | 100 | 10,2 |
| иное | 7 | 0,7 |
| **7.2. В органах прокуратуры наблюдение за состоянием профилактики правонарушений образует целостную систему взаимосвязанных элементов** | **всего ответивших - 978** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 434 | 44,4 |
| скорее согласен | 355 | 36,3 |
| скорее не согласен | 135 | 13,8 |
| не согласен | 51 | 5,2 |
| иное | 3 | 0,3 |
| **7.3. В профилактической деятельности должны анализироваться все детерминанты, образующие причинный комплекс правонарушаемости** | **всего ответивших - 973** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 594 | 61 |
| скорее согласен | 303 | 31,1 |
| скорее не согласен | 51 | 5,2 |
| не согласен | 22 | 2,3 |
| иное | 3 | 0,3 |
| **7.4. В органах прокуратуры осуществляется целенаправленная работа по анализу причин и условий административных правонарушений** | **всего ответивших - 965** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 356 | 36,9 |
| скорее согласен | 363 | 37,6 |
| скорее не согласен | 178 | 18,4 |
| не согласен | 64 | 6,6 |
| иное | 4 | 0,4 |
| **7.5. В органах прокуратуры осуществляется целенаправленная работа по анализу причин и условий преступлений** | **всего ответивших - 973** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 505 | 51,9 |
| скорее согласен | 325 | 33,4 |
| скорее не согласен | 112 | 11,5 |
| не согласен | 26 | 2,7 |
| иное | 5 | 0,5 |
| **7.6. В органах прокуратуры осуществляется целенаправленная работа по анализу причин и условий выявленных прокурорами нарушений закона, не являющихся административно- или (и) уголовно наказуемыми деяниями** | **всего ответивших - 974** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 392 | 40,2 |
| скорее согласен | 342 | 35,1 |
| скорее не согласен | 177 | 18,2 |
| не согласен | 59 | 6,1 |
| иное | 4 | 0,4 |
| **7.7. В органах прокуратуры осуществляется целенаправленная работа по прогнозированию причин и условий административных правонарушений** | **всего ответивших - 976** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 247 | 25,3 |
| скорее согласен | 305 | 31,3 |
| скорее не согласен | 280 | 28,7 |
| не согласен | 142 | 14,5 |
| иное | 2 | 0,2 |
| **7.8. В органах прокуратуры осуществляется целенаправленная работа по прогнозированию причин и условий преступлений** | **всего ответивших - 966** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 302 | 31,3 |
| скорее согласен | 365 | 37,8 |
| скорее не согласен | 218 | 22,6 |
| не согласен | 79 | 8,2 |
| иное | 2 | 0,2 |
| **7.9. В органах прокуратуры осуществляется целенаправленная работа по прогнозированию причин и условий выявленных прокурорами нарушений закона, не являющихся административно- или (и) уголовно наказуемыми деяниями** | **всего ответивших - 980** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 261 | 26,6 |
| скорее согласен | 330 | 33,7 |
| скорее не согласен | 277 | 28,3 |
| не согласен | 111 | 11,3 |
| иное | 1 | 0,1 |
| **7.10. Мониторинг в сфере профилактики правонарушений – это установленная регламентами прокуратур информационно-аналитическая работа** | **всего ответивших - 973** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 353 | 36,3 |
| скорее согласен | 363 | 37,3 |
| скорее не согласен | 191 | 19,6 |
| не согласен | 61 | 6,3 |
| иное | 5 | 0,5 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 8. Ваше мнение о том, что указанные в утверждениях факты являются проблемами (недостатками) профилактики прокуратурой правонарушений и (или) мониторинга в данной сфере. | | |
| **8.1. Признание прокуратуры субъектом профилактики правонарушений** | **всего ответивших - 954** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 148 | 15,5 |
| скорее согласен | 219 | 23 |
| скорее не согласен | 220 | 23,1 |
| не согласен | 362 | 37,9 |
| иное | 5 | 0,5 |
| **8.2. В Законе о прокуратуре отсутствует норма, определяющая профилактику правонарушений в качестве самостоятельного направления деятельности** | **всего ответивших - 976** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 204 | 20,9 |
| скорее согласен | 287 | 29,4 |
| скорее не согласен | 223 | 22,8 |
| не согласен | 256 | 26,2 |
| иное | 6 | 0,6 |
| **8.3. В Законе о прокуратуре отсутствуют полномочия, специально предусмотренные для профилактики правонарушений** | **всего ответивших - 974** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 160 | 16,4 |
| скорее согласен | 298 | 30,6 |
| скорее не согласен | 229 | 23,5 |
| не согласен | 281 | 28,9 |
| иное | 6 | 0,6 |
| **8.4. Происходит подмена надзора за исполнением законов в сфере профилактики правонарушений «общим надзором».** | **всего ответивших - 776** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 121 | 15,6 |
| скорее согласен | 182 | 23,5 |
| скорее не согласен | 222 | 28,6 |
| не согласен | 248 | 32 |
| иное | 3 | 0,4 |
| **8.5. Прокуроры не имеют достаточных полномочий по применению всех форм профилактического воздействия, предусмотренных Законом № 182-ФЗ** | **всего ответивших - 970** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 90 | 9,3 |
| скорее согласен | 237 | 24,4 |
| скорее не согласен | 306 | 31,5 |
| не согласен | 333 | 34,3 |
| иное | 4 | 0,4 |
| **8.6. Организация деятельности органов прокуратуры не предусматривает выполнение работы по выявлению и устранению причин и условий правонарушений** | **всего ответивших - 953** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 69 | 7,2 |
| скорее согласен | 158 | 16,6 |
| скорее не согласен | 247 | 25,9 |
| не согласен | 475 | 49,8 |
| иное | 4 | 0,4 |
| **8.7. Уровень взаимодействия прокуратуры с иными субъектами профилактики правонарушений не адекватен реальному состоянию правонарушаемости и криминальной напряженности в обществе** | **всего ответивших - 978** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 100 | 10,2 |
| скорее согласен | 199 | 20,3 |
| скорее не согласен | 323 | 33 |
| не согласен | 353 | 36,1 |
| иное | 3 | 0,3 |
| **8.8. Анализ причин и условий административных правонарушений и (или) преступлений подменяется анализом причин и условий нарушений закона, не являющихся административными правонарушениями и (или) преступлениями** | **всего ответивших - 973** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 90 | 9,2 |
| скорее согласен | 218 | 22,4 |
| скорее не согласен | 321 | 33 |
| не согласен | 340 | 34,9 |
| иное | 4 | 0,4 |
| **8.9. Взаимодействие и обмен информацией прокуратуры с социально ориентированными некоммерческими организациями в целях профилактики правонарушений не осуществляются** | **всего ответивших - 974** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 113 | 11,6 |
| скорее согласен | 287 | 29,5 |
| скорее не согласен | 278 | 28,5 |
| не согласен | 294 | 30,2 |
| иное | 2 | 0,2 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **9. Какие специальные полномочия по профилактике правонарушений, по Вашему мнению, должны быть предоставлены прокурору?** | **всего ответивших - 985** | |
|  | абс. | % |
| 9.1. Специальные полномочия по профилактике правонарушений прокурору не нужны. | 527 | 53,5% |
| 9.2. Согласование решений постоянно действующих координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации. | 117 | 11,9% |
| 9.3. Согласование решений антинаркотических комиссий по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. | 81 | 8,2% |
| 9.4. Согласование решений антитеррористических комиссий по вопросам профилактики терроризма, а также по минимизации и (или) ликвидации последствий его проявлений. | 74 | 7,5% |
| 9.5. Согласование решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, принимаемых ими в рамках координации деятельности в сфере профилактики правонарушений. | 118 | 12,0% |
| 9.6. Дача субъекту профилактики правонарушений обязательного к исполнению указания по реализации конкретной меры профилактического воздействия. | 335 | 34,0% |
| 9.7. Иное | 12 | 1,2% |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **10. Какие из утверждений соответствуют Вашему мнению о направлениях совершенствования ведомственной нормативной регламентации профилактики прокуратурой правонарушений?** | **всего ответивших - 980** | |
|  | абс. | % |
| 10.1. Надо выработать единые для прокурорской системы определения, понятия, термины, используемые в нормативном регулировании и практической деятельности по профилактике правонарушений. | 293 | 29,9% |
| 10.2. Надо упростить регламентацию: ограничить ее приказами № 119, 7 и принятыми в их исполнение организационно-распорядительными документами прокуратур субъектов РФ и исключить из всех организационно-распорядительных документов нормы о профилактике правонарушений. | 93 | 9,5% |
| 10.3. Надо разработать организационно-распорядительные документы, регулирующие осуществление профилактики правонарушений в конкретной сфере правоотношений (труда и занятости, оборонно-промышленного комплекса, здравоохранения и т.д.). | 245 | 25,0% |
| 10.4. Нужен регламент, определяющий единые для прокуратур одного звена правила выявления, анализа и прогнозирования причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений и преступлений в определенной сфере правоотношений. | 198 | 20,2% |
| 10.5. Необходимости в изменении, дополнении организационно-распорядительных документов нет. | 261 | 26,6% |
| 10.6. Надо исключить нормы, прямо или косвенно относящиеся к профилактике правонарушений, из всех организационно-распорядительных документов, действующих в системе прокуратуры. | 20 | 2,0% |
| 10.7. Иное | 8 | 0,8% |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 11. Ваше мнение об иных направлениях и способах совершенствования профилактики прокурорами правонарушений. | | |
| **11.1. Обучение прокуроров методологии профилактической работы и мониторинга в сфере профилактики правонарушений** | **всего ответивших - 973** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 397 | 40,8 |
| скорее согласен | 340 | 34,9 |
| скорее не согласен | 124 | 12,7 |
| не согласен | 109 | 11,2 |
| иное | 3 | 0,3 |
| **11.2. Получение от социально ориентированных некоммерческих организаций консультативной, методической помощи в профилак-тике правонарушений** | **всего ответивших - 974** | |
|  | абс. | % |
| согласен | 247 | 25,4 |
| скорее согласен | 336 | 34,5 |
| скорее не согласен | 201 | 20,6 |
| не согласен | 187 | 19,2 |
| иное | 3 | 0,3 |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **12. Ваш стаж службы в органах прокуратуры Российской Федерации** | **всего - 984** | |
|  | абс. | % |
| 12.1. до четырех лет | 209 | 21,2 |
| 12.2. От пяти до девяти лет | 280 | 28,5 |
| 12.3. От десяти до двадцати лет | 399 | 40,5 |
| 12.4. Свыше двадцати лет | 96 | 9,8 |

1. См. подробнее: *Ларьков А.Н.* Причины преступности в России // Вестник Унив-та прокур. РФ. 2016. № 6 (56). С. 16 – 23. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Герасимов С. И.* Концептуальные основы и научно-практические проблемы предупреждения преступности : дис. … д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 10; *Клейменов М. П.* Криминология. М.: Норма ; ИНФРА-М, 2014. С. 229; *Козаченко И. Я., Корсаков К. В.* Криминология. М.: Норма; ИНФРА-М, 2014. С. 189; *Аванесов Г. А.* Криминология. М., 1984. С. 333–335. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Герасимов С.И.* Культура предупреждения преступности. Проблемы правовой и криминологической культуры борьбы с преступностью. – М., Российская криминологическая ассоциация, 2002. С. 3 – 5. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: *Зорькин В.Д.* Буква и дух Конституции // Российская газета – Федеральный выпуск. 2018. № 226 (7689). [↑](#footnote-ref-4)
5. Педагогический словарь / В.И. Загвязинский, А.Ф. Закирова, Т.А. Строкова [и др.]; под ред. В.И. Загвязинского, А.Ф. Закировой. М.: Изд. центр «Академия», 2008. С. 274. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Гельфанд И.А.* Предупреждение преступлений – основа борьбы за искоренение преступности / И.А. Гельфанд, П.П. Михайленко. Киев, 1964. С. 12–13. [↑](#footnote-ref-6)
7. См, например: Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития общества. Под ред. Р.В. Жубрина. М., 2016. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: *Зелинский А.Ф.* Значение нормы уголовного права для предупреждения преступлений: автореф. дис. … канд. юрид. наук / А.Ф. Зелинский. М., 1966. С. 4; *Лекарь А.Г.* Профилактика преступлений / А.Г. Лекарь. М., 1972. С. 45; *Алексеев А.И., Герасимов С.И., Сухарев А.Я.* Криминологическая профилактика. М., Организация работы горрайоргана внутренних дел по предупреждению преступлений: учеб. пособие / Е.Г. Бааль, Д.К. Нечевин, В.А. Плешаков [и др.]; под ред. Э.И. Петрова. М.: Акад. МВД РФ, 1994. С. 5–13; Криминология и профилактика преступлений: учебник / Г.А. Аванесов, А.И. Алексеев, Ю.М. Антонян, С.Е. Вицин [и др.]; под ред. А.И. Алексеева. М.: Изд-во Высш. шк. МВД СССР, 1989. С. 222–223; Организация деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений: учебник / под ред. В.Д. Малкова, А.Ф. Токарева. М.: Акад. управления МВД России, 2000. С. 13–15 и др. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Задорожный В.И.* Виктимологическая безопасность и ее обеспечение мерами виктимологической профилактики / В.И. Задорожный. Тамбов, 2005. С. 122. [↑](#footnote-ref-9)
10. Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. д. ю. н., проф. А. И. Долговой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2005. С. 436. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: Криминология: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева, В.Е. Эминова. М.: Юристъ, 1997. С. 296. [↑](#footnote-ref-11)
12. *Казарина А.Х.* Прокурорский надзор. Экономика. Законность. М., 2007. С. 219. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: *Гилинский Я.И.* Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. С. 222. [↑](#footnote-ref-13)
14. Яков Гилинский: «Вместо «борьбы» с преступлениями должны быть различные методы противодействия...». Интервью Я.И. Гилинского корреспонденту информационно-аналитического портала www.cogita.ru - «Когита.ру. Общественные новости Северо-Запада» от 19.07.2009. URL: http://www.cogita.ru/kolonki/intrevyu/yakov-gilinskii-interview (дата обращения: 29.04.2022). [↑](#footnote-ref-14)
15. *Саркисов Г.С.* Социальная система предупреждений преступности. Ереван, 1975. С. 40. [↑](#footnote-ref-15)
16. *Мальцев Г.В.* Социальные основания права. М.: Норма, 2007. С. 713; *Палашевская И.В.* Юридические дефиниции: функциональные и типологические характеристики // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 2, Языкознание. 2017. Т. 16. № 3. С. 132. [↑](#footnote-ref-16)
17. *Раскина Т.В.* Профилактическая деятельность российской прокуратуры // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 6. С. 120–125. [↑](#footnote-ref-17)
18. Пункт 31 Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утв. Указом Президента Российской Федерации от 29.05.2020 № 344. [↑](#footnote-ref-18)
19. Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 05.10.2009, пункт 13. [↑](#footnote-ref-19)
20. Концепция развития национальной системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, утв. Президентом Российской Федерации 30.05.2018. [↑](#footnote-ref-20)
21. Раздел XVII Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.04.2021 № 1138-р. [↑](#footnote-ref-21)
22. *Нерсесянц В.С.* Общая теория прав и государства. М., 2004. С. 530. [↑](#footnote-ref-22)
23. Более подробно см.: *Ларьков А.Н. Раскина Т.В.* Аналитические основы надзорной деятельности в сфере профилактики правонарушений: монография. М., 2021. С. 18–20. [↑](#footnote-ref-23)
24. *Раскина Т.В.* Мониторинг, осуществляемый органами прокуратуры в сфере профилактики правонарушений, в механизме противодействия преступности // Особенности противодействия преступности в субъекте Российской Федерации (на примере Центрального федерального округа): от теории к практике: сб. материалов науч.-практ. конф. (Москва, 10 дек. 2019 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; [сост. Н.В. Субанова, К.А. Комогорцева]; Ун-т прокуратуры Рос.Федерации. М., 2020. С. 86–87. [↑](#footnote-ref-24)
25. Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: http://static.government.ru/media/files/hdauZzuH5IAAnE6b6NwbmYUoRXraepm6.pdf (дата обращения: 14.03.2022). [↑](#footnote-ref-25)
26. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 06.04.2004 № 7-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и Постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года № 538 «О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов» в связи с жалобой международной общественной организации «Ассоциация морских лоцманов России» и автономной некоммерческой организации «Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга»; от 17.06.2004 № 12-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с запросами Администрации Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Красноярского края, Красноярского краевого суда и Арбитражного суда Республики Хакасия»; от 29.06.2004 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» и др. [↑](#footnote-ref-26)
27. См., например: *Афанасьева О.Р., Гончарова М.В.* Отдельные проблемы правоприменения федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Пробелы в российском законодательстве. 2021. Т. 14. № 6. С. 210-214; *Герасимов С.И.* Будущее профилактики правонарушений (к характеристике потенциала Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в российской Федерации») // Вестник Российской правовой академии. 2018. № 3. С. 45–51; *Миронов А.Н.* О правовых коллизиях в положениях Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в российской Федерации» // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 3. С. 132–135 и др. [↑](#footnote-ref-27)
28. *Герасимов С.И.* На пути к созданию государственной системы профилактики преступлений и правонарушений // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 6. С. 75. [↑](#footnote-ref-28)
29. *Герасимов С.И.* На пути к созданию государственной системы профилактики преступлений и правонарушений // Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 6. С. 77. [↑](#footnote-ref-29)
30. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.04.2021 № 636 «Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-30)
31. Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2003 № 960 «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-31)
32. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 2). [↑](#footnote-ref-32)
33. Ст. 19.6, 24.1, 26.1 КоАП РФ. [↑](#footnote-ref-33)
34. Указ Президента Российской Федерации от 30.09.2016 № 510 «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-34)
35. Указ Президента Российской Федерации от 13.06.2012 № 808 «Вопросы Федеральной службы по финансовому мониторингу». [↑](#footnote-ref-35)
36. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.04.2015 № 368 «О Федеральном агентстве по делам национальностей». [↑](#footnote-ref-36)
37. Указ Президента Российской Федерации от 16.08.2004 № 1085 «Вопросы Федеральной службы по техническому и экспортному контролю». [↑](#footnote-ref-37)
38. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2018 № 884 «Об утверждении Положения о Министерстве просвещения Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-38)
39. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.2008 № 409 «О Федеральном агентстве по делам молодежи». [↑](#footnote-ref-39)
40. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости». [↑](#footnote-ref-40)
41. Там же. С. 78. [↑](#footnote-ref-41)
42. *Раскина Т.В.* Надзор прокурора в сфере профилактики правонарушений // Законность. 2020. № 4. С. 30–31. [↑](#footnote-ref-42)
43. Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (п. 4 ч. 4 ст. 1), Положение о Следственном комитете Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 14.01.2011 № 38 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» (п. 4). [↑](#footnote-ref-43)
44. *Ларьков А.Н., Раскина Т.В.* Аналитические основы надзорной деятельности в сфере профилактики правонарушений: монография. М., 2021. С. 32. [↑](#footnote-ref-44)
45. Более подробно см.: *Раскина Т.В.* Надзор за исполнением законов в сфере профилактики правонарушений органами местного самоуправления // Законность. 2021. № 4. С. 10–13. [↑](#footnote-ref-45)
46. Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.11.2017 № 46 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (п. 16); от 25.06.2019 № 20 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 12 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (п. 30); от 27.04.2021 № 6 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях, связанных с неуплатой средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей» (п. 16), [↑](#footnote-ref-46)
47. См., например: *Горбань Д.В., Ефремова О.С.* Проблемные вопросы деятельности субъектов профилактики правонарушений и пути их решения // Вестник Томского института повышения квалификации работников ФСИН России. 2019. № 1 (1). С. 23–30; *Громадская Н.В.* Общественные формирования граждан как субъект профилактики правонарушений // Сборник материалов ежегодного межведомственного круглого стола «Система профилактики преступности: современное состояние, проблемы и перспективы развития». СПб., 2017. С. 43–46; *Каширина О.Н.* Является ли медицинское учреждение субъектом профилактики правонарушений? // Инновационная экономика и право. 2016. № 3 (4). С. 72–75; *Максимов С.В., Валуйсков Н.В.* Законодательная новелла о профилактике правонарушений // Труды Института государства и права РАН. 2016. № 6. С. 150–165; *Маринкин Д.Н., Большаков М.С.* Общеобразовательные организации города Перми как субъекты профилактики правонарушений // Сборник материалов V Международных Педагогических чтений, посвященных памяти профессора С.И. Злобина, 2-4 октября 2019 г. / сост. Н.А. Санников. Пермь, 2019. С. 120–123; *Яковлева М.А.* Авторский взгляд на систему субъектов профилактики правонарушений в современной России // Юридическая наука. 2019. № 8. С. 81–87 и др. [↑](#footnote-ref-47)
48. *См.:* Общественное мнение о деятельности органов прокуратуры // Энциклопедия «Прокурорская деятельность» / Университет прокуратуры Российской Федерации; под общ. ред. О.С. Капинус. М 2021. С. 270 – 273; *Андрианов М.С.* История изучения и опыт анализа российского общественного мнения о состоянии законности в стране // Юридическая психология: сб. н. тр. Вып. 5 / под науч. ред. О.Д. Ситковской; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2019. С. 10 – 23. [↑](#footnote-ref-48)
49. Аналитические обзоры / 29.12.2020 / ВЦИОМ: [сайт] URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/geroi-goda-2020 (дата обращения: 29.12.2020). [↑](#footnote-ref-49)
50. См.: Рейтинг общественных институтов / ВЦИОМ: [сайт]. URL: https://wciom.ru/ratings/dejatelnost-obshchestvennykh-institutov (дата обращения 01.12.2021). [↑](#footnote-ref-50)
51. См.: *Бутуева З. А.* Добровольческая деятельность старших граждан: особенности и мотивы участия // Вестник Института социологии. 2019. Том 10. № 4. С. 220 – 230. [↑](#footnote-ref-51)
52. Работа полиции и отношение к полицейским / ФОМ:[сайт] URL: https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14465 (дата обр.: 23.09.2020); Полиция и граждане / ВЦИОМ: [сайт] URL: https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9994; https://wciom.ru/analiticheskii-obzor/rossiiskii-policeiskii-2021 (дата обращения: 17.12.2021). [↑](#footnote-ref-52)
53. См.: Аналитические обзоры ВЦИОМа 2020 – 2021 гг. / ВЦИОМ: [сайт] URL: https://wciom.ru/analiticheskii-obzor/zdorove-bezopasnost-semya-i-rabota**;** https://wciom.ru/analiticheskii-obzor/solidarnost-na-fone-pandemii(дата обр.: 28.12.2021). [↑](#footnote-ref-53)
54. См.: *Андрианов М.С.* Психология социально-правовых отношений: традиции, преемственность и новые исследования / Юридическая психология: вчера, сегодня, завтра (к 100-летию А.Р. Ратинова): сб. мат-ов кр. стола / под науч. ред. О.Д. Ситковской; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2020. С. 62 – 76. [↑](#footnote-ref-54)
55. Справедливость и несправедливость / ФОМ: [сайт] URL: <https://fom.ru/TSennosty/14469> (дата обращения: 07.10.2020). [↑](#footnote-ref-55)
56. См.: *Устинкин С.В., Савченко И.А., Самсонов А.И.* Справедливость и законность в фокусе поколенческих и социально-экономических отличий // Вестник экономики, права и социологии. 2021. № 1. С. 162 – 166. [↑](#footnote-ref-56)
57. Работа судов и судей / ФОМ:[сайт] URL: <https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14459> (дата обращения: 23.09.2020). [↑](#footnote-ref-57)
58. *Кузнецов И.М.* Ценностные маркеры культурно-исторической идентичности россиян // Вестник института социологии. 2017. Том 8. № 3. С. 14. [↑](#footnote-ref-58)
59. Деятельность по профилактике коррупции в органах и организациях прокуратуры Рос. Федерации: н.-практ. пособие. Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2019. C. 27 – 32. [↑](#footnote-ref-59)
60. См.: Драка в московском метро: кто виноват и что делать? / ВЦИОМ: [сайт] URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/draka-v-moskovskom-metro-kto-vinovat-i-chto-delat> (дата обращения: 17.12.2021). [↑](#footnote-ref-60)
61. Буллинг, он же травля: масштабы проблемы и пути решения / ВЦИОМ: [сайт] URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/bulling-on-zhe-travlja-masshtab-problemy-i-puti-reshenija>. Более 50% школьников в России сталкивались с травлей / INTERFAX.RU: [сайт] URL: <https://www.interfax.ru/russia/788826> (дата обр.: 06.09.2021). [↑](#footnote-ref-61)
62. Социологи выявили новые «пандемические» страхи у российской молодежи / INTERFAX.RU: [сайт] URL: <https://www.interfax.ru/russia/751538> (дата обр.: 18.02.2021). [↑](#footnote-ref-62)
63. См., например: *Дозорцева Е.Г., Ошевский Д.С., Сыроквашина К.В.* Психологические, социальные и информационные аспекты нападения несовершеннолетних на учебные заведения // Психология и право. 2020. Том 10. № 2. С. 97 – 110. [↑](#footnote-ref-63)
64. См.: *Бойкина Е.Э., Чернов В.А.* Правосознание подростков поколения центиниалов: прогностическая оценка [Электр. ресурс] // Психология и право. 2021. Т. 11. С. 135 – 149. [↑](#footnote-ref-64)
65. См.: Детский омбудсмен Львова-Белова: в российских школах могут появиться «Службы примирения» / РИА Новости: [сайт] URL: <https://ria.ru/20211220/sluzhby-1764632174.html> (дата обращения: 24.12.2021). [↑](#footnote-ref-65)
66. См.: В РФ в 2022 году появится анонимная цифровая психологическая служба для школьников / INTERFAX.RU: [сайт] URL: <https://www.interfax.ru/russia/812255> (дата обращения: 24.12.2021). [↑](#footnote-ref-66)
67. См.: Психология несовершеннолетнего правонарушителя // Криминальная психология / под науч. ред. О.Д. Ситковской. М., Юрлитинформ, 2014. С. 120. [↑](#footnote-ref-67)
68. Телефонное мошенничество: масштабы и потери / 07.06.2021 / ВЦИОМ: [сайт] URL: https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/telefonnoe-moshennichestvo-masshtaby-i-poteri (дата обращения: 07.06.2021). [↑](#footnote-ref-68)
69. Жертвы киберохотников: россияне старше 45 лет меньше других защищены от цифровых мошенников / 07.12.2021 / Аналитический центр НАФИ: [сайт] URL: <https://nafi.ru/analytics/zhertvy-kiberokhotnikov-rossiyane-starshe-45-let-menshe-drugikh-zashchishcheny-ot-tsifrovykh-moshenn/> (дата обращения: 07.12.2021). [↑](#footnote-ref-69)
70. Здесь и далее использованы результаты эмпирического исследования мнения прокуроров о практике осуществления органами прокуратуры профилактики правонарушений и связанных с этим вопросах. Исследование проведено в 2020 г. в форме анкетного опроса 901 прокурорского работника в 24 субъектах Российской Федерации (по 3 региона каждого федерального округа страны). [↑](#footnote-ref-70)
71. В течение 2022 г. были изучены постановления координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, проведенных под председательством прокуроров субъектов Российской Федерации, а также подготовленные для рассмотрения на этих заседаниях материалы о состоянии законности в регионах в различных сферах правоотношений, а также профилактике преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, наркотических средств, в области использования информационных технологий и др., за период 2019–2021 гг. [↑](#footnote-ref-71)
72. См., например: *Винокуров А.Ю.* К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации //Административное и муниципальное право. 2016. № 7 (103). С. 620-626; *Гулягин А.Ю., Бозоян А.О.* Несовершенство правового регулирования статуса прокурора как координатора и субъекта профилактики правонарушений // Российская юстиция. 2017. № 8. с. 55–58; *Крошкин К.В.* Предмет деятельности органов прокуратуры по профилактике правонарушений // Законность. 2018. № 3. С. 37–41; *Крошкин К.В.* О соотношении деятельности органов прокуратуры по профилактике правонарушений с иными видами прокурорской деятельности // Защита прав и свобод человека и гражданина: теория и практика. Сборник статей участников Международной научно-практической конференции (I Международной Школы-семинара молодых ученых-юристов). Под редакцией В.В. Казакова, К.А. Комогорцевой. 2020. С. 188-194; *Харитонов С.С.* О предупреждении и профилактике преступности органами военной прокуратуры: терминологические и правовые аспекты // Крымские юридические чтения. Преступность и общество. Сборник материалов научно-практической конференции. В 2-х томах. Под общей редакцией Н.Н. Колюки. 2018. С. 202-205 и др. [↑](#footnote-ref-72)
73. Более подробно см.: *Ларьков А.Н., Раскина Т.В.* Аналитические основы надзорной деятельности в сфере профилактики правонарушений: монография. М., 2021. С. 68. [↑](#footnote-ref-73)
74. См.: Информационное письмо заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Ю.А. Пономарева от 24.01.2022 № 22-11-2022/Иф1014-22 «О недостатках в обеспечении мониторинга в сфере профилактики правонарушений». [↑](#footnote-ref-74)
75. См.: *Раскина Т.В.* Совершенствование правовой регламентации участия прокуратуры в профилактике преступности // Преступность в России: современное состояние и тенденции развития: сборник научных трудов. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2020. С. 93–104. [↑](#footnote-ref-75)
76. *Раскина Т.В.* Надзор прокурора в сфере профилактики правонарушений // Законность. 2020. № 4. С. 32–33. [↑](#footnote-ref-76)
77. См.: *Раскина Т.В.* Роль прокуратуры Российской Федерации в профилактике правонарушений // Прокуратура: история и современность – 300 лет прокуратуре России (Сухаревские чтения): сб. материалов VII Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 8 октября 2021 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; [под науч. ред. А.Ю. Винокурова; сост. И.А. Васькина, Н.А. Кулакова, А.С. Семенов]; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2022. С. 214–215. [↑](#footnote-ref-77)
78. См., например: Актуальные проблемы аналитического обеспечения функциональной деятельности прокуратуры: сб. науч. ст. / науч. ред. А.Ю. Винокуров; отв. сост. Т.В. Раскина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017. 133 с.; Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации: монография / [А.Н. Ларьков и др.; рук. авт. кол. А.Н. Ларьков]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. 292 с.; *Казаков В.В.* К вопросу о должной организации аналитической работы в прокуратуре города, района // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 3 (71). С. 31–37; *Раскина Т.В.* Теоретические аспекты аналитической деятельности прокуроров по профилактике преступности и правонарушаемости // Всероссийский криминологический журнал. 2016. Т. 10. № 1. С. 170–178 и др. [↑](#footnote-ref-78)
79. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 № 1564 «О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-79)
80. Более подробно см.: Философский словарь. М.: Наука, 1978. С.74. [↑](#footnote-ref-80)
81. *Розанов Ф.И.* Социальное взаимодействие как информационный обмен: дис. …канд. философ. наук. Новосибирск, 2010. С. 33. [↑](#footnote-ref-81)
82. См., например: *Акимов Л.Ю.* Взаимодействие прокуратуры с органами государственного контроля (надзора) при осуществлении надзора за исполнением законов в сфере электроэнергетики // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 9. С. 107–111; Взаимодействие органов прокуратуры с уполномоченными по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: пособие / В.Г. Бессарабов и др.; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2012; *Тарасов Ю.А.* Контрольные, правоохранительные и налоговые органы: проблемы обеспечения координации и взаимодействия в ходе борьбы с экономической преступностью // Вестник Академии права и управления. 2011. № 22. С.124 и др. [↑](#footnote-ref-82)
83. Настольная книга прокурора в 2 ч. Часть 1: практическое пособие. под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова; науч. редактор А.Ю. Винокуров. 6-е изд. М., 2021. С. 58. [↑](#footnote-ref-83)
84. Там же. [↑](#footnote-ref-84)
85. См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 16.06.1987 № 7188-XI «О внесении изменений и дополнений в Закон СССР «О прокуратуре СССР». [↑](#footnote-ref-85)
86. См.: Концепция судебной реформы в РСФСР, одобренная постановление Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1. [↑](#footnote-ref-86)
87. См.: Федеральный закон от 10.02.1999 № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-87)
88. См.: Федеральный закон от 25.07.2002 № 112-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». [↑](#footnote-ref-88)
89. См., например: *Винокуров А.Ю.* О некоторых вопросах применения прокурорами предостережения о недопустимости нарушения закона // Административное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 882–889; Филипенко С.В. Проблемы применения предостережения о недопустимости нарушения закона // Законность. 2017. № 6. С. 9–12. [↑](#footnote-ref-89)
90. См.: федеральные законы от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (п. 4 ч. 2, ч. 5–7 ст. 82, ч. 6 ст. 83), от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (ст. 20), от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (п. 12 ч. 1 и ч. 5 ст. 13), от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ст. 257) и др. [↑](#footnote-ref-90)
91. Выборочные данные из формы ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» за 2011–2021 гг. (утверждена приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 26.04.2011 № 106, 14.12.2012 № 454, от 28.12.2016 № 828, от 20.06.2018 № 368), из формы П «Отчет о работе прокурора» за 2000–2010 гг. (утверждена приказом Госкомстата России от 16.02.1993 № 20, постановлением Росстата от 28.06.2006 № 24, приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 19.06.2008 № 112, от 02.06.2010 № 233). [↑](#footnote-ref-91)
92. См., например: определение Верховного Суда Российской Федерации от 22.06.2018 № 302-КГ18-7776 по делу № А10-4635/2017; постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 10.01.2007, 26.12.2006 № Ф03-А73/06-1/4784 по делу № А73-4664/2006-19. [↑](#footnote-ref-92)
93. См., например: постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20.05.2014 по делу № А28-11651/2013. [↑](#footnote-ref-93)
94. См.: определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 04.10.2019 № 8-КА19-6, кассационные определения Верховного Суда Российской Федерации от 09.10.2019 № 8-КА19-5, от 09.10.2019 № 8-КА19-9. [↑](#footnote-ref-94)
95. См., например: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 23.10.2014 № 2344-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Копровой Анны Валентиновны на нарушение ее конституционных прав статьей 251 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-95)
96. См.: постановление Верховного Суда Российской Федерации от 27.09.2005 № 45-ад05-2. [↑](#footnote-ref-96)
97. См.: определения Верховного Суда Российской Федерации от 01.03.2017 № 51-КГ16-21, от 08.04.2015 № 26-КГ14-73, постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 16.02.2006 № КА-А40/12-06 по делу № А40-63259/05-121-592. [↑](#footnote-ref-97)
98. См.: Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (опубликована 10 июня 2019 г. на сайте Правительства Российской Федерации), п. 170, 171 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2020 год (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.12.2019 № 3205-р). [↑](#footnote-ref-98)
99. См.: *Винокуров А.Ю.* К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С. 620–626; Воеводина Т.Г. Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 58–62; Сухаренко А.Н. Профилактику приведут в порядок // ЭЖ-Юрист. 2016. № 27. С. 3, и др. [↑](#footnote-ref-99)
100. По состоянию на 30 апреля 2021 г. в регионах действовали: 55 законов об административных правонарушениях; 10 законов об административной ответственности; 17 кодексов об административных правонарушениях; 2 кодекса об административной ответственности, а в Иркутской области – ряд законов об административной ответственности за нарушения в отдельных сферах правового регулирования. [↑](#footnote-ref-100)
101. См., например: *Ячменев Г.Г.* Комментарий к Постановлению Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11.07.2014 № 47 // Арбитражные споры. 2014. № 4. С. 87–148. [↑](#footnote-ref-101)
102. *Жеребцов А.Н., Помогалова Ю.В., Смоляров М.В.* Комментарий к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (постатейный). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс», 2017. [↑](#footnote-ref-102)
103. *Сапфирова А.А.* Защита трудовых прав работников федеральной инспекцией труда: монография. М.: Проспект, 2016. С. 75. [↑](#footnote-ref-103)
104. См., например: информационное письмо заместителя прокурора г. Москвы от 09.09.2015 № 8-07-2015/124339 «О недостатках в работе по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях». [↑](#footnote-ref-104)
105. См.: постановления Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15.02.2017 № Ф02-7067/2016 по делу № А33-780/2016, от 01.11.2016 № Ф02-5886/2016 по делу № А19-1780/2016, и др. [↑](#footnote-ref-105)
106. См.: информационное письмо Первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 28.07.2020 № 74/1-05-2020 «О взаимодействии с органами Роспотребнадзора в условиях распространения коронавирусной инфекции». [↑](#footnote-ref-106)
107. См.: *Куракин А.В., Костенников М.В., Мышляев Н.П.* Причины и условия совершения административных правонарушений (деликтов) // Административное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 676–683; *Русецкий А.Е.* В добрый путь! Прокуроры уделяют первостепенное внимание соблюдению законодательства о безопасности дорожного движения // Прокурор. 2015. № 4. С. 29–34; *Степанова О.Н.* Профилактика алкоголизма и нарушений законодательства об обороте алкогольной продукции // Законность. 2015. № 9. С. 20–22; Умрихин М.В. Государственный надзор и муниципальный контроль в сфере ЖКХ: прокурорско-надзорная практика // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 43–47, и др. [↑](#footnote-ref-107)
108. См.: *Агапов А.Б.* Постатейный комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (расширенный, с использованием материалов судебной практики). М.: Статут, 2004. С. 828. [↑](#footnote-ref-108)
109. Указание ФССП России от 11.09.2015 № 2-у «По организации работы по внесению в соответствующие организации и соответствующим должностным лицам представлений о принятии мер по устранению причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению». [↑](#footnote-ref-109)
110. Федеральный конституционный закон от 04.06.2014 № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-110)
111. См.: *Зайцев И.А.* Административно-процессуальный статус участкового уполномоченного милиции, осуществляющего производство по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 34–37; *Масленников М.Я.* Административный процесс: теория и практика / отв. ред. А.С. Дугенец. М.: НОУ «Школа спецподготовки «Витязь», 2008. С. 129. [↑](#footnote-ref-111)
112. См. подробнее: Обзор состояния законности и практики прокурорского надзора при привлечении лиц к административной ответственности за совершение правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность (направлен письмом заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 21.10.2019 № 65-06-2019). [↑](#footnote-ref-112)
113. См., например: *Куницына Е.А.* Надзор за исполнением лесного законодательства // Законность. 2013. № 12. С. 41–44. [↑](#footnote-ref-113)
114. См. подробнее: Обзор практики прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства, регулирующего деятельность микрофинансовых и других некредитных финансовых организаций (направлен письмом заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2020 № 32-15-2020). [↑](#footnote-ref-114)
115. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 19–23. Постатейный научно-практический комментарий / под общ. ред. Б.В. Россинского. М., 2014. С. 27. [↑](#footnote-ref-115)
116. См., например: постановление Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа от 26.09.2011 № Ф03-4617/2011 по делу № А73-1086/2011. [↑](#footnote-ref-116)
117. В научной литературе встречается ошибочное мнение, что исполнение требований ст. 29.13 КоАП РФ также обеспечивается санкцией ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ (см.: Тихомирова Л.А. Механизм реализации требований о предоставлении отчетности об образовании, использовании, обезвреживании и размещении отходов // СПС КонсультантПлюс. 2013; *Улизко К.А., Кельбах В.Г.* Некоторые вопросы реализации административно-юрисдикционных полномочий в сфере защиты прав хозяйствующих субъектов // Административное право и процесс. 2013. № 8. С. 61–63). Позиция Верховного Суда Российской Федерации по данному вопросу отражена, например, в постановлении от 12.02.2016 № 48-АД16-2. [↑](#footnote-ref-117)
118. *Панкова О.В.* Рассмотрение в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях / под ред. О.А. Егоровой. М.: Статут, 2014. С. 147. [↑](#footnote-ref-118)
119. См.: Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. СПб.: Проспект, 2011. С. 758. [↑](#footnote-ref-119)
120. См., например: *Валеев Д.Х.* Европейский гражданский процесс и исполнительное производство: Сборник материалов Международной научно-практической конференции, г. Казань, Казанский (Приволжский) федеральный университет, 25 марта 2011 г. / отв. ред. Д.Х. Валеев. М.: Статут, 2012. С. 76. [↑](#footnote-ref-120)
121. *Щепалов С.В.* О дискреционных формах процессуальных действий судей при рассмотрении дел об административных правонарушениях // Российская юстиция. 2017. № 1. С. 20–26. [↑](#footnote-ref-121)
122. См., например: пункт 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». [↑](#footnote-ref-122)
123. Федеральный закон от 02.03.2016 № 47-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-123)
124. *Гурвич М.А.* Гражданские процессуальные правоотношения и процессуальные действия // Избранные труды; МГУ им. М.В. Ломоносова, юрид. фак., каф. гражд. процесса, Кубан. гос. ун-т, юрид. фак., каф. гражд. процесса и трудового права. Краснодар: Совет. Кубань, 2006. С. 63. [↑](#footnote-ref-124)
125. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 01.09.1987 № 5 (ред. от 06.02.2007) «О повышении роли судов в выполнении требований закона, направленных на выявление обстоятельств, способствовавших совершению преступлений и других правонарушений». [↑](#footnote-ref-125)
126. Выборочные данные из формы № 2 «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению гражданских, административных дел по первой инстанции» за 2019–2021 гг. (утверждена приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 11.04.2017 № 65). [↑](#footnote-ref-126)
127. Статистические данные о реализации арбитражными судами положений ст. 1881 АПК РФ не приводятся в связи с тем, что соответствующая норма, будучи введенной Федеральным законом от 02.03.2016 № 47-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации», начала действовать с 01.07.2016 и до настоящего времени соответствующие сведения в отчетности арбитражных судов не отражаются. [↑](#footnote-ref-127)
128. См., например: информационные письма заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 13.05.2021 № 8-12-2021 «О практике вынесения судами частных определений, инициированных прокурорами, участвующими в делах об административном надзоре», от 24.11.2020 № 8-12-2020 «Об активизации принимаемых прокурорами мер по устранению нарушений закона, выявленных в ходе рассмотрения дел арбитражными судами», Обзор практики организации работы по устранению нарушений законов посредством частных определений и рассмотрению вынесенных судами в адрес органов прокуратуры частных определений за 2015–2017 гг. (направлен письмом заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 13.04.2018 за № 8-12-2018). [↑](#footnote-ref-128)
129. См., например: информационное письмо заместителя прокурора Республики Мордовия от 23.05.2018 № 8-4-2018/7582 «О положительном опыте организации работы по устранению нарушений законодательства посредством частного определения», информационное письмо первого заместителя прокурора Тюменской области от 18.06.2020 № 8-05-2020 «Об обжаловании частного определения суда». [↑](#footnote-ref-129)
130. См., например: методические рекомендации по реализации прокурорами полномочий на обращение к суду с ходатайством о вынесении частного определения по гражданским и административным делам (направлены письмом заместителя прокурора Республики Коми от 21.09.2020 за № 08-03-2020). [↑](#footnote-ref-130)
131. См.: Методические рекомендации по применению прокурорами статьи 226 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 200 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (направлены письмом заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 22.12.2015 № 8-12-2015). [↑](#footnote-ref-131)
132. См.: Обзор практики вынесения судами частных определений по инициативе прокуроров, участвующих в делах об ограничении (отмене ограничения), о лишении родительских прав (направлен письмом заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 28.04.2021 № 8-12-2021). [↑](#footnote-ref-132)
133. Информационное письмо заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 18.07.2022 № 8-12-2022 «О практике вынесения судами частных определений по ходатайствам прокуроров в случаях выявления нарушений законности при рассмотрении дел». [↑](#footnote-ref-133)
134. См., например: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2018 № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами» (п. 22). [↑](#footnote-ref-134)
135. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.07.2005 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации «О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти» в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО «Хабаровскэнерго». [↑](#footnote-ref-135)
136. Выборочные данные из формы № 4-1 «Сведения об административной практике в ФССП России» за 2019–2021 гг. (утверждена приказами ФССП России от 29.10.2018 № 463, от 15.11.2019 № 482, от 09.11.2020 № 761). [↑](#footnote-ref-136)
137. Выборочные данные из формы № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» за 2019–2021 гг. (утверждена приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 11.04.2017 № 65). [↑](#footnote-ref-137)
138. Методические рекомендации по порядку привлечения к административной ответственности лиц, совершивших административные правонарушения, отнесенные к подведомственности ФССП России (утверждены ФССП России 04.06.2012 № 07-12) // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2012. № 7. [↑](#footnote-ref-138)
139. Криминология: учебник / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. С. 58. [↑](#footnote-ref-139)
140. *Савюк Л.К.* Основы теории и методологии правовой статистики: диссертация ... доктора юридических наук в форме науч. докл.: 12.00.08. Москва, 1999. 59 с. [↑](#footnote-ref-140)
141. Если не указано иное, статистические данные приведены по форме 494 (4-ЕГС) «О состоянии преступности и результатах расследования преступлений». [↑](#footnote-ref-141)
142. См.: *Горбань Д.В., Ефремова О.С.* Основы предупреждения региональной преступности: проблемы и пути их решения// Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11 (96). С. 230. [↑](#footnote-ref-142)
143. *Савюк Л.К.* Основы теории и методологии правовой статистики: диссертация ... доктора юридических наук в форме науч. докл. : 12.00.08. – Москва, 1999. – 59 с. [↑](#footnote-ref-143)
144. URL: https://мвд.рф/publicopinion (дата обращения: 07.02.2022). [↑](#footnote-ref-144)
145. Данные до 2021 г. приведены по форме федерального статистического наблюдения № 3-ЕГС (493) «О зарегистрированных, раскрытых и нераскрытых преступлениях», за 2021 г. – по форме № 5-ЕГС (445) «Сведения о потерпевших и совершенных в отношении их преступлениях». [↑](#footnote-ref-145)
146. В 2019 г. автор принимал участие в выездном криминологическом исследовании состояния и особенностей детерминации преступности в Республике Тыва по п. 38 Плана работы НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации. В ходе этого исследования изучалось общественное мнение населения данного субъекта Российской Федерации (1123 респондента), проводилось анкетирование и интервьюирование экспертов из числа прокурорских работников, сотрудников правоохранительных и иных государственных органов; осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы на территории Республики Тыва. По результатам исследования подготовлен информационно-аналитический обзор, который направлен в Генеральную прокуратуру Российской Федерации. Подробнее см.: *Евланова О.А.* Некоторые результаты криминологического исследования детерминации преступности в Республике Тыва // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. № 2 (76), 2020. С. 62–70; *Павловская Н.В.* Характеристика потерпевших от преступлений в Российской Федерации // Вестник Университета прокуратуры российской Федерации. № 4 (78), 2020. С. 80–85. [↑](#footnote-ref-146)
147. Пресс-выпуск № 3313 от 22.02.2017. Пострадавшие от преступлений: в надежде на справедливость // https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116081 (дата обращения: 04.05.2020). [↑](#footnote-ref-147)
148. См.: *Кнорре А., Титаев К.* Преступность и виктимизация в России. Результаты всероссийского виктимизационного опроса (Аналитический обзор). СПб: ИПП ЕУ СПб, 2018. – 36 стр. // https://enforce.spb.ru/images/analytical\_review/irl\_rcvs\_memo\_29.10.pdf (дата обращения: 04.05.2020). [↑](#footnote-ref-148)
149. См.: *Вишневецкий К.В.* Криминогенная виктимизация социальных групп в современном обществе : автореф. дис. … докт-ра юрид. наук. Москва, 2008. С. 4. [↑](#footnote-ref-149)
150. См.: *Клещина Е.Н.* Криминологическое учение о жертве преступления и проблемы его реализации в законодательстве и деятельности органов внутренних дел : автореф. дис. … докт-ра юрид. наук. Москва, 2010. С. 13. [↑](#footnote-ref-150)
151. Данные по форме 455 ГИАЦ МВД России «Сведения о преступлениях, по которым имеются потерпевшие». [↑](#footnote-ref-151)
152. URL: https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10077 (дата обращения: 10.01.2020). [↑](#footnote-ref-152)
153. URL: https://fom.ru/Rabota-i-dom/14236 (дата обращения: 15.04.2020). [↑](#footnote-ref-153)
154. URL: https://rg.ru/2020/08/13/kak-pandemiia-sposobstvovala-rostu-domashnego-nasiliia.html (дата обращения: 10.02.2021). [↑](#footnote-ref-154)
155. URL: https://www.asi.org.ru/wp-content/uploads/2020/07/Doklad-o-domashnem-nasilii-v-usloviyah-COVID-19-v-Rossii-2020-god.pdf (дата обращения: 10.02.2021). [↑](#footnote-ref-155)
156. Четверть россиян оправдывают насилие в семье // URL: https://nafi.ru/analytics/chetvert-rossiyan-opravdyvayut-nasilie-v-seme/ (дата обращения: 19.03.2021). [↑](#footnote-ref-156)
157. См.: Докладная записка об итогах работы органов прокуратуры Республики Алтай за 2020 г. [↑](#footnote-ref-157)
158. URL: https://tass.ru/ekonomika/14069569 (дата обращения: 16.03.2022). [↑](#footnote-ref-158)
159. См.: Федеральный закон от 28.06.2022 № 203-ФЗ «О внесении изменений в статью 116.1 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 20 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-159)
160. . URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/zdr2-3.xls (дата обращения: 24.03.2022). [↑](#footnote-ref-160)
161. Так, Федеральным законом от 30.12.2020 № 512-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» введена административная ответственность за пропаганду наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, их частей, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, либо новых потенциально опасных психоактивных веществ с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». [↑](#footnote-ref-161)
162. См.: Федеральный закон от 24.02.2021 № 25-ФЗ «О внесении изменений в статью 230 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-162)
163. URL: https://мвд.рф/publicopinion (дата обращения: 07.02.2022). [↑](#footnote-ref-163)
164. URL: https://fom.ru/Bezopasnost-i-pravo/14607 (дата обращения: 07.02.2022). [↑](#footnote-ref-164)
165. См.: *Гензюк Э.Е.* Административная деликтология : дис. … д-ра юрид. наук. Москва, 2001. [↑](#footnote-ref-165)
166. См.: *Лунеев В.В.* Преступность XX века : мировые, региональные и российские тенденции. – изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2005. С. 317. [↑](#footnote-ref-166)
167. См. *Мышляев Н.П.* Теоретические и прикладные основы административной деликтологии : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М, 2004. С. 14. [↑](#footnote-ref-167)
168. См. *Мышляев Н.П.* Теоретические и прикладные основы административной деликтологии : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М, 2004. С. 33-34. [↑](#footnote-ref-168)
169. По данным формы ГИАЦ МВД России 1-АП (577) «Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-169)
170. См., напр.: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2020 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. ректора Университета прокуратуры Российской Федерации д-ра юрид. наук, проф. О.С. Капинус. – М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2021. С. 25. [↑](#footnote-ref-170)
171. См.: *Маматов М.В., Маслов И.А., Морозов Ю.В.* Административная правонарушаемость в Российской Федерации: характеристика состояния и совершенствование средств противодействия // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. № 4 (66), 2018. С. 75–82. [↑](#footnote-ref-171)
172. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5351. [↑](#footnote-ref-172)
173. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2902. [↑](#footnote-ref-173)
174. Пп. 32 п. 67 Стратегии национальной безопасности, пп. 8 п. 16 Стратегии экономической безопасности. [↑](#footnote-ref-174)
175. См. Прокурорский надзор за исполнением бюджетного законодательства: науч.-практ. пособие/ коллектив авторов; Ген. Прокуратура Рос. Федерации; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2020. – 118 с. [↑](#footnote-ref-175)
176. Пп. 32 п. 67 Стратегии национальной безопасности, пп. 7 п. 16 Стратегии экономической безопасности. [↑](#footnote-ref-176)
177. См. Прокурорский надзор за исполнением законов о контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг: монография / под ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017. – 208 с. [↑](#footnote-ref-177)
178. Генпрокуратура выявила массовые нарушения закона о госконтрактах и закупках по всей стране. Официальный сайт Российской газеты // <https://rg.ru/2022/10/17/milliardy-osedali-v-karmanah.html> (дата обращения: 18.10.2022). [↑](#footnote-ref-178)
179. Пп. 7 п. 67 Стратегии национальной безопасности, пп. 1 п. 18 Стратегии экономической безопасности. [↑](#footnote-ref-179)
180. В первую очередь это федеральные законы от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», от 29.12.2012 № 275-ФЗ «О  государственном оборонном заказе», от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». [↑](#footnote-ref-180)
181. Пп. 24, 27, 31 п. 67 Стратегии национальной безопасности, пп. 11 п. 16, пп. 1 п. 22 Стратегии экономической безопасности. [↑](#footnote-ref-181)
182. Пп. 40 п. 27 Стратегии экономической безопасности. [↑](#footnote-ref-182)
183. <https://lenta.ru/news/2022/05/05/almaz/> (дата обращения: 03.06.2022). [↑](#footnote-ref-183)
184. <https://www.rbc.ru/economics/06/04/2022/624c0b169a79474b5b43e5bc> (дата обращения: 03.06.2022). [↑](#footnote-ref-184)
185. Пп. 11 п. 67 Стратегии национальной безопасности. [↑](#footnote-ref-185)
186. Пп. 4 п. 17 Стратегии экономической безопасности. [↑](#footnote-ref-186)
187. Доклад Министра обороны Российской Федерации на расширенном заседании коллегии Министерства обороны Российской Федерации // Официальный сайт Министерства обороны Российской Федерации URL: <https://itogi2021.mil.ru/index.html> (дата обращения: 10.02.2022). [↑](#footnote-ref-187)
188. По данным статистического отчета по форме ОПК, не применяющегося с 01.01.2022. [↑](#footnote-ref-188)
189. В связи с тем, что с 01.01.2022 введен в действие новый статистический отчет по форме ОН, сравнивать его показатели с показателями статистического отчета по форме ОПК, более не применяющемся, представляется некорректным. [↑](#footnote-ref-189)
190. Выборочные данные приведены из формы ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» за 2017–2021 гг. (утв. приказами Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 № 828, от 20.06.2018 № 368). [↑](#footnote-ref-190)
191. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [↑](#footnote-ref-191)
192. Ст. 6 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-192)
193. *Афанасьева О. Р.* Преступность мигрантов как объект криминологического исследования / О. Р. Афанасьева, М. В. Гончарова // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 1(81). С. 46-50. [↑](#footnote-ref-193)
194. Подробнее о латентной преступности см.: *Кривенцов П.А.* Латентная преступность в России: криминологическое исследование: дис. … канд. юрид. наук. М., 2015; Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности: монография / под ред. С.М. Иншакова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. [↑](#footnote-ref-194)
195. Форма государственной статистической отчетности № 2-ЕГС (492) (кн. 3). [↑](#footnote-ref-195)
196. Проблемы противодействия незаконной миграции в Российской Федерации: монография / под общ. ред. Р.В. Жубрина, О.А. Евлановой; Университет прокуратуры Российской Федерации. Москва: Проспект, 2019. 392 c. С. 82 [↑](#footnote-ref-196)
197. Форма ОН «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» за 2021 г. [↑](#footnote-ref-197)
198. Форма ФБ «Надзор за исполнением законов о федеральной безопасности» за 2021 г. [↑](#footnote-ref-198)
199. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в РФ и о проделанной работе по их укреплению за 2021 год (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 26.04.2022). [↑](#footnote-ref-199)
200. Справка Генеральной прокуратуры Российской Федерации о противодействии экстремистской деятельности в 2021 г. [↑](#footnote-ref-200)
201. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.10.2017 № 1312 (ред. от 19.08.2020) «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций» // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 31.10.2017. [↑](#footnote-ref-201)
202. См.: Вступительное слово В.В. Путина на заседании Совета по межнациональным отношениям 22.10.2013 в г. Уфе. URL: http://news.kremlin.ru/transcripts/19475/print. [↑](#footnote-ref-202)
203. Справка Генеральной прокуратуры Российской Федерации о противодействии экстремистской деятельности в 2021 г. [↑](#footnote-ref-203)
204. Распоряжение Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 01.03.2021 № 126/20р «Об организации исполнения решения межведомственного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 25.12.2020 «Об эффективности деятельности правоохранительных органов по выявлению, пресечению и расследованию преступлений, связанных с незаконной миграцией». [↑](#footnote-ref-204)
205. Докладная записка об итогах работы прокуратуры Саратовской области за 2021 год. [↑](#footnote-ref-205)
206. Обзор практики прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности в Сибирском федеральном округе в 2021 году. [↑](#footnote-ref-206)
207. Докладная записка об итогах работы прокуратуры Калужской области за 2021 год [↑](#footnote-ref-207)
208. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в РФ и о проделанной работе по их укреплению за 2021 год (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 26.04.2022). [↑](#footnote-ref-208)
209. *Винокуров А.Ю.* К вопросу о теоретических основах прокурорской деятельности // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 1 (45). С. 19; *Карпов Н.Н*. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. 2014. № 8. С. 9; *Ергашев Е.Р.* К вопросу о понятии и признаках предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 20; *Рябцев В.П.* Концептуальные проблемы организации и функционирования прокуратуры. М., 1991; *Клочков В.В.* Функции прокуратуры: понятие, соотношение с деятельностью, классификация // Прокуратура. Законность. Гос. контроль: сб. науч. тр. М.: Манускрипт, 1995; *Шалумов М.С.* Система функций российской прокуратуры. Кострома, 2003; *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор: учебник. М.: Проспект, 2006 и др. [↑](#footnote-ref-209)
210. СЗ РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3851. [↑](#footnote-ref-210)
211. См. *Воеводина Т.Г.* Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 58–62; *Каширина О.Н.* Прокуратура России - субъект предупреждения преступлений // Законность. 2017. № 11. С. 31–32; *Костенко Е.Н.* Правовое регулирование прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9. С. 226–231 и др. [↑](#footnote-ref-211)
212. См. подробнее: *Воеводина Т.Г.* Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 58–62. [↑](#footnote-ref-212)
213. Указ. Соч. С. 59. [↑](#footnote-ref-213)
214. Законность. 2022. № 2. [↑](#footnote-ref-214)
215. *Прокурорский надзор* за исполнением законов о профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: пособие / [рук. авт. коллектива Д.И. Ережипалиев и др.]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2021. С. 27–29. [↑](#footnote-ref-215)
216. *Жубрин Р.В., Ережипалиев Д.И.* Обеспечение законности в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних средствами прокурорского надзора // Законность. 2021. № 6. С. 3. [↑](#footnote-ref-216)
217. *Ережипалиев Д.И.* Профилактика правонарушений несовершеннолетних: проблемы и способы их решения / Актуальные вопросы профилактики правонарушений и преступлений несовершеннолетних: сб. материалов круглого стола (Москва, 2 апреля 2021 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; [науч. ред. Д.И. Ережипалиев; сост. О.В. Морозова, М.Л. Огурцова]; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации.М., 2021. С. 56. [↑](#footnote-ref-217)
218. Единый портал прокуратуры Российской Федерации. <URL:https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_87/mass-media/news?item=60561403> (дата обращения: 06.04.2022). [↑](#footnote-ref-218)
219. *Об исполнении* комплексного плана мероприятий «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». URL: <https://www.donland.ru/result-report/606/> (дата обращения: 06.04.2022). [↑](#footnote-ref-219)
220. *Печников Н.П.* Профилактика правонарушений и предупреждение преступлений: учебное пособие. Тамбов 2006. 72 с. [↑](#footnote-ref-220)
221. *Капинус О.С.* Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав несовершеннолетних // Вестн. У-та прокуратуры РФ. 2021. № 1 (81). С. 9. [↑](#footnote-ref-221)
222. Деятельность органов прокуратуры по профилактике терроризма: науч.-практ. пособие / [П.В. Агапов и др.]; под ред. Ю.П. Хохлова; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2020. [↑](#footnote-ref-222)
223. Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утв. Указом Президента Российской Федерации от 29.05.2020 № 344. [↑](#footnote-ref-223)
224. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-224)
225. Указ Президента РФ от 09.11.2022 № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей». [↑](#footnote-ref-225)
226. *Меркурьев В.В., Глибовец И.С.* Осуществление органами прокуратуры профилактики экстремизма в деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента // Юго-Западный юридический форум: сборник научных трудов Юго-Западного юридического форума, посвященного 30-летию юридического факультета Юго-Западного государственного университета, Курск, 16 октября 2021 года. Курск: Юго-Западный государственный университет, 2021. С. 295-301. [↑](#footnote-ref-226)
227. Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 11.02.2020 № 22-14-2020/Иф1616-20 «О вопросах обеспечения мониторинга в сфере профилактики правонарушений». [↑](#footnote-ref-227)
228. «Сводный отчет по России о состоянии преступности» за 2018–2022 гг. (статистическая форма отчетности «4-ЕГС») (раздел 2). [↑](#footnote-ref-228)
229. Справка Генеральной прокуратуры о состоянии законности в сфере межнациональных отношений и противодействия экстремистской деятельности в 2021 году. [↑](#footnote-ref-229)
230. Справка Генеральной прокуратуры о состоянии законности в сфере межнациональных отношений и противодействия экстремистской деятельности в 2021 году. [↑](#footnote-ref-230)
231. См. URL: http://www.fsb.ru/fsb/npd/terror.htm (дата обращения: 18.10.2022). [↑](#footnote-ref-231)
232. См. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=75772990> (дата обращения: 09.08.2022). [↑](#footnote-ref-232)
233. См. URL: https://minjust.gov.ru/ru/documents/7822/ (дата обращения 10.10.2022). [↑](#footnote-ref-233)
234. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-234)
235. Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2020 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. ректора Университета прокуратуры Российской Федерации д-ра юрид. наук, проф. О.С. Капинус. М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2021. [↑](#footnote-ref-235)
236. Федеральный закон от 01.07.2021 № 280-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «Об увековечении Победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941 – 1945 годов» и статью 1 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности». [↑](#footnote-ref-236)
237. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.10.2012 № 1101 «О единой автоматизированной информационной системе «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено». [↑](#footnote-ref-237)
238. Решениями Генерального прокурора РФ и его заместителями признаны нежелательными на территории Российской Федерации 66 иностранных или международных организаций. См. Перечень иностранных и международных неправительственных организаций, деятельность которых признана нежелательной на территории Российской Федерации. URL:<https://minjust.gov.ru/ru/documents/7756/> (дата обращения: 10.11.2022). [↑](#footnote-ref-238)
239. «Не на бумаге, а на деле» Генпрокурор Игорь Краснов рассказал “Ъ” о борьбе с коррупционерами, украинскими националистами и собственными подчиненными. URL:<https://www.kommersant.ru/doc/5501990> (дата обращения: 09.08.2022). [↑](#footnote-ref-239)
240. В контексте современного понимания информационной безопасности и настоящего исследования под социальной инженерией понимается психологическое манипулирование людьми с целью совершения определенных действий. [↑](#footnote-ref-240)
241. По материалам деятельности прокуратуры Республики Саха – Якутия. [↑](#footnote-ref-241)
242. По материалам прокуратуры Республики Мордовия за 2020 г. [↑](#footnote-ref-242)
243. По материалам прокуратуры Липецкой области за 2020 г. [↑](#footnote-ref-243)
244. По материалам прокуратуры Брянской области за 2020 г. [↑](#footnote-ref-244)
245. По материалам прокуратуры Тульской области за 2020 г. [↑](#footnote-ref-245)
246. По материалам деятельности прокуратуры Ненецкого автономного округа. [↑](#footnote-ref-246)
247. Анкетирование проводилось в 2017–2020 г. среди прокурорских работников на курсах по повышению квалификации Иркутского, Санкт-Петербуржского филиалов Университета прокуратуры Российской Федерации, в Институте повышения квалификации Университета, а также работников прокуратур Республик Саха (Якутия), Северная Осетия–Алания, Удмуртской Республики, Владимирской, Волгоградской, Кировской, Самарской, Тюменской областей. Всего в анкетировании приняли участие 347 респондентов. [↑](#footnote-ref-247)
248. См. п. 8, 11, 17, 34 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 19.01.2022 №  11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания», [↑](#footnote-ref-248)
249. См. п. 1.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2021 № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия». [↑](#footnote-ref-249)
250. См.: Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-250)
251. См., например, *Ергашев Е.* Проблемы правового статуса прокурора в досудебном производстве по уголовному делу // Уголовное право. 2008. № 4. С. 91; *Соколов А.* Проблемы и практика применения прокурором требования об устранении нарушений федерального законодательства в уголовном процессе // Уголовное право. 2009. № 2. С. 124; *Буланова Н.В.* Обеспечение прав человека в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 33–40. [↑](#footnote-ref-251)
252. По результатам анализа деятельности прокуратур г. Москвы, Московской области и Санкт-Петербурга за 2017-2021 годы. [↑](#footnote-ref-252)
253. Указание Генпрокуратуры РФ от 06.07.1999 № 39/7 (с изм. от 16.10.2000) «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона». СПС «КонсультантПлюс», дата обращения 05.07.2021. [↑](#footnote-ref-253)
254. См., например, *Божьев В.П.* Сущность изменений в УПК РФ от 2 декабря 2008 г. // Законность, 2009, № 5. С. 3–6. *Быков В.М.* Права прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2013. № 4. С. 49–53. *Петров А.В.* Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2011. № 11. С. 32–37. [↑](#footnote-ref-254)
255. См. *Божьев В.П.* О властных субъектах уголовного процесса в досудебном производстве // Российский следователь. 2009. № 15. С. 29–31. [↑](#footnote-ref-255)
256. См. *Колоколов Н.А.* Последние новеллы УПК РФ: баланс обвинительной власти стабилизируется // Уголовное судопроизводство, 2009, № 2. С. 25–32; *Горюнов В.* Надзор за следствием в органах прокуратуры // Законность, 2009, № 2. С. 33–37. [↑](#footnote-ref-256)
257. См. *Ястребов В.Б.* Процессуальный статус прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства (нормативное правовое регулирование и перспективы развития) // Российский следователь. 2012. № 6. С. 11–13. [↑](#footnote-ref-257)
258. См.: *Ережипалиев Д.И.* Полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Уголовное право. 2011. № 4. С. 83–87. [↑](#footnote-ref-258)
259. См. *Данилова Н.А., Николаева Т.Г.* Анализ прокурором материалов уголовного дела: уголовно-процессуальный и криминалистический аспекты. Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, № 2 (40) 2014. С. 67. [↑](#footnote-ref-259)
260. По материалам деятельности прокуратуры Республики Кабардино-Балкария в 2020 г. [↑](#footnote-ref-260)
261. По материалам прокуратуры Забайкальского края за 2020 г. [↑](#footnote-ref-261)
262. По материалам деятельности прокуратуры Самарской области в 2020 г. [↑](#footnote-ref-262)
263. По материалам прокуратуры Новосибирской области за 2020 г. [↑](#footnote-ref-263)
264. По материалам деятельности прокуратуры Костромской области в 2020 г. [↑](#footnote-ref-264)
265. *Н.С. Хрущев.* О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959-1965 гг. Доклад на внеочередном XXI съезде КПСС. М., 1959, стр. 122. [↑](#footnote-ref-265)
266. Пункт 80 Обеспечение действенности руководящих принципов Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности / XII Конгрессе ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию 12-19.04.2010. [↑](#footnote-ref-266)
267. См.: *Нургалиев Р.Г.* В основе профилактики – «человеческое измерение». Тезисы выступления на очередном выездном заседании Государственного совета Российской Федерации в Ростове-на-Дону // Щит и меч. 5 июля 2007 г. № 25 (1089). [↑](#footnote-ref-267)
268. См., например, определения от 29.05.2014 № 1175-О, от 17.02.2015 № 255-О, от 29.03.2016 № 483-О и от 26.04.2016 № 709-О и др. [↑](#footnote-ref-268)
269. См. п. 4 ст. 12 Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «О полиции». [↑](#footnote-ref-269)
270. См. п. 4 Указа Президента Российской Федерации от 14.01.2011 № 38 (ред. от 28.01.2022) «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» (вместе с «Положением о Следственном комитете Российской Федерации»). [↑](#footnote-ref-270)
271. См. п. 3 приказа Следственного комитета России от 30.03.2011 № 44 «Об образовании Научно-консультативного совета Следственного комитета Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-271)
272. См., например, п. 1.10, 3.22 приказов Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» и «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации национальных проектов»; п. 3.5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 30.06.2021 № 376 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства». [↑](#footnote-ref-272)
273. См. п. 2.3.3 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 13.12.2021 № 744 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о несовершеннолетних, соблюдением их прав и законных интересов». [↑](#footnote-ref-273)
274. Например, Легостаев С.В. Предупреждение преступлений на стадии предварительного расследования // Российский следователь. 2015. № 21. С. 34–36. [↑](#footnote-ref-274)
275. Данилова С.И. Профилактика преступлений, осуществляемая в ходе дознания по уголовным делам: проблемы и пути их решения // Российский следователь. 2015. № 5. С. 31–35. [↑](#footnote-ref-275)
276. Данилова С.И. Профилактика преступлений, осуществляемая в ходе дознания по уголовным делам: проблемы и пути их решения // Российский следователь. 2015. № 5. С. 31–35. [↑](#footnote-ref-276)
277. Например, п. 20 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10.02.2009 № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»; п. 26 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2011 № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности»; п. 27 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.11.2012 № 26 «О применении норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде апелляционной инстанции» и др. [↑](#footnote-ref-277)
278. См. п. 47 Указа Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-278)
279. Петросян О.Ш. Условия и факторы преступности в сфере обеспечения финансовой безопасности государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 11. С. 38–40. [↑](#footnote-ref-279)
280. См.: *Звирбуль В.К.* Надзор за законностью деятельности следователей и органов дознания по предупреждению преступлений // Соц. законность. 1964. № 7. С. 27. [↑](#footnote-ref-280)
281. См.: *Карачалов М.К.* Вопросы совершенствования полномочий следователя органов внутренних дел по осуществлению профилактической деятельности // Следователь. 2004. № 12 (80). С. 43 – 47. [↑](#footnote-ref-281)
282. См.: *Кукушкин Ю.А.* Общие вопросы организации следственной работы. Волгоград, 1978. С. 37. Федоров М.И. Вынесение представления следователем – как одна из мер, направленная на предупреждение преступлений // Российский следователь. 2012. № 16. С. 20–23. [↑](#footnote-ref-282)
283. *Махтюк С.О.* Формула оценки доказательств в уголовном процессе: необходимость или излишество? // Мировой судья. 2020. № 9. С. 16–21. [↑](#footnote-ref-283)
284. *Козубенко Ю.В.* Исследование механизма уголовно-правового регулирования на межотраслевом уровне // Lex russica. 2013. № 6. С. 655 – 661. [↑](#footnote-ref-284)
285. Уголовный процесс: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.П. Божьева. 3-е изд., испр. и доп. М., 2003. С. 159. [↑](#footnote-ref-285)
286. *Ишигеев В.С.* Отдельные вопросы современной методики расследования отдельных преступлений // Российский следователь. 2021. № 11. С. 18–21. [↑](#footnote-ref-286)
287. *Давлетов А.А., Азаренок Н.В., Асанов Р.Ш.* Проблема функций следователя в уголовном процессе // Российский юридический журнал. 2019. № 4. С. 56–68. Мезинов Д.А. К вопросу о делении доказательств на прямые и косвенные // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2. С. 146–152. [↑](#footnote-ref-287)
288. *Гаджиев В.Э.-оглы.* Особенности профилактической работы по уголовным делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков // Российский следователь. 2018. № 2. С. 53–56. [↑](#footnote-ref-288)
289. *Легостаев С.В.* Предупреждение преступлений на стадии предварительного расследования // Российский следователь. 2015. № 21. С. 34–36. [↑](#footnote-ref-289)
290. *Легостаев С.В.* Предупреждение преступлений на стадии предварительного расследования // Российский следователь. 2015. № 21. С. 34–36. [↑](#footnote-ref-290)
291. *Курченко В.Н.* Частное определение суда апелляционной инстанции в уголовном процессе // Российский судья. 2014. № 7. С. 24 – 27. [↑](#footnote-ref-291)
292. *Гаджиев В.Э.* Особенности профилактической работы по уголовным делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков // Российский следователь. 2018. № 2. С. 53–56. [↑](#footnote-ref-292)
293. *Маврин А.С.* Юридически значимые последствия представления дознавателя, следователя, руководителя следственного органа о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления // Законность. 2018. № 10. С. 51–53. [↑](#footnote-ref-293)
294. *Гришина Е.П.* Контрабанда наличных денежных средств и (или) денежных инструментов: проблемы квалификации и доказывания // Безопасность бизнеса. 2019. № 2. С. 39–44. [↑](#footnote-ref-294)
295. *Тарбеева А.А.* Процессуальные особенности предварительного расследования преступлений, подследственных органам дознания Федеральной службы судебных приставов // Практика исполнительного производства. 2015. № 6. С. 21–34. [↑](#footnote-ref-295)
296. *Сидоров Б., Бабичев А.* Хулиганские побуждения как признак квалифицированного убийства // Уголовное право. 2014. № 4. С. 54–61. [↑](#footnote-ref-296)
297. *Маврин А.С.* Юридически значимые последствия представления дознавателя, следователя, руководителя следственного органа о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления // Законность. 2018. № 10. С. 51–53. [↑](#footnote-ref-297)
298. Например, по материалам деятельности прокуратуры Ханты-Мансийского автономного округа за 2020 г. [↑](#footnote-ref-298)
299. По материалам деятельности прокуратуры Калужской, Оренбургской областей в 2021 г. [↑](#footnote-ref-299)
300. Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 08.12.2014 № 36-11-2014 «О практике прокурорского надзора за соблюдением органами предварительного расследования требований закона об установлении обстоятельств, способствующих совершению несовершеннолетними преступлений». [↑](#footnote-ref-300)
301. *Марковский М.С.* К вопросу об актуальности исследования состава контрабанды наличных денежных средств и (или) денежных инструментов // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2015. № 5-2. С. 32. [↑](#footnote-ref-301)
302. *Гришина Е.П.* Контрабанда наличных денежных средств и (или) денежных инструментов: проблемы квалификации и доказывания // Безопасность бизнеса. 2019. № 2. С. 39–44. [↑](#footnote-ref-302)
303. См.: *Герцензон А.А.* Вопросы предупреждения преступлений в новом законодательстве союзных республик // Советское государство и право. 1961. № 7. С. 68. [↑](#footnote-ref-303)
304. *Федоров М.И.* Вынесение представления следователем – как одна из мер, направленная на предупреждение преступлений // Российский следователь. 2012. № 16. С. 20–23. [↑](#footnote-ref-304)
305. *Федоров М.И.* Вынесение представления следователем – как одна из мер, направленная на предупреждение преступлений // Российский следователь. 2012. № 16. С. 20–23. [↑](#footnote-ref-305)
306. *Данилова С.И.* Профилактика преступлений, осуществляемая в ходе дознания по уголовным делам: проблемы и пути их решения // Российский следователь. 2015. № 5. С. 31 – 35. [↑](#footnote-ref-306)
307. *Дерюга А.Н.* Порядок применения ст. 17.7 КоАП России в отношении лиц, не реагирующих на представление дознавателя // Административное право и процесс. 2012. № 3. С. 54–58. [↑](#footnote-ref-307)
308. См. Приказ МВД России от 17.01.2006 № 19 (ред. от 28.12.2021) «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» (вместе с «Инструкцией о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»). [↑](#footnote-ref-308)
309. *Пшатов А.В.* К вопросу о профилактике преступлений следователем // Российский следователь. 2009. № 14. С. 2–4. [↑](#footnote-ref-309)
310. *Костовская Н.В.* Право суда на частное определение (постановление) // Российский судья. 2014. № 8. С. 17–22. [↑](#footnote-ref-310)
311. *Конев Р.Ю.* Проблема определения понятия «потерпевший» в отечественной и зарубежной криминологии. Виктимологические проблемы борьбы с преступностью. С. 24. [↑](#footnote-ref-311)
312. По материалам деятельности прокуратуры Республики Башкортостан за 2021 г. [↑](#footnote-ref-312)
313. *Легостаев С.В.* Предупреждение преступлений на стадии предварительного расследования // Российский следователь. 2015. № 21. С. 34–36. [↑](#footnote-ref-313)
314. По материалам деятельности прокуратуры Республик Башкортостан и Марий-Эл в 2021 г. [↑](#footnote-ref-314)
315. По материалам деятельности прокуратуры Республики Хакасия за 2021 г. [↑](#footnote-ref-315)
316. *Борисевич Г.Я. О* реализации идей ювенальной юстиции в уголовном судопроизводстве России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 1. С. 93–104. Данилова С.И. Профилактика преступлений, осуществляемая в ходе дознания по уголовным делам: проблемы и пути их решения // Российский следователь. 2015. № 5. С. 31–35. [↑](#footnote-ref-316)
317. По материалам деятельности прокуратуры Ульяновской области за 2021 г. [↑](#footnote-ref-317)
318. По материалам деятельности прокуратуры Забайкальского края в 2021 г. [↑](#footnote-ref-318)
319. Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 08.12.2014 № 36-11-2014 «О практике прокурорского надзора за соблюдением органами предварительного расследования требований закона об установлении обстоятельств, способствующих совершению несовершеннолетними преступлений». [↑](#footnote-ref-319)
320. По материалам деятельности прокуратуры Тверской, Томской областей, Республик Алтай, Бурятия за 2021 г. [↑](#footnote-ref-320)
321. По материалам деятельности прокуратуры Алтайского края за 2021 г. [↑](#footnote-ref-321)
322. По материалам деятельности прокуратуры Челябинской области за 2021 г. [↑](#footnote-ref-322)
323. По материалам деятельности прокуратуры Кемеровской области за 2021 г. [↑](#footnote-ref-323)
324. См.: Постановление Президиума Верховного Совета СССР «О деятельности прокуратуры СССР» // Социалистическая законность. 1983. № 3. С. 2–4; [Постановление](consultantplus://offline/ref=79CEC1056CC38B3D7C0A4FEB9ED0DEFEDE2332C7E6665DE15855E8D77D89F89C175EAEA8CC14E9398816x6O0H) Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1985. № 27. Ст. 479; [Постановление](consultantplus://offline/ref=79CEC1056CC38B3D7C0A4FEB9ED0DEFED82D31C5BB6C55B85457EFD8228CED8D4F52ABB2D314F6258A1768x7OBH) Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. «По отчету Генерального прокурора СССР о деятельности Прокуратуры СССР по надзору за исполнением требований советских законов об укреплении правопорядка, охране прав и законных интересов граждан» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1985. № 27. Ст. 480. [↑](#footnote-ref-324)
325. См. ст. 3 Закона СССР 1979 г. О прокуратуре. [↑](#footnote-ref-325)
326. *Рябцев В.П.* Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3. С. 3–5. [↑](#footnote-ref-326)
327. *Раскина Т.В.* Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере профилактики правонарушений: цели, задачи, нормативно-правовое обеспечение // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 6. C. 11. С. 15. [↑](#footnote-ref-327)
328. *Рябцев В.П.* Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3. С. 3–5. [↑](#footnote-ref-328)
329. Деятельность правоохранительных органов Российской Федерации по противодействию коррупции / Под общ. ред.: Кудашкин А.В. М.: Юрлитинформ, 2011. 304 c. [↑](#footnote-ref-329)
330. *Щерба С.П., Решетникова Т.А.* Конституционные новеллы о системе и иерархии функции прокуратуры // Законность. 2021. № 4. [↑](#footnote-ref-330)
331. Противодействие коррупции в военной организации государства / Бахарев А.В. и др. ; под общ. ред. А.В. Кудашкина. ; Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. М.: За права военнослужащих. 2012. [↑](#footnote-ref-331)
332. *Винокуров А.Ю.* К вопросу о правовой регламентации прокурорской проверки // Административное и муниципальное право. 2017. № 8. [↑](#footnote-ref-332)
333. Настольная книга прокурора в 2 ч. Часть 1 : практ. пособие / С. Г. Кехлеров, О. С. Капинус, А. Ю. Винокуров ; под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус. М.: Юрайт. 2018. [↑](#footnote-ref-333)
334. Подпункт 2 статьи 1 Закона № 273-ФЗ. [↑](#footnote-ref-334)
335. *Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н.* Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. [↑](#footnote-ref-335)
336. *Цирин А.М., Севальнев В.В., Черепанова Е.В., Матулис С.Н., Матвеев В.В.* Право против коррупции: миссия и новые тренды // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 3. [↑](#footnote-ref-336)
337. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 08.07.2016 № 404 «Об утверждении Инструкции о порядке приема на службу (назначения на должность), увольнения (освобождения от должности) и привлечения к дисциплинарной ответственности прокурорских работников подразделений органов прокуратуры Российской Федерации по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции». [↑](#footnote-ref-337)
338. *Орлова О.Е.* Основные риски бюджетных учреждений // Руководитель бюджетной организации. 2019. № 4. [↑](#footnote-ref-338)
339. *Бухарина Н.П.* Коррупция в образовательных организациях: понятие и признаки // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 12. [↑](#footnote-ref-339)
340. Борьба с коррупционными правонарушениями в сфере использования государственного имущества и государственных закупок средствами прокурорского надзора. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. [↑](#footnote-ref-340)
341. Далее по тексту понятия «правонарушения в сфере охраны окружающей среды» и «экологические правонарушения» употребляются как синонимы. [↑](#footnote-ref-341)
342. Утв. Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400. [↑](#footnote-ref-342)
343. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176). [↑](#footnote-ref-343)
344. Утв. Президентом Российской Федерации 30.04.2012. [↑](#footnote-ref-344)
345. См., напр.: Юридическая ответственность за экологические правонарушения / отв. ред. О.Л. Дубовик. М.: ИГИП РАН, 2012; *Васильева Н.Ю.* Профилактика и предупреждение экологических правонарушений // Аграрное и земельное право. 2021. № 6 (198). С. 81–86; *Лазарев С.Е.* Экологические правонарушения и экологическая ответственность: новое в российском законодательстве // Гражданин и право. 2021. № 5. С. 56–63; *Литвинчук Д.Ю.* Разграничение административных экологических правонарушений и экологических преступлений: законодательный и доктринальный аспекты // Вестник Гродненского государственного университета имени Янки Купалы. Серия 4. Правоведение. 2019. Т. 9. № 3. С. 49–57. [↑](#footnote-ref-345)
346. См., напр.: *Анисимов А.П., Алексеева А.П., Мелихов А.И.* Актуальные проблемы противодействия экологической преступности в России // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2013. № 3. С. 80–89; *Иванов А.А.* Противодействие экологической преступности в России: проблемы и перспективы с точки зрения формирования эколого-правовой культуры населения // Всероссийский криминологический журнал. 2019. Т. 13, № 1. С. 114–124; *Лавыгина И.В.* Экологические преступления: уголовно-правовые и криминологические аспекты. – Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2005; *Редникова Т.В.* Организованная экологическая преступность в России и за рубежом: криминологическая характеристика и меры противодействия // Lex Russica. 2018. № 9 (142). C. 98–119.  [↑](#footnote-ref-346)
347. См., напр.: *Дицевич Я.Б.* Криминологическая характеристика и предупреждение экологической преступности: по материалам Восточно-Сибирского региона: дисс. канд. юрид. наук; спец. 12.00.08. Иркутск, 2009; *Свердюков Н.В.* Криминологические проблемы экологических преступлений в нефтегазовой отрасли: дисс. канд. юрид. наук; спец. 12.00.08. М., 2001; *Страунинг Ю.А.* Криминологическая характеристика и предупреждение экологических преступлений в условиях мегаполиса: на материалах г. Москвы и Московской области: дисс. канд. юрид. наук; спец. 12.00.08. М., 2005. [↑](#footnote-ref-347)
348. Минсельхоз России и подведомственные ему Россельхознадзор и Росрыболовство; Минэкономразвития России и подведомственный ему Росреестр; Роспотребнадзор, Ростехнадзор; Минобороны России; МЧС России; территориальные органы указанных ведомств (при наличии). [↑](#footnote-ref-348)
349. Создана приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.03.2017 № 11-ш. [↑](#footnote-ref-349)
350. Создана приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 26.10.2017 № 51-ш. [↑](#footnote-ref-350)
351. Создана приказом Генерального прокурора СССР от 27.04.1990 № 443ш. [↑](#footnote-ref-351)
352. См., напр.: *Винокуров А.Ю.* Природоохранная деятельность российской прокуратуры и основные пути ее совершенствования: монография. – М.: Изд-во МНЭПУ, 2001. – 201 с. С. 95. [↑](#footnote-ref-352)
353. См.: Единый портал прокуратуры Российской Федерации. URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc\_38/mass-media/news/archive?item=34341103 (дата обращения: 11.01.2022). [↑](#footnote-ref-353)
354. Докладная записка прокурора Кемеровской области о работе за 2021 г. [↑](#footnote-ref-354)
355. Докладная записка прокурора Тамбовской области о работе за 2021 г. [↑](#footnote-ref-355)
356. Докладная записка прокурора Красноярского края о работе за 2021 г. [↑](#footnote-ref-356)
357. Докладная записка прокурора Красноярского края о работе за 2021 г. [↑](#footnote-ref-357)
358. Докладная записка Волжского межрегионального природоохранного прокурора о работе за 2021 г. [↑](#footnote-ref-358)
359. Докладная записка прокурора Томской области о работе за 2021 г. [↑](#footnote-ref-359)
360. Докладная записка прокурора Рязанской области о работе за 2021 г. [↑](#footnote-ref-360)
361. «На заседании коллегии прокуратуры города Москвы подведены итоги работы за первое полугодие 2022 года». / Единый портал прокуратуры Российской Федерации. URL: https://  
     epp.genproc.gov.ru/web/proc\_77/search?article=75688142 (дата обращения: 05.09.2022). [↑](#footnote-ref-361)
362. Докладная записка прокурора Кабардино-Балкарской Республики о работе за 2021 г. [↑](#footnote-ref-362)
363. См., напр.: *Суменков С.Ю., Соловьева А.В.* Правопорядок: понятие, признаки, сущность // Евразийский юридический журнал. 2021. № 3 (154). С. 69–71. [↑](#footnote-ref-363)
364. Подробнее см.: *Добрецов Д.Г., Какителашвили М.М.* Экологические некоммерческие организации в России: pro et contra // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 1. С. 78–83. [↑](#footnote-ref-364)
365. Докладная записка прокурора Магаданской области о работе за 2021 г. [↑](#footnote-ref-365)
366. Докладная записка Байкальского межрегионального природоохранного прокурора о работе за 2021 г. [↑](#footnote-ref-366)
367. Приказ Волжского межрегионального природоохранного прокурора от 29.06.2015 № 48 «О создании Консультативно-методического совета при Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуре». Единый портал прокуратуры Российской Федерации. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/vmtp/documents/normative-act?item=2267494 (дата обращения: 14.04.2022). [↑](#footnote-ref-367)
368. Коллек. авторов. Правовые основы и опыт сотрудничества России с иностранными государствами в сфере розыска, наложения ареста, конфискации, возврата имущества и денежных средств, полученных незаконным путем, а также доходов от такого имущества, Проспект, М., 2021, 486 с.; Прокурорский надзор за исполнением законов о таможенном регулировании в условиях функционирования Евразийского экономического союза, Проспект, М., 2020, 240 с.; Диканова Т.А. Роль органов прокуратуры в предупреждении внешнеторговой преступности. – Роль прокуратуры в построении правового государства: история и современность (к 300-летию Российской прокуратуры. Сборник статей по материалам научно-практического круглого стола, 18.02.2022 г. Владивосток. 2022. С. 38–42. [↑](#footnote-ref-368)
369. *Малиновская В.М.* Борьба с контрабандой и иными таможенными правонарушениями: комментарий к Конвенции Найроби // Реформы и право. 2010. № 4. С. 43-48; *Туленев А.И.* Актуальные проблемы терминологии и понятия таможенных преступлений // Вестник Костромского государственного университета имени Н.А. Некрасова. 2012, № 5. С. 211–215; *Согомонов Д.К.* Международно-правовые основания криминализации контрабанды в национальном уголовном законодательстве // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2012. № 3. С. 168–173. [↑](#footnote-ref-369)
370. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 27.11.2021 № 3363-р. [↑](#footnote-ref-370)
371. Приказ Ространснадзора от 16.12.2020 № ВБ-872фс. [↑](#footnote-ref-371)
372. Приказ Ространснадзора от 09.12.2021 № ВБ-1031фс. [↑](#footnote-ref-372)
373. Постановление Правительства РФ от 29.06.2021 № 1047 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта», Приказ Минтранса России от 27.11.2020 № 520. [↑](#footnote-ref-373)
374. Распоряжение Правительства РФ от 14.12.2005 № 2225-р. [↑](#footnote-ref-374)
375. Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2575-р. [↑](#footnote-ref-375)
376. Приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации», от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности»; от 12.01.2009 № 1 «Об управлении по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере». Прокурорская деятельность в рассматриваемой сфере деятельности, как таковая, неизменно связана с криминологической профилактикой и осуществляется в соответствии с приказами Генерального прокурора Российской Федерации: от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности»; от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Приказ № 119) и др. [↑](#footnote-ref-376)
377. Федеральные законы от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее Закон № 248-ФЗ) и от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-377)
378. Положение о службе утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации.от 30.06.2021 № 1064 (постановление Правительства РФ № 1064). [↑](#footnote-ref-378)
379. Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 396 Кроме того, согласно «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта». [↑](#footnote-ref-379)
380. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/26\_23-02-2022.html (дата обращения: 07.04.2022). [↑](#footnote-ref-380)
381. В соответствии с п. 2 ст. 157 УПК РФ таможенные органы осуществляют неотложные следственные действия, в числе которых: ст. 1731, ст. 1732, ст. 174, ст. 1741, ст. 189, ст. 190, ст. 193, ст. 1931, ч. 3, 4 ст. 194, ч. 2 ст. 2001, ч. 2, 3 ст. 2002, ст. 2261, ст. 2291 УК РФ.

     Согласно ч. 3 ст. 151 УПК РФ дознавателями таможенных органов Российской Федерации производится дознание по ч. 1 ст. 194, ч. 2 ст. 2001 УК РФ, а также по преступлениям по ч. 1 ст. 2002 УК РФ, выявленных таможенными органами России. [↑](#footnote-ref-381)
382. URL:https://customs.gov.ru/activity/pravooxranitel-naya-deyatel-nost-/informacziya-upravleniya-tamozhennyx-rassledovanij-i-d (дата обращения: 08.04.2022). [↑](#footnote-ref-382)
383. Официальный сайт ФТС России. URL: https://customs.gov.ru/activity/pravooxranitel-naya-deyatel-nost- (дата обращения: 08.04.2022). [↑](#footnote-ref-383)
384. Постановление Правительства РФ от 23.04.2021 № 636. [↑](#footnote-ref-384)
385. В ред. [Постановления](consultantplus://offline/ref=66E0B0FC15482926DE53D4D377E390EA20AD8287A834B64184D5285A598D17246C14A3E76B076C99284C5BE8250C340072BCCF5B2F0E2B95S4Y6K) Правительства РФ от 19.06.2021 № 938. [↑](#footnote-ref-385)
386. Письмо ФТС РФ от 28.04.2007 № 18-12/16242 «О направлении обзора». [↑](#footnote-ref-386)
387. «Паспорт реализации проекта «Совершенствование функции государственного надзора ФТС России в рамках реализации приоритетной программы Реформа контрольной и надзорной деятельности» (утв. протоколом заседания проектного комитета от 27.03.2018 № 2). [↑](#footnote-ref-387)
388. Приказ ФТС России от 05.10.2018 № 1590 «Об утверждении Положения о Главном управлении таможенного контроля после выпуска товаров». [↑](#footnote-ref-388)
389. О Стратегии развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года. [↑](#footnote-ref-389)
390. Приказ ФТС России от 15.01.2021 № 11 «Об утверждении ведомственной программы цифровой трансформации Федеральной таможенной службы на 2021 – 2023 годы». [↑](#footnote-ref-390)
391. Приказ ФТС России от 11.09.2017 № 1447 «Об утверждении Порядка ведения таможенной статистики внешней торговли Российской Федерации по субъектам Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-391)
392. См, например, «Соглашение об информационном взаимодействии между Федеральной таможенной службой и Федеральной службой по интеллектуальной собственности» (утв. ФТС России N 01-69/0012, Роспатентом 06.06.2019). [↑](#footnote-ref-392)
393. Приказы Генерального прокурора Российской Федерации от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» (далее – Приказ № 211); от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур»; от 26.10.2009 № 344 «Об осуществлении органами прокуратуры полномочий по санкционированию решений таможенных органов об аресте имущества должника в качестве способа обеспечения взыскания таможенных пошлин, налогов». [↑](#footnote-ref-393)
394. URL: https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/dvtp/mass-media/news?item=22028846 (дата обращения: 15.04.2022). [↑](#footnote-ref-394)
395. URL: https://zmsut.sledcom.ru/news/item/1522362/ (дата обращения: 15.094.2022). [↑](#footnote-ref-395)
396. URL: https://procrf.ru/news/522814-zapadno-sibirskaya-transportnaya-prokuratura-prinyala.html (дата обращения: 13.04.2022). [↑](#footnote-ref-396)
397. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/mmtp/mass-media/news?item=58724174 (дата обращения: 15.04.2022). [↑](#footnote-ref-397)
398. URL: https://ttp.tatarstan.ru/index.htm/news/1694345.htm (дата обращения: 15.04.2022). [↑](#footnote-ref-398)
399. URL: https://news.myseldon.com/ru/news/index/248245625 (дата обращения: 14.04.2022). [↑](#footnote-ref-399)
400. Информация Управления по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 01.02.2022. [↑](#footnote-ref-400)
401. Информация Управления по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 01.02.2022. [↑](#footnote-ref-401)
402. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/mmtp/mass-media/events-and-meetings?item=42126654 (дата обращения: 14.04.2022). [↑](#footnote-ref-402)
403. Информация Управления по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 01.02.2022. [↑](#footnote-ref-403)
404. Перечень иностранных государств и территорий, совершающих в отношении Российской Федерации, российских юридических и физических лиц недружественные действия, утвержден распоряжением Правительства РФ от 05.03.2022 № 430-р. [↑](#footnote-ref-404)
405. Так, по данным группы «Аэрофлот» на 30.09.2021 г. в их парке 352 ВС, из них лишь 67 российские Суперджеты. Российскими эти ВС, как и МС-21-300, можно назвать весьма условно: их отдельные комплектующие и целые системы – иностранного производства. У «Уральских авиалиний» – 54 ВС, отечественной техники нет. Аналогичная ситуация в других авиакомпаниях. ВС иностранного производства, находящиеся в эксплуатации у российских авиаперевозчиков, были зарегистрированы, главным образом, на Бермудских островах и в Ирландии. [↑](#footnote-ref-405)
406. Соответствующие изменения внесены в законодательство, регламентирующее соответствующий контроль, например, в ст. 7 Федерального [закон](consultantplus://offline/ref=9951B2D060B1A5045884ED050492FD690B837042146607A936359A5507562DD78D41CF4DEDE19D14BE4499D6tDr4I)а от 15.07.2000 № 99-ФЗ «О карантине растений» и т.д. [↑](#footnote-ref-406)
407. Информация о результатах работы транспортных прокуратур по профилактике правонарушений Управления по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере ГП РФ. [↑](#footnote-ref-407)
408. Здесь и далее в скобках приведены статистические данные за 2020 год. [↑](#footnote-ref-408)
409. Доклад «Об итогах работы Дальневосточной транспортной прокуратуры в 2021 году» от 28.01.2022 № 20-6-2022. [↑](#footnote-ref-409)
410. Доклад «Об итогах работы Западно-Сибирской транспортной прокуратуры на 2021 год» от 28.01.2022 № 20-20/454-2022. [↑](#footnote-ref-410)
411. Доклад «Об итогах работы Приволжской транспортной прокуратуры за 2021 год» от .01.2022 № 20-06-2022. [↑](#footnote-ref-411)
412. Докладная записка «Об итогах работы Северо-Западной прокуратуры за 2021 год» от 01.2022. [↑](#footnote-ref-412)
413. Докладная записка «Об итогах работы Южной транспортной прокуратуры за 2021 год» от .01.2022 № 20-25-2022/. [↑](#footnote-ref-413)
414. *Зосименко А.В.* Психические расстройства у осужденных, связанные с субкультурными особенностями мест лишения свободы (сексуальное насилие и его угроза): Дис. ... канд. мед. наук. М., 2004. С. 3. [↑](#footnote-ref-414)
415. *Меркурьев В.В., Тисен О.Н.* Проблемы противодействия экстремистско-террористической идеологии в местах лишения свободы в свете борьбы с международным терроризмом // IV Международный пенитенциарный форум «Преступление, наказание, исправление». Сборник тезисов выступлений и докладов участников (к 140-летию уголовно-исполнительной системы России и 85-летию Академии ФСИН России). В 10-ти томах. Академия ФСИН России. 2019. С. 213-221. [↑](#footnote-ref-415)
416. *Михайленко И., Силаев С.* О продолжаемых преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы // Уголовное право. 2014. № 5. С. 72 - 75. [↑](#footnote-ref-416)
417. Характеристика лиц, содержащихся в исправительных колониях для взрослых, по состоянию на 2021 год (<https://fsin.gov.ru/statistics/> (дата обращения 05.05.2022)). [↑](#footnote-ref-417)
418. Характеристика лиц, содержащихся в воспитательных колониях для несовершеннолетних, по состоянию на 2021 год (<https://fsin.gov.ru/statistics/> (дата обращения 05.05.2022)). [↑](#footnote-ref-418)
419. Характеристика лиц, содержащихся в СИЗО и тюрьмах, по состоянию на 2021 год (<https://fsin.gov.ru/statistics/> (дата обращения 05.05.2022)). [↑](#footnote-ref-419)
420. Отчет о числе привлеченных к уголовной ответственности и видах уголовного наказания за 2021 год (<http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=6121> (дата обращения 05.05.2022). [↑](#footnote-ref-420)
421. *Хохрин С.А.* Предупреждение пенитенциарной преступности: проблемы и пути решения // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 122–128. [↑](#footnote-ref-421)
422. *Нуждин А.А.* Современное состояние преступности лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы // Вестник современной науки и практики, № 1 (1) 2019. С. 31–34. [↑](#footnote-ref-422)
423. Большая ежегодная пресс-конференция Путина В.В. для российских и иностранных журналистов. Режим доступа URL:<http://ria.ru/society/.htm.l> (дата обращения 14.03. 2022). [↑](#footnote-ref-423)
424. См.: Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденные Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 г. Пр-1168 // Росс. газ., 14 мая 2011 г. [↑](#footnote-ref-424)
425. В ходе исследования, проведенного в 2021 г., были опрошены 517 прокурорских работников из 20 прокуратур субъектов Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-425)
426. Необходимо отметить, что полученные в ходе названного исследования данные можно считать значимым *экспертным мнением*, поскольку именно работники прокуратуры хорошо информированы о социально-правовой обстановке в регионах и объективно оценивают состояние законности, ее основные проблемы и негативные факторы. [↑](#footnote-ref-426)
427. См.: п. 2 и 3 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-427)
428. См. приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 08.09.2022 № 504 «О внесении изменений в приложение к Положению о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур, утвержденному приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 26.05.2020 № 278». [↑](#footnote-ref-428)
429. *Жидких А.А.* Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению / А.А. Жидких и др. М.: Акад. Ген. прокуратуры Росс. Федерации, 2010. С. 7. [↑](#footnote-ref-429)
430. Рос. газ. 2006. 29 июля. [↑](#footnote-ref-430)
431. Указ Президента Российской Федерации от 06.03.1997 № 188 «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера». СЗ РФ. № 10. Ст. 1127. Изменения, внесенные Указом Президента РФ от 13.07.2015 № 357, вступили в силу с 13 июля 2015 года. [↑](#footnote-ref-431)
432. См.: *Горшенков А.Г., Горшенков Г.Г., Горшенков Г.Н.* Государственная и муниципальная политика нравственно-психологической и правовой защиты населения от преступности (массово-коммуникативный аспект). – Сыктывкар, – 2000. – С. 150. [↑](#footnote-ref-432)
433. *Гафуров Ш.Р.* Особенности профилактики правонарушений среди неорганизованной молодежи // Проблемы современной науки и образования. 2019. С.53-57. [↑](#footnote-ref-433)
434. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. Н.Ю.Шведовой. М.1986. 797 с. С. 625. [↑](#footnote-ref-434)
435. *Хужакулов С.Б.* Характеристика общей профилактики правонарушений и ее особенности// Проблемы современной науки и образования. 2017. С. 34−39. [↑](#footnote-ref-435)
436. *Хужакулов С.Б.* Характеристика общей профилактики правонарушений и ее особенности // Проблемы современной науки и образования. 2017. С. 34−39. [↑](#footnote-ref-436)
437. *Мирзаев Ш.* Совершенствование деятельности по координации правоохранительных органов - стратегическое направление развития прокуратуры //Вестник юридических наук-Review of Law Sciences. № 2. 2017. [↑](#footnote-ref-437)
438. *Турсунов А., Амиров З.* Профилактика правонарушений и вопросы ее совершенствования на примере Республики Узбекистан// Проблемы современной науки и образования. 2019. С. 32-37. [↑](#footnote-ref-438)
439. Журсимбаев С.К. Прокурорский надзор в Республике Казахстан: Учебник. Алматы. 2010. С. 109. [↑](#footnote-ref-439)
440. Абдрахманова Б.С. Актуальные проблемы по осуществлению прокуратурой координации деятельности правоохранительных органов в Казахстане//Российская юстиция. 2013. № 11. [↑](#footnote-ref-440)
441. Масликов И.С. Судебная власть в государственном механизме Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. М., 1997. С. 177. [↑](#footnote-ref-441)
442. Акылбай С.Б. Роль органов прокуратуры в профилактике корыстно-насильственных преступлений: Дис. к.ю.н. Караганда: Карагандинский юридический институт им. Б. Бейсенова, 2007. С. 84. [↑](#footnote-ref-442)
443. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики: монография. (Коршунова О.Н., Лавров В.В., Никитин Е.Л., Головко И.И., Кулик Н.В., Исламова Э.Р., Плугарь Д.М., Дытченко Г.В., Коряченцова С.И., Кустов М.Н., Васильева А.В., Левченко О.А., Мельникова М.Б., Рубцова О.Н., Стеля В.А., Талья Е.А.). «РУСАЙНС». 2019. С. 60. [↑](#footnote-ref-443)
444. *Атабеков К.К., Какешов Б.Д.* Роль прокуратуры в координации деятельности по противодействию коррупции: опыт Кыргызстана// Бизнес в законе. № 6. 2015. [↑](#footnote-ref-444)
445. *Кадыров А.А.* Проблемы юридической ответственности за нарушения требований по охране водных объектов в Кыргызстане//Экологическое право. 2017. № 6. [↑](#footnote-ref-445)
446. *Жерновой М.В., Бутков А.В.* Некоторые особенности профилактики правонарушений в зарубежных странах//Вестник Сибирского юридического института МВД России. № 1, 2008. С 67–70. [↑](#footnote-ref-446)
447. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-447)
448. Приказ Генерального прокурора РФ от 05.03.2018 № 119 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по исполнению требований Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах профилактики правонарушений в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-448)
449. Приказ Генерального прокурора РФ от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности». [↑](#footnote-ref-449)