

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



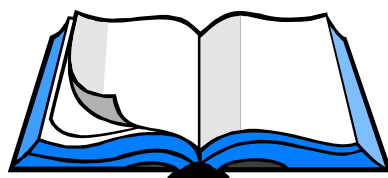
БЕЛГОРОДСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Кафедра организации раскрытия и расследования
преступлений

ÎÇÀÐÎÎÈ.Î.

Проблемы правового регулирования
организации и деятельности
органов прокуратуры РФ,
Федеральной службы безопасности
РФ и органов Федеральной службы
РФ по контролю за оборотом
наркотиков

Монография



Белгород - 2006

УДК 343(163+3/.7):351.74

ББК 67.7

О-46

Печатается по решению
редакционно-издательского совета
БелЮИ МВД России

Озеров И.Н. Проблемы правового регулирования организации и деятельности органов прокуратуры РФ, Федеральной службы безопасности РФ и органов Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков: Монография. – Белгород: БелЮИ МВД России, 2006. - 188 с.

Автор:

Озеров И.Н., кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника кафедры ОРиРП БелЮИ МВД России

Рецензенты:

Кушнерев В.В., кандидат юридических наук (БелГУ);

Прах О.Н., начальник ОМ-1 УВД г. Белгорода.

В монографии исследуются проблемы, связанные с правовой регламентацией организации и деятельности правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью. Работа предназначена не только обучающимся в высших учебных заведениях системы МВД, но и практическим работникам правоохранительных органов.

©ООНИ и РИД БелЮИ
МВД России, 2006.

Содержание

Раздел 1. ПРОКУРАТУРА РФ	5
Глава I. Создание и развитие органов прокуратуры в Российской Федерации	5
§ 1. Возникновение и становление российской прокуратуры	5
§ 2. Прокуратура советского и постсоветского периода	8
Глава II. Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации	16
§ 1. Конституционные основы деятельности прокуратуры	16
§ 2. Регламентация организации и деятельности органов прокуратуры федеральными законами	20
§ 3. Иные нормативно-правовые акты, регулирующие организационное построение и деятельность прокуратуры	35
Глава III. Организационная структура органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации	42
§ 1. Система органов прокуратуры, ее понятие и сущность	42
§ 2. Генеральная прокуратура Российской Федерации	47
§ 3. Территориальные органы прокуратуры	51
§ 4. Специализированные органы прокуратуры	53
Раздел 2. ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА БЕЗОПАСНОСТИ РФ	64
Глава I. Федеральная служба безопасности и ее назначение	64
§ 1. Правовое регулирование организации и деятельности органов обеспечения безопасности государства: история и современность	64
§ 2. Федеральная служба безопасности, ее понятие, система и структура	71
Глава II. Правоохранительная деятельность органов ФСБ	76
§ 1. Основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности РФ	76
§ 2. Полномочия органов федеральной службы безопасности РФ	86

Раздел 3. ОРГАНЫ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО КОНТРОЛЮ ЗА ОБОРОТОМ НАРКОТИКОВ	110
Глава 1. Понятие и сущность контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ	110
§ 1. Развитие наркомании и незаконного оборота наркотиков в России как предпосылки создания органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ	110
§ 2. Противодействие как основной элемент контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, его содержание, направления и субъекты	118
Глава II. Правовое регулирование отношений в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ	126
§ 1. История развития законодательства России в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков	126
§ 2. Сущность и значение Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах»	137
§ 3. Уголовное законодательство Российской Федерации в сфере незаконного оборота наркотиков	145
§ 4. Административное законодательство в сфере незаконного оборота наркотиков	153
Глава III. Органы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, их система, структура, задачи и функции	163
§ 1. Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ	163
§ 2. Территориальные органы Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ	170
§ 3. Правоохранительная служба в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ	178

Раздел 1. ПРОКУРАТУРА

Глава I. Создание и развитие органов прокуратуры в Российской Федерации

§ 1. Аἰτίαι ἐπί τῆς ἐπέσεως καὶ τῆς ἀνάπτυξης τοῦ ἐπιτελεστικῆς καὶ ἐπιβλεπτικῆς ἐπιπέδου

Возникновение, становление и развитие института прокуратуры в Российской Федерации необходимо рассматривать в контексте исторических, социальных и иных объективных условий соответствующих периодов развития общества¹.

Образование прокуратуры в России относится к периоду царствования Петра I, когда была провозглашена Российская империя (1721 год, после завершения Северной войны, в которой была одержана победа над Швецией) и Россия становилась централизованным государством, которым правил самодержавный монарх.

Однако несмотря на самодержавное правление как в петровское время, так и до него анализ исторического опыта государственного управления в России показал, что одной из самых серьезных болезней государственного управления, существенно мешавших всякого рода преобразованиям и реформам, задуманным Петром I, являлся бюрократизм. Бюрократизм показал себя самодовлеющей силой, стремящейся обособиться от государственной власти и нужд общества².

Приступая к преобразованиям государственного управления в стране и к намеченным реформам, Петр I не мог не задуматься над тем, как и с помощью каких способов и органов государства он будет осуществлять намеченное.

Необходимым был орган, задачей которого являлась бы борьба с бюрократизмом, противостоящим царской власти, и осуществление контроля за государственным аппаратом. Это было важно и для укрепления целостности и единства создавшейся империи.

Такой орган был создан в виде структуры прокурорской власти в лице генерал-прокурора и его подчиненных, отвечавших только перед ним и действовавших от имени верховой власти.

Указом от 12 января 1722 года Петр I учредил прокуратуру. Этот Указ гласил «Быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также как и в каждой коллегии по прокурору, которые и должны будут рапортовать генерал-прокурору».

Представляя сенаторам первого генерал-прокурора Ягужинского Павла Ивановича, Петр I дал понять, какое место он намерен отвести прокурору в государстве и сказал: «Вот мое око, коим я буду все видеть»³. Таким образом, изначально прокурор был уполномочен быть «оком государевым», представите-

¹ Российский прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.Я. Сухарева. – М., 2002. С.41.

² Звягинцев А.Г., Орлов Ю.К. Око государево. – М., 1993. С.5.

³ Звягинцев А.Г., Орлов Ю.К. Око государево. – М., 1993. С.7.

лем высшей власти.

Последующими указами задачи прокурора конкретизируются и уточняются. Указом от 18 января 1722 года были установлены должности прокурора в надворных судах, а 27 апреля 1722 года был издан специальный Указ «О должности генерал-прокурора», в котором были по существу установлены должностные обязанности и полномочия прокурора, в частности, в Указе говорилось, что генерал-прокурор должен осуществлять надзор за Сенатом, «дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал». Далее говорилось, что «... ежели не послушают, то должен в тот же час протестовав и оное дело остановить и немедленно донести нам, если весьма нужное». Указ предписывал генерал-прокурору «смотреть над всеми прокурорами, дабы в своем знании истинно и ревностно поступали. Генерал и обер-прокуроры ничьему суду не подлежат, кроме нашего».

Таким образом прокуратура, по мысли ее создателя, изначально учреждена как орган надзора за соблюдением законности, интересов высшей власти и государства.

Придавая большое значение прокуратуре, наделяя ее большими полномочиями, Петр I стремился с ее помощью решить стоящие перед ним задачи: борьбы с бюрократией, посягавшей на его верховную власть; обеспечение единства России, против разъедавшего ее и грозившего серьезными последствиями сепаратизма; соблюдение устанавливаемых им законов и охраны прав граждан.

После смерти Петра I при часто сменявшихся его приемниках в XVIII веке прокуратура в определенной степени потеряла свое значение.

Однако в дальнейшем, поскольку задачи укрепления единства усиления государства этого требовали, необходимость заставила вновь восстановить в правах этот нужный и важный для государства орган. Это произошло в период царствования императрицы Екатерины II, которой было крайне важно укреплять центральную власть. В своем наставлении назначенному ею генерал-прокурору князю Вяземскому, рассматривая вопрос о надзоре за Сенатом и имея в виду наличие там двух партий, Екатерина II писала: «...Вам не должно уважать ни ту, ни другую сторону, обходиться должно учтиво и беспристрастно, выслушивать всякого, имея единственно пользу Отечеству и справедливость в виду, и твердыми шагами идти кратчайшим путем к истине...». В утвержденном Екатериной II в 1775 году «Учреждении для управления губернией» в специальной главе, которая называлась «О прокурорской и стряпчей должности», были установлены довольно широкие полномочия прокуроров по общему и судебному надзору, по надзору за местами лишения свободы.

Таким образом, во многом восстанавливаются функции, полномочия прокуратуры и формируются новые задачи, с учетом имевших место изменений.

В дальнейшем роль прокуратуры несколько меняется, ее роль снижается. Однако в XIX веке в царствование Александра I, при создании министерств происходило слияние прокуратуры и министерства юстиции¹. Генерал-про-

¹ Беляев В.П., Борисов Г.А., Горячковская Ю.М., Теплов В.И. Прокурорский надзор в России: историко-теоретический очерк. – Белгород: Изд-во БУПК, 2001. С.45.

курор, он же министр юстиции, получает широкие права по управлению судебной системой.

На местах многие рассматривали прокуроров, как «врагов губерний», причем, чем активнее действовал прокурор, соблюдая закон, тем более он встречал противодействия, даже со стороны центральной власти. Например, когда должность генерал-прокурора исполнял Г.Р. Державин, наш великий поэт, он не всегда получал поддержку в своем служении России, закону. Он решил отказаться от должности и тогда, отправляя его в отставку, Александр I сказал ему: «Ты очень ревностно служишь».

Не с тех ли времен идет подобное отношение к прокурорам со стороны некоторых глав администрации, включая и президентов некоторых республик - субъектов Российской Федерации.

После судебной реформы, проведенной в царствование Александра I, роль прокуроров несколько изменилась, они стали больше представителями обвинения в суде и осуществляли надзор за следствием, органами полиции. Их роль как органов надзора за законностью (общий надзор) несколько снижается, что вызывало неоднозначную реакцию практиков и ученых, которые полагали, что такое развитие для России неприемлемо. В частности, на это указывал А.Ф. Кони в своей работе «Приемы и задачи прокуратуры», эту мысль можно проследить в сборнике «Судебные уставы 20 ноября 1864 года».

Известный ученый-юрист, бывший министром юстиции и генерал-прокурором во второй половине XIX века, Муравьев Н.В., говоря о тенденциях, которые определяют развитие и специфику прокурорского надзора в России, писал: «Русская действительность, отражающаяся на законе и еще больше на практике его применения, наложила на русскую прокуратуру настолько своеобразный отпечаток, что в ней, быть может, со временем образуется новый, самостоятельный тип этого учреждения»¹.

Представляется, что это высказывание, сделанное в конце прошлого века, можно расценивать, как пророческое.

В пореформенное время прокуратура выполняла поставленные задачи, выдвигавшиеся существовавшей государственной властью.

В результате реформ и длительного процесса создания губернских прокуратур практически существовали две системы органов прокуратуры с несколько различающимися полномочиями. Это были прокуратуры судов, а также губернские прокуроры. Последние не обладали функциями обвинительной власти, однако имели существенные полномочия по осуществлению общего надзора².

После Октябрьской революции в соответствии с марксистской доктриной о сломе буржуазного государственного аппарата Декретом о суде № 1 от 24 но-

¹ Звягинцев А.Г., Орлов Ю.К. Под сенью русского орла. Генерал-прокуроры России. – М., 1996. С. 24.

² Российский прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.Я. Сухарева. – М., 2002. С.43.

ября 1917 года прокуратура была ликвидирована¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что прокуратура изначально учреждена как орган надзора за соблюдением законности, обеспечения интересов высшей власти и государства. Задачей прокуратуры являлась борьба с бюрократизмом, противостоящим царской власти и осуществление контроля за государственным аппаратом. Это было важно и для укрепления целостности и единства создавшейся империи. В дальнейшем роль прокуратуры в Царской России несколько меняется, ее роль снижается.

§ 2. Ἡ ἀνάγκη τῆς ἀποκατάστασης τῆς ἐπιτήρησιν τῆς ἀδείας

Необходимость воссоздания органов прокуратуры как органов надзора за законностью вызывалась тем, что после гражданской войны и разрухи, периода «военного коммунизма» страна начала восстанавливать народное хозяйство, шло развитие гражданского оборота, была провозглашена политика НЭПа, что потребовало строгого регулирования хозяйственной деятельности в законодательстве и развития законодательства во всех сторонах жизни государства и общества. 28 мая 1922 года III сессия Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета утвердила «Положение о прокурорском надзоре». Этим Положением на прокуратуру были возложены: надзор от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и граждан; опротестование противоречащих закону постановлений и распоряжений; возбуждение уголовного преследования против лиц, нарушающих уголовные законы; наблюдение за деятельностью органов, производящих расследование; поддержание государственного обвинения в суде, а также наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей².

В соответствии с Положением во главе прокуратуры стоял Прокурор Республики, который одновременно являлся Народным Комиссаром Юстиции. Организационно прокуратура входила в состав Народного Комиссариата Юстиции. Назначение, перемещение и отстранение от должности прокуроров в соответствии с Положением производилось Прокурором Республики.

На основании Положения о прокурорском надзоре была учреждена военная прокуратура, на которую возлагалось осуществление прокурорских функций в отношении учреждений и должностных лиц военного ведомства.

Согласно ст. 7 Положения военные прокуроры состояли при революционных военных трибуналах и военно-транспортных революционных трибуналах и непосредственно подчинялись Помощнику Прокурора Республики, состоящему при Верховном Трибунале ВЦИК. Военные прокуроры назначались на должности, перемещались и увольнялись исключительно Прокурором Республики.

¹ Звягинцев А.Г., Орлов Ю.К. В эпоху потрясений и реформ. Российские прокуроры. 1906-1917. – М., 1996. С.32.

² Звягинцев А.Г., Орлов Ю.К. Распяты революцией. Российские прокуроры XX века. 1922-1936. – М., 1998. С.17.

Положение о прокурорском надзоре 1922 г. регулировало не все вопросы организации и деятельности прокуратуры. Оно, в частности, не содержало норм, определяющих особенности организации военной прокуратуры, порядок ее деятельности, специфику функций и решаемых ею задач. Эти вопросы нашли закрепление в специальных нормативных актах.

В ноябре 1922 г. Народным Комиссаром Юстиции РСФСР Прокурором при Верховном Суде РСФСР совместно с Реввоенсоветом Республики была издана Инструкция военным прокурорам и их помощникам. Инструкция возлагала на военных прокуроров осуществление надзора: за строгим исполнением законов всеми должностными лицами, воинскими частями и учреждениями; за производством дознания и предварительного следствия органами военного управления и ОГПУ; за законностью принимаемых военными трибуналами решений и правильным исполнением приговоров; за законностью содержания под стражей лиц, числящихся за реввоентрибуналами и ОГПУ; за законностью принимаемых военными трибуналами решений и правильным исполнением приговоров; за законностью содержания под стражей лиц, числящихся за реввоентрибуналами и ОГПУ.

Регулирование деятельности органов военной прокуратуры Инструкцией, являющейся ведомственным актом, было временной мерой, вызванной неотложными задачами создания этих органов. Поэтому Основы судостроительства Союза ССР и союзных республик, утвержденные II сессией ЦИК СССР 29 октября 1924 г. предусмотрели издание Положения о военных трибуналах и военной прокуратуре, которое было утверждено ЦИК и СНК СССР 20 августа 1926 г. и с изменениями и дополнениями действовало в течение 40 лет.

Положение 1926 г. явилось первым общесоюзным законодательным актом, конкретно определившим на основе законодательства о прокурорском надзоре задачи военной прокуратуры, организацию и порядок ее деятельности, полномочие военных прокуроров.

Особенность развития законодательства о прокурорском надзоре состояла в том, что длительное время структура прокуратуры, функции и полномочия прокуроров в основном регулировались законодательством о судопроизводстве.

Важное значение для развития прокурорского надзора имело Положение о Верховном Суде Союза ССР и Прокуратуре Верховного Суда Союза ССР, утвержденное Постановлением ЦИК и СНК СССР от 24 июля 1929 г. В соответствии с этим Положением Прокурор Верховного Суда Союза ССР руководил деятельностью прокуроров и возглавлял в союзном масштабе надзор за законностью деятельности ОГПУ.

Хотя отдельные полномочия Прокурора Верховного Суда Союза ССР распространялись на прокуроров союзных республик, последние в его подчинении не находились. В союзных республиках прокуратура строилась на началах централизации с подчинением Прокурору Республики всех нижестоящих прокуроров.

Положение предусматривало должность старшего помощника Прокурора Верховного Суда ССР по военной прокуратуре и военной коллегии, который непосредственно руководил всей общенадзорной деятельностью Прокуратуры

Верховного Суда ССР за центральными учреждениями Народного Комиссариата по военным и морским делам, по судебному надзору за деятельностью военно-судебных органов Союза ССР, а также всей деятельностью центральных и местных органов военной прокуратуры.

Дальнейшим шагом в развитии законодательства о прокурорском надзоре явилось утверждение Постановлением ЦИК и СНК СССР 17 декабря 1933 г. Положения о Прокуратуре Союза ССР. В соответствии с Положением в составе центрального аппарата Прокуратуры Союза ССР для непосредственного руководства органами военной прокуратуры была образована Главная военная прокуратура во главе с Главным военным прокурором - старшим помощником Прокурора Союза ССР. Прокуратура была выведена из состава Верховного Суда Союза ССР и учреждалась как самостоятельный орган. Однако прокуроры союзных республик оставались в системе республиканских народных комиссариатов юстиции.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 г. «Об образовании Народного Комиссариата Юстиции Союза ССР» все органы прокуратуры были выделены из системы народных комиссариатов юстиции, и тем самым завершилась ее централизация.

Важное значение в дальнейшем развитии законодательства о прокурорском надзоре имело утверждение 5 декабря 1936 г. Чрезвычайным VIII Съездом Советов Конституции СССР, которая возложила на Генерального прокурора СССР осуществление высшего надзора за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, должностными лицами и гражданами СССР.

Прокуратура была выделена в самостоятельную, единую, строго централизованную систему государственных органов, действовавшую независимо от местных органов и подчинявшуюся только Генеральному прокурору СССР. Принципы единства, централизации и независимости прокурорского надзора от местных властей получили конституционное закрепление.

Важной вехой в дальнейшем развитии законодательства о прокурорском надзоре явилось утверждение Президиумом Верховного Совета СССР 24 мая 1955 г. Положения о прокурорском надзоре в СССР. Изданное на основе Конституции СССР 1936 г. Положение конкретизировало функцию высшего надзора применительно к основным его отраслям, определяло правовые средства осуществления прокурорского надзора.

В этом важнейшем правовом акте получила свое воплощение идея об одной из главнейших обязанностей прокурора - опротестовывать всякое незаконное решение. Положение обязывало всех прокуроров опротестовывать противоречащие закону приказы и другие правовые акты, необоснованные приговоры, решения, определения и постановления судебных органов (ст. 13, 23, 25). Положение обязывало также прокуроров (ст. 16) вносить в государственные и общественные организации представления об устранении нарушений закона и причин, способствующих этим нарушениям.

Специальная глава Положения закрепляла структуру органов прокуратуры, регулировала порядок назначения и прохождения службы работниками

прокуратуры. В ст. 41 Положения говорилось, в частности, что в составе Прокуратуры СССР образуются управления и отделы, а также Главная военная прокуратура. Было закреплено также, что в Советской Армии и Военно-Морском Флоте образуются военные прокуратуры военных округов, флотов, соединений и гарнизонов (ст. 44).

7 апреля 1956 I Президиум Верховного Совета СССР принял постановление «О структуре центрального аппарата Прокуратуры СССР, а 27 февраля 1959 г. - Указ «Об образовании коллегий в Прокуратуре СССР и прокуратурах союзных республик».

24 февраля 1964 г. Президиум Верховного Совета СССР утвердил Положение о поощрениях и дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей органов Прокуратуры СССР, в котором в систематизированном виде изложены порядок и основания применения мер поощрения и наложения взысканий на указанных лиц.

На основе Положения о прокурорском надзоре в СССР Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 декабря 1966 г. было утверждено Положение о военной прокуратуре, которое действовало до 1981 г. Положение определяло задачи и функции военной прокуратуры, полномочия военных прокуроров во всех отраслях прокурорского надзора, а также полномочия военных следователей, объекты надзора Главного военного прокурора и подчиненных ему военных прокуроров, порядок организации и комплектования военных прокуратур. В Положении нашел закрепление принцип централизации военной прокуратуры и ее независимости от местных военных органов. Высший надзор за точным исполнением законов в Вооруженных силах СССР, говорилось в Положении, осуществляет Генеральный прокурор СССР и, в пределах своей компетенции, подчиненные ему прокуроры. Деятельностью военной прокуратуры руководил Генеральный прокурор СССР как непосредственно, так и через Главного военного прокурора¹.

Основополагающие положения о прокурорском надзоре были закреплены в Конституции СССР, принятой Верховным Советом СССР в 1977 г. В Конституции СССР 1977 г в отличие от ранее действовавшей Конституции дается подробный перечень органов, за точным и единообразным исполнением законов которыми осуществляют надзор прокуратуры (ст. 164). В ст. 168 Конституции СССР было закреплено, что прокуратура осуществляет свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР. Конституция СССР определяла порядок назначения, подотчетность Генерального прокурора СССР и срок его полномочий, а также порядок назначения нижестоящих прокуроров.

Конституции союзных и автономных республик последовательно воспроизвели провозглашенные в Конституции СССР положения.

Общесоюзным законодательным актом, регулирующим прокурорский

¹ Бойков А. Проблемы развития российской прокуратуры (в условиях переходного периода) //Законность. 1998. №7. С. 5.

надзор, стал Закон о прокуратуре СССР, принятый Верховным Советом СССР 30 ноября 1979 г. Этот Закон является по своей юридической природе актом комплексного регулирования, содержащим нормы, определяющие как организацию, так и деятельность прокуратуры, в том числе и военной прокуратуры. В нем были конкретизированы задачи и основные направления деятельности органов прокуратуры. Закон возлагал на органы прокуратуры координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и другими правонарушениями (ст. 3); определял, что прокуроры, решая задачи укрепления законности, взаимодействуют с Советами народных депутатов, другими государственными органами, общественными органами и трудовыми коллективами, опираются на активную помощь граждан (ст. 4).

В отличие от ранее действовавшего Положения о прокурорском надзоре в СССР Закон четко определял полномочия прокуроров применительно ко всем отраслям прокурорского надзора, уточнял сроки рассмотрения актов прокурорского надзора и, что особенно важно, предусматривал обязательность исполнения органами и должностными лицами требований прокуроров об устранении выявленных ими нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий, о предоставлении актов и других необходимых документов, материалов и сведений, о проведении проверок, ревизий, выделении специалистов, о явке в прокуратуру и даче объяснений по поводу нарушений закона и другое.

Закон впервые установил, что принесение прокурором протеста на акт, нарушающий охраняемые законом права и свободы граждан, и в иных предусмотренных законом случаях приостанавливает действие такого акта до рассмотрения протеста (ст. 25).

Президиум Верховного Совета СССР 29 мая 1980 г. принял постановление «О структуре Прокуратуры Союза ССР». 28 октября 1980 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР было утверждено Положение о классных чинах работников органов прокуратуры СССР.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 4 августа 1981 г. было утверждено Положение о военной прокуратуре, которое в части, не противоречащей позже принятому законодательству, действует до настоящего времени. Положение отражает специфику деятельности органов военной прокуратуры в условиях Вооруженных Сил, определяет задачи военной прокуратуры, основные направления деятельности, объекты надзора, полномочия Главного военного прокурора и нижестоящих прокуроров, порядок организации и комплектования военных прокуратур, назначения на должности военных прокуроров и следователей военных прокуратур.

Первый закон о прокуратуре РСФСР постсоветского периода был принят Верховным Советом РСФСР 17 января 1992 года, который действовал до ноября 1995 года.

В настоящее время правовой основой деятельности прокурора является Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс, Гражданский процессуальный кодекс, иные нормативно-правовые акты, ведомственные и другие правовые акты.

По действующему законодательству о прокуратуре прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. Осуществляя уголовное преследование, прокурор в суде теперь выступает в качестве государственного обвинителя (п. п. 1 и 2 ст. 35 Закона о прокуратуре).

При этом надо отметить, что Постановлением Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П норма, содержащаяся во взаимосвязанных пункте 2 части первой статьи 26, части первой статьи 251 ГПК РФ, пункте 2 статьи 1, пункте 1 статьи 21 и пункте 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», которая наделяет прокурора правом обращаться в суд с заявлением о признании нормативных правовых актов субъектов РФ противоречащими закону, признана не соответствующей Конституции РФ, в той мере, в какой данная норма допускает обращение прокурора в суд общей юрисдикции с заявлением о признании положений конституций и уставов противоречащими федеральному закону.

Прокурор, осуществляя надзор, может обращаться в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия закона субъекта РФ федеральному закону, а суд, разрешая такого рода дела по правилам, установленным ГПК РФ, вправе признавать закон субъекта РФ противоречащим федеральному закону и, следовательно, недействующим, не подлежащим применению, что влечет необходимость его приведения в соответствие с федеральным законом законодательным (представительным) органом субъекта РФ¹.

Одновременно в соответствии со ст. 1 названного Закона прокуратура как единая федеральная централизованная система органов государства осуществляет от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России.

Приведенные положения при близком рассмотрении противоречат друг другу. Непонятно, почему прокурор, приходя в суд, должен изменить свой правовой статус, другими словами, забыть о том, что он прокурор, орган надзора за исполнением законов, причем на всей территории РФ. Причины такого положения, считаю, лежат на поверхности. Они непосредственно связаны с традиционной неясностью положения прокурора в системе российской государственности, а следовательно, и в правоохранительной и судебной деятельности. Это хроническое заболевание прокурорского надзора трудно поддается лечению, хотя и влияет негативно на отношения прокурора с иными государственно-правовыми органами, на содержание и организацию прокурорской деятельности.

Всероссийское совещание прокуроров (2001 г.) и выступление на нем Президента РФ только подтверждают этот вывод и одновременно обязывают вернуться к рассмотрению проблем прокурорского надзора. На совещании

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 № 6-П «По делу о проверке Конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

В. Путин говорил о том, что Конституция РФ оставила открытым вопрос о месте прокуратуры в системе органов власти. Не восполняет этот пробел и Закон о прокуратуре. Предложенная в середине 90-х годов так называемая Концепция прокурорского надзора не дает ответов на многие теоретические и практические вопросы, в том числе относительно положения прокурора в судебной деятельности, а они все также непосредственно зависят от решения главного вопроса - о сущности прокурорской власти и ее значении в целом¹.

Впрочем, для Генерального прокурора РФ здесь как будто бы вопросов не возникает. Например, в одном из своих приказов он указывает, что исключение из закона требования к прокурору осуществлять надзор за исполнением законов непосредственно в судебном разбирательстве ни в коей мере не означает, что прокурор может безразлично относиться к допускаемым нарушениям. Государственный обвинитель, оставаясь представителем органа, на который возложен надзор за законностью, обязан реагировать на любое нарушение закона, в том числе, очевидно, допущенное судом.

Как видно, круг замкнулся, однако выход из него все-таки имеется, но не в разработке концепции прокурорского надзора и не в слишком вольном обращении с Законом о прокуратуре, а в ответе на вопрос о том, что представляет собою прокуратура в современных условиях, что и как должен делать прокурор, каковы его социальная ценность и задачи, и каков порядок их осуществления.

Напомню знакомое, но нередко забываемое положение о том, что в России, на всей ее территории, необходимо единство законности, одинаковое ее понимание и осуществление и что единственным органом государства, способным обеспечить это единство, может быть прокуратура. Для этого она была создана, в этом состоит ее главная задача, потому она и централизована и независима от органов власти и управления.

Отмечу, что Закон о прокуратуре, наделяя прокуроров некоторыми полномочиями, далек от совершенства. В нем есть пробелы, связанные с главным содержанием прокурорского надзора, что мешает его пониманию, затрудняет применение в практике обеспечения единства законности. Закон до сего времени рассматривает прокурорский надзор в качестве дополнительного (или даже основного) средства контроля за исполнением законов. Понятия контроля и надзора в современной теории, законодательстве и практике не разделены. Прокуроры на деле постоянно, вопреки закону и своему назначению в правоохранительной системе, подменяют администрацию, проводя так называемые прокурорские проверки исполнения законов. Очевидно, Правительство, как и законодатель, не очень доверяет своим чиновникам, если понуждает прокурора к систематическим прокурорским проверкам исполнения законов, а по существу - к постоянному вторжению в их законную деятельность.

Исполнение законов предполагает только законную деятельность, а в ней прокурору, считаю, делать нечего, и если он здесь время от времени еще появляется, то, очевидно, только потому, что в практике слишком часты правонарушения и их нужно выявлять непременно прокурору с учетом традиционно

¹ Ломовский В. Какой власти принадлежит прокуратура? // Российская юстиция. 2001. № 9. С.14.

низкой активности администрации и ее контролирующих органов. Конечно, при производстве проверок прокуроры находят немало нарушений законов, однако чаще тратят время впустую или выявляют незначительные нарушения, создавая тем самым видимость активности. Может быть, прокуроры потому и находят правонарушения, что общество и государство привыкли к такой их деятельности?

Считаю, что организация прокурорского надзора нуждается в принципиальном изменении. Его предмет, цели и направления не могут быть успешно реализованы вследствие их широты и неопределенности. Все они при близком рассмотрении есть общее, которое реально и успешно существует только в отдельном. Единство законности невозможно обеспечить с помощью постановки прокурору общей цели. Сделать это реально только в результате целенаправленной конкретной деятельности прокурора путем выявления (изучения) обстоятельств определенного правонарушения.

Одним из главных направлений прокурорского надзора, по моему мнению, является не надзор (наблюдение) с его неопределенными (общими) целями, предметом и направлениями, а прокурорско-надзорный процесс или конкретная деятельность прокурора и других участников надзора, направленная на выявление (изучение) правонарушений, восстановление нарушенных прав в каждом случае обнаружения признаков правонарушения и принятия им к своему производству материалов (информации) о нарушении закона.

Прокурорско-надзорный процесс в настоящее время - потребность, а во многом и реальность, с которыми нельзя не считаться, и если он еще не получил полного признания, то только потому, что специалисты, занимающиеся прокурорским надзором, не очень внимательны к переменам, происходящим в жизни и законодательстве.

Прокуроры, как следует из ст. 21 Закона о прокуратуре, вправе проводить проверки только на основании поступившей информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер. Здесь уже вырисовывается невозможность надзора, носящего неконкретный, отвлеченный характер. Более того, в соответствии со ст. ст. 22, 23, 24 и 25 Закона прокуроры должны устанавливать факты нарушений законов как основу прокурорского реагирования. Именно в этих целях они вправе проводить проверки исполнения законов, которые не являются контрольными, а выступают исследованием конкретных материалов о правонарушениях. Прокурорская проверка - не поиск информации о нарушении закона, а изучение сведений о правонарушении, выявление его фактических обстоятельств.

Современный прокурорский надзор - это уже не надзор в собственном смысле слова, а только прокурорско-надзорный процесс¹, существующий в различных формах и включающий общее прокурорско-надзорное производство о правонарушении, надзорное производство по уголовным и гражданским делам,

¹ Более подробно см.: *Беляев В.П.* Надзорная форма государственной деятельности в России (вопросы теории): Монография. – Белгород: Изд-во БУПК «Кооперативное образование», 2001. – 232 с.

осуществляемые на основе Закона о прокуратуре в уголовно- и гражданско- процессуальной формах. Эти формы могут развиваться, и в перспективе при условии развитой нормативной основы возможно появление его уголовно-исполнительной, административной, арбитражной форм. Другим важным направлением прокурорско-надзорной деятельности является изучение преступности, иных правонарушений и координация прокуратурой деятельности по борьбе с преступностью и другими правонарушениями.

Прокурорско-надзорный процесс, изучение преступности и иных правонарушений и координация правоохранительной деятельности составляют главное содержание прокурорского надзора, его современное понимание как особой формы государственной правоохранительной деятельности, обязанной везде связывать себя с фактами правонарушений. Именно правонарушение - условие обязательности прокурорского надзора. Выявление и изучение конкретных нарушений закона - ключ к пониманию прокурорского надзора, направление его правового строительства.

Сказанное приводит еще к одному радикальному, но, уверен, обоснованному выводу. С учетом того, что прокурорский надзор перестает считать себя надзором за исполнением законов и постепенно переходит к выявлению фактов нарушения закона, их исследования, необходимо подумать об изменении названия прокурорской системы.

Необходимы исследования сущности прокурорской деятельности, прокурорско-надзорного процесса, его стадий, организации, вопросов, связанных с правовым обеспечением, организацией в системе прокуратуры собственного учета преступности и иных правонарушений (с созданием необходимых структурных подразделений, например отделов по изучению преступности, других нарушений законов и координации правоохранительной деятельности).

Сила государственной власти, авторитет и сила прокурорской деятельности заключаются прежде всего в юридической и фактической обоснованности действий, их законности в каждом случае выявления прокурором правонарушений и привлечения виновных к ответственности.

Очевидно, вслед за исследованиями в области прокурорско-надзорной деятельности должны последовать изменения в законодательстве о прокуратуре. В нем должны найти место положения, действительно необходимые в настоящее время, которые помогут прокуратуре обеспечить единство законности.

Глава II. Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации

§ 1. Еїїñòèòóóèїїїúáїñїáї ääýòäëїїїñòèїđїéóđàòóđї

В соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры как самостоятельного федерального органа находится в ведении РФ. В настоящее время правовые основы организации и деятельности прокуратуры определяются Конституцией РФ, Законом о прокуратуре, другими федеральными законами, международны-

ми актами, указами Президента РФ, а также правовыми актами Генерального прокурора РФ и нижестоящих прокуроров. Поэтому все иные способы и средства нормативной регламентации каких-либо аспектов организации и деятельности прокуратуры РФ в случае их противоречия, несоответствия закону недействительны и не подлежат применению, приостанавливаются или отменяются в установленном порядке.

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., закрепила положение о том, что прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ, установила порядок назначения на должности и освобождения от должностей Генерального прокурора и других прокуроров (п. «л» ст. 72, п. «е» ст. 83, ст. 129)¹.

В пределах своей компетенции Генеральный прокурор РФ также регулирует различные аспекты организации и деятельности органов прокуратуры путем принятия приказов и иных нормативных правовых актов.

В Конституции Российской Федерации положения, касающиеся прокуратуры (ст. 129), включены в гл. 7 «Судебная власть», но совершенно очевидно, что это сделано искусственно. В связи с чем нельзя согласиться с мнением некоторых ученых о том, что «Генеральный прокурор РФ наряду с судами олицетворяет судебную власть»², а также относится к органам исполнительной власти³. Прокуратура не входит в судебную систему. Российская прокуратура является самостоятельной структурой, не входящей ни в одну из ветвей власти.

Фундаментальные ветви власти - законодательная, исполнительная и судебная, олицетворяющие собой единую государственную власть и ее разделение, вовсе не исключают возможность существования иных функционально самостоятельных правовых институтов. Их наличие определяется реальными потребностями государственно-правовой жизни, необходимостью демократического контроля и «сдерживания» любой из основных ветвей власти.

В российских условиях прокуратура выполняет функции одного из элементов системы «сдержек и противовесов» в механизме разделения власти. Она устанавливает и принимает меры к устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили.

Как справедливо отмечает В.П. Беляев: «Прокурорский надзор в государственном механизме институт самостоятельный, автономный, обладающий такими характеристиками, которые позволяют оценить его как правовую форму государственно-властной деятельности специального разряда органов и лиц. В механизме правового регулирования он функционирует во взаимодействии с другими правовыми формами (правотворческой, правоприменительной, учре-

¹ Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт-Издат, 2003. С. 46.

² Бородин С.В., Кудрявцев В.Н. О судебной власти в России // Государство и право. 2001. №10. С. 25.

³ Кулагин П. Прокуратура должна стать органом Президентской власти // Законность. 2001. № 1. С.16.

дательной, контрольной) и одновременно отличается от этих последних по ряду показателей»¹.

Одновременно всей своей деятельностью прокуратура способствует взаимодействию ветвей власти, их согласованному функционированию как единой государственной власти; все они заинтересованы в сохранении и укреплении законности, обеспечивать которую призвана прокуратура.

Подчинение прокуратуры исполнительной либо судебной власти может разрушить сложившуюся в государстве систему (сдержек и противовесов), усилить опасность нарушения законов. И исполнительные органы, и судебная власть так или иначе применяют законы. Нарушения Конституции, федеральных законов судами, органами исполнительной власти чреваты тяжкими последствиями. Если не иметь независимого от судов прокурорского надзора, то практически не будет механизма реагирования на нарушения законов судами, а если подчинить прокуратуру исполнительной власти, получится, что последняя осуществляет надзор за исполнением законов представительными органами и в определенной мере судебной властью².

Из содержания Конституции РФ следует, что прокуратура не может относиться ни к органам судебной, ни к органам исполнительной власти. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом (ст. 118 Конституции), а ст. 77 Конституции устанавливает, что федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Органы же прокуратуры, действующие на территории субъектов РФ, являются федеральными органами - звеньями единой централизованной системы прокуратуры (ст. 129 Конституции РФ).

В ст. 129 Конституции РФ определены только общие вопросы организации прокурорской системы и порядка назначения на должность Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов федерации. Согласно этой статье, прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами. Таким образом, в соответствии с Конституцией Российской Федерации сделано лишь одно исключение из правила, когда законодательством субъекта Федерации должно быть определено, с какими органами власти субъектов Федерации и в каком порядке производится такое согласование. Следовательно, законодательство (конституции и уставы (основные законы)) субъектов Федерации в части, определенной Конституцией РФ только по вопросу согласования с Генеральным прокурором РФ назначения предлагаемой им кандида-

¹ *Беляев В.П.* Надзорная форма государственной деятельности в России (вопросы теории): Монография. – Белгород: Изд-во БУПК «Кооперативное образование», 2001. С. 70.

² Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. - М: Юрист, 2000. С.11.

туры прокурора субъекта Федерации, относится к составу правовых основ деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Конституция не включает норм, регулирующих полномочия прокуроров, организацию и порядок деятельности прокуратуры России, а содержит ссылку на то, что эти вопросы определяются Федеральным законом (ст. 129). Она, к сожалению, не наделила Генерального прокурора РФ и прокуроров субъектов Федерации правом законодательной инициативы.

Согласно Конституции России деятельность органов прокуратуры в субъектах Федерации в определенной мере регламентируется Конституциями и уставами (основными законами) этих субъектов Федерации. В случаях, предусмотренных Федеральным законом о прокуратуре, деятельность прокуратуры регулируется указами Президента Российской Федерации.

Конституциями, уставами (основными законами) различных субъектов Федерации этот вопрос регламентируется не единообразно. Так, в соответствии с Уставом Ставропольского края прокурор края назначается на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с Государственной Думой и губернатором края (ст. 71); по Уставу Курганской области - прокурор области назначается Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти области (ст. 130); в Липецкой области - по согласованию с областным Собранием депутатов и администрацией области (ст. 143). В Уставе (основном законе) Оренбургской области определено, что прокурор области назначается Генеральным прокурором Российской Федерации (п. 2 ст. 92)¹.

В этой связи уместно опять вспомнить, что прокуратура находится в исключительном ведении РФ (п. «о» ст. 71 Конституции РФ). Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении по делу о толковании ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации по данному вопросу выказался вполне определенно: «что касается создания и деятельности федеральных органов государственной власти, включая суд и прокуратуру, действующих в субъектах Российской Федерации, то эти вопросы отнесены к ведению РФ и не связаны с особенностями статуса субъекта Российской Федерации»².

Таким образом, можно сделать вывод, что как закон, имеющий высшую юридическую силу и прямое действие, Конституция Российской Федерации оказывает непосредственное воздействие на всю систему органов государственной власти, в том числе и на прокуратуру. Особенно следует отметить позитивное воздействие Конституции на укрепление стабильности институтов власти, хотя до достижения адекватности властных структур требованиям времени еще сохраняется «дистанция огромного размера».

¹ Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. - М: Юрист, 2000. С.24.

² *Беляев В.П.* Прокуратура и прокурорский надзор в России: Учебное пособие. - Белгород, Изд-во БУПК, 2003. С. 123-124.

§ 2. Правовые нормы, регулирующие организацию и деятельность прокуратуры, принято именовать нормами прокурорского надзора, которые имеют одинаковую со всеми другими нормами российского права юридическую природу, а также специальное назначение.

Правовые нормы, регулирующие организацию и деятельность прокуратуры, принято именовать нормами прокурорского надзора, которые имеют одинаковую со всеми другими нормами российского права юридическую природу, а также специальное назначение.

Названные выше акты законодательства о прокурорском надзоре представляют собой совокупность норм права. Эти нормы права служат целевому назначению прокуратуры - регулированию устройства ее органов и прокурорского надзора как особой, закрепленной в Конституции РФ формы государственной деятельности.

Если в Конституции РФ заложены правовые основы деятельности прокуратуры в РФ, закреплено, что прокуратура является единой централизованной системой, установлен общий порядок назначения прокуроров на должность, то в федеральном законодательстве РФ данные конституционные положения конкретизируются, определяются принципы и основные направления деятельности прокуратуры, ее задачи и функции.

Особо среди них выделяется Федеральный закон¹ о прокуратуре в действующей редакции, который принят Государственной Думой 18 октября 1995 г. (подписан Президентом РФ 17 ноября 1995 г.), опубликован и введен в действие 25 ноября 1995 года.

Федеральный закон о прокуратуре содержит основные положения статуса прокурорской системы в целом и различных составляющих ее звеньев. В нем определяется понятие прокуратуры как единой федеральной централизованной системы органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Тем самым подчеркивается, что прокуратура, являясь федеральной системой, обеспечивает надзор за исполнением не только федеральных законов, но в равной мере и законов субъектов Федерации, принятых и введенных в действие в установленном порядке.

Закон определяет принципы организации и деятельности прокуратуры (ст. 4), функции прокуратуры (ст. 1, 8, 9, 31). В нем содержится совокупность норм, характеризующих прокуратуру РФ как систему; определяются составляющие ее звенья: Генеральная прокуратура (ст. 14), прокуратуры субъектов Федерации и приравненные к ним прокуратуры (ст. 15), прокуратуры городов и

¹ Федеральный закон от 17.01.92 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 17.11.1995 № 168-ФЗ, от 10.02.1999 № 31-ФЗ, от 19.11.1999 № 202-ФЗ, от 02.01.2000 № 19-ФЗ, от 29.12.2001 № 182-ФЗ, от 28.06.2002 № 77-ФЗ, от 25.07.2002 № 112-ФЗ, от 05.10.2002 № 120-ФЗ, от 30.06.2003 № 86-ФЗ), с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда РФ от 18.02.2000 № 3-П, от 11.04.2000 № 6-П, Федеральными законами от 27.12.2000 № 150-ФЗ, от 30.12.2001 № 194-ФЗ, Постановлениями Конституционного Суда РФ от 17.07.2002 № 13-П, от 18.07.2003 № 13-П) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

районов, приравненные к ним прокуратуры (ст. 16); определяются полномочия прокуроров различных уровней прокурорской системы по руководству подчиненными органами прокуратуры (ст. 17, 18, 19).

В самостоятельных разделах закона содержатся нормы, характеризующие отдельные виды (отрасли или подфункции) прокурорского надзора, например, гл. 1 разд. III Закона «Надзор за исполнением законов»; гл. 2 этого раздела: «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина»; гл. 3 «Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие»; гл. 4 «Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу». В каждой из этих глав имеется норма, определяющая специфику предмета прокурорского надзора в соответствующей сфере правовых отношений, а также статьи о конкретных полномочиях прокуроров по установлению правонарушений, их проверке и принятию мер воздействия (например, вынесение протеста, представления прокурора, вынесение постановления, предъявление требований прокурора и т.д.). В разделе IV содержатся нормы, регулирующие общие условия участия прокурора в рассмотрении дел судами. Подчеркивается, что прокурор согласно процессуальному законодательству вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества и государства.

Полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным (уголовно-процессуальным, гражданско-процессуальным, арбитражным процессуальным) законодательством.

Значительное место в Законе о прокуратуре РФ (в ред. Закона от 23 декабря 1998 г.) уделено регламентации прохождения службы в органах и учреждениях прокуратуры (разд. V). Этот раздел «Служба в органах и учреждениях прокуратуры. Кадры органов и учреждений прокуратуры» существенно изменен и дополнен.

В Законе о прокуратуре впервые определено, что служба в органах и учреждениях прокуратуры является видом федеральной государственной службы, а прокурорские работники - государственными служащими государственной службы Российской Федерации, исполняющими обязанности по государственной должности. В этом разделе регламентированы особенности трудовых отношений работников органов и учреждений прокуратуры. Они касаются требований к лицам, назначаемым на должности прокуроров и следователей; испытания при приеме на службу, которому подвергаются лица, впервые принимаемые на службу в органы прокуратуры, за исключением лиц, окончивших образовательные учреждения высшего профессионального и среднего профессионального образования, в целях проверки их соответствия занимаемой должности, на срок до шести месяцев. Определены полномочия компетентных должностных лиц по назначению на должность и освобождению от должности в органах и учреждениях прокуратуры.

Существенно развиты в Законе о прокуратуре РФ меры поощрения и

дисциплинарной ответственности работников (ст. 41.6, 41.7). Ранее эти вопросы регламентировались подзаконным нормативным актом. В частности, введено награждение нагрудным знаком «За безупречную службу в прокуратуре Российской Федерации» и его лишение, а также другие меры. Регламентированы особенности прекращения службы в органах и учреждениях прокуратуры (ст.43). В частности, среди оснований прекращения службы предусмотрены: достижение прокурорским работником предельного возраста пребывания на службе в органах и учреждениях прокуратуры - 60 лет; нарушение Присяги прокурора (следователя), а также совершения проступков, порочащих честь прокурорского работника; разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, и др.

Специальные нормы Закона посвящены вопросам материального и социального обеспечения прокурорских работников (ст. 44). Денежное содержание прокурорских работников состоит из должностного оклада; доплат за классный чин, выслугу лет, особые условия службы (в размере 50 процентов должностного оклада); доплат за сложность, напряженность и высокие достижения в труде (в размере до 50 процентов должностного оклада); процентных надбавок за ученую степень и ученое звание по специальности, соответствующей должностным обязанностям, почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации»; денежного поощрения (премии) по итогам работы за квартал и год; иных выплат.

Законодательством определен специальный порядок привлечения прокуроров и следователей к уголовной и административной ответственности. Исключительной компетенцией органов прокуратуры являются: любая проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором или следователем прокуратуры; возбуждение против них уголовного дела (за исключением случаев, когда прокурор или следователь застигнут при совершении преступления); производство расследования. Такие особенности привлечения прокуроров и следователей органов прокуратуры к ответственности связаны с характером их деятельности, функций и полномочий, в том числе по привлечению к установленной законом ответственности работников иных правоохранительных органов, совершивших преступления и иные правонарушения, а также по надзору за исполнением законов практически во всех урегулированных законом сферах общественных отношений.

Прокуроры и следователи, являясь представителями государственной власти, находятся под особой защитой государства. Под такой же защитой находятся их близкие родственники, а также их имущество. Порядок и условия осуществления названной защиты прокуроров и следователей определяются Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов», иными нормативными правовыми актами.

Прокуратура Российской Федерации имеет службу обеспечения собственной безопасности и физической защиты работников.

Законом о прокуратуре РФ существенно расширена регламентация особенностей организации и обеспечения деятельности органов военной прокура-

туры (разд. VI). В ст. 46 «Структура и организация военной прокуратуры» наряду со структурой системы органов военной прокуратуры определено, что в местностях, где в силу исключительных обстоятельств не действуют иные органы прокуратуры Российской Федерации, а также за пределами Российской Федерации, где в соответствии с международными договорами находятся войска Российской Федерации, осуществление функций прокуратуры может быть возложено Генеральным прокурором РФ на органы военной прокуратуры.

В заключительном разделе VII Закона регулируются иные вопросы организации и деятельности прокуратуры, в частности, вопросы статистической отчетности, финансирования, материально-технического обеспечения органов и учреждений прокуратуры, разъясняются некоторые наименования, содержащиеся в Законе.

Процессуальное положение прокурора, его полномочия, правовые средства их реализации в различных судебных инстанциях при рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных дел, дел об административных правонарушениях регламентируются соответственно Уголовно-процессуальным кодексом РФ, Гражданско-процессуальным кодексом РФ, Арбитражным процессуальным кодексом РФ, Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Действующий Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г., вобравший в себя многие положения Концепции развития прокуратуры на переходный период, далеко не в полной мере отвечает объективным потребностям общества и государства. В стране намечилось реальное усиление роли государства в продолжающемся процессе экономических реформ, в связи с чем стоит первоочередная задача повсеместно укрепить законность и правопорядок. Обеспечить в стране диктатуру закона можно лишь при условии хорошо скоординированных действий всех государственных органов власти и управления, правоохранительных и контролирующих органов. В этих условиях особо возрастают роль и место органов прокуратуры, способных осуществить необходимую координацию и активизировать надзор за исполнением законов. Прокуратура - один из важнейших государственных органов, ставящих надежный заслон нарушениям законодательства, способствуя тем самым стабилизации социально-экономической обстановки в стране.

Практика диктует потребность в повышении конституционного статуса прокуратуры и его определении в специальном федеральном конституционном законе.

Правильность и обоснованность такого решения обусловлена и тем, что при существующем положении основной нормативный акт о прокуратуре ставится как бы в «подчиненное» положение как по отношению к отраслевым законам (ГК РФ, УК РФ и др.), так и по отношению к ФКЗ «О судебной системе в РФ» и ФКЗ «О Конституционном Суде в РФ».

В Федеральном конституционном законе «Об органах прокуратуры Российской Федерации» с учетом современных требований надлежит определить основные цели, задачи и направления надзорной деятельности, функции и полномочия по конкретным видам надзора, осуществлению уголовного преследования, участию в судебном рассмотрении уголовных, гражданских, арбитраж-

ных и административных дел, участием в правотворческой деятельности, координации деятельности правоохранительных, контролирующих и иных государственных органов по борьбе с правонарушениями¹.

Наиболее систематизированная и детализированная совокупность норм об организации, полномочиях и порядке деятельности прокуроров и следователей прокуратуры содержится в УПК РФ. Принятый в декабре 2001 г. УПК РФ принципиально изменил положение прокурора в судебном производстве. Существенно изменились полномочия прокурора и в сфере дознания и предварительного следствия.

Новый процессуальный закон скорректировал понятие предмета прокурорского надзора в этой области. В отличие от УПК РСФСР 1960 г., который формулировал предмет надзора как «осуществление надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия», УПК РФ установил, что прокурор осуществляет «надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия» (ст. 37 УПК РФ). Таким образом, если ранее прокурора интересовала лишь деятельность, связанная с исполнением законов, то теперь его внимание должно быть направлено на всякую процессуальную деятельность и ее оценку с точки зрения соответствия закону.

Последняя формулировка правильнее отражает существо предмета надзора, однако на практическую деятельность прокуроров она, по-видимому, никак не повлияет.

Новый УПК, в отличие от всех предыдущих законов, в числе прокурорских функций на первое место ставит уголовное преследование и лишь затем называет функцию надзора.

Уголовное преследование в качестве прокурорской функции впервые назвал Закон о прокуратуре 1995 г. Новый УПК пошел дальше и зафиксировал, что уголовное преследование является обязанностью прокурора (ст. 21 УПК РФ). Впрочем, это не означает, что прокурор теперь переориентирован на обвинительную деятельность, обвинительный уклон. В ч. 2 ст. 6 УПК РФ сказано, что уголовное преследование и назначение виновным справедливого наказания в той же мере отвечают целям и основополагающим принципам уголовного судопроизводства, что и отказ от уголовного преследования невиновных, освобождение их от наказания и реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию.

Полномочия прокурора определены статьей 37 УПК РФ. Прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия². Полномочиями прокурора в уголовном процессе наделены прокуроры района, города, их заместители, приравненные к ним прокуроры и вышестоящие прокуроры³.

¹ *Викторов И.* Прокуратура: статус на рубеже тысячелетий // *Законность.* 2000. № 12. С. 23.

² *Рохлин В.* Проблемы развития прокуратуры: взгляд науки // *Законность.* 2000. №6. С.20.

³ *Савельев А., Якубович Ю.* Предварительное расследование и прокурорский надзор в сфере судебной реформы // *Законность.* 1995. № 8. С.2-7.

В соответствии с п.31 ст. 5 УПК РФ: Прокурор - Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, их заместители и помощники, участвующие в уголовном судопроизводстве и наделенные соответствующими полномочиями федеральным законом о прокуратуре.

Главное новшество УПК РФ - передача от прокурора суду полномочий, затрагивающих наиболее важные конституционные права и свободы человека и гражданина.

Закон гласит, что в ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен давать согласие дознавателю, следователю на возбуждение перед судом ходатайства о производстве следующих процессуальных действий: применение мер пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста; продление срока содержания под стражей; помещение подозреваемого, обвиняемого, не находящегося под стражей, в медицинский или психиатрический стационар для проведения соответственно судебно-медицинской или судебно-психиатрической экспертизы; производство осмотра жилого помещения при отсутствии согласия проживающих в нем лиц; производство обыска и выемки в жилом помещении; производство личного обыска; производство выемки предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах в банках и иных кредитных организациях; наложение ареста на корреспонденцию и выемка ее в почтово-телеграфных учреждениях; наложение ареста на имущество, включая денежные средства физических и юридических лиц, находящиеся на счетах и во вкладах или на хранении в кредитных организациях; временное отстранение обвиняемого от должности; контроль и запись телефонных и иных переговоров (п. 5 ч. 2 ст. 37).

Некоторые прокуроры уже радостно вздохнули, полагая, что сбросили с шеи тяжеленный хомут. Еще бы, ведь в предыдущие годы прокуроры давали большое количество санкций на аресты, обыски, и в отношении большинства обвиняемых продлевались сроки содержания под стражей. Но думаю, что радоваться они поспешили. Конечно, ответственность за незаконные аресты и обыски теперь прокурор будет делить с судом, однако ответственность у него останется, так как дача прокурорского согласия на то или иное процессуальное действие - это средство прокурорского надзора, и без него суд не вправе не только решить вопрос по существу, но даже принять к рассмотрению соответствующее ходатайство¹.

К тому же объем работы прокурора не уменьшится, а заметно увеличится: до дачи согласия он должен будет изучить материалы дела, произвести необходимые следственные действия (допрос обвиняемого и др.) для того, чтобы уяснить ситуацию; прокурор будет участвовать в судебном заседании при рассмотрении ходатайства следователя; он обязан позаботиться о том, чтобы постановление судьи своевременно поступило к нему, и проконтролировать его исполнение.

¹ Синельщиков Ю. Полномочия прокурора в досудебном производстве по новому УПК // Законность. 2002. № 3. С.23.

Изменилось процессуальное положение прокурора как государственного обвинителя. В п. 6 ст. 5 УПК РФ указано, что государственный обвинитель - поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу должностное лицо прокуратуры, а по поручению прокурора и в случаях, когда предварительное расследование произведено в форме дознания, также дознаватель либо следователь.

Статья 37 УПК РФ позволяет прокурору право поручать поддерживать обвинение дознавателю либо следователю, проводившему дознание по уголовному делу.

В соответствии со статьей 246 УПК РФ участие государственного обвинителя, в отличие от УПК РСФСР, в судебном разбирательстве уголовных дел публичного и частно-публичного обвинения обязательно.

Эта же статья предусмотрела возможность поддерживать обвинение несколькими прокурорам, возможность их замены.

Государственный обвинитель представляет доказательства и участвует в их исследовании, излагает суду свое мнение по существу обвинения, а также по другим вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства, высказывает суду предложение о применении уголовного закона и назначении подсудимому наказания¹. Государственный обвинитель до удаления суда в совещательную комнату для постановления приговора может также изменить обвинение в сторону его смягчения.

В соответствии со ст. 314 УПК РФ, государственный обвинитель (не прокурор) дает согласие ходатайствовать обвиняемому на постановление приговора без проведения судебного разбирательства.

В связи с изменением роли государственного обвинителя в уголовном процессе прокурор не дает заключений по возникающим в ходе судебного разбирательства вопросам, как было ранее (ст. 248 УПК РСФСР), а излагает суду свое мнение по каким-либо вопросам и высказывает предложения о применении уголовного закона и назначении подсудимому наказания (ст. 246 УПК). Только при производстве в надзорной инстанции, где участие его обязательно, за прокурором оставлено право на дачу заключения по надзорной жалобе² (ст. 407 УПК). Заключение прокурор готовит и в том случае, когда закончена проверка или расследование новых и вновь открывшихся обстоятельств (ст. 416 УПК). В соответствии со ст. 325 УПК РСФСР, прокурор был обязан опротестовать в кассационном порядке каждый незаконный или необоснованный приговор. Статья 354 нового УПК оставляет право, что на наш взгляд не совсем правильно, на апелляционное и кассационное обжалование, наряду с другими участниками уголовного судопроизводства, государственному обвинителю в форме представления, а применительно к надзорному производству в форме надзорного представления (ст. 402 УПК), а не кассационного, частного протеста либо протеста в порядке надзора.

¹ Организация и методика работы прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства: Учебное пособие. - СПб., 1996. С.2.

² См.: Басков В.И. Деятельность прокурора по рассмотрению уголовных дел в порядке надзора. - М., 1975.

В ходе судебного разбирательства государственный обвинитель обладает правом заявлять ходатайства (ст. 119 УПК). Если ходатайство заявлено прокурору, то, согласно статье 121 УПК, он должен удовлетворить либо отказать в нем своим постановлением в течение 3 суток.

Вопросы, связанные с исполнением приговора, разрешались судом с участием прокурора. В соответствии со статьей 399 УПК РФ, участие прокурора в судебном заседании - его право.

Принципиально новое полномочие прокурора - дача согласия дознавателю, следователю на возбуждение уголовного дела. Согласно ч. 4 ст. 146 УПК РФ постановление следователя, дознавателя о возбуждении уголовного дела незамедлительно направляется прокурору. При этом к постановлению прилагаются материалы проверки, сообщение о преступлении, а в случае производства отдельных следственных действий - соответствующие протоколы и постановления. Прокурор, получив постановление, незамедлительно дает согласие на возбуждение уголовного дела либо выносит постановление об отказе в даче согласия на возбуждение или возвращении материалов для дополнительной проверки.

Однако непонятно, для чего прокурору это полномочие. Ведь он вправе и без того отменить незаконное постановление о возбуждении дела, прекратить дело. Жаль следователя, который вместо производства неотложных следственных действий по раскрытию преступления должен будет просиживать часы в кабинетах прокуратуры, чтобы получить согласие. Прибавится работы и прокурорам - ведь за год правоохранительными органами возбуждается огромное количество уголовных дел.

Расширены полномочия прокурора при решении вопросов, связанных с привлечением к уголовной ответственности лиц, обладающих уголовно-правовым иммунитетом.

УПК предусмотрел ряд особенностей производства по уголовным делам в отношении члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица органа местного самоуправления; судьи Конституционного Суда РФ, судьи федерального суда общей юрисдикции или федерального арбитражного суда, мирового судьи и судьи конституционного (уставного) суда субъекта Федерации; Председателя Счетной палаты, его заместителя и аудиторов Счетной палаты РФ; Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации; Президента России, прекратившего исполнение своих полномочий, а также кандидата в Президенты; прокурора, следователя, адвоката.

Решение о возбуждении уголовного дела в отношении этих лиц, а также о привлечении их в качестве обвиняемых (если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления) принимается прокурором соответствующего уровня в порядке, предусмотренном ст. 448 УПК РФ.

Уголовно-процессуальный кодекс, таким образом, установил единый подход к решению вопросов, связанных с привлечением к уголовной ответст-

венности лиц, обладающих уголовно-правовой неприкосновенностью. По смыслу гл. 52 УПК приведенный в ней перечень лиц, обладающих таким иммунитетом, должен быть исчерпывающим. В то же время не отменены нормы тех законов, которые установили иммунитет для других лиц. Так, п. 13 ст. 24 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что член избирательной комиссии, комиссии референдума на период проведения выборов, референдума не может быть привлечен без согласия прокурора субъекта РФ, а член Центральной избирательной комиссии РФ - Генерального прокурора РФ к уголовной ответственности.

Тот же Закон установил правило, в соответствии с которым кандидат на выборную должность, зарегистрированный избирательной комиссией, не может быть привлечен без согласия прокурора к уголовной ответственности, арестован.

Полагаем, что нормы приведенного Закона хотя и не вполне соответствуют духу УПК, однако продолжают действовать до их законодательной отмены.

Если сравнивать полномочия прокурора по осуществлению надзора за законностью досудебного производства (ст. 211 УПК РСФСР и ст. 37 УПК РФ), то можно отметить, что в целом они претерпели существенные изменения. Прокуроры должны будут давать согласие на возбуждение ходатайства перед судом о производстве процессуального действия, на которое требуется разрешение суда, а также согласие на возбуждение уголовного дела.

Срок на дачу согласия прокурором о производстве такого действия законом не определяется. Статья 165 УПК РФ устанавливает только срок рассмотрения такого ходатайства судьей (в течение 24 часов с момента поступления ходатайства). В судебном заседании по этому вопросу вправе участвовать прокурор. Прокурору установлен срок на дачу согласия на возбуждение уголовного дела, согласно ст. 146 УПК РФ. Он должен дать такое согласие незамедлительно либо вынести постановление об отказе в даче согласия¹.

При решении вопроса о применении таких мер пресечения, как домашний арест и заключение под стражу, в судебном заседании участие прокурора обязательно, согласно ст. 108 УПК РФ, однако, обоснование ходатайства перед судом прокурор может возложить на лицо, возбудившее ходатайство.

В ходе судебного рассмотрения жалоб по месту производства, а также при поддержании ходатайств о продлении срока содержания под стражей участие прокурора также обязательно (ст.ст. 125, 162).

Анализ статей 108 и 125 не позволяет сделать вывод о том, как должен поступить судья, если в суд в назначенное время не явился прокурор.

Участие прокурора в производстве предварительного расследования, а равно его участие в судебном разбирательстве не является препятствием для дальнейшего участия его в производстве по данному делу.

В случаях, указанных в статье 150 УПК РФ, прокурор определяет форму расследования своим указанием, а при соединении уголовных дел, подследст-

¹ *Безлепкин Б.Т.* Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). – М.: ООО «ВИТРЭМ», 2002. С.148.

венных разным органам, устанавливает подследственность в соответствии со ст. 151 УПК РФ. Если преступления совершены в разных местах, то по решению прокурора уголовное дело расследуется по месту совершения большинства преступлений или наиболее тяжкого из них. Прокурор направляет уголовные дела по подследственности при передаче дела от одного органа расследования другому¹.

Новый УПК РФ предусмотрел соединение уголовных дел на основании постановления прокурора (ст. 153 УПК РФ). Раньше таким правом обладал и следователь. Выделение в отдельное производство материалов уголовного дела осуществляется органом расследования самостоятельно². Эти материалы подлежат направлению прокурору для решения вопроса о возбуждении, отказе в возбуждении, направлении их по подследственности или в суд (ст.145).

Прокурор, в соответствии со ст. 157 УПК РФ, теперь является «промежуточным звеном» между органами дознания, которые проводили неотложные следственные действия, и следователем³.

Если раньше создавал бригаду следователей начальник следственного отдела, то в соответствии со ст. 163 УПК РФ решение о создании следственной группы принимает прокурор. Такое постановление выносится по ходатайству начальника следственного отдела, а по уголовным делам, расследуемым следователями прокуратуры, - по собственной инициативе (ст. 163). Прежний УПК этот вопрос не регулировал.

Изымать уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю, передавать уголовное дело от одного следователя другому прокурор может теперь только с обязательным указанием оснований такой передачи (п.8 ч.2 ст.37). А для передачи уголовного дела от одного органа предварительного расследования другому прокурор помимо оснований должен будет соблюсти правила подследственности, предусмотренные ст. 151 УПК. Иначе говоря, если раньше прокурор нередко передавал в следственную службу ФСБ уголовные дела об убийстве в результате террористического акта, то теперь такое убийство может расследовать только прокуратура.

С согласия прокурора орган расследования выносит постановление о сохранении в тайне данных личности в целях его безопасности (ст. 166 УПК РФ).

Прокурор санкционирует выемку предметов и документов, содержащих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну (ст. 183 УПК РФ).

При анализе решений, принимаемых прокурором по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, можно сделать вывод о том, что в целом полномочия прокурора сохранены, однако, когда дело подсудно вышестоящему суду, он направляет его вышестоящему прокурору (ст. 221 УПК).

¹ Кожневников О.А. Прокурорский надзор за исполнением законов органами расследования. - Екатеринбург, 1994. С. 21.

² Комментарий к уголовно-процессуальному кодексу РФ / Под общ. ред. В.В. Мозякова. - М., 2002. С.364.

³ Уголовный процесс: Сборник учебных пособий. Особенная часть. Вып. 2. - М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С.140.

В соответствии со ст. 222 УПК РФ, прокурор вручает обвиняемому копию обвинительного заключения с приложениями, он же вручает копии обвинительного заключения защитнику и потерпевшему, если они об этом ходатайствуют, и уведомляет потерпевшего, гражданского истца, ответчика и (или) их представителей о направлении уголовного дела в суд.

Введен новый порядок рассмотрения жалобы на действия (бездействия) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, нижестоящего прокурора. Как и прежде, прокурор обязан рассмотреть жалобу в течение 3 суток со дня ее получения. Однако в исключительных случаях, когда для проверки жалобы необходимо истребовать дополнительные материалы либо принять иные меры, допускается рассмотрение жалобы в срок до 10 суток, о чем должен извещаться заявитель (ч. 1 ст. 124).

На наш взгляд, увеличение срока разрешения жалоб вполне оправданно. Как показал наш анализ деятельности ряда прокуратур, в трехдневный срок разрешается не более половины жалоб. И не по причине волокиты, а ввиду объективных обстоятельств.

Однако работа с жалобами не упростится. Ибо теперь по результатам рассмотрения жалобы прокурор должен будет не просто написать ответ, а вынести постановление о полном или частичном удовлетворении жалобы или об отказе в ее удовлетворении (ч. 2 ст. 124). Впрочем, часть из них бывают повторными, а выносить постановление об отказе в удовлетворении повторных жалоб, возможно, не потребуется.

Не все решения прокурора органы расследования могут обжаловать вышестоящему прокурору, наоборот, согласно ст. 124 УПК РФ, действия и решения прокурора могут быть обжалованы только в случаях, предусмотренных УПК.

В УПК появилась новая глава, посвященная проблемам реабилитации. В связи с этим на прокурора возложена обязанность от имени государства приносить официальное извинение реабилитированным за причиненный им моральный вред (ч. 1 ст. 136). Как следует из смысла закона, это должно делаться во всех случаях, а не только тогда, когда об этом просит реабилитированный. Причем право на реабилитацию (соответственно и на прокурорское извинение) имеют не только лица, в отношении которых уголовное дело (уголовное преследование) прекращено за отсутствием состава или события преступления¹. Но и в ряде других случаев, в связи с которыми прежде не могла вестись речь о реабилитации. Скажем, сейчас такое право имеет подозреваемый, обвиняемый, в отношении которого имеется вступивший в законную силу приговор суда по тому же обвинению (п. 3 ч. 2 ст. 133 и п. 4 ч. 1 ст. 27). Есть такое право и у члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы, если Совет Федерации или Государственная Дума отказали в удовлетворении ходатайства Генерального прокурора РФ о направлении уголовного дела в суд в соответствии со ст. 451 УПК (п. 6 ч. 1 ст. 27). В этих случаях прокурор также приносит извине-

¹ Уголовный процесс: Учебник для студентов вузов / Под ред. В.П. Божьева. 3-е изд., испр. и доп. – М.: Спарк, 2002. С.286.

ние, хотя прежде мы не стеснялись в нелестных высказываниях в прессе в адрес депутатов, в отношении которых Государственная Дума не давала соответствующего согласия.

Право на возмещение вреда, в том числе морального, кроме того, имеет любое лицо, незаконно подвергнутое мерам процессуального принуждения в ходе производства по уголовному делу (ч. 3 ст. 133 УПК РФ).

По нашим подсчетам, число лиц, имеющих право на реабилитацию в ходе предварительного следствия (соответственно, на прокурорское извинение), в Москве будет колебаться от четырех до пяти сотен, но такое право будет, разумеется, и у тех, кто оправдан судом.

Следует заметить, что в соответствии со статьей 133 УПК РФ право на реабилитацию имеет также осужденный - в случаях полной или частичной отмены вступившего в законную силу приговора суда и прекращения уголовного дела по основаниям, предусмотренным п. п. 1 и 2 ч. 1 ст. 27 УПК РФ, а также лицо, к которому были применены принудительные меры медицинского характера, - в случае отмены незаконного или необоснованного постановления суда о применении данной меры.

В связи с этим возникает вопрос: обязан ли прокурор приносить извинение и тем лицам, которые пострадали из-за ошибок суда? Мое мнение - обязан. Ведь официальное извинение реабилитированному прокурор приносит не от своего ведомства, а от имени государства.

В УПК предпринята попытка разграничить полномочия прокурора, его заместителя и помощника. В части 6 ст. 37 УПК РФ сказано, что полномочия прокурора, предусмотренные этой статьей, осуществляются прокурорами района (города) и их заместителями, приравненными к ним, и вышестоящими прокурорами. Таким образом, исключительной компетенции прокурора района (города), как это было в УПК 1960 г., сейчас нет. Кроме того, заметно «поубавились» полномочия помощника прокурора. Он с 1 июля 2002 г. не вправе проверять в органах внутренних дел исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, а должностные лица органов внутренних дел не обязаны предоставлять ему материалы об отказе в возбуждении уголовных дел и учетно-регистрационную документацию. Помощники лишены права участвовать в производстве предварительного расследования, производить допросы и другие следственные действия, принимать к своему производству уголовные дела. Таким образом, объем работы, который выполняют прокуроры и их заместители, непомерно возрастет, а в условиях больших городов будет попросту парализован надзор за законностью разрешения сообщений о преступлениях в органах внутренних дел. Полагаю, эту новацию закона следовало бы скорректировать, причем поскорее.

Теперь о пробелах нового закона. УПК сохранил правомочие прокурора на дачу согласия на прекращение уголовных дел по нереабилитирующим основаниям (ст. ст. 25, 26, 28, 427), на избрание в качестве меры пресечения залога (ст. 106), на отмену, изменение меры пресечения, избранной следователем по указанию прокурора (ст. 110), и т.д. Но о некоторых случаях, когда прокурор дает согласие следователю на производство процессуальных действий, новый

УПК забыл. Так, в Кодекс следовало бы внести правило, в соответствии с которым решения о применении акта об амнистии применяются следователем, органом дознания с согласия прокурора. Сейчас это правомочие предоставляется прокурору всякий раз при принятии акта об амнистии.

Из ст. 26 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» в УПК следовало бы перенести правило, в соответствии с которым прокурор дает согласие органам расследования на получение сведений, составляющих банковскую тайну.

Необходимо было бы определиться и с целесообразностью сохранения нормы, установившей правило, по которому с санкции прокурора проводится аудиторская проверка кооператива или союза кооперативов по поручению органа дознания, следователя (ч. 2 ст. 31 ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»). Эту норму надо ввести в УПК либо отменить, что правильнее.

Закон впервые установил образцы (бланки) прокурорских, а также следственных процессуальных актов, которые таким образом обретают обязательную силу (приложение к УПК). Бесспорно, это прогресс, ибо обеспечивается единообразие и быстрота подготовки процессуального решения. Казалось бы, это позволяет избавить текст закона от длительных перечислений того, что содержат вводная, описательная и резолютивная части того или иного акта. Однако в статьях закона такие описания почему-то также есть (см., например, ст.213).

Новый УПК воспроизвел практически все прежние прокурорские полномочия, уточнив либо преобразовав их с учетом изменения роли суда на стадии расследования.

В УПК не включены два положения из старого закона. Во-первых, право прокурора требовать от органов дознания и предварительного следствия для проверки уголовные дела, документы, материалы и иные сведения о совершенных преступлениях, ходе дознания, предварительного следствия и установлении лиц, совершивших преступления (п. 1 ч. 1 ст. 211 УПК РСФСР). Полагаю, новый закон правильно не выделяет это полномочие, ибо оно прямо следует из ч. 1 ст. 37 УПК РФ, где сказано, что прокурор осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Во-вторых, прежний УПК устанавливал режим проверок исполнения законов при разрешении заявлений и сообщений о преступлениях. Предусматривалось, что проверки должны проводиться не реже одного раза в месяц (п. 1 ч. 1 ст. 211 УПК РСФСР). Сейчас о частоте этих проверок ничего не говорится. И совершенно правильно, ибо такие правила должны устанавливаться ведомственным актом прокуратуры.

Есть надежда, что часть возникающих вопросов применения нового УПК удастся решить в соответствующих приказах Генерального прокурора РФ.

Анализ положений нового уголовно-процессуального законодательства и в частности правового статуса прокурора позволяет сделать вывод о том, что конструкция некоторых норм подлежит законодательной корректировке.

С момента вступления УПК РФ прокуроры, получив широчайшие полномочия в досудебном производстве, могут оказаться в положении, когда их реализация будет крайне затруднительна.

Особенности прокурорского надзора в сфере таможенных отношений регламентируются Таможенным кодексом РФ. В соответствии со статьей 375 ТК РФ обо всех случаях вхождения в помещения и на территории с пресечением сопротивления и вскрытием запертых помещений таможенные органы уведомляют прокурора в течение 24 часов.

При применении физической силы, специальных средств и оружия должностными лицами таможенных органов немедленно уведомляется начальник таможенного органа, который сообщает об этом прокурору в течение 24 часов (ст. 414 ТК РФ).

В случае принятия решения о проведении контролируемой поставки товаров, вывозимых с таможенной территории Российской Федерации, на основании международных договоров Российской Федерации или по договоренности с компетентными органами иностранных государств уголовное дело в Российской Федерации не возбуждается и о принятом решении руководитель органа, осуществляющего контролируемую поставку товаров, незамедлительно уведомляет прокурора в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 435 ТК РФ).

Отдельные нормы, преимущественно определяющие задачи и надзорную функцию прокуроров в соответствующих сферах правовых отношений, содержатся в Кодексе законов о труде, а также в некоторых иных кодифицированных законодательных актах.

Нормы о прокурорском надзоре за исполнением законов предусматриваются в тех или иных федеральных законах, регулирующих различные сферы правовых отношений. Тем самым законодателем подчеркивается повышенная значимость прокурорского надзора в связи с соответствующим видом деятельности государственных и иных органов, в соответствующих сферах правовых отношений. Хотя в принципе таких упоминаний и не требуется, поскольку общие предметы ведения прокуратуры, функции и полномочия прокуроров определены в Федеральном законе о прокуратуре. Тем не менее, подчеркивая особую значимость для охраны прав и свобод человека и гражданина, общества и государства тех или иных видов деятельности, законодатель счел необходимым специально указать на возложение на прокуратуру надзора за исполнением законов. Об этом имеется прямое указание в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 21); Федеральном законе «О внешней разведке» (ст. 25); Федеральном законе «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (п. 5 ст. 38), в ряде иных законов.

Специальными федеральными законами регламентируются задачи, полномочия и порядок деятельности прокуроров в отдельных сферах правовых отношений, ввиду специфики которых прокурор является, по существу, единст-

венным «внешним» гарантом законности¹. К их числу относится, например, Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». В нем, в частности, определено, что подозреваемые и обвиняемые содержатся в следственных изоляторах временного содержания (ст. 7). Для содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых могут использоваться учреждения, исполняющие наказания. Перечень таких тюрем и исправительных учреждений согласовывается с Генеральным прокурором РФ (ст. 10 Закона). В ряде случаев действия администрации этих мест должны действовать только с согласия прокурора. Например, размещение подозреваемых и обвиняемых в одиночных камерах на срок более одних суток допускается по мотивированному постановлению начальника места содержания под стражей, санкционированному прокурором (ст. 32 Закона) и др.

Федеральным законом «О Счетной палате Российской Федерации» (ст.29) к исключительной компетенции Генерального прокурора РФ отнесено возбуждение уголовного дела в отношении Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты.

Отметим, что, по мнению многих специалистов в области прокурорского надзора, одной из нерешенных проблем в этой области является отсутствие надлежащей кодификации прокурорско-надзорного права². Большое количество нормативных актов, в которых находятся нормы, регулирующие отношения в сфере прокурорского надзора, порой их несоответствие друг другу (из-за постоянного редактирования) создает проблемы при пользовании нормативным материалом, ведет к возникновению коллизий и пробелов правового регулирования в прокурорско-надзорных правоотношениях.

Представляется, что законодательство в области прокурорско-надзорного права должно идти по пути создания стройной и последовательной системы образующих его правовых норм и институтов. Есть необходимость сгруппировать их в едином федеральном конституционном законе «О прокуратуре РФ», состоящем из общей и особенной частей.

В общей части должны быть объединены нормы и институты, определяющие понятие, сущность, назначение, функции, цели и задачи прокурорского надзора, его объект, предмет и пределы, направления, принципы организации и деятельности прокуратуры, поводы и основания прокурорского надзора, сроки, правовые средства и акты прокурорского надзора, полномочия прокуроров и т.д. Особенная часть должна содержать правовые нормы, определяющие функциональную сторону прокурорского надзора, применительно к каждой из отраслей надзора, их специфику.

Как и российское законодательство в целом, законодательство о прокурорском надзоре нуждается в совершенствовании, дальнейшем развитии.

¹ Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. - М: Юристъ, 2000. С.29.

² См.: Викторов И. Прокуратура: статус на рубеже тысячелетий // Законность. 2000. № 12. С.23; Беляев В.П. Прокуратура и прокурорский надзор в России: Учебное пособие. - Белгород, Изд-во БУПК, 2003. С. 130-131.

класные чины. В Законе установлено, что порядок присвоения классных чинов определяется Положением о классных чинах прокурорских работников, утвержденным Президентом РФ (п. 2 ст. 41). Такое Положение утверждено Указом Президента РФ от 30 июня 1997 г. № 659¹.

На прокуратуру не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами, а также указами Президента РФ (ст. 3 Закона). Тем самым подчеркивается федеральный характер прокуратуры как целостной государственно-правовой структуры. Вместе с тем и из предмета ведения прокуратуры иными законами или иными нормативными правовыми актами не могут быть изъяты возложенные на нее функции, не могут быть сужены сферы правовых отношений, в которых в соответствии с законами осуществляется прокурорский надзор, иные функции прокуратуры.

Однако указами Президента РФ, при наличии к тому оснований и до внесения изменений или дополнений в федеральные законы, может формироваться, конкретизироваться реальный механизм исполнения законов, реализации мер, вытекающих из международно-правовых актов, заключенных (ратифицированных) Российской Федерацией, в соответствии с действующими федеральными законами. Так, в Положении об Уполномоченном Российской Федерации при Европейском суде по правам человека (утв. Указом Президента Российской Федерации от 29 марта 1998 г. № 310²) определено, что Уполномоченный выступает в качестве представителя Российской Федерации при разбирательстве дел в Суде и (или) привлекает в этих целях представителей Генеральной прокуратуры РФ, соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а также российских и зарубежных адвокатов (ст. 5).

К правовым основам организации и деятельности прокуратуры РФ относятся постановления Конституционного Суда РФ по вопросам, непосредственно связанным с построением, функциональным содержанием деятельности органов прокуратуры, реализацией принципов подчиненности и подотчетности должностных лиц прокуратуры, включая Генерального прокурора РФ, а также по иным аспектам. С учетом правовой значимости постановлений Конституционного Суда РФ, последствий их принятия такие постановления являются непосредственно действующими. В последующем, с включением соответствующих положений в Конституцию РФ, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» либо в иной федеральный закон применяется и используется норма закона, воспринявшая положения данного постановления Конституционного Суда РФ.

Кроме того, признание Конституционным Судом РФ не соответствующей Конституции РФ нормы (или ее части) Закона «О прокуратуре Российской Федерации» вызывает определенные правовые последствия в части, касающейся содержания такой нормы, условий и порядка ее применения, а также оснований изменения (дополнения) законодательства об организации и деятельности органов прокуратуры.

¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 27. Ст. 3185.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 14. Ст. 1540.

К наиболее принципиальным относится ряд постановлений Конституционного Суда РФ, непосредственно связанных с правовой регламентацией организации и деятельности органов прокуратуры. В их числе — постановление по спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом РФ относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности в связи с возбуждением в отношении его уголовного дела.

Как известно, Генеральный прокурор РФ Указом Президента РФ от 2 апреля 1999 г. № 415 был отстранен от должности на период расследования возбужденного в отношении него уголовного дела.

В Конституционный Суд РФ обратился Совет Федерации, посчитав, что такое отстранение может иметь место только в порядке, установленном ст. 83 (п. «е»), 102 (п. «з» ч. 1) и 129 (ч. 2) Конституции РФ для назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора РФ, т.е. оно должно осуществляться Советом Федерации по представлению Президента РФ, и, следовательно, Президент РФ был не вправе издавать названный Указ.

Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 1 декабря 1999 г. указал, что в случае возбуждения такого уголовного дела в любом случае должен быть издан соответствующий акт об отстранении Генерального прокурора РФ от должности. Это составляет компетенцию иной, вне системы прокуратуры, государственно-властной инстанции федерального уровня.

Конституционный Суд РФ постановил, что, исходя из Конституции РФ и в отсутствие иного законодательного регулирования, акт о временном отстранении Генерального прокурора РФ от должности, необходимость которого обусловлена возбуждением в отношении его уголовного дела, обязан издать Президент РФ.

При этом Суд отметил, что не исключается право законодателя на основе Конституции РФ и с учетом правовых позиций, изложенных в постановлении Суда, создать и иные механизмы реализации возможного уголовного преследования в отношении Генерального прокурора РФ и его отстранения от должности на период расследования.

В другом случае Конституционный Суд РФ вынес постановление от 18 февраля 2000 г. по делу о проверке конституционности п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹ в связи с жалобой гражданина Б.А. Кехмана. По делу было установлено, что прокурор Ленинского района города Самары отказал гражданину Б.А. Кехману в просьбе ознакомиться с материалами проводимой прокуратурой проверки, предметом которой являлась законность действий администрации этого района при предоставлении Б.А. Кехману жилья в связи со сносом жилого дома, часть которого принадлежала ему на праве собственности.

Ленинский районный суд города Самары, куда Б.А. Кехман обратился с жалобой, признал отказ прокурора правомерным.

¹ Собрание законодательства РФ. 2000. № 9. Ст. 1066.

Судебная коллегия по гражданским делам Самарского областного суда, рассматривавшая кассационную жалобу заявителя на решение суда первой инстанции, оставила ее без удовлетворения, остались без удовлетворения и жалобы, поданные им в порядке надзора в Самарский областной суд и Верховный Суд РФ, а также в вышестоящие органы прокуратуры.

При этом суды ссылаются на п. 2 ст. 5 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», согласно которому прокурор не обязан давать какие-либо объяснения по существу находящихся в его производстве материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством.

Конституционный Суд РФ, в частности, констатировал, что ограничение права гражданина на ознакомление с непосредственно затрагивающими его права и свободы документами и материалами, вытекающего из ст. 24 (ч. 2) Конституции РФ, допустимо лишь в соответствии с федеральными законами, устанавливающими специальный правовой статус, не подлежащий распространению информации, обусловленной ее содержанием. Конституционный Суд РФ признал не соответствующим Конституции РФ п. 2 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», поскольку по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, он во всех случаях приводит к отказу органами прокуратуры в предоставлении гражданину для ознакомления материалов, непосредственно затрагивающих его права и свободы, без предусмотренных законом надлежащих оснований, связанных с содержанием указанных материалов, и препятствует тем самым судебной проверке обоснованности такого отказа.

Представляется, что точнее в постановлении было бы говорить о наличии по данному делу отказа в предоставлении гражданину для ознакомления необходимых материалов. Во многих случаях прокуроры не только по закону, но и по собственной инициативе знакомят заинтересованных лиц с материалами, послужившими поводом и основанием для прокурорской проверки, а также с материалами, полученными в результате ее проведения.

Существенное значение для практики применения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и для перспектив и конкретных направлений развития законодательства о прокуратуре имеет постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г.¹ по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 вышеназванного Закона в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ. Согласно абз. 1 и 2 п. 2 ст. 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», которыми на прокуратуру возложен надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых представительными (законодательными) органами субъектов РФ, Кемеровский областной суд 12 ноября 1998 г. удовлетворил заявление прокурора Кемеровской области о признании Закона Кемеровской области «О ценовой политике в Кемеровской области» недействительным, как противоречащего федеральному законодательству. Администрация

¹ Собрание законодательства РФ. 2000. № 16. Ст. 1774.

Кемеровской области обжаловала решение областного суда в Верховный Суд РФ, полагая, что оно подлежит отмене, поскольку в соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений ст. 125-127 Конституции РФ рассмотрение возникшего спора относится к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ при рассмотрении дела в кассационном порядке приостановила производство и обратилась в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности названных положений, содержащихся в п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Конституционный Суд РФ указал, что суды общей юрисдикции, по смыслу статей 76, 118, 120, 125-128 Конституции РФ, не могут признавать законы субъектов РФ не соответствующими Конституции РФ и на этом основании утрачивающими юридическую силу. Данное полномочие в силу ст. 125 Конституции РФ относится к компетенции только Конституционного Суда РФ.

Суд общей юрисдикции, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ закона субъекта РФ, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке его конституционности. Конституционный Суд РФ признал, что принятый до вступления в силу Конституции РФ закон, исходя из которого судом общей юрисдикции осуществляется то или иное полномочие, не может быть признан неконституционным лишь на том основании, что по форме он не является федеральным конституционным законом. При этом Конституционный Суд РФ учел, что, согласно Закону «О прокуратуре Российской Федерации», прокурор обращается в суд и участвует в рассмотрении дел в случаях и порядке, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 23 и п. 1 ст. 35). В том числе он вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства (п. 3 ст. 35). Данное полномочие прокурора и соответствующее полномочие суда основаны на положениях принятого в 1964 г. ГПК РСФСР, которые содержатся в ч. 3 ст. 10, ст. 41, п. 2 ч. 1 и ч. 2 ст. 231, ст. 239'-239⁸ (в ред. Закона РФ от 28 апреля 1993 г.), а также на правилах Закона РФ от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (ст. 3 и 6).

Поэтому рассматриваемые положения Закона «О прокуратуре Российской Федерации» лишь подтверждают нормативные положения о полномочиях прокурора обращаться в суд с заявлением о проверке нормативных актов представительных органов субъекта РФ и соответствующем полномочии судов общей юрисдикции, которые до вступления в силу Конституции РФ уже были предусмотрены названным процессуальным законодательством. На основании вышеуказанного Конституционный Суд РФ постановил признать не противоречащими Конституции РФ положения абз. 1 и 2 п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и абз. 1 и 3 п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Вместе с тем признано не соответствующим Конституции РФ положение абз. 3 п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в час-

ти, наделяющей суды общей юрисдикции полномочием признавать закон субъекта РФ противоречащим федеральному закону.

Следует признать, что такая ситуация является и результатом отсутствия федерального конституционного закона о полномочиях судов общей юрисдикции по проверке соответствия нормативных правовых актов Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам.

Среди последних актов Конституционного Суда РФ, внесших изменения в Закон о прокуратуре является Постановление от 17.07.2002 № 13-П¹ «По делу о проверке Конституционности отдельных положений статей 342, 371, 373, 378, 379, 380 и 382 УПК РСФСР, статьи 41 УК РСФСР и статьи 36 Федерального закона «О прокуратуре РФ» в связи с запросом Подольского городского суда Московской области и жалобами ряда граждан», которым пункты 1 и 2 статьи 36 признаны не соответствующими Конституции РФ в части, допускающей пересмотр и отмену в порядке надзора по протесту прокурора вступившего в законную силу оправдательного приговора ввиду односторонности или неполноты расследования или судебного следствия, а также несоответствия выводов суда фактическим обстоятельствам дела в случаях, когда в предшествующем разбирательстве не были допущены нарушения, которые отвечали бы критериям, предусмотренным пунктом 2 статьи 4 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В соответствии с частью 3 статьи 79 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу.

А также Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 № 13-П² «по делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре РФ» в связи с запросами Государственного Собрания-курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного суда республики Татарстан», о сущности данного акта было сказано в предыдущих разделах дипломной работы.

Деятельность органов российской прокуратуры и в определенной мере полномочия прокуроров определяется также международными и межгосударственными договорами и соглашениями, такими, к примеру, как договоры о правовой помощи, о порядке сношения прокуроров с судебными органами других государств, о выдаче преступников (экстрадиция) и другими³.

В своей практической деятельности работники прокуратуры руководствуются также приказами и указаниями Генерального прокурора РФ, которые играют большую роль в организации нормального функционирования всей прокурорской системы. Издавая правовые акты, Генеральный прокурор ставит перед прокурорами задачи, подлежащие решению в ближайший период времени, определяет приоритеты в их деятельности, конкретизируя тем самым задачи,

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 31. Ст. 3160,

² Собрание законодательства РФ. 2003. № 30. Ст. 3101.

³ Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт-Издат, 2003. С. 48.

закрепленные в базовом Законе о прокуратуре. Приказы Генерального прокурора РФ издаются по ключевым, основополагающим вопросам организации деятельности системы прокуратуры и порядка реализации мер материального и социального обеспечения ее работников. В качестве таковых могут выступать: общие вопросы организации надзора и управления в органах прокуратуры; вопросы организации работы по надзору за исполнением законов; вопросы организации надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, органами дознания и органами предварительного следствия; вопросы организации надзора за исполнением законов на транспорте и др. Приказом Генерального прокурора РФ разграничены сферы ведения территориальных и специализированных прокуратур; на прокуроров субъектов Федерации возложена координация деятельности правоохранительных органов и специализированных прокуратур, дислоцирующихся на территории соответствующих субъектов Федерации решаются и другие организационно-правовые вопросы.

В этой связи можно назвать приказы Генерального прокурора от 22.05.1996 г. № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 31.03.1998 г. №19 «Об улучшении организации работы транспортных прокуратур и повышении эффективности их деятельности», от 24.12.2001 г. № 80 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема заявителей в органах и учреждениях прокуратуры РФ», от 21.10.2003 г. № 45 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и рассмотрения в органах прокуратуры РФ сообщений о преступлениях»¹, от 02.12.2003 г. № 51 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском судопроизводстве» и другие.

Указания, как правило, регулируют более узкие направления деятельности органов прокуратуры. В частности, они могут быть посвящены вопросам организации надзора за исполнением законов о приватизации, о внешнеэкономической деятельности и др. Указания могут издаваться на основании обобщения материалов прокурорской и следственной практики, результатов конкретных проверок.

Распоряжения связаны в основном с реализацией мер разового или краткосрочного характера. С помощью положений регламентируется статус структурных подразделений центрального аппарата Генеральной прокуратуры, наиболее крупных специализированных прокуратур, порядок реализации мер материального и социального обеспечения прокурорских работников. Инструкции определяют процедуру, своего рода технологию осуществления отдельных видов деятельности: организации делопроизводства, статистического учета, порядка хранения документов и др.

Некоторые указания Генерального прокурора РФ, данные в установленном законом порядке, по своей обязательности выходят за пределы прокурорской системы. Его указания по вопросам предварительного следствия и дознания, не требующим законодательного регулирования, являются обязательными

¹ Законность. 2003. № 12.

для исполнения всеми органами предварительного следствия и органами дознания независимо от их ведомственной принадлежности (п. 2 ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). При этом имеются в виду указания не по конкретным уголовным делам, которые также обязательны для исполнения, а указания общего, принципиального характера. Такие указания являются результатом обобщения практики деятельности правоохранительных органов по применению законов в процессе расследования преступлений, направлены на совершенствование этой деятельности, на повышение гарантий обеспечения законности, прав и свобод граждан.

На места также направляются информационные письма и методические рекомендации. Они посвящаются, как правило, тактике и методике производства каких-либо сложных процессуальных действий, составлению процессуальных актов, условиям, способствующим распространению преступности или причинам распространения преступления.

Прокуроры и следователи прокуратур областного и районного звена руководствуются также приказами и указаниями прокуроров субъектов РФ, издаваемыми ими в процессе оперативного управления органами прокуратуры.

Таким образом, можно сделать вывод, что названные выше акты, регулирующие организационное построение и деятельность прокуратуры представляют собой совокупность норм прокурорского надзора, которые имеют одинаковую со всеми другими нормами российского права юридическую природу, а также специальное назначение. Эти нормы служат целевому назначению прокуратуры — регулированию устройства ее органов и прокурорского надзора как особой, закрепленной в Конституции РФ формы государственной деятельности.

Глава III. Организационная структура органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации

§ 1. Néñò àì à ìdàí íá ì òíéòdàòòdù, àá ì ííyòèà è ñòù íñdù

Конституция РФ определяет, что прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

Федеральный закон «О прокуратуре РФ», детализируя это понятие, определяет прокуратуру РФ как единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов, а также иные функции, установленные федеральными законами.

Систему прокуратуры РФ составляют: Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, а также прокуратуры городов и районов и другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры. В систему прокуратуры РФ входят также научные и образовательные учреждения.

В ряде республик - субъектов Федерации прокуратуры созданы в соответствии со спецификой их административно-территориального деления (административно-территориальными единицами в Якутии являются улусы, в Тыве - коожуны, и т.д.). Но прокуратуры в них создаются на правах районных (городских)¹.

В основной части субъектов Федерации созданы только прокуратуры городов и районов. В некоторых из них действуют межрайонные прокуратуры, осуществляющие свои полномочия на территории ряда районов. В г. Москве в соответствии с установленным административно-территориальным делением созданы муниципальные районы и административные округа.

С учетом специфики такого деления действуют межрайонные прокуратуры, выполняющие свои функции на территории ряда муниципальных районов, и прокуратуры административных округов. Приказом Генерального прокурора РФ им придан статус прокуратуры города с районным делением (ст. 19 Закона «О прокуратуре РФ»).

Важным проявлением качества прокуратуры РФ как единой федеральной централизованной системы является требование Закона о том, что образование, реорганизация и упразднение органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ. Прокуроры субъектов Федерации и приравненные к ним прокуроры вносят соответствующие предложения Генеральному прокурору РФ, которые учитываются при принятии решений по организационным вопросам.

Законом не допускаются создание и деятельность на территории РФ органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ.

Важным свойством прокурорской системы является то, что все органы прокуратуры действуют на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

Как и любая система органов, система органов прокуратуры представляет собой совокупность взаимосвязанных между собой органов и составляющих целостное единство. При этом для системы прокуратуры характерны связи между элементами структуры как по вертикали, для внутреннего управления системой по подчиненности, так и по горизонтали, для взаимодействия равнозначных органов и подразделений внутри системы и с другими органами и системами. Вертикальный и горизонтальный тип взаимосвязей определяет линейную и функциональную структуру построения органов прокуратуры РФ².

Сущность линейной структуры заключается в построении аппарата управления, состоящего из взаимоподчиненных органов и подразделений. При этой структуре каждый прокурорский работник непосредственно (линейно) подчинен только одному руководителю и с вышестоящими органами и руководителями связан только через него. В свою очередь такой линейный руководи-

¹ Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Под ред. заслуж. юриста РФ, д-ра юрид. наук, проф. А. Я. Сухарева. - М.: Изд-во НОРМА, 2003. С. 81.

² Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт-Издат, 2003. С.71.

тель (прокурор) несет полную ответственность за деятельность всех подчиненных ему органов и подразделений.

Исходя из принципа централизации прокурорского надзора, то есть подчиненности нижестоящих прокуроров вышестоящим, а всех прокуроров - Генеральному прокурору РФ, структура управления органов прокуратуры (состоящая из прокуратур городов и районов, прокуратур субъектов РФ и Генеральной прокуратуры РФ) является в основном трехзвенной.

Функциональная организационная структура в отличие от линейной состоит из органов и подразделений, которые специализируются на определенных видах деятельности, выполняют обособленные функции. К числу таких структур относятся природоохранные и другие прокуратуры, деятельность которых ограничивается специальными объектами или отдельными отраслями прокурорского надзора.

Одним основным видом деятельности объединены и входят в функциональную структуру управления помощники и старшие помощники прокуроров городов и районов, прокуроры и старшие прокуроры отделов и управлений (главных управлений) прокуратур субъектов РФ, а также Генерального прокурора РФ.

Прокуроры городов, районов, прокуроры субъектов РФ, прокуроры специализированных прокуратур, Генеральный прокурор РФ и их заместители являются линейными руководителями. К функциональным руководителям относятся помощники и старшие помощники прокуроров субъектов РФ, помощники и старшие помощники Генерального прокурора РФ.

Кроме названных руководителей, функции по организации руководства нижестоящих прокуратур и контроля по конкретной отрасли прокурорского надзора выполняют прокуроры и старшие прокуроры отделов и управлений (главных управлений) прокуратур субъектов РФ и Генеральной прокуратуры РФ. Фактически они также относятся к функциональным руководителям. Деятельность этих должностных лиц строится на основе предметно-зонального принципа организации работы. За прокурорами и старшими прокурорами отделов и управлений закрепляется отрасль законодательства (отрасль прокурорского надзора) или круг наиболее актуальных вопросов правоприменительной деятельности, по которому они изучают прокурорско-следственную практику, законодательство, участвуют в подготовке плановых заданий, проверке и реализации их итогов и взаимодействуют с прокурорами других структурных подразделений, за которыми закреплены те же вопросы. Кроме того, на каждого такого прокурора возлагаются обязанности по контролю за выполнением определенной группой (зоной) нижестоящих прокуратур по вопросам компетенции управления или отдела ведомственных приказов, анализ и обобщение оперативных и статистических данных, характеризующих работу этих прокуратур, отслеживание состояния их работы, выезды на места для оказания практической помощи и иные обязанности.

Этот принцип организации работы наряду с принципами координации, паритетности, компетенции обеспечивает необходимое взаимодействие всех

элементов системы органов прокуратуры по выполнению задач прокурорского надзора.

В 1993-1994 гг. в Научно-исследовательском институте проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ была разработана Концепция развития прокуратуры на переходный период¹, преследовавшая цель сохранения и развития российской прокуратуры как многофункционального органа надзора за исполнением законов. Эта концепция в основном реализована в новой редакции Закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г.

Вместе с тем в настоящее время сохраняется необходимость дальнейшего совершенствования законодательства о прокуратуре на четко выработанной концептуальной основе. Актуальность такого подхода обусловлена трудностями переходного периода в России, характеризующегося ослаблением контрольных механизмов государства, что повлекло серьезные негативные последствия в обеспечении законности и правопорядка, рост преступности и социальной напряженности.

Одной из концептуальных идей, положенных в основу реформирования российской прокуратуры, касающихся системы органов прокуратуры, является ориентация на эволюционное, постепенное преобразование прокурорской системы.

Ситуация переходного периода, кризис законности и правопорядка в стране предопределяет именно такой подход к реформированию прокуратуры.

Можно выделить по меньшей мере два этапа реформирования² института прокуратуры в России - этап переходного периода и этап политической и правовой стабилизации³. Каждому из них присущ свой тип прокуратуры, отражающий объективные потребности обеспечения законности, поддержания правопорядка и борьбы с преступностью.

Сохранение основных традиционных функций прокуратуры на этапе переходного периода совершенно необходимо, что, однако, не исключает их известную трансформацию и появление новых функций. В частности, требуются изменения характера взаимоотношений прокуратуры с некоторыми государственными институтами, а также структурные подвижки в ее организационном построении. Все эти направления реформирования должны найти закрепление в законодательстве о прокуратуре.

Также, среди концептуальных идей, положенных в основу реформирования российской прокуратуры, назван учет правовых традиций России, ее исторического опыта. Этот учет должен быть положен в основу реформирования органов прокуратуры. Феномен прокуратуры любого государства следует оценивать в контексте социально-политических условий его функционирования, национальных традиций, особенностей правовой культуры народа и т.п. К такому выводу, в частности, пришли участники многосторонней встречи, органи-

¹ См.: Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходный период / Отв. ред. проф. Ю.И. Скуратов. – М., 1994.

² Прокуратура Российской Федерации. Концепция развития на переходный период / Отв. ред. проф. Ю.И. Скуратов. – М., 1994. С. 85.

³ См.: Там же. С. 83-84.

зованной Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой РФ (8-9 января 1997 г.)¹.

В то же время полемика по указанному вопросу продолжается. Так, авторы Концепции судебной реформы в Российской Федерации (1991), ориентируясь на западные институты, объявили антинародными задачи и деятельность дореформенной отечественной прокуратуры². Российская прокуратура рассматривалась ими как орган прокоммунистический, не подлежащий реформированию.

Известно, что реформы в России проводятся под патронажем западных экспертов. При этом утвердилась некая презумпция неполноценности отечественной правовой культуры и ее носителей. Получается, что западные интеллектуалы лучше россиян знают, что нужно России³. Разумеется, такой подход ничего, кроме вреда, принести не может. Любая прокурорская система, чтобы быть эффективной, должна быть совместима с культурой и историей страны, должна восприниматься обществом.

В связи с этим уместно привести слова А.И. Солженицына по поводу поспешного перенимания западных форм жизни в современной России: «...Уклад чужой жизни невозможно скопировать, не перерождаясь болезненно: он должен органически вытекать из традиций страны»⁴.

В той же мере среди концептуальных идей указывается и на широкое обобщение зарубежного опыта правоохранительной деятельности. Совершенствование деятельности органов прокуратуры РФ в современных условиях объективно предполагает изучение зарубежного опыта правоохранительной деятельности с позиций возможного его использования в нашей стране.

Заимствование элементов зарубежной практики не должно носить характера механического перенесения, принудительного «вживления» инородных правовых образований в государственно-правовую материю российского общества. При этом следует учитывать уже сложившиеся и не подлежащие безоговорочной ломке отечественные правовые институты и традиции. Нужно иметь в виду, что каждый отдельный институт в зарубежных правовых системах представляет собой элемент отлаженного, сбалансированного правоохранительного механизма, который может и не «сработать» в наших условиях.

Вот почему вызывает возражения ориентация некоторых идеологов судебной реформы на гипотетическое всеисие и благодетельную роль судебной власти, пока еще существующей в России скорее номинально, нежели фактически.

Тем не менее использование положительного опыта отдельных зарубежных государств могло бы быть полезным.

Таким образом, можно сделать вывод, что прокуратура РФ составляет единую федеральную централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ, осуществляющим от

¹ См.: Прокуратура в правовом государстве / Колл. авт. - М., 1997. С. 157-158.

² См.: Концепция судебной реформы в РФ / Колл. авт. - М., 1992. С. 31.

³ Бойков А.Д. Проблемы развития российской прокуратуры (в условиях переходного периода) // Законность. 1998. № 7. С. 2-5.

⁴ Солженицын А. Россия в обвале. - М., 1998. С. 35.

После оглашения результатов голосования Председатель Совета Федерации приводит к присяге лицо, назначенное на должность Генерального прокурора РФ, который вслух, стоя приносит присягу, предусмотренную п. 3 ст. 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», положив руку на Конституцию РФ.

Принесение присяги удостоверяется личной подписью Генерального прокурора РФ под текстом присяги с указанием даты ее принесения. Документ хранится в Совете Федерации.

Вопрос об освобождении от должности Генерального прокурора РФ рассматривается Советом Федерации на основании предложения Президента РФ, которое предварительно обсуждается в указанных ранее Комитетах палаты парламента. При рассмотрении этого вопроса выступают Президент РФ или его полномочный представитель, руководители Комитетов, которые давали заключение.

Структуру Генеральной прокуратуры РФ составляют главные управления, управления и отделы, возглавляемые начальниками - старшими помощниками Генерального прокурора РФ. В этих подразделениях работают старшие прокуроры и прокуроры, старшие прокуроры-криминалисты и прокуроры-криминалисты, а также старшие следователи по особо важным делам. Кроме того, Генеральный прокурор РФ имеет советников и помощников по особым поручениям.

Генеральный прокурор РФ в пределах выделенной штатной численности и фонда оплаты труда устанавливает штаты и структуру Генеральной прокуратуры, определяет полномочия структурных подразделений. Каждое из этих подразделений действует в соответствии с положением о нем, утвержденным Генеральным прокурором РФ.

Структура Генеральной прокуратуры, иных прокуратур динамична. Она изменяется в соответствии с изменениями задач, функций прокуратуры, приоритетов в ее деятельности.

В Главное следственное управление Генеральной прокуратуры входят: управление по надзору за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью в органах внутренних дел и управление по надзору за расследованием преступлений органами прокуратуры, в которое, в свою очередь, входят зональные отделы, а также управление по расследованию особо важных дел, организационно-методическое управление, отдел по надзору за расследованием особо важных дел, отдел криминалистики (последние два отдела - на правах управления). Главное следственное управление возглавляет заместитель Генерального прокурора РФ. Кроме того, в состав Генеральной прокуратуры РФ входят следующие подразделения: организационно-контрольное управление; управление кадров; управление по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов; управление по надзору за расследованием преступлений; следственное управление; управление по обеспечению участия прокуроров в судах по уголовным делам; управление по обеспечению участия прокуроров в судах по гражданским делам; управление по обеспечению участия прокуроров в арбитражном процессе; управление по надзору за исполнением законов на

транспорте и в таможенных органах; управление по делам несовершеннолетних и молодежи; управление правового обеспечения; Второе управление (организация и осуществление надзора на объектах оборонного комплекса и специализированных военно-строительных и иных формирований), международно-правовое управление; управление по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний, управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности; управление по надзору за исполнением налогового законодательства, отдел реабилитации жертв политических репрессий.

В состав Генеральной прокуратуры РФ входит на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора РФ - Главным военным прокурором.

В состав Генеральной прокуратуры входит Главное управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности и межнациональных отношениях на Северном Кавказе. Возглавляет это Главное управление заместитель Генерального прокурора РФ.

Структура аппарата Генеральной прокуратуры РФ непосредственно связана с изменениями в системе федерального управления на территории Российской Федерации. Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»¹ обусловил создание в рамках Генеральной прокуратуры РФ управлений в федеральных округах, курируемых заместителями Генерального прокурора РФ и координирующих деятельность органов прокуратуры на территориях, входящих в состав каждого федерального округа². Приказом Генерального прокурора РФ от 5 июня 2000 г. № 98 образованы управления Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах. Эти управления приказом Генерального прокурора РФ в 2002 г. преобразованы в отделы. Они расположены непосредственно в центрах федеральных округов. На них возложены: координация деятельности всех правоохранительных органов, находящихся в пределах федерального округа, по борьбе с преступностью; надзор за исполнением законов федеральными органами, находящимися в пределах федерального округа, органами контроля, их должностными лицами; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами, органами контроля и их должностными лицами; надзор за исполнением законов федеральными органами в округах, осуществляющими предварительное следствие, дознание и оперативно-розыскную деятельность, а также региональными управлениями по борьбе с организованной преступностью, региональными отделами Следственного комитета при МВД РФ; расследование уголовных дел о наиболее опасных и общественно значимых преступлениях.

В состав Генеральной прокуратуры РФ входит ряд подразделений обеспечивающего характера. К ним относятся: отдел писем; приемная (на правах самостоятельного отдела); секретариат; управление делами; центр информации

¹ Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

² Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт-Издат, 2003. С. 69.

и общественных связей; финансово-хозяйственное управление; отдел по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и мобилизационной работе; отдел безопасности, Первый отдел.

В Генеральной прокуратуре РФ действует Научно-консультативный совет для рассмотрения вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов прокуратуры¹.

Организационная структура Генеральной прокуратуры РФ в максимальной мере приближена к целям выполнения возложенных на прокурорскую систему функций. С одной стороны, Генеральный прокурор РФ и подчиненный ему центральный аппарат прокуратуры выполняют все возложенные на прокуратуру функции на федеральном уровне (надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами и др.). Генеральная прокуратура вправе осуществлять надзор за исполнением законов представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ. С другой стороны, Генеральная прокуратура реально осуществляет по поручениям Генерального прокурора, решениям коллегии руководство деятельностью единой централизованной прокурорской системой. В этих целях изучается надзорная и следственная практика, оперативно отслеживается информация о состоянии законности в регионах, деятельности органов прокуратуры по ее укреплению. На основе полученных данных издаются приказы, указания, распоряжения, инструкции Генерального прокурора РФ, обязательные для исполнения всеми органами прокуратуры.

Аппарат Генеральной прокуратуры РФ является интегрированным руководителем прокурорской системы. Его подразделения в пределах своей компетенции осуществляют оперативное руководство и контроль за деятельностью прокуратур субъектов Федерации, приравненных к ним специализированных прокуратур, а также иных нижестоящих органов прокуратуры. Полномочия прокуроров различных уровней в сфере предварительного следствия и в судопроизводстве регламентируются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», а также соответствующим отраслевым законодательством².

В целях совершенствования деятельности Генеральной прокуратуры Российской Федерации в условиях судебной реформы, обеспечения эффективного взаимодействия подразделений аппарата и руководства системой органов прокуратуры, руководствуясь п. 1 ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказом Генерального прокурора РФ от 15 января 2003 г. № 2 утвержден Регламент Генеральной прокуратуры РФ, который устанавливает порядок организации и деятельности Генеральной прокуратуры.

В соответствии с п. 4.1. Регламента деятельность подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации осуществляется по предметному, зональному и (или) предметно-зональному принципам в соответствии с плана-

¹ *Беляев В.П.* Прокуратура и прокурорский надзор в России: Учебное пособие. - Белгород: Изд-во БУПК, 2003. С. 89.

² Комментарий Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (приложение). - М., 1996. С. 281-286.

также следователей по особо важным делам и старших следователей и их помощников. Прокуроры субъектов РФ могут иметь помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Прокуратуры городов и районов созданы в городах, в городских и сельских районах, также могут создаваться межрайонные прокуратуры. Они возглавляются соответствующими городскими, районными, межрайонными прокурорами, которые назначаются на должность и освобождаются от нее Генеральным прокурором РФ и только ему подчинены и подотчетны. В указанных прокуратурах устанавливаются должности. В указанных прокуратурах устанавливаются должности первого заместителя и заместителей прокуроров, начальников отделов, старших помощников и помощников прокуроров, старших прокуроров-криминалистов, прокуроров-криминалистов, а также старших следователей и следователей (в прокуратурах городов - следователей по особо важным делам) и их помощников.

По решению Генерального прокурора РФ в прокуратурах городов и районов и приравненных к ним прокуратурах могут быть образованы отделы.

Все территориальные прокуроры различных уровней осуществляют свои полномочия в соответствии с их компетенцией, установленной Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», а также нормами уголовно-процессуального, арбитражного, уголовно-исполнительного, административного и иного федерального законодательства¹.

В соответствии с ч. 3 ст. 40-5 закона «О прокуратуре РФ», прокуроры городов и районов назначают на должность и освобождают от нее работников, не занимающих должности прокуроров и следователей (вспомогательный персонал).

Одной из актуальных российских политических проблем является обеспечение реальной независимости прокуроров от местной власти (борьба с местничеством и сепаратизмом регионов)². В настоящее время - это проблема единства федерального государства, пытающегося устоять под разрушительным действием центробежных сил. Позитивное решение названной проблемы возможно только при условии обеспечения единства законности на всей территории страны.

Одним из важнейших институтов, цементирующих Российское государство, является прокуратура. Именно она выступает как гарант обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории России. Прокуратура осуществляет надзор за единообразным исполнением законов и максимально приспособлена к этой функции как единая централизованная система.

Однако обеспечить реальную независимость прокуроров субъектов Федерации от местной власти не так просто. В частности, принципу централизации в организации и деятельности органов прокуратуры не соответствует по-

¹ Также см.: Оружьев М. Роль районной прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов // Законность. 2002. №12. С. 22-23.

² Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилева. - М: Юристъ, 2000. С. 46.

территориальным признакам, а под влиянием экологических, естественно-географических закономерностей (залповый выброс токсичных веществ предприятием, расположенным на значительном расстоянии от места обнаружения его вредных последствий), и зачастую проявляются на «безвинно» пострадавшей территории в результате действия экологических законов, например, «розы ветров». Так, в результате аварии в Чернобыле пострадала не только Украина, но и в значительной мере ряд областей России и Белоруссии; отравление ценных пород рыб в реках бассейна Каспийского моря произошло из-за сброса неочищенных стоков в их верховьях и т.д.

Организация специализированных прокуратур должна отвечать требованиям системного подхода. Все они - элементы единой системы органов прокуратуры. Соответственно на каждую из них распространяются общие принципы организации и деятельности прокуратуры. Военная и транспортные прокуратуры, прокуратуры войсковых частей представляют собой целостные подсистемы единой системы прокуратуры. Природоохранные прокуратуры и прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях относятся к смешанным подсистемам, включающим деятельность территориальных прокуратур в сфере экологии и законности в исправительных учреждениях.

Административно-территориальный принцип построения федеральных структур власти не оправдывает себя как универсальный, не выполняет своей организующей роли в ряде специфических сфер деятельности государства.

В силу данных обстоятельств специализированные органы прокуратуры служат неотъемлемым элементом прокурорской системы постольку, поскольку проблемы законности в специфических сферах сохраняются.

Наиболее значительную роль среди них играют органы военной прокуратуры, составляющие отдельную подсистему.

Как известно, одним из основных принципов строительства вооруженных сил является принцип единоначалия, исходя из которого вся ответственность в воинских частях и учреждениях возлагается на их командиров и начальников. Но командиров - единоначальников не учат юриспруденции, они в большинстве своем не получают юридического образования и потому должны иметь надежную опору в лице соответствующих органов, призванных осуществлять правоохранные функции¹. Особо среди них выделяется военная прокуратура, имеющая значительные полномочия по осуществлению правоохранительной деятельности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях. Казалось бы, для нормального обеспечения (в правоохранительном аспекте) функционирования Вооруженных Сил государства такой мощной структуры вполне достаточно. Однако статистические данные² Главной военной прокуратуры говорят об обратном.

¹ Комаров М. Вооруженные Силы РФ и правоохранительная деятельность // Законность. 2001. № 6. С.25.

² Статистические данные приводятся по сведениям о состоянии преступности в Вооруженных Силах и иных воинских формированиях Российской Федерации в 1988 - 1999 гг. // Материалы Главной военной прокуратуры. - М., 2000.

Так, начиная с 1992 г. ежегодно в Вооруженных Силах РФ и иных воинских формированиях совершается в среднем около 25 тыс. преступлений (1994 г. - 24331; 1996 г. - 30529; 1998 г. - 24814; 1999 г. - 21560). Высок показатель преступлений, связанных с нарушением уставных правил взаимоотношений военнослужащих (1993 г. - 1287; 1995 г. - 1648; 1997 г. - 2035; 1999 г. - 1971). Все чаще уставные правила взаимоотношений военнослужащих нарушаются в целях вымогательства, влекут за собой убийства, побуждают потерпевших к уклонениям от военной службы и даже самоубийствам. Постоянно растет количество преступлений, совершенных воинскими должностными лицами (1993 г. - 598; 1995 г. - 1116; 1998 г. - 1017; 1999 г. - 1354). В 1997 г. зарегистрировано 304 умышленных убийства военнослужащих, в 1998 г. - 299, в 1999 г. - 246. За 1997 - 1999 гг. совершено 1177 преступлений с применением оружия.

Можно расширить статистику, выделить данные по причинению тяжкого вреда здоровью, хулиганству, уклонениям от военной службы и другим видам преступлений, но суть, в принципе, понятна.

По мнению социологов, на развитие криминогенной ситуации в стране оказывают влияние около 250 негативных социальных факторов. В первую очередь к ним относятся: резкая смена идеологической базы, общее ухудшение материального благосостояния и индивидуализация мышления (при принятии решений расчет делается только на собственные силы). Конечно, пороки российского общества находят свое отражение и в деятельности Вооруженных Сил. Но вывод очевиден: выполнение функциональных задач органами, осуществляющими правоохранительную деятельность в Вооруженных Силах и иных воинских формированиях, не приносит ощутимых результатов.

Теперь определим специфику деятельности, и по каким функциональным направлениям осуществляется правоохранительная деятельность военной прокуратуры.

Ее полномочия, организация и порядок деятельности определяются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (разд. 6 «Особенности организации и обеспечения деятельности органов военной прокуратуры»).

Спецификой деятельности органов военной прокуратуры обусловлены и особенности образования, реорганизации и ликвидации, определения их статуса, компетенции, структуры и штатов. Иные организационно-штатные вопросы решаются Главным военным прокурором совместно с Генеральным штабом Вооруженных Сил РФ, командованием видов войск, воинских формирований и органов в пределах установленной штатной численности¹.

Органы военной прокуратуры возглавляет заместитель Генерального прокурора РФ - Главный военный прокурор, который руководит деятельностью органов военной прокуратуры, обеспечивает подбор, расстановку и воспитание кадров, проводит аттестацию военных прокуроров и следователей, издает приказы и распоряжения, обязательные для исполнения всеми военными прокурорами.

Главный военный прокурор имеет первого заместителя и заместителей, старших помощников по особым поручениям, статус которых соответствует

¹ Беляев В.П. Указ. соч. С.92.

статусу начальников управлений, помощников по особым поручениям в статусе заместителей начальников управлений. Структуру Главной военной прокуратуры (ГВП) составляют управления, отделы (самостоятельные и в составе управлений), канцелярия и приемная.

Наиболее важными функциями военной прокуратуры являются:

- надзор за исполнением законов органами военного управления, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими в Вооруженных Силах оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами военного управления и их должностными лицами;

- надзор за соблюдением законов и воинских уставов на гауптвахтах, в других местах содержания задержанных и арестованных военнослужащих, в дисциплинарных частях, а также при исполнении в воинских частях наказаний, назначаемых военными судами.

В работе Главной военной прокуратуры стала правилом практика ежегодного рассмотрения вопросов исполнения законодательства о социальной защите военнослужащих и других лиц на заседании коллегии ВП. В Федеральное Собрание и Правительство России направляется информация о нарушениях прав военнослужащих и ветеранов, готовятся предложения по совершенствованию законодательства об их социальной защите.

Свою правозащитную функцию военные прокуроры осуществляют не только путем надзора за исполнением законов и соблюдением прав и свобод военнослужащих органами военного управления, учреждениями, командирами (начальниками) и другими должностными лицами и за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. Большое внимание они уделяют защите прав военнослужащих в процессе осуществления надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, исполнением законов органами ФСБ об оперативно-розыскной деятельности, а также в ходе проверок законности содержания военнослужащих на гауптвахтах.

Прокурорами проводятся проверки исполнения законодательства об охране ядерных и высоко рискованных производств; о предупреждении террористических актов с использованием оружия массового поражения, о соблюдении законности при ввозе, захоронении, утилизации радиоактивных и иных вредных для здоровья человека и окружающей природной среды отходов военной деятельности. На основании документов прокурорского реагирования принимаются конкретные меры к устранению выявленных нарушений¹.

¹ Сузанский С.В. Что за воротами части? (Надзор военного прокурора за деятельностью воинской части) // Право в Вооруженных силах. 2001. № 8. С. 12.

В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», кроме перечисленных выше функций, военная прокуратура осуществляет уголовное преследование (в рамках полномочий, установленных уголовно-процессуальным законодательством России). При реализации этой функции военному прокурору не обязательно самому возбуждать уголовные дела, проводить следственные действия, привлекать виновных к уголовной ответственности. Главная его задача - следить за тем, чтобы при этом не нарушались законы, чтобы виновные привлекались к ответственности только в соответствии с установленным порядком и чтобы не были привлечены к ответственности невиновные. Прокурор выступает здесь в двух ипостасях: как представитель государства, принимающий меры к справедливому, правомерному наказанию лиц, совершивших преступления, и как представитель государства, защищающий интересы государства, права и свободы граждан, в отношении которых было совершено преступление. Таким образом, уголовное преследование со стороны военного прокурора также является одним из элементов его правозащитной функции и применяется только в тех случаях, когда нарушен уголовный закон.

Важная роль в правозащитной деятельности военного прокурора принадлежит его участию в рассмотрении дел судами. В соответствии с действующим законодательством прокурор, поддерживая государственное обвинение, убедившись, что в ходе судебного разбирательства предъявленное подсудимому обвинение не подтверждается, обязан отказаться от него и изложить суду мотивы отказа. Участвуя в рассмотрении уголовного дела, прокурор обращает внимание суда на незаконные действия любого из участников процесса, мешающие или могущие мешать установлению истины по делу. Кроме того, прокурор обязан опротестовать любое противоречащее закону решение, приговор, определение и постановление суда вне зависимости от того, во вред или в пользу обвинения или защиты они могут быть использованы.

Что касается участия военного прокурора в гражданском или арбитражном судах, то он выступает здесь, как правило, выразителем интересов органов военного управления и публичных интересов (при предъявлении исков в интересах больших групп военнослужащих, членов их семей и т.д.)¹.

Анализ статистических данных² свидетельствует, что сфера предъявления военными прокурорами гражданских исков в защиту государства и военнослужащих постоянно расширяется. Следует отметить, что прокуроры в исковой работе стремятся не подменять государственные органы, военнослужащих, членов их семей и иных граждан, работающих в органах военного управления. Как правило, прокурор выступает в поддержку и защиту прав и законных интересов тех государственных органов и физических лиц, которые оказались в трудной жизненной ситуации и сами не в состоянии активно защищать свои права.

¹ Ушаков О.В. Участие прокурора в гражданском процессе // Арбитражный и гражданский процесс. 2003. № 6. С. 26.

² Гуцин В.З. Правозащитные функции военной прокуратуры в современных условиях // Журнал российского права. 2000. № 4. С. 24.

Подытоживая сказанное, подчеркнем, что даже краткое изложение правозащитных функций военной прокуратуры (некоторые из них нами только названы) свидетельствует о том, что потенциал военной прокуратуры в переживаемом ныне Россией переходном периоде широк и многообразен, что военная прокуратура, действуя в пределах своей компетенции только ей присущими методами и средствами (не подменяя другие органы), занимает важное место в государственном механизме по укреплению законности в Вооруженных Силах России, защите прав военнослужащих и интересов государства.

Острота современной ситуации с законностью и правопорядком в Вооруженных Силах и других воинских формированиях страны, специфика проводимой военной реформы диктуют необходимость максимального использования правозащитного потенциала всех государственных органов, в том числе, естественно, и военной прокуратуры. Усиление влияния военной прокуратуры на состояние законности, правопорядка, защиты прав военнослужащих и интересов государства в поддержании боеспособности и боевой готовности наших Вооруженных Сил, безусловно, должно находиться в рамках обеспечения происходящих процессов военного строительства.

Это, на наш взгляд, задача не только тактическая, но и стратегическая, требующая длительного времени. Успешная ее реализация может быть достигнута не путем ослабления одних правозащитных звеньев и механизмов государства и усиления других, а путем их синхронного совершенствования, поскольку все они призваны в конечном счете защищать интересы государства и его граждан.

К сожалению, вместо активизации правозащитной роли прокурора, в том числе и военного, повышения эффективности его деятельности некоторыми учеными и практиками порой провозглашаются положения о необходимости сужения сферы «общего надзора», об ограничении функции прокуратуры поддержанием обвинения по уголовным делам¹, то есть о превращении прокурора лишь в «сторону обвинения», о сокращении его вмешательства в рассмотрение гражданских дел и т.д.

Вызывает тревогу то, что в последнее время подобная точка зрения обнаруживается не только в теоретических спорах, но и в государственно-правовых документах, а также в документах, представляемых высшим государственным органам.

Авторы, ратующие за ограничение правоохранительной функции прокуратуры, в том числе и военной, обосновывают свои предложения следующими обстоятельствами.

¹ См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации. - М., 1992. С. 57-62; Ларин А. Каково назначение прокуратуры // Российская Федерация. 1994. № 4. С. 49 - 51; Савицкий В. Стержневая функция прокуратуры - осуществление уголовного преследования // Российская юстиция. 1994. № 10. С. 24 - 28; Савицкий В. Организация судебной власти в Российской Федерации. - М., 1996. С. 54 -70; Вицин С. Прокуратура в правовом государстве // Материалы многосторонней встречи, организованной Советом Европы совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации. - М., 1997. С. 110 - 112.

1. Защитой прав и свобод человека и гражданина должны заниматься суды, роль которых в жизни нашего общества в связи с происходящей реформой возрастает. Безусловно, суды играют и должны играть важную роль в решении этой проблемы. Они принимают и разрешают жалобы по поводу защиты прав граждан. Суды во многих случаях являются также и последней инстанцией в разрешении этих жалоб, как и в защите законных интересов государства. Однако суд - не единственное средство такой защиты. Эту задачу решают различные органы и должностные лица. Характерно, что только военными прокурорами ежегодно разрешаются более 30 тыс. жалоб военнослужащих и иных граждан.

2. Ряд авторов свою попытку ограничить правозащитную деятельность прокуратуры объясняют тем, что, по их мнению, защита прав граждан, в том числе и военнослужащих, возлагается на Уполномоченного по правам человека в РФ, который и должен заниматься этой проблемой. Однако Уполномоченный по правам человека просто физически не в состоянии решить эту задачу в полной мере, поскольку не имеет соответствующего аппарата. В воинских частях и учреждениях представителей Уполномоченного по правам человека нет, поэтому военнослужащие, как и многие граждане, реализуя свое право на защиту, могут только направлять свои жалобы и заявления в Москву или уполномоченным по правам человека субъектов Федерации (где они созданы). И не случайно в Федеральном конституционном законе об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, принятом Государственной Думой 25 декабря 1996 года, подчеркивается, что деятельность Уполномоченного дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод (ст. 3).

Необходимо также подчеркнуть следующее. В Вооруженных Силах и других воинских формированиях РФ, в отличие от Вооруженных Сил ряда других стран, нет ни военной полиции (милиции), ни адвокатов, поэтому российские военнослужащие лишены возможности обращаться в эти органы непосредственно по месту расположения своих частей и подразделений. Гражданские юридические консультации в большинстве случаев размещаются вдали от воинских частей, поэтому военнослужащим, особенно солдатам и сержантам, проходящим военную службу по призыву, свободное время которых ограничено, обращаться к гражданским адвокатам затруднительно. Кроме того, обращение военнослужащих за юридической помощью к адвокатам за восстановлением нарушенных прав в суде требует соответствующих материальных затрат. Военными прокурорами эта работа осуществляется бесплатно, более оперативно, поэтому военнослужащие, в тех случаях, когда судебное решение конфликта (восстановление нарушенных прав) не является единственно возможным, обычно обращаются непосредственно в военную прокуратуру.

Таким образом, исходя из реалий сегодняшнего дня речь должна идти, на наш взгляд, не об ослаблении правозащитного потенциала военной прокуратуры, а о наиболее эффективном его использовании в целях защиты как прав военнослужащих, так и интересов государства.

Эта задача должна решаться путем:

- более активного использования в правозащитных целях судов - направления в суд заявлений о признании нормативных актов органов военного управления недействительными и исковых заявлений в защиту прав военнослужащих и воинских частей и учреждений, учитывая, что судебный механизм хотя и громоздок, но надежен;

- наиболее полной реализации правовых норм Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», определяющих компетенцию (полномочия) не только территориальных, но и военных прокуроров;

- повышения эффективности прокурорских проверок соблюдения прав военнослужащих, повышения качества вносимых протестов, представлений, предостережений и усиления контроля за их реализацией;

- улучшения взаимодействия органов военной прокуратуры с органами военного управления, а также высшими органами государственной представительной и исполнительной власти;

- повышения гласности правозащитной деятельности военной прокуратуры, активизации ее взаимодействия в данной области со средствами массовой информации и общественными объединениями, особенно с теми из них, которые специально созданы для защиты прав и свобод военнослужащего;

- более четкого разграничения полномочий военного прокурора и Уполномоченного по правам человека и улучшения форм и методов их взаимодействия в армейских условиях;

- совершенствования методики и тактики прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод военнослужащих.

Нуждается в совершенствовании нормативно-правовая база социальной защиты военнослужащих и действующее законодательство о прокуратуре, в котором правозащитные функции прокуратуры должны быть, на наш взгляд, уточнены и расширены. Прежде всего Генеральный прокурор и его заместитель - Главный военный прокурор должны быть наделены правом законодательной инициативы (в настоящее время такое право предоставлено многим прокурорам республик, краев и областей законодательством субъектов Федерации).

Среди 40 млн. наших соотечественников, проживающих в странах СНГ, треть - это бывшие военнослужащие и члены их семей, не по своей воле оказавшиеся за пределами своей Родины, поэтому создание общей системы нормативно - правовых актов по социальной защите военнослужащих, в том числе и средствами прокурорского надзора, - одна из основ реинтеграции народов бывшего СССР. Эффективному решению этой проблемы должно способствовать сближение законодательства по социальной защите военнослужащих стран СНГ, принятие модельных законов о социальной защите военнослужащих, ветеранов Вооруженных Сил и членов их семей, в том числе и модельных законов о деятельности военных прокуроров.

Необходимость реформирования правоохранительной деятельности органов военной прокуратуры в Вооруженных Силах и других воинских формированиях, причем в первую очередь в законодательном порядке, как можно бо-

лее точной и полной регламентации в законах принципов, условий и механизма такой деятельности диктуется самой практикой.

Что касается органов военной прокуратуры, то они должны быть самостоятельными, не зависеть от военного командования, содержаться вне численности Вооруженных Сил и финансироваться из средств, выделяемых на содержание органов прокуратуры. Законодателем уже сделан первый шаг - в соответствии с п. 1 ст. 44 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации» с 1 января 2000 г. военные суды Министерством обороны не финансируются. При рассмотрении дел и жалоб они должны обеспечивать не интересы юридических лиц и их объединений, а в первую очередь: защиту прав, свобод и законных интересов военнослужащих, органов военного управления, воинских частей, предприятий, учреждений и организаций Вооруженных Сил и других воинских формирований; поддержание законности и правопорядка в воинских структурах. Надеемся, что такие же положения будут отражены и в Федеральном законе о прокуратуре.

Теперь рассмотрим положения, касающиеся иных специализированных прокуратур РФ, к которым относятся транспортные, природоохранные прокуратуры, прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях и прокуратуры по надзору за соблюдением законов в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах (прокуратуры войсковых частей).

Транспортные прокуратуры организованы применительно к структуре управления железнодорожным, водным и воздушным транспортом, а также с учетом структуры органов внутренних дел на транспорте. Приказом Генерального прокурора РФ от 11 ноября 1993 г. на транспортных прокуроров был возложен надзор за исполнением законов Министерством путей сообщения РФ, Министерством транспорта РФ (за исключением автодорожной службы), входящими в них организациями, их должностными лицами, а по вопросам исполнения законов о безопасности движения железнодорожного, водного, воздушного транспорта - на все поднадзорные прокуратуре органы и должностных лиц независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности.

Транспортные прокуроры осуществляют свои полномочия по вопросам исполнения законов о безопасности движения; соблюдения прав и свобод человека и гражданина всеми предприятиями, учреждениями и организациями железнодорожного, воздушного, морского и речного транспорта независимо от их форм собственности и ведомственной принадлежности. К ведению транспортных прокуратур отнесено расследование дел о преступлениях, отнесенных к подследственности органов прокуратуры, совершенных непосредственно на соответствующих транспортных объектах, а также о преступлениях по службе, совершенных работниками названных министерств и ведомств, включая работников органов внутренних дел на транспорте.

Транспортные прокуратуры кроме того осуществляют надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие, входящими в состав органов внутренних дел на транспорте (ОВДТ). Следователи транспортных прокуратур расследуют дела о преступлениях, отнесенных к

подследственности следователей прокуратуры, совершенные в полосе отчуждения железных дорог, на железнодорожных станциях и платформах, в поездах, морских и речных портах, на причалах и пристанях, в аэропортах.

В настоящее время транспортные прокуратуры входят в систему органов прокуратуры субъектов федерации и подчинены им. Такая реорганизация произведена на основании приказа Генерального прокурора № 23 от 12 апреля 2001 года, в соответствии с которым транспортные прокуратуры на правах прокуратур субъектов Российской Федерации упразднены. В субъектах РФ надзор за исполнением законов на транспорте, в органах внутренних дел на транспорте и в таможенных органах возложен на прокуроров республик, краев, областей и автономных округов (в пределах территории соответствующего субъекта Российской Федерации).

Прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях созданы в целях усиления влияния на состояние законности при исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы. Эти прокуратуры действуют на правах районных прокуратур с подчинением прокурорам соответствующих субъектов Федерации; на них возложен надзор за соблюдением законов в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы, администрацией этих учреждений, а также специальных подразделений по обеспечению безопасности объектов названной системы.

Указанные специализированные прокуратуры производят предварительное расследование преступлений, совершенных лицами, содержащимися в учреждениях уголовно-исполнительной системы, а также преступлений по службе, совершенных работниками этих учреждений и специальных подразделений по обеспечению безопасности таких объектов.

Прокуратуры по надзору за соблюдением законов в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах созданы в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 1 июня 1979 г. «О судах, прокуратуре, адвокатуре, нотариате и органах внутренних дел, действующих на особо режимных объектах». Официально эти прокуратуры называются прокуратурами войсковых частей с соответствующим номером (например, прокуратура в/ч 77932 в Санкт-Петербурге), однако такое наименование является условным, поскольку рассматриваемые прокуратуры в систему органов военной прокуратуры не входят.

Прокуратуры войсковых частей созданы в целях охраны государственной тайны и обеспечения установленного режима секретности в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах. К закрытым административно-территориальным образованиям (ЗАТО) относится, например, г. Мирный Архангельской области вблизи космодрома Плисецк, который, в свою очередь, является особо важным и режимным объектом¹.

Крайне неблагоприятная экологическая обстановка в стране, существенное обновление экологического законодательства, разработка многочисленных государственных федеральных, региональных и межрегиональных экологиче-

¹ Беляев В.П. Указ. соч. С.91.

ских программ определяют необходимость совершенствования всех направлений природоохранной деятельности прокуратуры, осуществляемой территориальными и специализированными прокуратурами. Природоохранные прокуратуры создаются там и тогда, где и когда только территориальные прокуратуры не в состоянии по объективным причинам обеспечить выполнение всех возложенных на прокуратуру функций в сфере экологии в полном объеме. До недавнего времени в систему органов прокуратуры РФ входили природоохранные прокуратуры (на правах межрайонных), которые упразднены, и их функции по надзору за соблюдением природоохранного законодательства перешли к территориальным прокуратурам. Остаются действующими Московская и Волжская природоохранные прокуратуры на правах прокуратур субъектов федерации, имеющие в своем составе ряд межрайонных¹. Созданы и действуют природоохранные прокуратуры на правах областных (Волжская природоохранная прокуратура, Московская природоохранная прокуратура). В субъектах Федерации созданы природоохранные прокуратуры на правах межрайонных прокуратур.

Перечень объектов, поднадзорных Волжской природоохранной прокуратуре, определяется Волжским природоохранным прокурором по согласованию с прокурорами республик и областей. В состав Волжской природоохранной прокуратуры, действующей на правах областной, входят 15 межрайонных прокуратур, которые осуществляют надзор за исполнением законов на территории всего Волжского бассейна. Органы Волжской природоохранной прокуратуры расследуют преступления, совершенные на объектах, отнесенных к их ведению.

Условием успешной деятельности по обеспечению законности служит надлежащее взаимодействие всей системы специализированных прокуратур, а также специализированных прокуратур с территориальными.

Совершенствование организационной структуры прокурорской системы Российской Федерации в дальнейшем возможно путем гибкого развития структуры специализированных прокуратур.

Изменения экономических, политических, социальных, экологических и иных условий развития общества и государства могут повлечь необходимость упразднения одних специализированных прокуратур, выполнивших свои задачи, и создание специализированных прокуратур для осуществления надзора за исполнением законов в иных актуализировавшихся сферах правовых отношений. (Как это имеет место в организации деятельности органов прокуратуры на Северном Кавказе.) Жизнь может востребовать и иные виды специализированных прокуратур.

Развитие и совершенствование принципа централизации прокуратуры возможно и перспективно на пути передачи Генеральной прокуратурой РФ части ее организационных, управленческих полномочий нижестоящим, и прежде всего, федеральным специализированным прокуратурам.

Специализированные прокуратуры гарантированы от местных влияний, взаимодействуют со специализированными контролирующими органами; целе-

¹ Беляев В.П. Там же. С.92.

направленно обеспечивают законность в соответствующих сферах правовых отношений.

Таким образом, можно сделать вывод, что организация и деятельность специализированных прокуратур в современных условиях обусловливается объективной необходимостью обеспечения законности в специфических сферах деятельности, имеющих особую важность для жизнеобеспечения общества и государства.

В силу данных обстоятельств специализированные органы прокуратуры служат неотъемлемым элементом прокурорской системы постольку, поскольку проблемы законности в специфических сферах сохраняются.

Раздел 2. ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА БЕЗОПАСНОСТИ

Глава I. Федеральная служба безопасности и ее назначение

§ 1. I ðààí àí á ðààè è ðí ààí è á í ðààí è çà ò è è è ääÿ ò ä è ùí í ñ ò è í ðààí í á í á à à ï á: á í è ÿ á á ç í à ùí í ñ ò è ã ñ ù à ð ñ ò à à: è ñ ò í ð è ÿ è ñ á ð àí á í í ñ ò ù

Неослабевающее внимание иностранных спецслужб к происходящим в России политическим, экономическим и социальным процессам, тенденции к расширению террористической деятельности создают реальные предпосылки к постоянному возрастанию угроз внешней и внутренней безопасности Российской Федерации. В этих условиях предъявляются особые требования к функционированию сил обеспечения безопасности, в состав которых входят органы федеральной службы безопасности.

История наглядно показала, что отсутствие надлежащего правового регулирования функционирования российской, а впоследствии - советской специальной службы и, следовательно, отсутствие возможности осуществлять эффективный вневедомственный контроль и прокурорский надзор за законностью ее деятельности повлекло крайне негативные последствия в виде массовых репрессий, оправдываемых на конкретных этапах развития государства тезисами о необходимости усиления классовой борьбы, искусственного создания ряда уголовных дел по политическому заказу руководства ВКП(б) для борьбы с «врагами народа» или с происками агентов империализма, а подчас и без всякого обоснования. В связи с этим представляет интерес формирование системы правового регулирования деятельности отечественной специальной службы, трансформировавшейся к настоящему времени в органы федеральной службы безопасности.

Начавшийся после политических событий октября 1917 г. процесс слома прежней государственной машины, подавления противодействия ранее существовавшего государственного аппарата объективно обусловил необходимость создания новых органов государственного принуждения, которые могли бы обеспечить политические интересы диктатуры пролетариата. Созданный еще 12 (25) октября 1917 г. Военно-революционный комитет (ВРК) при Петроградском совете рабочих и солдатских депутатов очень быстро исчерпал свои воз-

возможности по борьбе с погромами, разгулом общеуголовной преступности. В связи с этим 5 (18) декабря 1917 г. ВРК, передав по решению Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) часть своих полномочий вновь образованным народным комиссариатам и отделам ВЦИК, принял решение о самоликвидации. И уже 7 (20) декабря 1917 г. Совет народных комиссаров (СНК) принял постановление о создании Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ВЧК)¹. В этом постановлении была сделана первая попытка правового регулирования чрезвычайного органа: определено место ВЧК в системе государственных органов (комиссия при СНК); сформулированы задачи комиссии (пресечение и ликвидация всех контрреволюционных и саботажнических попыток и действий по всей России - со стороны кого бы они ни исходили; предание суду Революционного трибунала всех саботажников и контрреволюционеров и выработка мер борьбы с ними; ведение предварительного расследования, поскольку это необходимо для пресечения); установлена ее структура (информационный отдел, организационный отдел для борьбы с контрреволюцией по всей России, отдел борьбы); определены полномочия ВЧК (предварительное расследование, конфискация имущества, выдворение граждан за пределы России, лишение продовольственных и промтоварных карточек, опубликование списков врагов народа и др.)². Несмотря на неполноту и нечеткость отдельных формулировок постановления, оно, несомненно, сыграло позитивную роль в дальнейшем становлении специальной службы России и правовом регулировании ее деятельности.

Место ВЧК в системе государственных органов было определено как комиссия при СНК, однако фактически все вопросы ее организации и деятельности почти сразу же перешли под контроль ЦК РКП(б). Сложилась устойчивая практика предварительного обсуждения таких вопросов (в зависимости от их важности) в ЦК, Политбюро, Оргбюро или Секретариате ЦК РКП(б), и лишь затем принятые решения находили свое юридическое оформление в правовых актах высших органов государственной власти или управления, а также в ведомственных нормативных правовых актах. Например, созданию Особого отдела ВЧК предшествовало рассмотрение этого вопроса на заседании Бюро ЦК РКП(б) 19 декабря 1918 г., которое постановило объединить деятельность ВЧК и органов военного контроля³, и только 1 января 1919 г. это решение юридически было закреплено постановлением СНК. Более того, 8 февраля 1919 г. ЦК РКП(б) направил коммунистам - работникам чрезвычайных комиссий на местах специальное обращение, в котором прямо указывалось, что «...ЧК созданы, существуют и работают лишь как прямые органы партии, по ее директивам и под ее контролем»⁴. В дальнейшем, в зависимости от внутри- и внешнеполитической обстановки, различные правовые акты то расширяли, то сокращали пол-

¹ Протокол № 21 заседания СНК от 7 (20) декабря 1917 г. // История ВЧК: Сборник документов (1917-1922 гг.). Изд. 2-е, доп. - М., 1987. С. 40.

² Красная книга ВЧК. Т.1. Изд. 2-е доп. - М., 1990. С.6.

³ См.: *Коровин В.В.* История отечественных органов безопасности: Учебное пособие. - М.: Норма-Инфра-М, 1998. С. 5.

⁴ История ВЧК: Сборник документов (1917-1922 гг.). Изд. 2-е, доп. - М., 1987. С. 44.

номочия ВЧК. Так, постановлением ВЦИК от 17 февраля 1919 г. «О праве вынесения приговоров ВЧК и революционными трибуналами» было установлено, что право вынесения приговоров по всем делам, возникающим в ЧК, передается реорганизованным революционным трибуналам, однако из этого правила сразу же предусматривались исключения: при наличии вооруженного выступления (контрреволюционного, бандитского) за ЧК сохраняется право непосредственной расправы для пресечения преступлений; такое же право сохранено в местностях, объявленных на военном положении, за преступления, указанные в самом постановлении о введении военного положения. Постановлением ВЦИК и Совета труда и обороны от 29 мая 1920 г. «...ВЧК и тем ее органам, которые будут на это специально уполномочены... предоставляются права военных революционных трибуналов в отношении всех преступлений, направленных против военной безопасности республики (взрывы, поджоги, измена, шпионаж, спекуляция военным имуществом, преступное нерадение при проведении охраны военных мероприятий)...».

Дальнейшее правовое регулирование деятельности спецслужбы осуществлялось нормативными правовыми актами, характеризующимися постоянно возрастающей детализацией. Так, Положение о Государственном политическом управлении (ГПУ) от 6 февраля 1922 г. содержит развернутый перечень задач и регламентацию прав указанного органа. К этому времени из полномочий спецслужбы исключается право внесудебного уголовного преследования, однако ненадолго: постановлением ВЦИК от 16 октября 1922 г., в изъятие из общих правил судопроизводства, коллегии ГПУ предоставлено право вынесения внесудебных приговоров по делам о должностных преступлениях сотрудников ГПУ; этим же актом предусматривалось «при слушании дел о политических преступлениях, шпионаже в состав суда вводить представителей ГПУ, делегируемых в трибуналы согласно ст. 9 Положения о ГПУ»¹. Меньшей, чем Положение о ГПУ, регламентацией деятельности спецслужбы отличается Положение об Объединенном государственном политическом управлении СССР (ОГПУ) и его органах на местах от 15 ноября 1923 г., однако при этом вслед за созданием этого государственного органа его полномочия вновь расширяются: постановлением Президиума ЦИК СССР от 9 мая 1924 г. местные органы милиции и уголовного розыска в оперативном отношении передаются в подчинение ОГПУ и его органам на местах. До этого указанному ведомству предоставляется право внесудебной расправы в отношении бандитов и их пособников в местностях, объявленных неблагополучными по бандитизму, а именно: высылка из данной местности, заключение в концентрационный лагерь на срок до трех лет, применение высшей меры социальной защиты - расстрела. Применение этих видов репрессий регламентировалось постановлением Президиума ЦИК СССР от 28 марта 1924 г. «О правах Объединенного государственного политического управления в части административных высылки, ссылки и заключения в концентрационный лагерь», объявленным приказом ОГПУ СССР от 2 апреля 1924 г. № 172. Циркуляром ОГПУ от 29 октября 1929 г. объявлено о создании

¹ Белая книга российских спецслужб. Изд. 2-е перераб. – М., 1996. С. 123.

«троек» для предварительного рассмотрения законченных следственных дел, а также о передаче на рассмотрение Особого совещания ОГПУ крупных дел, дел политического значения и дел, решения по которым опротестованы прокурором. Критериев отнесения дел к так называемым крупным циркуляр не содержал, поэтому решения об изъятии дел из судебных органов для внесудебного рассмотрения могли приниматься практически произвольно, по усмотрению Полномочного представителя ОГПУ в крае (области). Также не был четко определен перечень статей Уголовного кодекса РСФСР, уголовные дела по которым могли относиться к «имеющим политическое значение». Постановлением Политбюро ЦК ВКП(б) от 30 января 1930 г. «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации» ОГПУ предоставлялось на время проведения кампании по массовому раскулачиванию право «переправлять свои полномочия по внесудебному рассмотрению дел ПП (полномочным представителям) ОГПУ». В этих случаях, как указано далее в постановлении, «рассмотрение дел производится совместно с представителями крайкомов (обкомов) ВКП(б) и прокуратуры».

После упразднения 10 июля 1934 г. ОГПУ и образования союзно-республиканского НКВД оперативные подразделения бывшего ОГПУ вошли в состав Главного управления государственной безопасности (ГУГБ) нового наркомата. Деятельность ГУГБ стала регламентироваться приказами НКВД СССР. Почти сразу же постановлением ЦИК и СНК СССР от 5 ноября 1934 г. было образовано Особое совещание при НКВД СССР с правом внесудебного применения ссылки или высылки на срок до пяти лет, заключения в исправительно-трудовые лагеря на тот же срок к лицам, признаваемым общественно опасными. В состав Особого совещания входили: заместитель наркома внутренних дел СССР, уполномоченный НКВД СССР по РСФСР, начальник Главного управления Рабоче-крестьянской милиции, нарком внутренних дел республики, на территории которой возникло дело. Данный исторический период характеризуется стремительным усилением репрессий при максимальном упрощении их процедурного оформления. Приказом НКВД СССР от 25 мая 1935 г. № 00192 в НКВД-УНКВД республик, краев и областей вновь были образованы «тройки» для осуществления таких репрессий. В дальнейшем процедура была еще более упрощена и, согласно приказам НКВД СССР от 11 августа 1937 г. № 00485 и от 20 сентября 1937 г. № 00593, учреждены «двойки» (начальник НКВД-УНКВД СССР по краю (области) и соответствующий прокурор), которые рассматривали дела по спискам. Такое положение просуществовало до ноября 1938 г., когда «тройки» и «двойки» были упразднены, а к ведению Особого совещания при НКВД СССР стала относиться минимальная категория дел.

Подобное развитие событий было исторически объективно обусловлено. В результате событий октября 1917 г. была разрушена стройная система полицейских органов и спецслужб (военная разведка и контрразведка, жандармерия). На этапе строительства государства с принципиально иным политическим строем объективно не могла быть предложена новая, подготовленная к другим условиям функционирования, спецслужба. Кроме того, приоритетными задачами государства на том этапе явились удержание власти, подавление сопротив-

ления политических противников и обуздание лавинообразного роста общеуголовной преступности. Присущие спецслужбам приоритеты разведывательной и контрразведывательной деятельности были в связи с этим отодвинуты на второй план. Отказ от, в общем-то, приемлемой и в новых условиях системы уголовного судопроизводства царской России обусловил неэффективность вновь образуемых судов. Совокупность этих причин предопределила недопустимую для любого цивилизованного государства безопасности практику внесудебных расправ и привлечения к их осуществлению новой российской спецслужбы.

При неоднократных слияниях и разделах органов государственной безопасности и органов внутренних дел в довоенный период деятельность НКГБ-ГУГБ НКВД законодательными актами Союза ССР не регулировалась. Политбюро ЦК ВКП(б) принимало решение о функциях, полномочиях и структуре органов безопасности, а руководители этих органов дублировали названные решения в ведомственных нормативных правовых актах.

В послевоенный период деятельность органов государственной безопасности основывалась на имеющих закрытый характер постановлениях партии и правительства. Задачи МГБ СССР были сформулированы в постановлении ЦК ВКП(б) от 20 августа 1946 г. «О работе МГБ СССР». Структура этого ведомства в очередной раз была реформирована, и акцент работы перемещен на поиск «вредителей» и «заговорщиков» против И. В. Сталина. В этот период постановлением Политбюро ЦК ВКП(б) от 4 мая 1946 г. в систему МГБ СССР возвращена военная (в армии и на флоте) контрразведка «Смерш», во время войны подчиненная соответственно народным комиссарам обороны и военно-морского флота СССР.

После смерти И.В. Сталина постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 7 марта 1953 г. МВД СССР и МГБ СССР были очередной раз объединены в единое МВД СССР, при этом функции МГБ СССР перешли к ГУГБ МВД СССР. Однако такое положение просуществовало недолго, и в соответствии с решением ЦК КПСС от 12 марта 1954 г. Президиумом Верховного Совета СССР был образован Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР (КГБ при СМ СССР), но положение о нем не было принято. Деятельность КГБ регулировалась рядом секретных решений ЦК КПСС и его Политбюро, а также ведомственными нормативными правовыми актами. И только 2 марта 1959 г. Совет Министров СССР утвердил секретное положение о КГБ СССР, в котором были определены роль и место органов КГБ в государственном механизме, их задачи, система, принципы деятельности, полномочия. Так, в качестве задач указанных органов были названы: разведывательная работа в капиталистических странах; борьба со шпионской, диверсионной, террористической и иной подрывной деятельностью иностранных разведывательных органов, зарубежных антисоветских центров и с их агентами внутри страны; борьба с враждебной деятельностью антисоветских и националистических элементов внутри СССР; контрразведывательная работа в Советской Армии, Военно-Морском Флоте, Гражданском Воздушном Флоте, в пограничных войсках и войсках МВД СССР с целью предупреждения проникновения в них агентов иностранных разведок и иных

враждебных элементов; контрразведывательная работа на специальных объектах, особо важных объектах промышленности и на транспорте; охрана государственных границ СССР; охрана руководителей партии и правительства; организация и обеспечение правительственной связи; организация радиоконтрразведывательной работы и учет необходимых данных ведомственных радиостанций, действующих на территории страны; разработка мобилизационных планов по развертыванию органов и воинских частей КГБ и выполнение других поручений ЦК КПСС и советского правительства.

Таким образом, только в марте 1959 г. отечественная специальная служба получила правовой статус, оформленный вполне легитимным нормативным правовым актом (хотя и секретным), в котором впервые были четко выделены традиционно присущие всем спецслужбам функции разведки, контрразведки, охраны руководителей государства.

Далее процесс становления органов безопасности шел постепенно, вплоть до распада СССР. После августовских событий 1991 года, образования Содружества Независимых Государств (СНГ) активно пошел процесс демонтажа Комитета государственной безопасности СССР и органов на местах, особенно при председателе КГБ В. Бакатине. Этот процесс крайне отрицательно отразился на кадровом составе органов госбезопасности. «Из КГБ было уволено несколько сотен опытных сотрудников в Центре и в местных органах. Более 20 тыс. человек в период с конца августа 1991 года по июнь 1992 года по морально-идеологическим соображениям сами уволились из органов КГБ»¹.

Еще до распада СССР в РСФСР весной 1990 года был образован Комитет государственной безопасности РСФСР. После августовских событий 1991 года в него вошли все местные органы госбезопасности на территории Российской Федерации. В ноябре 1991 г. он был преобразован в Агентство федеральной безопасности РСФСР (Указ Президента РСФСР от 26 ноября 1991 г.). В конце августа 1991 г. было ликвидировано управление «3» КГБ СССР, которое осуществляло борьбу с терроризмом и защиту конституционного строя.

После ликвидации КГБ СССР (октябрь 1991 г.), образования Межреспубликанской службы безопасности из состава Комитета государственной безопасности СССР были выделены в самостоятельные органы его следующие структурные подразделения: внешняя разведка (бывшее 1-е Главное управление КГБ); пограничные войска (бывшее Главное управление пограничных войск КГБ); войска правительственной связи (бывшее Управление правительственной связи КГБ); подразделения по эксплуатации, охране и обороне особо важных объектов (бывшее 15-е Главное управление КГБ); шифровальная и дешифровальная работа (бывшее 8-е Главное управление); подразделения по радиоперехвату и дешифровке сигналов иностранных радиосредств (бывшее 16-е Управление КГБ) и др. На их базе были образованы Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР России); Федеральная пограничная служба Российской Федерации (ФПС России); Федеральное агентство правительственной связи и информации (ФАПСИ при Президенте России), Главное управление

¹ Белая книга российских спецслужб. - М., 1995. С. 40.

охраны (бывшее 9-е Управление КГБ), в которое позднее вошло Управление президентской связи ФАПСИ. Из Главного управления охраны была также выделена в самостоятельный орган Служба безопасности Президента. На базе бывшего 15-го Главного управления было организовано Главное управление специальных программ, в составе которого стала функционировать Служба специальных объектов при Президенте Российской Федерации.

Таким образом, на территории Российской Федерации функции охраны ее безопасности, а также безопасности Президента РФ встали осуществлять несколько самостоятельных органов, в том числе Агентство федеральной безопасности РСФСР и Межреспубликанская служба безопасности. Такое положение отрицательно сказывалось на управлении этими органами и их деятельности в сфере охраны безопасности Российского государства.

В связи с этим Указом Президента Российской Федерации от 24 января 1992 г. на базе Агентства федеральной безопасности РСФСР и Межреспубликанской службы безопасности было образовано Министерство безопасности Российской Федерации. После образования МБ РФ пошел процесс создания министерств безопасности в республиках, управлений МБ РФ в краях и областях, отделов-отделений в городах и районах.

В связи с образованием Министерства безопасности РФ и его органов на местах встал вопрос о выработке Закона о федеральных органах государственной безопасности, который был в итоге принят 8 июля 1992 года.

Министерство безопасности Российской Федерации просуществовало менее года. Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 1992 г. оно было объединено с Министерством внутренних дел РФ в единое Министерство безопасности и внутренних дел Российской Федерации. Верховный Совет и Конституционный Суд Российской Федерации признали образование этого органа противоречащим Конституции страны. Не успев объединиться в январе 1993 г. (Президент России отменил свой Указ от 19 декабря 1992 г.), оба эти министерства остались по-прежнему самостоятельными.

Под влиянием октябрьских событий 1993 г. в Москве (противостояние Президента и Верховного Совета) Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 1993 г. Министерство безопасности РФ было упразднено и на его базе образована Федеральная служба контрразведки (ФСК РФ).

С ликвидацией Министерства безопасности Российской Федерации, по существу, завершился процесс распада ранее существовавшей единой системы федеральных органов государственной безопасности.

Но и Федеральная служба контрразведки, как и Министерство безопасности России, функционировала тоже недолго. В 1995 году она была преобразована в Федеральную службу безопасности (ФСБ) РФ.

В результате непрерывных реорганизаций отечественных органов безопасности после ликвидации КГБ СССР в Российской Федерации к 1995 г. стало функционировать несколько разрозненных специальных служб, между которыми так и не было налажено эффективного взаимодействия и координации, прежде всего в сфере разведывательной и контрразведывательной деятельности.

Значительно возросли финансовые и материально-технические затраты государства и общества на их содержание. В каждой из самостоятельных спецслужб были созданы свои финансово-хозяйственные, медицинские, кадровые и другие административные подразделения. Управленческий аппарат значительно увеличивался, особенно увеличивалось число лиц руководящего состава.

22 февраля 1995 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации», который определил назначение, правовые основы, принципы и основные направления деятельности, полномочия, силы и средства органов Федеральной службы безопасности, контроль за их деятельностью, который был опубликован и начал действовать с 12 апреля 1995 г.

Кардинальные изменения в организации и деятельности органов ФСБ России произошли, в связи с принятием Указа Президента РФ от 11.03.2003 №308¹ «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации», которым была упразднена Федеральная пограничная служба РФ, а ее функции, пограничные войска, органы пограничной службы, организации и выделенные на содержание указанных войск, органов и организаций финансовые средства, здания, сооружения, материально-техническая база и иное имущество переданы ФСБ РФ. В целях организации управления пограничными войсками и органами федеральной службы безопасности, осуществляющими защиту и охрану государственной границы РФ, создана в Федеральной службе безопасности РФ Пограничная служба, возглавляемая первым заместителем директора ФСБ РФ - руководителем Пограничной службы.

Этим же Указом упразднено Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте РФ и Федеральной службе безопасности РФ, Службе внешней разведки РФ и Службе специальной связи и информации при Федеральной службе охраны РФ переданы функций упраздненного ФАПСИ.

Таким образом, можно сделать вывод, что процесс становления органов, обеспечивающих безопасность в России, достаточно сложен и в настоящее время находится на очередном историческом этапе.

§ 2. Oááààèíí àý ðéàé àà ááçí àíí ìñòè, áá ííýòèá, ðèñòáì à è ñòòéèòòá

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 3 апреля 1995 года «О федеральной службе безопасности»² **Федеральная служба безопасности** - единая централизованная система органов федеральной службы безопасности и пограничных войск, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задачи по обеспечению безопасности Российской Федерации.

Деятельность федеральной службы безопасности осуществляется на основе следующих принципов: законность; уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина; гуманизм; единство системы органов федеральной

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 12. Ст. 1101.

² Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

службы безопасности и пограничных войск, а также централизация управления ими; конспирация, сочетание гласных и негласных методов и средств деятельности.

В систему органов федеральной службы безопасности входят:

- федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

- управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности по отдельным регионам и субъектам Российской Федерации (территориальные органы безопасности);

- управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, а также в их органах управления (органы безопасности в войсках);

- управления (отделы, отряды) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности по пограничной службе (пограничные органы). В подчинении пограничных органов находятся пограничные войска;

- другие управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, осуществляющие отдельные полномочия данного органа или обеспечивающие деятельность органов федеральной службы безопасности и пограничных войск (другие органы безопасности);

- авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные учреждения, научно-исследовательские, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские и военно-строительные подразделения и иные учреждения и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности.

Территориальные органы безопасности, органы безопасности в войсках, пограничные органы и другие органы безопасности являются территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности и находятся в его прямом подчинении.

Федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности, территориальные органы безопасности, органы безопасности в войсках и пограничные органы могут иметь в своем составе подразделения, непосредственно реализующие основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, управленческие и обеспечивающие функции.

Задачи, функции и полномочия пограничных войск определяются федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Создание органов и войск федеральной службы безопасности, не предусмотренных настоящим Федеральным законом, не допускается.

В органах федеральной службы безопасности и пограничных войсках запрещаются создание структурных подразделений политических партий и деятельность политических партий, общественных движений, преследующих политические цели, а также ведение политической агитации и предвыборных кампаний.

Руководство деятельностью федеральной службы безопасности осуществляется Президентом Российской Федерации.

Управление федеральной службой безопасности осуществляется руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности (директором ФСБ) через указанный федеральный орган исполнительной власти и его территориальные органы.

Как показано, систему органов федеральной службы безопасности возглавляет ФСБ России. В соответствии с Положением «О ФСБ РФ», утвержденным Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г.¹ Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России) является федеральным органом исполнительной власти, в пределах своих полномочий осуществляющим государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, защиты и охраны государственной границы РФ, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа РФ и их природных ресурсов, обеспечивающим информационную безопасность РФ и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, определенные законодательством РФ, а также координирующим контрразведывательную деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

Основными задачами ФСБ России являются:

- 1) управление органами и войсками, а также организация их деятельности;
- 2) информирование Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, а также по их поручениям - федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации об угрозах безопасности Российской Федерации;
- 3) организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;
- 4) координация осуществляемых федеральными органами исполнительной власти контрразведывательных мероприятий и мер по обеспечению собственной безопасности;
- 5) организация выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, осуществление досудебного производства по которым отнесено к ведению органов и войск;
- 6) организация во взаимодействии с федеральными органами государственной власти борьбы с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых и отравляющих веществ, наркотических средств и психотропных веществ, специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также противодей-

¹ Вопросы федеральной службы безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11.08.2003 № 960 // Собрание законодательства РФ. 2003. № 33. Ст. 3254.

ствия экстремистской деятельности, в том числе деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных сообществ и групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью организацию вооруженного мятежа, насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, насильственный захват или насильственное удержание власти;

7) обеспечение борьбы с террористической и диверсионной деятельностью;

8) осуществление в пределах своих полномочий разведывательной деятельности;

9) организация в пределах своих полномочий и во взаимодействии с органами внешней разведки Российской Федерации добывания и обработки разведывательной информации;

10) организация осуществления мер, отнесенных федеральным законодательством к полномочиям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области защиты и охраны государственной границы;

11) обеспечение в пределах своих полномочий защиты сведений, составляющих государственную тайну, и противодействия иностранным организациям, осуществляющим техническую разведку;

12) обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, рассмотрение которых отнесено Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению органов и войск;

13) организация оказания содействия федеральным органам государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в реализации мер, осуществляемых в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, повышения ее экономического, научно-технического и оборонного потенциала;

14) формирование и реализация в пределах своих полномочий государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности;

15) организация в пределах своих полномочий обеспечения криптографической и инженерно-технической безопасности информационно-телекоммуникационных систем, а также систем шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи в Российской Федерации и ее учреждениях за рубежом.

ФСБ России возглавляет директор ФСБ России, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации.

Ранее упомянутым Указом Президента РФ от 11.08.2003 г. разрешено иметь в Федеральной службе безопасности Российской Федерации двух первых заместителей директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации, первого заместителя директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации - руководителя Пограничной службы, статс-секретаря - заместителя директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации, заместителя директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации, шесть заместителей директора - руководителей департаментов Федеральной службы безопасности РФ, заместителя директора - начальника Инспекторского управления Федеральной службы безопасности Российской Федерации и образовать коллегия в количестве 19 человек.

Коллегия ФСБ России образуется в составе директора ФСБ России (председатель коллегии), заместителей директора по должности, а также руководящих работников органов и войск.

Численность и состав коллегии ФСБ России, кроме лиц, входящих в нее по должности, утверждаются Президентом Российской Федерации.

Коллегия ФСБ России на своих заседаниях рассматривает важнейшие вопросы деятельности органов и войск и принимает по ним решения.

Решения коллегии ФСБ России принимаются большинством голосов ее членов и оформляются приказами ФСБ России.

В случае разногласий между директором ФСБ России и коллегией директор ФСБ России реализует свое решение и докладывает о возникших разногласиях Президенту Российской Федерации. Члены коллегии ФСБ России также могут сообщить свое мнение Президенту Российской Федерации.

Решения, принятые на совместных заседаниях коллегии ФСБ России и других федеральных органов исполнительной власти, оформляются совместными приказами ФСБ России и соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Структура органов федеральной службы безопасности выглядит следующим образом:

1. Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России), имеющая в своем составе департаменты, управления и другие подразделения, непосредственно реализующие направления деятельности органов федеральной службы безопасности, а также подразделения, исполняющие управленческие функции;

2. Управления (отделы) ФСБ России по отдельным регионам и субъектам Российской Федерации (территориальные органы безопасности);

3. Управления (отделы) ФСБ России в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, а также в их органах управления (органы безопасности в войсках);

4. Управления (отряды, отделы) ФСБ России по пограничной службе (пограничные органы);

5. Другие управления (отделы) ФСБ России, осуществляющие отдельные полномочия ФСБ России или обеспечивающие деятельность органов федеральной службы безопасности и пограничных войск (другие органы безопасности);

6. Авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные учреждения, научно-исследовательские, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские и военно-строительные подразделения и иные учреждения и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности федеральной службы безопасности.

При ФСБ России действует Академия криптографии Российской Федерации. Устав Академии криптографии РФ утверждается Президентом РФ.

Очевидно, что структура ФСБ России в принципе отражает основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, хотя четкое разделение по этим направлениям отсутствует.

Надо отметить, что хотя Указ Президента РФ от 06.07.1998 № 806¹ «Об утверждении положения о федеральной службе безопасности российской федерации и ее структуры» (в ред. от 11.06.2001) утратил силу в связи с изданием ранее упомянутого Указа Президента РФ от 11.08.2003 N 960, но упомянутые в составе Центрального аппарата ФСБ России департаменты, управления и другие подразделения, непосредственно реализующие направления деятельности органов федеральной службы безопасности, остались те же, это:

Департамент контрразведки (1 Департамент); Департамент по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом (2 Департамент); Департамент экономической безопасности (4 Департамент); Департамент анализа, прогноза и стратегического планирования (5 Департамент); Департамент организационно-кадровой работы (6 Департамент); Департамент обеспечения деятельности (7 Департамент); Управление военной контрразведки (3 управление); Инспекторское управление; Следственное управление; Управление собственной безопасности (9 Управление); Управление делами; Договорно-правовое управление; Военно-мобилизационный отдел (10 Отдел) - на правах управления.

Подводя итог, надо отметить, что проведенная в соответствии с Указом Президента Российской Федерации организационная перестройка центрального аппарата Федеральной службы безопасности Российской Федерации имеет свои преимущества и определенные сложности. Произошло укрупнение подразделений ФСБ в центре.

Создание крупных структурных подразделений в определенной мере облегчает Директору ФСБ управление ими, высвобождает его от известной опеки, как это было ранее, над всеми управлениями ФСБ. В то же время, как представляется, у Директора ФСБ сокращается возможность для личных встреч с руководителями управлений, входящими в соответствующие департаменты и службы, и для получения от них непосредственно всевозможной информации о положении дел как в центре, так и на местах. Руководители департаментов и «крупных» управлений, являясь промежуточным звеном между Директором ФСБ и руководителями структурных подразделений департаментов и управлений, становятся своего рода фильтром, через который проходит информация, направляемая руководству ФСБ.

Глава II. Правоохранительная деятельность органов ФСБ

§1. Î ñî ïáî ùá î áî ðááâáî è ÿ äáÿò áëüî î ñò è î ðáü î á ô äáðáëüî î é ñëóá áü ááç î áüî î ñò è ÐÐ

В соответствии со статьей 8 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется по следующим основным направлениям:

- **контрразведывательная деятельность;**
- **борьба с преступностью и террористической деятельностью;**

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 28. Ст. 3320.

- разведывательная деятельность;
- пограничная деятельность;
- обеспечение информационной безопасности.

Иные направления деятельности органов федеральной службы безопасности определяются федеральным законодательством.

Перечень иных направлений деятельности названных органов в Законе не дан, однако можно констатировать, что все они имеют большую или меньшую связь с основными видами деятельности.

Рассмотрим основные положения, входящие в содержание направлений деятельности органов федеральной службы безопасности РФ.

Контрразведывательная деятельность - деятельность органов федеральной службы безопасности в пределах своих полномочий по выявлению, предупреждению, пресечению разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности РФ.

Содержащееся в Законе определение контрразведывательной деятельности не дает полного представления о формах и способах ее осуществления. Такая деятельность сочетает применение негласных (в основном оперативно-розыскных) мероприятий с гласными формами и методами (проведение профилактических мероприятий и др.). Анализ статьи 9 Закона дает основание считать задачами контрразведывательной деятельности совокупность ожидаемых результатов, на достижение которых она направлена.

Как следует из Закона, контрразведывательная деятельность направлена на выявление, предупреждение, пресечение разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности РФ. Контрразведывательная деятельность, таким образом, представляет собой совокупность мер правового, организационного, специального характера, посредством которых осуществляется решение поставленных перед ней задач. Меры правового характера заключаются в применении предписаний федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, предметом регулирования которых является контрразведывательная деятельность. Организационные меры включают определенное построение органов, осуществляющих контрразведывательную деятельность, вопросы планирования этой деятельности, ее информационно-аналитического обеспечения и некоторые иные аспекты. К мерам специального характера относятся такие, которые осуществляются посредством оперативно-розыскных и режимных мероприятий.

Содержание контрразведывательной деятельности дает основание сделать вывод о том, что она может осуществляться и за пределами территории РФ.

Ряд ученых рассматривают контрразведывательную деятельность как собственно процесс борьбы с разведывательной и иной деятельностью иностранных спецслужб и организаций, направленной на нанесение ущерба РФ, осуществляемый исключительно оперативно-розыскными мероприятиями. Предусмотренные Законом мероприятия по защите государственной тайны они относят к административной деятельности органов федеральной службы безо-

пасности, поскольку эти мероприятия направлены на обеспечение административно-правового режима указанной тайны и в рамках осуществления этой деятельности применяются меры административного характера: приостановление или отзыв лицензии на право производства работ с использованием сведений, составляющих государственную¹ тайну; административное задержание лиц, совершивших правонарушения, связанные с попытками проникновения и проникновением на специально охраняемые территории особо режимных объектов, закрытых административно-территориальных образований и иных охраняемых объектов. К административно-правовой деятельности эти ученые относят и деятельность, направленную на обеспечение административно-правового режима въезда в Российскую Федерацию и пребывания на ее территории иностранцев и лиц без гражданства, в процессе которой также применяются административные санкции (выдворение названных лиц за пределы РФ). Между тем такие меры (в сфере защиты государственной тайны и порядка въезда и пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства) составляют часть защитных мероприятий от устремлений иностранных спецслужб и организаций и, следовательно, имеется полное основание рассматривать их как один из способов контрразведывательной деятельности.

В теории и на практике существуют также различные взгляды на соотношение контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности.

Некоторые ученые полагают, что контрразведывательная деятельность является разновидностью оперативно-розыскной деятельности, или так называемого сыска. Недопустимо использование термина «сыск» в научной или учебной литературе, поскольку оно не содержится ни в одном федеральном законе. Так, авторы одного из многочисленных комментариев к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» прямо указывают следующее: «...оперативно-розыскная деятельность органов ФСБ в РФ. Согласно ст. 9 и 10 Федерального закона об органах ФСБ в РФ она дифференцируется на: контрразведывательную деятельность...; оперативную деятельность, осуществляемую в интересах борьбы с отдельными видами преступлений...»². Аналогичной точки зрения придерживаются такие видные теоретики оперативно-розыскной деятельности, как В.П. Сальников и Н.Н. Васильев, которые рассматривают контрразведывательную деятельность как разновидность пресловутого сыска³. Возможно, данная позиция обусловлена тем, что приведенное в Законе определение контрразведывательной деятельности, как уже отмечалось, практически не раскрывает ее содержание, формы и методы, поэтому примененные термины «выявление», «предупреждение» разведывательной и иной деятельности спецслужб и организаций иностранных государств воспринимаются этими учеными

¹ В данном контексте под режимными понимаются мероприятия организационного и технического характера, направленные на выполнение контрразведывательных задач.

² Горяинов К.К., Кваша Ю.Ф., Сурков К.В. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»: Комментарий / Под ред. проф. Я.Г. Пономарева. - М.: Новый юрист, 1997. С. 11-13.

³ Основы оперативно-розыскной деятельности: Учебник для вузов / Под общ. ред. С.В. Степашина. - СПб.: Лань, 1999. С. 139.

по аналогии с использованием данных терминов в определении контрразведывательной деятельности.

Между тем такой подход с правовой и содержательной точек зрения представляется ошибочным.

Оперативно-розыскная деятельность - это вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то федеральным законом, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения защиты общества и государства от преступных посягательств (ст. 1 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»).

Контрразведывательная деятельность имеет объект, цель и задачи, не совпадающие с объектами, целями и задачами оперативно-розыскной деятельности, что следует из сравнения законодательных определений той и другой деятельности; различны по своему составу и субъекты оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности; наконец, эти виды деятельности различаются по источникам правового регулирования: оперативно-розыскная деятельность регламентирована Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности», а основные аспекты контрразведывательной деятельности — Законом «О ФСБ». Контрразведывательная деятельность реализуется посредством осуществления не только оперативно-розыскных мероприятий; она включает в себя также широкий спектр организационных, режимных и иных специальных мер, реализуемых вне оперативно-розыскной деятельности.

Таким образом, контрразведывательную деятельность нельзя рассматривать как разновидность оперативно-розыскной деятельности и, тем более, не имеющего юридической дефиниции «сыска». Необходимо иметь в виду также и то, что если оперативно-розыскная деятельность направлена в своей основе на борьбу с преступностью, то о контрразведывательной деятельности, как это ни парадоксально звучит, это можно сказать далеко не всегда. Например, ведение разведывательной деятельности в форме анализа открытых материалов не образует никакого преступления. Ведение иностранной спецслужбой разведывательной деятельности не с территории РФ (например, радиоэлектронная или космическая разведка, визуальное наблюдение с территории сопредельного государства или нейтральных вод) также не образует преступления, хотя такая деятельность и направлена на нанесение ущерба России. Не образует преступления вербовка и подготовка агентуры иностранными спецслужбами за пределами России. Утечка сведений, составляющих государственную тайну, не всегда является следствием противоправного деяния¹. Поэтому правильнее было бы рассматривать оперативно-розыскную деятельность как основную часть контрразведывательной деятельности.

¹ Сумин А. А. Комментарий к Федеральному закону «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации». - М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. С.30.

Основаниями для осуществления органами федеральной службы безопасности контрразведывательной деятельности являются:

а) наличие данных о признаках разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности РФ;

Это наличие выявляется в ходе выполнения своих задач органами внешней разведки и органами федеральной службы безопасности. Признаки деятельности иностранных спецслужб, организаций и отдельных лиц могут быть крайне разнообразными, при этом в теории контрразведки и в практической деятельности они определенным образом классифицированы, и на основе такой классификации возможно построение соответствующей информационно-поисковой системы. Для выявления указанных признаков используются различные источники информации, как гласные, так и негласные. Решение об осуществлении контрразведывательной деятельности осуществляется не произвольно, а лишь по решению уполномоченного должностного лица и соответствующим образом документируется. Эти аспекты регламентированы ведомственным нормативным правовым актом.

б) необходимость обеспечения защиты сведений, составляющих государственную тайну;

Защита сведений, составляющих государственную тайну, является одной из задач контрразведывательной деятельности. Вообще, правовой основе защиты государственной тайны посвящен раздел VI (ст. 20.-28) Закона РФ «О государственной тайне», который прямо не упоминает о контрразведывательной деятельности, однако устанавливает, что органы федеральной исполнительной власти и их органы на местах организуют и обеспечивают защиту государственной тайны в соответствии с функциями, возложенными на них законодательством РФ, т.е. имеет отсылочный характер. Очевидно, что поскольку приоритетным направлением устремлений иностранных спецслужб являются сведения, составляющие государственную тайну, то использование возможностей контрразведывательной деятельности для защиты указанной тайны объективно обусловлено и поэтому включено в правовое основание осуществления названной деятельности.

в) необходимость изучения (проверки) лиц, оказывающих или оказывавших содействие органам федеральной службы безопасности на конфиденциальной основе;

Изучение (проверка) лиц, оказывающих или оказывавших содействие органам федеральной службы безопасности на конфиденциальной основе, является необходимым условием для использования таких лиц в деятельности указанных органов. Контрразведывательными мероприятиями устанавливается отсутствие прямых и косвенных связей этих лиц с объектами контрразведывательной деятельности. При выявлении наличия у лица такой связи сотрудничество с ним либо прекращается, либо могут быть приняты меры, позволяющие использовать это обстоятельство в контрразведывательных целях.

г) необходимость обеспечения собственной безопасности.

Под собственной безопасностью указанных органов понимается состояние их защищенности от совокупности внутренних и внешних угроз. Угрозы подразделяются на внешние и внутренние по нахождению источника угрозы соответственно вне системы органов федеральной безопасности или внутри ее.

К внешним угрозам относятся: деятельность иностранных спецслужб и организаций по проникновению в органы федеральной службы безопасности с целью нанесения ущерба безопасности России; деятельность преступных формирований и отдельных лиц, вынашивающих преступные намерения, по доступу к информации, структурам и отдельным сотрудникам указанных органов в целях создания благоприятных условий для осуществления названной деятельности; негативное воздействие необъективных действий средств массовой информации и деформированного общественного мнения на моральное и психологическое состояние личного состава; недостаточная правовая и социальная защищенность личного состава органов ФСБ и лиц, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной и гласной основе.

Как внутренние угрозы можно рассматривать: должностные преступления и иные нарушения, проступки сотрудников; нарушение режимов секретности, конспирации и охраны объектов; проявление социальной несправедливости при решении кадровых, управленческих и социальных вопросов руководителями и сотрудниками подразделений органов федеральной службы безопасности; низкий морально-психологический уровень взаимоотношений в коллективах, создающий предпосылку для дезорганизации деятельности подразделений.

Очевидно, что ряд важных задач по обеспечению собственной безопасности может быть решен в рамках контрразведывательной деятельности.

Перечень оснований для осуществления контрразведывательной деятельности является исчерпывающим, расширительному толкованию не подлежит и может быть изменен или дополнен только федеральными законами.

В процессе контрразведывательной деятельности органы федеральной службы безопасности могут использовать гласные и негласные методы и средства, особый характер которых определяется условиями этой деятельности. Порядок использования негласных методов и средств при осуществлении контрразведывательной деятельности определяется нормативными актами ФСБ России.

Отмечая, что контрразведывательная деятельность может осуществляться гласно и негласно, Закон определил, что порядок использования негласных методов и средств при ее осуществлении определяется нормативными актами ФСБ России. Все акты подобного рода составляют государственную тайну, и в настоящей дипломной работе их содержание не рассматривается.

Осуществление контрразведывательной деятельности, затрагивающей тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений граждан, допускается только на основании судебного решения в порядке, предусмотренном законодательством РФ.

Если контрразведывательная деятельность осуществляется путем проведения оперативно-розыскных мероприятий, затрагивающих конституционные права граждан, то порядок ее осуществления полностью совпадает с тем, который установлен для таких случаев Федеральным законом «Об оперативно-ро-

зыскной деятельности». Речь идет о контроле почтовых, телеграфных и иных сообщений граждан, прослушивании телефонных переговоров, снятии информации с технических каналов связи, а также наблюдении, связанном с установкой специальных технических средств в помещении или использованием таких средств наблюдения, которые позволяют осуществить, если так можно выразиться, дистанционное проникновение в жилище.

Для получения судебного решения на право осуществления контрразведывательной деятельности органы ФСБ по требованию суда представляют служебные документы, касающиеся оснований для осуществления контрразведывательной деятельности (за исключением оперативно-служебных документов, содержащих сведения о лицах, оказывающих или оказывавших содействие органам федеральной службы безопасности на конфиденциальной основе, а также об организации, о тактике, методах и средствах осуществления контрразведывательной деятельности). Судья, на которого в установленном порядке возложена обязанность по рассмотрению ходатайств об осуществлении оперативно-розыскной и контрразведывательной деятельности, затрагивающей конституционные права граждан. Такие судьи, как правило, имеют оформленный в установленном порядке допуск к государственной тайне в отличие от судей, рассматривающих дела, связанные с государственной тайной, и допускаемых в связи с этим к такой тайне в порядке ст. 21¹ Закона РФ «О государственной тайне». Следует отметить, что, как правило, уполномоченный судья ограничивается изучением представленных ходатайства и справки, и представления дополнительных оперативно-служебных документов не требуется. В целях предотвращения утечки сведений о производстве контрразведывательных мероприятий указанного характера постановление об их осуществлении выносится судьей в единственном экземпляре и хранится в органах Федеральной службы безопасности вместе с материалами, представленными судьей в обоснование ходатайства. Порядок хранения установлен ведомственным нормативным правовым актом. Если впоследствии результаты контрразведывательной деятельности передаются в установленном порядке следователю или судье, то подлинник постановления судьи о производстве мероприятий рассматриваемого характера направляется указанным должностным лицам в обязательном порядке, поскольку служит единственным подтверждением законности осуществления таких мероприятий.

В соответствии с частью 9 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» постановление органа федеральной службы безопасности об осуществлении контрразведывательной деятельности и судебное решение по нему, а также материалы оперативных дел представляются в органы прокуратуры только в случаях проведения в порядке надзора проверок по поступившим в прокуратуру материалам, информации, обращениям граждан, свидетельствующим о нарушении органами ФСБ законодательства РФ.

Как нам представляется, данное положение противоречит законодательству. Статья 129 Конституции РФ установила, что организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом. Обращает на себя внимание, что Конституция РФ упоминает не о неопределенной совокуп-

ности законов, а о федеральном законе в единственном числе. Таким единственным законом является Федеральный закон «О прокуратуре РФ». Кроме того, ст. 15 Конституции РФ определила, что законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не могут противоречить Конституции РФ. Таким образом, никакие иные федеральные законы, кроме Федерального закона «О прокуратуре РФ», не могут регулировать какие бы то ни было вопросы деятельности прокуратуры, в том числе устанавливать ограничения представления каких-либо документов в зависимости от оснований прокурорской проверки. Следовательно, постановление органа федеральной службы безопасности об осуществлении контрразведывательной деятельности и судебное решение по нему, а также материалы оперативных дел должны представляться уполномоченному прокурору независимо от оснований, по которым такие документы истребованы.

Закон прямо установил, что сведения об организации, о тактике, методах и средствах осуществления контрразведывательной деятельности составляют государственную тайну. Статья 5 Закона РФ «О государственной тайне» в перечень сведений, составляющих государственную тайну, включила следующие сведения, относящиеся к контрразведывательной деятельности: о силах, средствах, об источниках, о методах, планах и результатах этой деятельности; о лицах, сотрудничающих или сотрудничавших на конфиденциальной основе с органами, осуществляющими такую деятельность.

Борьба с преступностью и террористической деятельностью. Органы федеральной службы безопасности в соответствии с законодательством РФ осуществляют оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, террористической деятельности, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды и других преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законом к их ведению, а также по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя РФ.

На органы федеральной службы безопасности федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти могут возлагаться и другие задачи в сфере борьбы с преступностью.

Закон не упоминает о борьбе с таким преступлением, как государственная измена, хотя уголовные дела об этом преступлении, а также о таких преступлениях, объектом посягательства которых является безопасность государства (разглашение государственной тайны и утрата документов, содержащих государственную тайну), подследственны следователям органов федеральной службы безопасности, поскольку это входит в предмет контрразведывательной деятельности.

Вменяя в компетенцию органов федеральной службы безопасности борьбу с организованной преступностью и коррупцией, законодатель вместе с тем ни в Законе, ни в других федеральных законах не дал юридического определения названным правовым феноменам. Поэтому на практике возникает законо-

мерный, но к настоящему времени не нашедший своего разрешения вопрос: какова же компетенция названных органов по борьбе с указанными явлениями?

Деятельность органов ФСБ РФ в сфере борьбы с преступностью осуществляется в соответствии с Законом РФ «Об оперативно-розыскной деятельности в РФ», уголовным и уголовно-процессуальным законодательством РФ, а также Федеральным законом «О федеральной службе безопасности».

Особенности применения положений названных законов устанавливаются ведомственными нормативными правовыми актами, например, согласованной с Генеральной прокуратурой РФ Инструкцией о производстве дознания органами контрразведки РФ. Следует отметить, что данная инструкция не только воспроизводит положения УПК РФ, относящиеся к этой форме расследования преступлений, но и содержит основанные на них рекомендации по тактике производства неотложных следственных действий.

Разведывательная деятельность осуществляется органом внешней разведки федеральной службы безопасности в соответствии с Федеральным законом «О внешней разведке».

Статья 2 Федерального закона «О внешней разведке» определяет разведывательную деятельность как добывание и обработку информации о затрагивающих жизненно важные интересы РФ реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц, а также оказание содействия в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности РФ.

Порядок взаимодействия органа внешней разведки федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности с другими органами внешней разведки РФ определяется федеральным законодательством и заключаемыми на его основе соглашениями между ними и (или) совместными нормативными правовыми актами. К органам внешней разведки РФ: Служба внешней разведки РФ (СВР России); Главное разведывательное управление Генерального штаба Вооруженных Сил РФ (ГРУ).

СВР России осуществляет разведывательную деятельность в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической и экологической сферах, а также в сфере обеспечения безопасности сотрудников учреждений РФ, находящихся за пределами ее территории, и командированных за пределы территории России граждан РФ, имеющих по роду своей деятельности допуск к сведениям, составляющим государственную тайну. ГРУ осуществляет разведывательную деятельность в военной, военно-политической, военно-технической, военно-экономической и экологической сферах.

Порядок проведения разведывательных мероприятий и порядок использования специальных методов и средств при осуществлении разведывательной деятельности устанавливаются нормативными правовыми актами ФСБ РФ, составляющими государственную тайну, и в настоящей дипломной работе не рассматриваются.

Весьма интересна проблема возможности использования результатов разведывательной деятельности в уголовном процессе. Если в отношении результатов оперативно-розыскной деятельности данная проблема в целом разрешена

(часть вторая ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»), то в отношении разведывательной деятельности положение осложняется тем, что ни Закон, ни УПК РФ прямо по данной проблеме не высказываются; кроме того, необходимо учитывать, что такая деятельность осуществляется преимущественно на территории иностранных государств¹.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что результаты разведывательной деятельности могут быть использованы в уголовном процессе в основном применительно к порядку использования результатов оперативно-розыскной деятельности с некоторыми особенностями. Такой вывод обосновывается тем, что федеральное законодательство признает разведывательную деятельность правомерной, поскольку она направлена на обеспечение безопасности государства. К тому же обстоятельства получения результатов могут быть проверены (допрос следователем и судом лиц, осуществивших разведывательную деятельность, выемка носителей информации и т.д.). Носители информации, на (в) которых запечатлены результаты разведывательной деятельности, вполне могут быть осмотрены после их выемки в установленном уголовно-процессуальным законом порядке, в отношении этих носителей могут быть проведены необходимые технические экспертизы, наконец, по содержанию сведений, полученных при осуществлении названной деятельности, могут быть допрошены свидетели и обвиняемые (подозреваемые). Безусловно, использование результатов разведывательной деятельности в уголовном процессе допустимо лишь тогда, когда: 1) эта деятельность осуществлялась в соответствии с требованиями Федерального закона «О внешней разведке», Закона «О ФСБ», а также ведомственных нормативных правовых актов; 2) решение о передаче этих результатов следователю или суду принято уполномоченным на то должностным лицом органов федеральной службы безопасности или органов внешней разведки.

Пограничная деятельность как основное направление деятельности органов ФСБ введена Федеральным законом от 30.06.2003 № 86-ФЗ², в связи с упразднением Федеральной пограничной службы РФ и передачей Федеральной службе безопасности РФ функции упраздненной ФПС РФ³.

Переданы в состав федеральной службы безопасности пограничные войска, органы пограничной службы и организации упраздненной Пограничной службы РФ.

¹ Визуальная, фото-, кино-, видео- и радиоразведка может быть осуществлена с территории Российской Федерации, с нейтральной акватории, из космоса.

² О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РФ, признании утратившими силу отдельных законодательных актов РФ, предоставлении отдельных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и упраздняемых федеральных органов налоговой полиции в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления: Федеральный закон от 30.06.2003 N 86-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 27. Ст. 2700 (ч. 1).

³ Указ Президента РФ от 11.03.2003 № 308 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 12. Ст. 1101.

Переданы Федеральной службе безопасности РФ выделенные на содержание указанных войск, органов и организаций финансовые средства, здания, сооружения, материально-техническая база и иное имущество.

В целях организации управления пограничными войсками и органами ФСБ, осуществляющими защиту и охрану государственной границы РФ, создана в Федеральной службе безопасности РФ Пограничная служба, возглавляемая первым заместителем директора Федеральной службы безопасности РФ - руководителем Пограничной службы.

Направлениями пограничной деятельности являются: 1) защита и охрана Государственной границы РФ в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы РФ, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы РФ, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ; 2) защита и охрана экономических и иных законных интересов РФ в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны РФ запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации.

Обеспечение информационной безопасности как направление деятельности органов ФСБ получило свое нормативно закрепление в связи упразднением Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ и передачей Федеральной службе безопасности РФ, Службе внешней разведки РФ и Службе специальной связи и информации при Федеральной службе охраны РФ функций упраздненного ФАПСИ.

Обеспечение информационной безопасности - деятельность органов ФСБ России, осуществляемая ими в пределах своих полномочий:

при формировании и реализации государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности, в том числе с использованием инженерно-технических и криптографических средств;

при обеспечении криптографическими и инженерно-техническими методами безопасности информационно-телекоммуникационных систем, а также систем шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи в РФ и ее учреждениях, находящихся за пределами РФ.

Таким образом, можно сделать вывод, что направления деятельности органов ФСБ целиком направлены на решение задач, возложенных на данный правоохранительный орган.

§ 2. Исполнение функций органов безопасности Российской Федерации

При осуществлении основных направлений деятельности органы ФСБ РФ наделены широким кругом полномочий, реализация которых позволяет решать задачи, поставленные перед ними.

Статья 12 Федерального закона «О федеральной службе безопасности» перечисляет обязанности органов федеральной службы безопасности. Так, органы федеральной службы безопасности обязаны:

а) информировать Президента РФ, Председателя Правительства РФ и по их поручениям федеральные органы государственной власти, а также органы государственной власти субъектов РФ об угрозах безопасности РФ.

Информирование Президента РФ, Председателя Правительства РФ и по их поручениям федеральных органов государственной власти, а также органов государственной власти субъектов РФ об угрозах безопасности Российской Федерации является одной из основных обязанностей органов федеральной службы безопасности, поскольку это обеспечивает реальную возможность принятия своевременных и адекватных этим угрозам мер, направленных на обеспечение безопасности государства и общества;

б) выявлять, предупреждать, пресекать разведывательную и иную деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленную на нанесение ущерба безопасности РФ.

Выявление, предупреждение, пресечение разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности РФ, осуществляется в основном контрразведывательными мероприятиями. Результаты реализации данной задачи используются для: информирования высших должностных лиц государства; проникновения в указанные специальные службы и организации для достижения максимально возможной эффективности контрразведывательной и разведывательной деятельности; осуществления уголовного преследования лиц, совершивших преступления, объектами посягательства которых являются основы конституционного строя и безопасность государства.

в) добывать разведывательную информацию в интересах обеспечения безопасности РФ, повышения ее экономического, научно-технического и оборонного потенциала;

в.1) осуществлять внешнюю разведывательную деятельность в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с территории РФ.

Добытие разведывательной информации в интересах обеспечения безопасности РФ, повышения ее экономического, научно-технического и оборонного потенциала является глобальной государственной задачей, на решение которой направлены усилия не только органов внешней разведки, но и органов федеральной службы безопасности. Такое положение обусловлено тем, что в результате контрразведывательной деятельности часто удается добыть ценную разведывательную информацию.

Надо отметить, что п. «в.1» введен ранее упоминавшимся Федеральным законом от 30.06.2003 № 86-ФЗ, добавив новую обязанность.

г) выявлять, предупреждать, пресекать и раскрывать преступления, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством РФ к ведению органов ФСБ, а также осуществлять розыск лиц, совершивших указанные преступления или подозреваемых в их совершении.

Выявление, предупреждение и пресечение преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством РФ к ведению органов ФСБ, является одним из направлений по борьбе с преступностью. Выявить и раскрыть преступление, как отмечает В.И. Зажицкий, означает

установить, обнаружить с помощью оперативно-розыскных сил и средств очевидность подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, которые тщательно скрывались, сохранялись в тайне и поэтому остались неизвестными для правоохранительных органов и граждан. Выявление и раскрытие преступлений включает в себя установление оперативно-розыскным путем события преступления и лиц, его совершивших¹. Предупреждение преступления означает непосредственное воздействие оперативно-розыскными средствами на лицо (лиц), вынашивающее намерение совершить преступление и предпринимающее для этого определенные действия, либо на причины и условия, позволяющие совершить преступление².

Розыск лиц, совершивших указанные преступления или подозреваемых в их совершении, представляет собой комплекс мероприятий (в том числе и оперативно-розыскных), направленный на установление местонахождения этих лиц. В принципе розыск может осуществляться также для установления местонахождения орудий совершения преступлений, похищенных или утраченных документов и материальных носителей информации, которые содержат сведения, составляющие государственную тайну. Розыскные мероприятия проводятся оперативными подразделениями органов федеральной службы безопасности; при необходимости осуществляется взаимодействие с иными правоохранительными органами (внутренних дел, Федеральная служба РФ наркоконтроля). Инициатором розыска могут выступать: следственные и оперативные подразделения органов ФСБ; прокуроры и следователи органов прокуратуры (при расследовании уголовных дел, оперативное сопровождение предварительного следствия по которым осуществляют органы ФСБ); суд (по уголовным делам, расследованным указанными органами);

г.1) выявлять, предупреждать и пресекать административные правонарушения, возбуждение и (или) рассмотрение дел о которых отнесены Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению органов федеральной службы безопасности.

Пункт «г.1» был введен Федеральным законом от 10.01.2003 № 4-ФЗ³, обязав органы ФСБ РФ осуществлять возложенную на них административную юрисдикцию в пределах установленной КоАП РФ подведомственности (ранее это было только право).

Подведомственность ФСБ (в лице пограничных органов и пограничных войск) по делам об административных правонарушениях определена ст. 23. 10 КоАП РФ. Соответственно ФСБ РФ рассматривает дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 7.2, ст. ст. 7.11, 8.16 -

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности». С постановленным приложением коррективных документов / Авт.–сост. А.Ю. Шумилов. 2-е изд., исправленное и дополненное. - М.: Издатель Шумилова И.И., 2000. С. 19.

² Там же. С. 21.

³ О внесении дополнений в статьи 12 и 13 Федерального закона «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации»: Федеральный закон от 10.01.2003 № 4-ФЗ //Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 156.

8.20, 8.33, 8.35, частью 2 статьи 8.37, статьями 8.38, 18.1 - 18.7, 18.14, частью 2 статьи 19.4 КоАП РФ;

д) выявлять, предупреждать и пресекать акты терроризма;

Выявление, предупреждение и пресечение актов терроризма относится к приоритетным задачам органов федеральной службы безопасности. Согласно ст. 3 Федерального закона «О борьбе с терроризмом» под терроризмом понимается: насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза (уничтожения) повреждения имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства указанных лиц, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений.

Не вдаваясь в анализ уголовно-правовой характеристики терроризма, что выходит за пределы настоящей дипломной работы, необходимо лишь отметить, что в силу ст. 7 того же Закона компетенция органов федеральной службы безопасности определена следующим образом: ФСБ России и ее территориальные органы в субъектах РФ осуществляют борьбу с терроризмом посредством предупреждения, выявления и пресечения преступлений террористического характера¹, в том числе преступлений, преследующих политические цели, а также посредством предупреждения, выявления и пресечения международной террористической деятельности, в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством проводят предварительное расследование по уголовным делам о таких преступлениях. Очевидно, что в задачу органов безопасности в войсках входит обеспечение имеющимися у них силами и средствами выполнения Министерством обороны РФ обязанностей по защите находящихся на вооружении оружия массового поражения, ракетного и стрелкового оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, военных объектов.

е) разрабатывать и осуществлять во взаимодействии с другими государственными органами меры по борьбе с коррупцией, незаконным оборотом оружия и наркотических средств, контрабандой, деятельностью незаконных воо-

¹ К таковым ст. 3 Федерального закона «О борьбе с терроризмом» относят преступления, предусмотренные ст. 205-208, 277 и 360 УК РФ. Одновременно эта правовая норма устанавливает, что к преступлениям террористического характера могут быть отнесены и другие преступления, предусмотренные УК РФ, если они совершены в террористических целях.

руженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации.

Разработка и осуществление во взаимодействии с другими государственными органами мер по борьбе с коррупцией, незаконным оборотом оружия и наркотических средств, контрабандой, деятельностью незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц или общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя РФ, предполагает наличие определенных форм взаимоотношений с указанными органами. Поскольку, как уже отмечалось, выявление, предупреждение и пресечение таких преступлений осуществляется преимущественно оперативно-розыскными мероприятиями, издаются совместные приказы ФСБ России и других ведомств так называемого силового блока (МВД России, ФС РФ наркотконтроля, и др.) по вопросам взаимодействия в сфере ОРД. Кроме того, органами указанных ведомств разрабатываются совместные планы мероприятий, исходя из состояния оперативной обстановки в том или ином регионе или криминальной ситуации по отдельным видам преступлений. Такого рода работа осуществляется также в рамках возлагаемой на прокуратуру координации деятельности правоохранительных органов¹, а также внутриведомственной координации деятельности территориальных органов безопасности и органов безопасности в войсках;

ж) обеспечивать в пределах своих полномочий безопасность в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях, их органах управления и в органах, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, таможенных органах и органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Обеспечение безопасности вышеуказанных субъектов предполагает решение сложной задачи: защитить их от проникновения иностранных спецслужб и организаций; от криминальных структур, действующих внутри страны, а также отдельных лиц, вынашивающих противоправные намерения; оградить от собственных сотрудников, вставших на преступный путь. В первом случае задача решается в процессе осуществления контрразведывательной деятельности; во втором и третьем - оперативно-розыскными силами и средствами. Более конкретно полномочия органов федеральной службы безопасности определяются совместными приказами ФСБ России и соответствующего ведомства;

з) обеспечивать в пределах своих полномочий безопасность объектов оборонного комплекса, атомной энергетики, транспорта и связи, жизнеобеспечения крупных городов и промышленных центров, других стратегических объектов, а также безопасность в сфере космических исследований, приоритетных научных разработок.

Обеспечение безопасности данных объектов связано в основном с их контрразведывательным ограждением и противодиверсионной защитой;

¹ См. ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

и) обеспечивать в пределах своих полномочий безопасность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

В федеральных органах государственной власти и органах государственной власти субъектов РФ обеспечение безопасности преследует как цели решения контрразведывательных задач и противодиверсионной защиты, так и ограждения указанных объектов от проявлений внутри их коррупции;

и.1) организовывать и обеспечивать безопасность в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи в Российской Федерации и в пределах своих полномочий в ее учреждениях, находящихся за пределами Российской Федерации;

к) участвовать в разработке и реализации мер по защите сведений, составляющих государственную тайну; осуществлять контроль за обеспечением сохранности сведений, составляющих государственную тайну, в государственных органах, воинских формированиях, на предприятиях, в учреждениях и организациях независимо от форм собственности; в установленном порядке осуществлять меры, связанные с допуском граждан к сведениям, составляющим государственную тайну;

Участие органов федеральной службы безопасности в реализации мер по защите сведений, составляющих государственную тайну, осуществление контроля за обеспечением сохранности таких сведений, а также мер, связанных с допуском граждан к указанным сведениям, реализуется в различных конкретных формах и регулируется целым рядом законов и подзаконных нормативных правовых актов. Так, деятельность данных органов по допуску предприятий, учреждений и организаций к работе со сведениями, составляющими государственную тайну, и по ее защите подробно регламентированы: постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1995 г. № 333 «О лицензировании деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны»; Инструкцией о порядке проведения специальных экспертиз по допуску предприятий, учреждений и организаций к проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, утвержденной приказом ФСБ России от 23 августа 1995 г. № 28; Положением о системе сертификации средств защиты информации по требованиям безопасности сведений, составляющих государственную тайну, утвержденным приказом ФСБ России от 13 ноября 1999 г. №564, и некоторыми другими нормативными правовыми актами. Допускная работа в отношении физических лиц регламентирована Инструкцией о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне, утвержденной постановлением Правительства РФ от 28 октября 1995 г. № 1050,

и приказом ФСБ России, определяющим порядок проведения проверочных мероприятий в отношении граждан, допускаемых к указанной тайне¹.

л) проводить во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти в области внешней разведки мероприятия по обеспечению безопасности учреждений и граждан РФ за ее пределами;

Конкретные формы участия органов федеральной службы безопасности определены совместным нормативным правовым актом СВР России и ФСБ России, имеющим гриф секретности и в связи с этим не рассматриваемым в настоящей работе. В соответствии с комплексом мер по обеспечению эвакуации российских граждан из зарубежных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 декабря 1994 г. № 1451, на органы федеральной службы безопасности возложены обязанности: участвовать в разработках мероприятий и планов эвакуации российских граждан из зарубежных государств; направлять своих представителей в пункты пропуска через Государственную границу РФ, в которых осуществляется прием эвакуируемых российских граждан. Такая работа проводится в тесном взаимодействии с органами СВР России, МИД России, МЧС России, Минобороны России и МВД России;

м) осуществлять в пределах своих полномочий меры по обеспечению защиты и охраны Государственной границы РФ, защиты и охраны экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ, а также меры по государственному контролю в сфере охраны морских биологических ресурсов;

В связи с ранее указанными изменениями данная обязанность трансформировалась из разряда взаимодействия в непосредственную обязанность. Формы и порядок участия органов федеральной службы безопасности в охране Государственной границы РФ определяются нормативными правовыми актами ФСБ России, носящими гриф секретности, поскольку ее деятельность в этой сфере направлена на решение преимущественно контрразведывательных задач и добывание в пределах своей компетенции разведывательной информации. Вместе с тем значительное место отводится и деятельности по выявлению и пресечению незаконного перехода Государственной границы РФ со стороны сопредельных государств групп и отдельных лиц, вынашивающих намерение вести преступную деятельность на территории России (совершение актов терроризма, создание незаконных вооруженных формирований и т.д.). Конкретно ст. 28 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» на ФСБ России возложены следующие задачи: осуществлять в пределах своей компетенции добывание, обработку и анализ информации об угрозах безопасности РФ в сфере защиты Государственной границы; осуществлять контрразведывательную и оперативно-розыскную деятельности в интересах защиты Государ-

¹ Данный нормативный правовой акт имеет гриф секретности и в настоящей работе не рассматривается.

ственной границы; во взаимодействии с ГТК России разрабатывать и осуществлять меры по борьбе с контрабандой; осуществлять контрразведывательное обеспечение въезда на территорию РФ и выезда за пределы РФ граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также режим пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ; осуществлять взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти и общественными объединениями РФ, а также с иностранными спецслужбами и организациями в интересах защиты Государственной границы. Деятельность органов федеральной службы безопасности по выполнению указанных задач осуществляется в тесном взаимодействии с органами МВД России, органами власти соответствующих субъектов РФ и муниципальных образований.

н) обеспечивать во взаимодействии с органами внутренних дел безопасность представительств иностранных государств на территории РФ;

Обеспечение безопасности представительств иностранных государств на территории РФ преследует, в частности, цель их антитеррористической защиты. Взаимодействие органов федеральной службы безопасности и органов внутренних дел в данной области деятельности регламентируется совместным правовым нормативным актом, имеющим закрытый характер. Безусловно, что при обеспечении безопасности указанных представительств от преступных посягательств, выявление и пресечение которых относится к ведению органов федеральной службы безопасности, одновременно решаются и контрразведывательные задачи;

о) участвовать в пределах своих полномочий совместно с другими государственными органами в обеспечении безопасности проводимых на территории РФ общественно-политических, религиозных и иных массовых мероприятий.

Участие органов федеральной службы безопасности в обеспечении безопасности проводимых на территории РФ общественно-политических, религиозных и иных массовых мероприятий направлено в основном на выявление и документирование признаков, свидетельствующих о возможной деятельности, направленной на насильственное изменение (свержение) конституционного строя, подготовку вооруженного мятежа либо подготовку иных преступлений, расследование которых отнесено к компетенции следователей указанных органов. При этом органами федеральной службы безопасности могут быть зафиксированы противоправные проявления, пресечение и расследование которых относится к компетенции иных органов; соответствующая информация в таких случаях передается заинтересованным органам;

п) осуществлять регистрацию и централизованный учет радиоданных и радиоизлучений передающих радиоэлектронных средств; выявлять на территории РФ радиоизлучения передающих радиоэлектронных средств, работа которых представляет угрозу безопасности РФ, а также радиоизлучения передающих радиоэлектронных средств, используемых в противоправных целях.

Возложение на органы федеральной службы безопасности регистрации и централизованного учета радиоизлучений передающих радиоэлектронных средств, выявления на территории РФ радиоизлучений передающих радиоэлектронных средств, работа которых представляет угрозу безопасности РФ, а так-

же используется в противоправных целях, призвано: сделать невозможной или затруднить агентурную радиосвязь, деятельность иностранных технических разведок; своевременно выявлять и пресекать использование радиоэлектронных средств организованными преступными группами внутри страны. Так, в целях выявления и пресечения возможности доступа таких групп к информации, циркулирующей на каналах связи федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов РФ, установлено, что разрешение на реализацию и приобретение специальных радиоприемных средств для ведения эфирного технического радиоконтроля, в том числе сканирующих радиоприемников для физических и юридических лиц, оформляется территориальными органами ФСБ России и службы государственного надзора за связью в РФ по перечню, согласованному в установленном порядке¹;

р) участвовать в соответствии с законодательством РФ в решении вопросов, касающихся приема в гражданство РФ и выхода из него, въезда на территорию РФ и выезда за ее пределы граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ.

Участие органов федеральной службы безопасности в решении вопросов, касающихся приема в гражданство РФ и выхода из него, заключается в проверке лиц, ходатайствующих о приеме в гражданство России или о выходе из него, по соответствующим оперативным учетам в целях предупреждения приема в гражданство России лиц, занимающихся деятельностью, которая представляет угрозу безопасности государства, а также выхода из гражданства России лица, имеющего неисполненные обязанности перед государством (например, осведомленных в сведениях, составляющих государственную тайну, если со времени последнего ознакомления с такими сведениями не истек срок, установленный трудовым договором или контрактом²) либо находящегося в оперативном розыске в связи с совершением преступлений, расследование которых отнесено законом к компетенции названных органов или разрабатываемым по делу оперативного учета. С той же целью органы федеральной службы безопасности осуществляют проверочные мероприятия в отношении лиц, ходатайствующих о выдаче паспорта, предоставляющего право выезда за пределы РФ, а также лиц, ходатайствующих о выдаче им въездной визы на территорию России. Органами федеральной службы безопасности осуществляются проверочные мероприятия и в отношении граждан, оформляемых на допуск к сведениям, составляющим государственную тайну. Глубина проверки определяется степенью секретности сведений, доступ к которым предполагается. Вопросы взаимодействия в решении названных задач с МИД России и органами внутренних дел регламентиро-

¹ См. п. 8 Особых условий приобретения радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17 июля 1996 г. № 832 (с последующими изменениями) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 31. Ст. 3724.

² См.: Инструкция о порядке допуска должностных лиц и граждан Российской Федерации к государственной тайне, утвержденная постановлением Правительства РФ от 28 октября 1995 г. № 1050. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 43. Ст. 4987.

ваны рядом совместных приказов, имеющих грифы ограниченного распространения и секретности, руководителей соответствующих ведомств;

с) поддерживать мобилизационную готовность органов федеральной службы безопасности.

Поддержание мобилизационной готовности органов федеральной службы безопасности является неотъемлемым условием их нормального функционирования в условиях чрезвычайных ситуаций, введения в стране или в отдельных регионах чрезвычайного или военного положения. Организация мобилизационной работы, причем не только названных органов, составляет государственную тайну;

т) осуществлять профессиональное образование.

Подготовка кадров для органов федеральной службы безопасности, их переподготовка и повышение квалификации осуществляются как в ведомственных учебных заведениях, так и учебных, научных и научно-исследовательских учреждениях других ведомств. Ведущим учебным заведением в структуре ФСБ России является Академия ФСБ России (г. Москва), в составе которой имеются контрразведывательный, следственный и некоторые иные факультеты, а также Институт криптографии, связи и информатики, также имеющий факультеты. Порядок отбора и изучения кандидатов, а также правила приема в Академию утверждаются приказами ФСБ России. Институты переподготовки и повышения квалификации сотрудников ФСБ России функционируют в ряде субъектов Российской Федерации и осуществляют подготовку сотрудников из числа лиц, имеющих высшее образование (полученное не в Академии ФСБ России).

Как отмечалось ранее, на органы федеральной службы безопасности возложены некоторые обязанности, не указанные в вышеупомянутом Законе. Так, согласно Указу Президента РФ от 9 января 1996 г. № 21 «О мерах по упорядочению разработки, производства, реализации, приобретения в целях продажи, ввоза в РФ и вывоза за ее пределы, а также использования специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации» на органы федеральной службы безопасности возлагаются: лицензирование деятельности не уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности физических и юридических лиц (неуполномоченных лиц), связанной с разработкой, производством, реализацией, приобретением в целях продажи, ввозом в РФ и вывозом за ее пределы специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, а также сертификация, регистрация и учет таких специальных технических средств¹; выявление и пресечение случаев проведения оперативно-розыскных мероприятий и использования специальных и иных технических средств, разработанных, приспособленных, запрограммированных для негласного получения информации неуполномоченными лицами; координация работы оперативных подразделений орга-

¹ Положение о лицензировании деятельности, связанной со специальными техническими средствами, предназначенными для негласного получения информации, и Перечень видов этих специальных технических средств утверждены постановлением Правительства РФ от 1 июля 1996 г. № 770 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 28. Ст. 3382.

нов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность в соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности», по выявлению нарушений установленного порядка разработки, производства, реализации, приобретения в целях продажи, ввоза в Российскую Федерацию и вывоза за ее пределы специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации неуполномоченными лицами¹.

Кроме того, Правилами физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов, утвержденными постановлением Правительства РФ от 7 марта 1997 г. № 264 (с последующими изменениями), установлено, что ФСБ России в рамках своих полномочий: обеспечивает проверку на допуск лиц для выполнения ими работ с ядерными материалами, на ядерных установках и в пунктах хранения ядерных материалов; проводит оперативно-розыскную деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений в отношении ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов; участвует в обеспечении безопасной транспортировки ядерных материалов и физической защиты ядерно-опасных отходов в режиме повседневной деятельности и в чрезвычайных ситуациях; участвует в разработке нормативных правовых актов по вопросам обеспечения физической защиты. Пунктом 6 Указа Президента РФ от 3 апреля 1995 г. № 334 «О мерах по соблюдению законности в области разработки, производства, реализации и эксплуатации шифровальных средств, а также предоставления услуг в области шифрования информации» на органы федеральной службы безопасности возложена задача выявления юридических и физических лиц, нарушающих установленный порядок разработки, производства, реализации и эксплуатации шифровальной техники.

Постановление Правительства РФ от 14 октября 1992 г. № 790 «О порядке приема и передвижения иностранных граждан в Российской Федерации» (с последующими изменениями) возложило на органы федеральной службы безопасности выдачу по согласованию с Министерством обороны РФ на основании ходатайств принимающих организаций согласий на прием иностранных граждан на военных объектах указанного министерства, на объектах (предприятиях), занятых разработкой, производством, испытанием и транспортировкой оборонной техники и другой продукции, сведения о которых составляют государственную тайну, а также на режимных территориях закрытых административно-территориальных образований.

Постановлением Правительства РФ от 3 марта 1997 г. № 242 «О назначении российского органа по защите информации, которой обмениваются Российская Федерация и Организация Североатлантического договора, и создании Центральной службы регистрации и контроля документов, которыми обмениваются Российская Федерация и Организация Североатлантического договора» на ФСБ России возложено выполнение функций органа РФ, ответственного за

¹ Положение о ввозе в Российскую Федерацию и вывозе за ее пределы указанных специальных технических средств утверждено постановлением Правительства РФ от 10 марта 2000 г. № 214. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 12. Ст. 1292.

осуществление мероприятий и процедур в области защиты информации и обеспечение надзора в целях защиты информации, имеющей гриф секретности, которой обмениваются Российская Федерация и НАТО.

В соответствии с Положением о порядке предоставления российским организациям права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения¹ органам ФСБ предоставлены полномочия давать соответствующие заключения.

Использование органами федеральной службы безопасности предоставленных им прав для выполнения обязанностей, не предусмотренных федеральными законами, не допускается.

В целях обеспечения реализации задач, поставленных перед органами федеральной службы безопасности, эти органы наделены комплексом прав, перечисленных в статье 13 Федерального закона «О федеральной службе безопасности». Так, органы федеральной службы безопасности имеют право:

а) устанавливать на конфиденциальной основе отношения сотрудничества с лицами, давшими на то согласие.

Установление на конфиденциальной основе отношений сотрудничества с лицами, давшими на то согласие, является необходимым условием осуществления контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, поскольку их основу составляет агентурно-оперативная работа. Порядок документирования привлечения физических лиц (граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства) к сотрудничеству на конфиденциальной основе регламентируется ведомственными нормативными правовыми актами ФСБ России, составляющими государственную тайну, и поэтому в данной работе не рассматривается. Предусмотренная законом возможность установления такого рода отношений создает правовую основу для законодательной регламентации мер социальной защиты конфиденентов и информации о них;

а.1) использовать специальные методы и средства при осуществлении контрразведывательной и разведывательной деятельности.

Это новое право органов ФСБ. Специальные методы и средства при осуществлении контрразведывательной и разведывательной деятельности регламентированы «закрытыми» ведомственными нормативными актами;

б) осуществлять оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, террористической деятельности, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды и других преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности, а также по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объе-

¹ Утверждено Указом Президента РФ от 1 декабря 2000 г. № 1953. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 49. Ст. 4799.

динений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя РФ.

Данное право органов федеральной службы безопасности корреспондирует с задачами этих органов, определенными п. «б», «г» - «е» ст. 12 Закона. Названные права подробно регламентированы Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности», а также изданными на его основе ведомственными нормативными правовыми актами, составляющими государственную тайну. Статья 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» устанавливает, что право ее осуществления имеют, в частности, оперативные подразделения органов федеральной службы безопасности. Как обоснованно отмечает А. Ю. Шумилов, «под указанием законодателя на право осуществления оперативно-розыскной деятельности следует понимать единство обязанностей, возлагаемых на указанных в федеральном законе субъектов, предоставляемых им прав для реализации этих обязанностей и возможности их привлечения к ответственности в случае нарушения законных предписаний»¹. Компетенция органов федеральной службы безопасности в области осуществления оперативно-розыскной деятельности ограничена преступными деяниями, перечисленными в данной правовой норме. Вместе с тем этот перечень не является исчерпывающим (закрытым). Формулировка Закона связывает возможность ведения оперативно-розыскной деятельности в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, предварительное следствие по которым отнесено к компетенции следователей органов федеральной службы безопасности (см. ниже). Кроме того, поскольку правовая дефиниция коррупции в настоящее время отсутствует, органы федеральной службы безопасности осуществляют оперативно-розыскную деятельность в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия таких преступлений, как злоупотребление и превышение должностных полномочий, незаконное участие в предпринимательской деятельности, получение и дача взятки, вымогательство, служебный подлог, традиционно рассматриваемых как элемент указанного криминального явления. Следует также иметь в виду, что поскольку ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» предусматривает в качестве одного из оснований для проведения оперативно-розыскных мероприятий поручение следователя или указание прокурора по уголовным делам, находящимся в их производстве, то законодателем допускается принципиальная возможность ведения органами федеральной службы безопасности оперативно-розыскной деятельности по раскрытию преступлений, уголовные дела о которых отнесены к исключительной подсудственности следователей органов прокуратуры. Однако в такой ситуации возникает коллизия с положением ст. 1 того же Федерального закона, согласно которому оперативно-розыскная деятельность осуществляется оперативными подразделениями органов, уполномоченных на то законом, в пределах их полномочий. В такой ситуации следует признать, что органы федеральной службы безопасности компетентны в осуществлении оперативно-розыскной деятельности по поручениям следователей орга-

¹ Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности». С. 130.

нов прокуратуры и указаниям прокуроров по уголовным делам, находящимся в их производстве, если такие дела расследуются о преступлениях, которые составляют исключительную или альтернативную подследственность следователей органов федеральной службы безопасности либо подследственны им по связи уголовных дел, а также в случаях расследования органами прокуратуры уголовных дел о преступлениях, традиционно относимых к не имеющим правовой дефиниции явлениям — организованной преступности и коррупции;

б.1) осуществлять специальные операции по пресечению террористической деятельности (оперативно-боевую деятельность), а также создавать и использовать специальные методики и средства для их осуществления;

в) осуществлять проникновение в специальные службы и организации иностранных государств, проводящие разведывательную и иную деятельность, направленную на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации, а также в преступные группы;

Проникновение в спецслужбы и организации иностранных государств, проводящие разведывательную и иную деятельность, направленную на нанесение ущерба безопасности РФ, является одной из форм правомерной контрразведывательной деятельности и поэтому входит в число прав органов федеральной службы безопасности. Проникновение в преступные группы преследует общую цель борьбы с преступностью, в связи с чем также рассматривается как право упомянутых органов. Организация и тактика этой деятельности составляют государственную тайну.

в.1) осуществлять внешнюю разведывательную деятельность самостоятельно с территории РФ, а также во взаимодействии с другими органами внешней разведки РФ и на основе межгосударственных договоров со специальными службами и с правоохранительными органами иностранных государств в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи путем использования радиоэлектронных средств и методов;

г) осуществлять дознание и предварительное следствие по делам о преступлениях, отнесенных законодательством РФ к ведению органов федеральной службы безопасности; иметь и использовать в соответствии с законодательством РФ следственные изоляторы.

Дознание и предварительное следствие, являющиеся формами расследования преступлений, реализуют одну из функций органов федеральной службы безопасности - уголовное преследование. Расследование преступлений в форме дознания может иметь место в двух случаях.

Во-первых, когда уголовно-процессуальный закон (часть третья ст. 150 УПК РФ) предусматривает необязательность предварительного следствия. При этом дознание может осуществляться только по тем преступлениям, которые прямо названы в уголовно-процессуальном законе с учетом компетенции органов федеральной службы безопасности, установленной ст. 10 вышеупомянутого Закона, либо непосредственно в этой правовой норме. К таким преступлениям относятся: незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств без квалифицирующих признаков (ч. 1 и 4 ст. 222 УК РФ); отказ свидетеля или

потерпевшего от дачи показаний (ст. 308 УК РФ); разглашение данных предварительного расследования (ст. 310 УК РФ); разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи и участников уголовного процесса без квалифицирующих признаков (ч. 1 ст. 311 УК РФ); побег из места лишения свободы, из-под ареста или из-под стражи без квалифицирующих признаков (ч. 1 ст. 313 УК РФ); оскорбление представителя власти (ст. 319 УК РФ); приобретение или сбыт официальных документов и государственных наград (ст. 324 УК РФ); похищение или повреждение документов, штампов, печатей (ст. 325 УК РФ).

Во-вторых, дознание может производиться и по уголовным делам о преступлениях, по которым производство предварительного следствия является обязательным (эти преступления перечислены в части второй ст. 151 УПК РФ). Однако в этом случае дознание может осуществляться только в том случае, если о преступлении стало известно органу дознания, и лишь для проведения неотложных следственных действий. После выполнения таких действий и, во всяком случае, не позднее 10 суток дознание должно быть закончено.

К компетенции следователей органов федеральной службы безопасности отнесено значительное число преступлений, при этом, часть из них составляет исключительную подследственность этим следователям, другая часть - альтернативную подследственность, и, наконец, ряд уголовных дел о некоторых преступлениях подследственен таким следователям по связи дел.

К *исключительной* подследственности отнесены уголовные дела о следующих преступлениях: контрабанда (ч.2-4. Ст. 188 УК РФ); незаконный экспорт технологий, научно-технической информации и услуг, сырья, материалов и оборудования, используемых при создании оружия массового поражения, вооружения и военной техники (ст. 189 УК РФ); терроризм (ст. 205 УК РФ); организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем (ст. 208 УК РФ); угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава (ст. 211 УК РФ); государственная измена (ст. 275 УК РФ); шпионаж (ст. 276 УК РФ); посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст. 277 УК РФ); насильственный захват власти или насильственное удержание власти (ст. 278 УК РФ); вооруженный мятеж (ст. 279 УК РФ); публичные призывы к насильственному изменению конституционного строя РФ (ст. 280 УК РФ); диверсия (ст. 281 УК РФ); разглашение государственной тайны (ст. 283 УК РФ); утрата документов, содержащих государственную тайну (ст. 284 УК РФ); незаконное пересечение Государственной границы РФ (ст. 322 УК РФ); противоправное изменение Государственной границы РФ (ст. 323 УК РФ); производство или распространение оружия массового поражения (ст. 355 УК РФ).

Альтернативную подследственность¹ следователям органов федеральной службы безопасности составляют уголовные дела о следующих преступлениях:

¹ Подследственность является альтернативной, если уголовно-процессуальный Закон относит ее к компетенции следователей различных органов (прокуратуры, федеральной службы безопасности, внутренних дел, налоговой полиции). В каждом таком случае подследственность следователю конкретного ведомства определяет прокурор.

контрабанда (ст. 188 УК РФ); невозвращение на территорию Российской Федерации предметов художественного, исторического и археологического достояния народов Российской Федерации (ст. 190 УК РФ); невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте (ст. 193 УК РФ); захват заложника (ст. 206 УК РФ); организация преступного сообщества (ст. 210 УК РФ); незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, совершенных с квалифицирующими признаками (ч. 2 и 3 ст. 222 УК РФ); неправомерный доступ к компьютерной информации (ст. 272 УК РФ); создание, использование и распространение вредоносных программ для ЭВМ (ст. 273 УК РФ); нарушение правил эксплуатации ЭВМ, системы ЭВМ или их сети (ст. 274 УК РФ).

По уголовным делам о некоторых преступлениях установлена так называемая подследственность *по связи дел*, когда такие преступления расследуются следователями того ведомства, к чьей подследственности относится преступление, в связи с совершением которого возбуждено данное дело. К таким преступлениям относятся: вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления (ст. 150 УК РФ); злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ); превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ); получение взятки (ст. 290 УК РФ); дача взятки (ст. 291 УК РФ); служебный подлог (ст. 292 УК РФ); халатность (ст. 293 УК РФ); заведомо ложный донос (ст. 306 УК РФ); заведомо ложное показание, заключение эксперта или неправильный перевод (ст. 307 УК РФ); подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний (ст. 309 УК РФ); разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении судьи и участников уголовного процесса, совершенное с квалифицирующим признаком (ч. 2 ст. 311 УК РФ); укрывательство преступлений (ст. 316 УК РФ); разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа (ст. 320 УК РФ); подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков (ст. 327 УК РФ).

Следует отметить, что законодательное возложение на органы федеральной службы безопасности задач по выявлению, предупреждению и пресечению борьбы с коррупцией предполагает как само собой разумеющееся придание им права осуществления уголовного преследования по преступлениям так называемой коррупционной направленности (взяточничество, служебный подлог, злоупотребление должностными полномочиями и их превышение и др.). Однако, как уже было отмечено ранее, уголовно-процессуальный Закон допустил осуществление уголовного преследования по названным преступлениям только по связи уголовных дел. Тем самым законодатель искусственно и необоснованно ограничил возможности органов федеральной службы безопасности в борьбе с коррупцией и, в первую очередь, в органах, осуществляющих предварительное следствие, дознание и оперативно-розыскную деятельность (органы

внутренних дел, таможенные органы)¹. Такой вывод обусловлен прежде всего тем, что раскрытие преступлений указанной группы базируется, как правило, на качественном оперативном сопровождении предварительного следствия. Когда предварительное следствие и его оперативное сопровождение осуществляется внутри одного ведомства, для следователя имеется объективная возможность большого доступа к результатам оперативно-розыскной деятельности и при этом достигается максимальная координация следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий. В противном же случае возникает своего рода межведомственная разобщенность, приводящая к снижению общей эффективности работы по раскрытию преступлений;

г.1) составлять протоколы об административных правонарушениях, выносить определения и постановления по делам об административных правонарушениях, назначать административные наказания по делам об административных правонарушениях, вносить представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, и осуществлять иные полномочия по делам об административных правонарушениях, отнесенных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению органов федеральной службы безопасности;

д) осуществлять шифровальные работы в органах федеральной службы безопасности, а также контроль за соблюдением режима секретности при обращении с шифрованной информацией в шифровальных подразделениях государственных органов, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности (за исключением учреждений Российской Федерации, находящихся за ее пределами).

Предоставление органам ФСБ РФ права осуществлять шифровальные работы обусловлено необходимостью обеспечения максимальной защищенности информации, передаваемой и получаемой ими по каналам такой связи. Данный вид связи используется, в том числе, в интересах обороны, при подготовке и проведении контрразведывательных мероприятий, расшифровка сведений о которых может повлечь исключительно негативные последствия. Право названных органов на осуществление контроля за соблюдением режима секретности при обращении с шифрованной информацией в шифровальных подразделениях государственных органов, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности обусловлено необходимостью обеспечить высокую степень защиты государственных шифров. В учреждениях РФ, находящихся за ее пределами, такое право предоставлено соответствующему подразделению СВР России и ГРУ Генерального штаба Вооруженных Сил РФ;

е) использовать в служебных целях средства связи, принадлежащие государственным предприятиям, учреждениям и организациям, а в неотложных случаях - негосударственным предприятиям, учреждениям и организациям, а также общественным объединениям и гражданам Российской Федерации.

¹ Сотрудники названных органов являются специальными субъектами, расследование уголовных дел о преступлениях которых отнесено к исключительной компетенции следователей органов прокуратуры.

Право органов федеральной службы безопасности на использование в служебных целях средств связи, принадлежащих государственным предприятиям, учреждениям и организациям, а в неотложных случаях - негосударственным предприятиям, учреждениям и организациям, а также общественным объединениям и гражданам РФ обусловлено специфическим характером возлагаемых на указанные органы задач. Закон не упоминает о возможности компенсации собственнику средства связи расходов, связанных с его использованием. Однако поскольку Закон прямо не указывает на безвозмездный характер такого использования представляется, что собственник средства связи вправе потребовать возмещения таких расходов, в том числе и в судебном порядке. Но при этом факт предоставления органу ФСБ РФ или его сотруднику в пользование средства связи его собственник не вправе связывать с гарантией последующей компенсации расходов;

ж) использовать в случаях, не терпящих отлагательства, транспортные средства, принадлежащие предприятиям, учреждениям и организациям независимо от форм собственности, общественным объединениям или гражданам (за исключением транспортных средств, которые законодательством РФ освобождены от такого использования), для предотвращения преступлений, преследования и задержания лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении, доставления граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения, а также для проезда к месту происшествия. По требованию владельцев транспортных средств органы федеральной службы безопасности в установленном законом порядке возмещают им расходы либо причиненный ущерб;

ж.1) использовать на безвозмездной основе при выполнении служебных задач водное и воздушное пространство РФ, территории (акватории) аэропортов, аэродромов (посадочных площадок), морских, речных портов независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также получать на безвозмездной основе при выполнении служебных задач обеспечение полетов и кораблевождения.

Использование органами федеральной службы безопасности в случаях, не терпящих отлагательства, транспортных средств различных собственников регламентировано практически так же, как и аналогичное право сотрудников милиции. Данная статья раскрывает содержание таких случаев. От использования в указанном порядке освобождены транспортные средства дипломатических и консульских представительств и лиц, которые на основе Венских конвенций о дипломатических (1961 г.) и консульских сношениях (1963 г.) пользуются правом дипломатического иммунитета, а также автомобили, принадлежащие иным представительством иностранных государств, международным организациям, и автомобили специального назначения. Закон прямо предусматривает возможность компенсации владельцу транспортного средства или возмещения ущерба, если его возникновение находится в прямой причинной связи с использованием транспортного средства органами федеральной службы безопасности;

з) беспрепятственно входить в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения, на принадлежащие им земельные участки, на территории и в по-

мещения предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности в случае, если имеются достаточные данные полагать, что там совершается или совершено преступление, дознание и предварительное следствие по которому отнесены законодательством РФ к ведению органов ФСБ, а также в случае преследования лиц, подозреваемых в совершении указанных преступлений, если промедление может поставить под угрозу жизнь и здоровье граждан. Обо всех таких случаях вхождения в жилые и иные принадлежащие гражданам помещения органы федеральной службы безопасности уведомляют прокурора в течение двадцати четырех часов.

Предусмотренное п. «з» данной статьи право вхождения в жилые и иные помещения является неотъемлемым условием для выполнения органами федеральной службы безопасности контрразведывательных задач и осуществления борьбы с преступностью; его содержание идентично праву милиции в соответствующей части. Требование Закона об уведомлении прокурора о реализации данного права направлено на осуществление максимально быстрой проверки законности и обоснованности мер, связанных с ограничением конституционных прав граждан;

3.1) производить оцепление (блокирование) участков местности (объектов) при пресечении актов терроризма, массовых беспорядков, а также при розыске лиц, совершивших побег из-под стражи, преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности, осуществляя при необходимости досмотр транспортных средств. При этом органы федеральной службы безопасности принимают меры по обеспечению нормальной жизнедеятельности населения и функционирования в этих целях соответствующих объектов в данной местности;

3.2) временно ограничивать или запрещать передвижение граждан и транспортных средств по отдельным участкам местности (на отдельных объектах), обязывать граждан оставаться там или покинуть эти участки (объекты) в целях защиты жизни, здоровья и имущества граждан, проведения неотложных следственных действий, оперативно-розыскных и антитеррористических мероприятий.

Права, установленные п. «з¹» и «з²», предоставлены органам федеральной службы безопасности в основном в целях реализации ими задач, возложенных на них Федеральным законом «О борьбе с терроризмом». Права, предусмотренные п. «з¹», используются также при осуществлении названными органами оперативного розыска. Весьма важной представляется оговорка данной нормы о том, что при реализации предоставленных прав органы федеральной службы безопасности должны принимать меры по обеспечению нормальной жизнедеятельности населения, функционирования в этих целях соответствующих объектов в данной местности. Это означает, что проведение контртеррористических операций, операций по задержанию лиц, бежавших из-под стражи, а также действий, направленных на пресечение массовых беспорядков, должно создавать минимум ограничений для населения.

и) проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие их личность, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления.

Право, предусмотренное п. «и», предоставлено органам федеральной службы безопасности также в целях выполнения этими органами контрразведывательных задач и осуществления борьбы с преступностью;

к) осуществлять административное задержание лиц, совершивших правонарушения, связанные с попытками проникновения и проникновением на специально охраняемые территории особорежимных объектов, закрытых административно-территориальных образований и иных охраняемых объектов, а также проверять у этих лиц документы, удостоверяющие их личность, получать от них объяснения, осуществлять их личный досмотр, досмотр и изъятие их вещей и документов;

л) вносить в государственные органы, администрации предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, а также в общественные объединения обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности РФ, совершению преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством РФ к ведению органов ФСБ.

Право вносить в государственные органы, администрации предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, а также в общественные объединения обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности Российской Федерации, а также совершению преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены к ведению органов федеральной службы безопасности, является мощным профилактическим инструментом указанных органов. Примечательно, что Закон говорит об обязательности для исполнения, а не для рассмотрения. Кроме того, Закон не предусматривает возможности приостановления исполнения требований в случае обжалования их законности и обоснованности. Таким образом, неисполнение названного представления должностным лицом, которому оно адресовано, является основанием для привлечения его к дисциплинарной ответственности вышестоящим руководителем, а при определенных условиях (разглашение государственной тайны, утрата документов, содержащих такую тайну) - к уголовной ответственности;

м) получать на безвозмездной основе от государственных органов, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности информацию, необходимую для выполнения возложенных на органы федеральной службы безопасности обязанностей, за исключением случаев, когда федеральными законами установлен запрет на передачу такой информации органам федеральной службы безопасности.

Выполнение органами ФСБ контрразведывательных задач, осуществление борьбы с преступностью и разведывательной деятельности невозможно без надлежащего информационного обеспечения. Этим обстоятельством обусловлено право, предусмотренное п. «м» данной статьи. По общему правилу информационное обеспечение названных органов осуществляется на бесплатной

основе. Однако использование, например, информационных программ, реализуемых на коммерческой основе негосударственными предприятиями или учреждениями, может осуществляться за плату;

н) создавать в установленном законодательством РФ порядке предприятия, учреждения, организации и подразделения, необходимые для выполнения обязанностей, возложенных на органы федеральной службы безопасности, и обеспечения деятельности указанных органов;

о) создавать подразделения специального назначения для выполнения обязанностей, возложенных на органы федеральной службы безопасности.

Предоставление прав, предусмотренных п. «н» и «о», как это прямо указано в Законе, связано с необходимостью выполнения обязанностей, возложенных на органы федеральной службы безопасности. При этом предприятия, учреждения и организации создаются в соответствии с гражданским законодательством. Создание подразделений, в том числе и специального назначения, проводится в рамках изменения внутренней структуры органов федеральной службы безопасности приказами Директора ФСБ России;

п) проводить криминалистические и другие экспертизы и исследования.

Закрепление права органов ФСБ РФ проводить криминалистические и иные экспертизы имеет важное значение. Тем самым законодатель констатирует существование ведомственной экспертной сети, в связи с чем снимается вопрос о легитимности производства подразделениями этих органов экспертиз по уголовным делам. Такие экспертизы проводятся на основании и в порядке, установленных уголовно-процессуальным законодательством. Федеральным законом круг экспертиз по объектам исследований не ограничен. Вместе с тем, учитывая изложенное, на практике может возникнуть вопрос о том, являются ли органы федеральной службы безопасности, обладающие функциями надведомственного контроля за обеспечением сохранности сведений, составляющих государственную тайну, универсальным экспертным органом по такому специфическому вопросу, как экспертиза степени секретности сведений, которые были переданы третьим лицам, разглашены или утрачены. На данный вопрос следует дать отрицательный ответ, поскольку по смыслу ст. 9 Закона РФ «О государственной тайне» и Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности, утвержденных постановлением Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. № 870, экспертизу степени секретности сведений вправе давать лишь те учреждения, руководители которых в установленном порядке наделены правом по отнесению сведений к государственной тайне либо по распоряжению такими сведениями;

р) осуществлять внешние сношения со специальными службами и правоохранительными органами иностранных государств, обмениваться с ними на взаимной основе оперативной информацией, специальными техническими и иными средствами в пределах полномочий органов ФСБ и порядке, установленном нормативными актами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности; заключать в установленном порядке и пределах своих полномочий международные договоры РФ;

с) направлять официальных представителей органов федеральной службы безопасности в иностранные государства по согласованию со специальными службами или с правоохранительными органами этих государств в целях повышения эффективности борьбы с преступлениями международного характера.

Придание органам ФСБ РФ права, предусмотренного п. «р» рассматриваемой статьи, обусловлено целью обеспечения этих органов возможностью решения контрразведывательных задач, осуществления разведывательной деятельности и борьбы с международной преступностью. Механизм реализации указанного права регламентирован ведомственными нормативными правовыми актами, имеющими в основном закрытый характер. Тем же целям служит право, предоставленное п. «с» данной статьи;

т) осуществлять меры по обеспечению собственной безопасности, в том числе по предотвращению проникновения специальных служб и организаций иностранных государств, преступных групп и отдельных лиц с использованием технических средств к защищаемым органами федеральной службы безопасности сведениям, составляющим государственную тайну.

При осуществлении деятельности по обеспечению собственной безопасности органов федеральной службы безопасности используется весь арсенал предусмотренных законом оперативно-розыскных мероприятий, а также специфические контрразведывательные методы. Содержание этой деятельности направлено на нейтрализацию или локализацию реальных и потенциальных угроз нормальному функционированию указанных органов. Такие угрозы могут возникать: в деятельности самих этих органов (при обнаружении среди сотрудников отдельных коррумпированных лиц, а также лиц, вынашивающих или реализующих преступные намерения); вследствие деятельности иностранных спецслужб и организаций, направленной на проникновение, в том числе с использованием технических средств, в органы федеральной службы безопасности. Тактика обеспечения собственной безопасности указанных органов составляет государственную тайну;

у) разрешать сотрудникам органов федеральной службы безопасности хранение и ношение табельного оружия и специальных средств.

Сотрудникам органов федеральной службы безопасности разрешается хранение и ношение табельного оружия и специальных средств. Они имеют право применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, а также оружие и специальные средства в случаях и порядке, предусмотренных законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ для сотрудников милиции. Данная правовая норма носит отсылочный характер. Применение милицией физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия регламентировано разделом IV Закона РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г.;

ф) использовать в целях зашифровки личности сотрудников органов федеральной службы безопасности, ведомственной принадлежности их подразделений, помещений и транспортных средств документы других министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций.

Зашифровка личности сотрудников органов ФСБ, ведомственной принадлежности их подразделений, помещений и транспортных средств заключа-

ется в системе специальных (оперативно-розыскных и контрразведывательных), организационных, административно-режимных и иных мер по сохранению в тайне от посторонних истинной принадлежности и функционального назначения субъектов, объектов и лиц, осуществляющих деятельность, входящую в компетенцию названных органов, а также самих фактов такой деятельности и ее характера. В число таких мер законодатель включил право органов ФСБ использовать документы других министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций. В связи с этим названные субъекты обязаны предоставлять органам федеральной службы безопасности подлинные бланки используемых в деятельности таких субъектов документов и образцы их заполнения. Порядок изготовления и использования документов в целях зашифровки составляет государственную тайну;

х) проводить научные исследования проблем безопасности РФ.

Проведение научных исследований проблем безопасности РФ является важным условием обеспечения эффективной деятельности органов федеральной службы безопасности. Результаты таких исследований позволяют предложить качественно новые методы контрразведывательной, оперативно-розыскной и разведывательной деятельности, сконцентрировать ее на наиболее актуальных направлениях. Научными исследованиями в структуре ФСБ России занимаются Научно-исследовательский центр, ряд НИИ, Академия ФСБ России, институты переподготовки и повышения, квалификации сотрудников ФСБ России. Исследования ведутся на основе ежегодно утверждаемых планов, и результаты исследований регулярно докладываются руководству ФСБ России, которое определяет порядок их дальнейшего использования;

ц) оказывать содействие предприятиям, учреждениям и организациям независимо от форм собственности в разработке мер по защите коммерческой тайны.

Такое содействие осуществляется, как правило, на договорной основе и может заключаться в оценке достаточности защитных мер, даче рекомендаций по их совершенствованию;

ч) осуществлять на компенсационной или безвозмездной основе подготовку кадров для специальных служб иностранных государств, служб безопасности предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, если это не противоречит принципам деятельности органов ФСБ.

Подготовка кадров для специальных служб иностранных государств в установленном порядке может осуществляться на базе Академии ФСБ России в соответствии с международными договорами (соглашениями) как на возмездной, так и безвозмездной основе. Подготовка кадров служб безопасности для предприятий, учреждений и организаций осуществляется, как правило, на договорной возмездной основе, с использованием специальных программ, исключая возможность раскрытия организации и тактики деятельности органов ФСБ, а также используемых ею сил и средств.

Далее перечислены права, введенные Федеральным законом от 30.06.2003 № 86-ФЗ, в связи с расширением сфер деятельности органов ФСБ РФ. Это:

ш) осуществлять в соответствии со своей компетенцией регулирование в области разработки, производства, реализации, эксплуатации шифровальных (криптографических) средств и защищенных с использованием шифровальных средств систем и комплексов телекоммуникаций, расположенных на территории РФ, а также в области предоставления услуг по шифрованию информации в Российской Федерации, выявления электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации, в помещениях и технических средствах;

щ) осуществлять государственный контроль за организацией и функционированием криптографической и инженерно-технической безопасности информационно-телекоммуникационных систем, систем шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи, контроль за соблюдением режима секретности при обращении с шифрованной информацией в шифровальных подразделениях государственных органов и организаций на территории РФ и в ее учреждениях, находящихся за пределами Российской Федерации, а также в соответствии со своей компетенцией контроль за обеспечением защиты особо важных объектов (помещений) и находящихся в них технических средств от утечки информации по техническим каналам;

э) участвовать в определении порядка разработки, производства, реализации, эксплуатации и обеспечения защиты технических средств обработки, хранения и передачи информации ограниченного доступа, предназначенных для использования в учреждениях РФ, находящихся за ее пределами;

ю) обеспечивать выявление устройств перехвата информации на особо важных объектах (в помещениях) и технических средствах, предназначенных для использования в федеральных органах государственной власти.

Также органам ФСБ РФ предоставлена возможность реализовывать иные права, предоставляемые федеральным законодательством органам ФСБ.

Закон запрещает использование органами ФСБ предоставленных им прав для выполнения обязанностей, не предусмотренных федеральными законами. За нарушение данного положения Закона виновные должностные лица, в зависимости от наступивших последствий, могут быть привлечены к дисциплинарной или уголовной ответственности.

Органы ФСБ осуществляют свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности. Также они могут использовать возможности других сил обеспечения безопасности РФ в порядке, установленном федеральными законами и нормативными актами Президента РФ.

Государственные органы, а также предприятия, учреждения и организации обязаны оказывать содействие органам федеральной службы безопасности в осуществлении ими возложенных на них обязанностей.

Физические и юридические лица в РФ, предоставляющие услуги почтовой связи, электросвязи всех видов, в том числе систем телекодовой, конфиденциальной, спутниковой связи, обязаны по требованию органов федеральной службы безопасности включать в состав аппаратных средств дополнительные оборудование и программные средства, а также создавать другие условия, не-

ваний. Вплоть до конца XVIII - начала XIX вв. они именовались обобщающим понятием - зелье. К слову, водка, появившаяся на Руси повсеместно во времена Ивана Грозного, получила такое же наименование - зелье, так как одурманивающе воздействовала на сознание людей. С приходом на Русь христианства урегулирование этой проблемы взяли на себя церковные власти в лице митрополитов. Уже в Уставе князя Владимира Мономаха «О десятинах, судах и людях церковных» (XI-XII вв.) лица, нарушавшие правила обращения с зельем, подвергались жестокому преследованию, вплоть до лишения жизни¹.

Несколько позднее функции по контролю над оборотом наркотиков переходят от Православной Церкви к воеводам, подчиненным Разбойному и Земскому Приказам.

Контрабандно поступающий в тот период на Русь табак (как правило, из Польши), который курили обычно из коровьего рога, также стали называть зельем, поскольку он одурманивающее воздействовал на сознание людей. Употребление же крепких спиртных напитков по распоряжению Ивана Грозного, наоборот, поощряется и легализуется.

Водка показала себя товаром, выгодным для доходной части государственного бюджета. В итоге за курение табака рвали ноздри, а распитие спиртного поощрялось.

С приходом на трон Петра Великого, в противовес уголовной политике Ивана Грозного, власти начинают приобщать население к курению табака. Петр I, побывав за рубежом, понял, что табак не менее прибыльный для бюджета страны товар, как и водка. Торговля табаком как прежде, так и в наши дни имеет место в большинстве стран мира.

Вместе с этим действия, связанные с веществами, которые мы сегодня называем сильнодействующими, наркотическими, психотропными и ядовитыми, в случае их обращения без предписания властей стали относиться к разряду политических преступлений.

В Российской империи вплоть до ее краха в 1917 году контролем над оборотом наркотиков ведали Министерство внутренних дел и Церковь. В МВД этим вопросом занимались Департамент Полиции и Медицинский Департамент.

На священнослужителей, по законам конца XIX- начала XX вв., возлагалось отпускать грехи аптекарям, неправоммерно продавшим наркотикосодержащие лекарства, повлекшие смерть лица после их приема.

Специализированных правоохранительных структур, занятых на борьбе с наркобизнесом, в России со времен монархии не имелось, хотя с развитием путей транспортного сообщения между Туркестанским краем и Москвой-Петербургом тема наркомании постепенно завоевывала внимание общественности.

По некоторым оценкам, в Средней Азии начала XX в. проживало не менее 1 млн. человек, интенсивно злоупотреблявших наркотиками, а контрабандный оборот опия и гашиша переваливал за сотни тонн.

¹ Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ: Учебное пособие / Под ред. А.Н. Сергеева. – М.: УБНОН МВД России, МА МВД России, Изд-во «Щит-М». С. 17.

К сожалению, крайне слабая профессиональная подготовка чинов полиции, пограничной стражи, а отчасти и таможенников, не способствовала организации эффективной борьбы с незаконным оборотом наркотиков, их транспортировкой из Азии в Европейскую часть России и далее.

Свидетельство тому — отчеты о ревизии Туркестанского края в 1910 году, проведенной сенатором-гофмейстером графом К.К. Паленым.

В одном из документов этой ревизии отмечалось: «...участие высших городских и уездных органов полиции, например полицмейстеров, в борьбе с преступностью ... было замечено в коренных областях края лишь в виде исключения».

Объяснялась столь негодная профессиональная подготовка полицейских еще и тем, что за 30 лет до указанных выводов местные власти Туркестана вынесли вердикт, как уже отмечалось ранее, оставить решение проблемы наркотиков будущим поколениям ввиду нехватки сил и средств на лечение наркомании и борьбу с наркопреступностью.

С 1916 года администрация некоторых крупных городов России начинает поощрять открытие частных клиник для лечения больных наркоманией. Департамент Полиции МВД Российской империи вступает в широко не афишируемую борьбу с Государственной Думой, вынашивающей идеи легализации оборота и приема наркотических средств.

Первая мировая война ввергает страну в проблему кокаинизма, распространности героина. Все чаще полицией регистрируются ограбления потерпевших, опоенных одурманивающими препаратами.

Проблема наркотиков заставляет монархическую власть принять 7 июня 1915 года первый в истории России целевой антинаркотический Закон «О мерах борьбы с опиумокурением», явившийся прототипом известных ныне ст. 224 УК РСФСР и ст. 228 УК РФ. Этот правовой эксперимент имел юридическую силу только в пределах Приамурья. Сановники Российского Императора намеревались распространить юрисдикцию данной нормы на всю территорию страны после «обкатки» закона в наиболее криминогенном, с их точки зрения, наркорегиионе. Однако последующие исторические события 1917 года прогрессировали рассматриваемую проблему в еще более актуальную фазу ее развития.

Начало становления органов и учреждений, противодействующих незаконному обороту наркотиков (НОН), относится к 1918 году с предписания СНК РСФСР о борьбе со спекуляцией кокаином. В это время в ВЧК организуется подотдел по борьбе со спекуляцией кокаином (наркотиками) в составе отдела по борьбе со спекуляцией. В структуре НКВД подобное подразделение не создавалось, хотя функции борьбы с незаконным оборотом наркотиков возлагались на уголовный розыск¹.

По предложению ВЦИК и СНК 9 апреля 1924 года Президиумом Госплана СССР создается специальная Комиссия для организации борьбы с незакон-

¹ Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ: Учебное пособие / Под ред. А.Н. Сергеева. – М.: УБНОН МВД России, МА МВД России, Изд-во «Щит-М». С. 20.

ным распространением наркотиков. В протоколе заседания Президиума Госплана зафиксировано: «Признать целесообразным организовать в Госплане при секции Внешней торговли комиссию по выяснению мер борьбы с производством и распространением опиума и других наркотических веществ с участием представителей от Народного Комиссариата Земледелия, Народного Комиссариата Здравоохранения, УПЭУ ВСНХ, Народного Комиссариата Внешней Торговли и Народного Комиссариата Иностранных Дел».

По ходатайству Центрального Административного Управления НКВД РСФСР к заседаниям Комиссии регулярно привлекались представители милиции. Вместе с другими членами Комиссии специалисты из НКВД принимали участие в разработке антинаркотических законодательных актов, решению иных ответственных вопросов в данной сфере.

В 1935 году эта Комиссия, по-видимому, оказалась реформирована. По крайней мере, нам известно постановление СНК СССР от 29 июля 1935 г. «О возложении на Всесоюзную государственную инспекцию при СНК СССР наблюдения и контроля за оборотом в СССР опиума и других наркотических веществ». Таким образом, уже в 30-е годы в стране функционировали межведомственные государственные структуры, прямо отвечающие за наркоситуацию в стране.

Позднее, в 1937 году, с образованием службы по борьбе с хищениями социалистической собственности (БХСС) линию борьбы с наркобизнесом стали главным образом доверять этой организационной структуре милиции, так как в незаконном обороте в основном преобладали наркотикосодержащие лекарственные препараты. Но и с других оперативных аппаратов НКВД, МГБ, МВД СССР раскрытие преступлений, связанных с наркотиками, не снималось.

Очередной взрыв наркопроблемы после гражданской войны пришелся на вторую половину 50-х годов. В этот период УВД Омской области создает на базе аппарата уголовного розыска мобильную оперативно-служебную группу (ОСГ). В ее состав вошли: 7 оперуполномоченных уголовного розыска (УР), один оперуполномоченный ИТУ, 4 оперуполномоченных органов внутренних дел на транспорте (ОВДТ), один следователь и члены КООД. За шесть лет ее существования эти специалисты обезвредили 300 преступных организованных групп. Итогом работы указанной ОСГ стал актуальный и для наших дней вывод: с незаконным оборотом наркотиков можно успешно бороться только на корпоративной внутриведомственной и межведомственной основе.

Специальным распоряжением Министерства охраны общественного порядка (МООП) РСФСР 18 января 1963 года лидирующей службой милиции в этой сфере определяется уголовный розыск, где создается специальное отделение в отделе по борьбе с преступлениями против жизни и здоровья граждан. Спустя 10 лет, 7 июля 1973 года на базе этого отделения создается самостоятельный отдел по борьбе с наркоманией УУР МВД СССР со штатной численностью 6 человек. В органах внутренних дел этой проблемой занимались тогда 282 сотрудника. В борьбе с незаконным оборотом наркотиков аппараты уголовного розыска с 1963 года признаются ведущими. Они наделяются функциями выявления крупных сбытчиков наркотиков, организуют взаимодействие с

оперативными аппаратами ИТУ, следствием, государственными учреждениями, общественными организациями, средствами массовой информации и т.д.

Вместе с тем проблема наркомании в стране к середине 80-х годов значительно обостряется, растет торговля наркотиками, увеличивается число лиц, злоупотребляющих ими. Последующие 10 лет не внесли серьезных изменений в активизацию борьбы с НОН¹.

Начиная с 1986 года намечаются кардинальные перемены в деятельности МВД СССР по противодействию незаконному обороту наркотиков. Численность сотрудников отдела по борьбе с наркоманией в структуре ГУУР увеличивается до 12 человек, а общее число этих специалистов в подразделениях министерства и его региональных органах составило 409 человек.

В результате принимаемых мер со стороны властных структур, правоохранительных органов и органов здравоохранения, других министерств и ведомств в 1987-1989 годах наступает некоторая стабилизация этого явления. Однако к началу девяностых годов «мода» на наркотики в России усиливается². Социально-экономические условия жизни граждан также толкают многих на путь потребления наркотических средств, наркобизнес становится прибыльным и начинает расширяться не только на национальном уровне, но и на международном. В 1988 году впервые в истории советских правоохранительных органов нормативно унифицируются теория и практика внутриведомственного взаимодействия органов внутренних дел по предупреждению и пресечению незаконного оборота наркотиков (приказ МВД СССР от 5 июля 1988 г.). В МВД СССР в 1989 году отдел ГУУР по борьбе с наркотиками реорганизуется в 3-е Управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков и преступлениями, связанными с иностранными гражданами. Два из трех отделов указанного управления специализируются на проблеме наркотиков. В 1990 году по инициативе данного управления утверждается научно-практическая программа комплексного межведомственного взаимодействия с распределением обязанностей каждого соисполнителя этого документа.

В 1990 году за счет штатной численности ГУУР и ГУБХСС МВД СССР создается Управление по борьбе с распространением наркомании ГУУР МВД СССР. В его структуре, помимо двух центральных, формируются еще семь межрегиональных отделов по борьбе с наркобизнесом, подчиненные непосредственно МВД СССР. В основные функции управления вошли, например, такие, как организация работы с межрегиональными подразделениями, международное взаимодействие, научное обеспечение оперативно-служебных задач (приказ МВД СССР от 12 июня 1990 г.).

Таким образом, в 1990 году в МВД СССР создается определенная система борьбы с преступлениями в сфере незаконного оборота наркотиков, организационно и структурно функционально адекватная внутриведомственному, межведомственному и международному направлениям работы. В целом задача

¹ Габриани А.А. На краю пропасти: наркомания и наркоманы. – М., 1990. С.34.

² Калачев Б.Ф., Моднов И.С. Незаконное распространение наркотиков как многофакторная угроза национальной безопасности России. – М., 1998. С.5.

борьбы с незаконным оборотом наркотиков по-прежнему возлагалась на подразделения уголовного розыска.

В ноябре 1991 года это подразделение милиции выводится из-под юрисдикции ГУУР МВД СССР. Вместо прежнего управления образуется Бюро по контролю за незаконным оборотом наркотиков МВД СССР, которое становится самостоятельной отраслевой службой. Четвертое Бюро (такое его условное наименование) получает полномочия и соответствующие обязанности в области контроля над легальным оборотом наркотиков и борьбы с незаконным оборотом наркотиков, движением прекурсоров, используемых при изготовлении наркотических средств, а также решает определенные задачи в борьбе с контрабандой наркотиков, приобретает возможность создания единого компьютерного банка оперативных данных, наделяется иными не менее важными функциями. Приказом МВД СССР № 409 от 6 декабря 1990 г. штатная численность Бюро была установлена в количестве 50 человек. С этого момента, по нашему мнению, и начинается отсчет времени рождения отраслевой службы криминальной милиции по борьбе с незаконным оборотом наркотиков.

После неудавшейся попытки объединения МВД и ФСК в Министерство внутренних дел и безопасности Российской Федерации Бюро сливается с отделом Управления по борьбе с наркоманией УУР МВД РСФСР. На базе этих двух организационных структур в 1994 году образуется Управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков МВД России.

Управление по борьбе с незаконным оборотом наркотиков (УБНОН) МВД России не только руководило деятельностью аналогичных подразделений на местах, но и разрабатывало совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами единую стратегию борьбы с незаконным оборотом наркотиков, осуществляло планирование этой работы и принимало меры противодействия распространению наркомании. Управление осуществляло организационно-методическое руководство и координацию деятельности всех органов внутренних дел по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, занималось разоблачением особо опасных преступных групп, специализирующихся на распространении наркотиков, располагающих межрегиональными и международными связями, а также обеспечивало выполнение международных обязательств по контролю за оборотом наркотиков и организовывало сотрудничество со специализированными подразделениями стран СНГ и других государств в этой сфере.

В мае 1998 года межведомственным приказом МВД, ПК, ФСБ и ФПС России образуется Центр межведомственного взаимодействия в сфере пресечения незаконного оборота наркотиков при МВД России (на правах Управления). Это новое организационное образование непосредственно подчиняется УБНОН МВД России. Наконец, приказом МВД России в апреле 2000 года создается Оперативно-розыскная часть МВД России, также курируемая УБНОН МВД России.

Были заложены основы формирования системы целевой подготовки кадров, включающей в себя создание специализированных групп, факультетов в высших образовательных учреждениях МВД России.

История становления подразделений по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, результаты их деятельности не оправдали скептицизм отдельных лиц, полагавших, что выход названной службы из уголовного розыска ослабит борьбу с незаконным оборотом наркотиков. И, наоборот, подтвердилось мнение тех, кто считал, что столь сложной и многоаспектной проблемой, какой являются наркотики, нельзя заниматься «по совместительству», наряду с решением других задач. Уже тогда можно было прогнозировать такой виток развития проблемы, который требовал максимальной концентрации усилий, специализации сотрудников на конкретных направлениях, высокого уровня информационно-аналитического и научного обеспечения.

11 марта 2003 года Указом Президента РФ № 306¹ «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации» в целях совершенствования государственного управления и реализации государственной политики в области контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, в соответствии со статьями 80 и 112 Конституции Российской Федерации, Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» Государственный комитет по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ при Министерстве внутренних дел Российской Федерации преобразован в Государственный комитет Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Установлено, что Государственный комитет Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ является специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим в пределах своей компетенции: осуществление мер по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; создание и ведение единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту; осуществление в соответствии с международными договорами Российской Федерации взаимодействия и информационного обмена с компетентными органами иностранных государств в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также представление интересов Российской Федерации в международных организациях по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Государственный комитет Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и его территориальные ор-

¹ Собрание законодательства РФ. 24.03.2003. № 12. Ст. 1099.

ганы составляют систему органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

С 1 июля 2003 года Государственному комитету Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ переданы функции Министерства внутренних дел Российской Федерации по предупреждению и пресечению преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ; здания, сооружения, материально-техническая база и иное имущество упраздняемых федеральных органов налоговой полиции (кроме Академии налоговой полиции Федеральной службы налоговой полиции Российской Федерации); осуществлены меры по переводу в установленном порядке в органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ сотрудников упраздняемых подразделений органов внутренних дел, в функции которых до завершения реорганизационных мероприятий входило противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; обеспечен переход согласно законодательству Российской Федерации лиц, уволенных со службы в федеральных органах налоговой полиции, на службу в органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и в органы внутренних дел Российской Федерации, лиц, уволенных со службы в органах внутренних дел Российской Федерации и с иных видов государственной службы, в органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Можно ли считать нормальной ситуацию, когда сотрудники органов налоговой полиции узнали о своем ближайшем будущем из сообщений средств массовой информации? Перепрофилирование с привычной сферы (налогообложение) на совершенно другую (контроль за оборотом наркотических средств) представляется неожиданной, беспрецедентной, а потому сложной задачей. Неужели безразличное, бездушное отношение к людям в погонах становится нормой государственного управления?

Несмотря на это, следует отметить, что в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ сформировано высокопрофессиональное ядро, основу которого составили опытные оперативные сотрудники. Их важную работу хорошо дополняют специалисты других профессий - химики, педагоги, врачи, экономисты, что позволяет успешно выполнять задачи широкого диапазона, стоящие перед данной Федеральной службой.

9 марта 2004 года в соответствии с п. 16 Указа Президента Российской Федерации № 314¹ Государственный комитет переименован в Федеральную службу по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Таким образом можно констатировать, что в настоящее время создание и становление органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ находится на очередном этапе.

¹ Российская газета. 2004. № 50. С. 10.

***§ 2. I ði ò e ai ä a e ñ ò ä e ä e ä e i m i ai i e y e ai ai ò e i i ò ð i e y ç a i ai ð i ò i i
i ä ð e i ò e - a i e e ð i ð a i i ñ ò ä e i i ñ e ð i ò ð i i i u ö ä i i a ñ ò ä a i i m ä ä ð e ai e ä
i ai ð a ä e ai e y e i i a i a e ò u***

Человечество шагнуло в XXI век, продолжая искать эффективные пути решения одной из важнейших мировых проблем - борьбы с незаконным оборотом наркотиков.

Исчисляемая тысячелетиями, в настоящее время данная проблема обрела глобальный характер и остро стоит практически перед всеми государствами. Для нее не существует территориальных, национальных, религиозных, классовых, половых или иных границ.

Как свидетельствует история развития наркомании в нашей стране, она существует давно и протекает волнообразно. Последний и наиболее серьезный всплеск наркомании и незаконного оборота наркотиков в Российской Федерации относится к началу 90-х годов и продолжается до настоящего времени, постоянно нарастая.

За последние пять лет количество потребителей наркотиков в стране увеличилось почти в 3,6 раза и, по мнению специалистов, при сохраняющейся тенденции число лиц, злоупотребляющих наркотическими средствами и психотропными веществами, уже в первом десятилетии XXI в. может превысить 6 млн. человек.

Продолжается перестройка российского наркорынка в сторону вытеснения маковой соломы и наркотиков каннабисной группы более сильными по воздействию на организм человека и более дорогими высококонцентрированными препаратами, особенно героином и опиумом. Все большее распространение получают стимуляторы амфетаминового ряда.

Емкий рынок сбыта наркотиков, удобство географического положения страны для их транзита и ряд других причин способствуют лавинообразному росту контрабанды наркотических средств и психотропных веществ. В последние годы Россия стала объектом экспансии международного наркобизнеса. Более половины всех изымаемых на территории страны наркотических средств имеют зарубежное происхождение.

Наркобизнес стал одним из наиболее прибыльных видов преступной деятельности. Ввоз, транзит и распространение наркотиков на территории России оказались весьма привлекательными для организованных групп и преступных сообществ, занявших доминирующие позиции в этой сфере и наладивших прочные связи с международной организованной наркопреступностью. В распространение наркотиков вовлечены в качестве курьеров и мелких дилеров тысячи простых граждан, которых к этому подталкивает не только жажда легкой и быстрой наживы, но зачастую и тяжелое материальное положение¹.

Злоупотребление наркотиками. Снижение духовности в российском обществе, распространяющаяся в молодежной среде «мода» на наркотики, рас-

¹ Калачев Б.Ф. Введение в теорию движения наркотиков. Теоретические и правовые основы борьбы незаконным оборотом наркотиков: Сборник научных трудов. – М., 1998. С. 4.

ширяющаяся экспансия международного наркобизнеса в Россию - все это способствует дальнейшей наркотизации населения страны. Сегодня практически нет ни одного населенного пункта, где бы не было лиц, допускающих немедицинское потребление наркотических средств.

С 1985 года отмечается значительный устойчивый рост числа больных, обратившихся в медицинские учреждения за помощью. За последнее десятилетие их количество увеличилось в 7 раз. В 2003 году общее количество лиц, которым оказывалась наркологическая помощь в связи с потреблением различных психоактивных веществ, превысило 350 тыс. С учетом значительной латентности наркомании, это - всего лишь небольшая часть реального числа потребителей наркотических средств. По данным экспертов, в зависимости от региона оно в 5 - 18 раз больше.

Если раньше среди лиц, обратившихся за помощью, в основном использовались наркотики, изготавливаемые кустарно или полукустарно из растительного сырья (мак, конопля), то в последнее время растет потребление высококонцентрированных наркотических средств.

Как свидетельствует анализ правоприменительной практики и результаты научных исследований, наркоситуация в стране сегодня представляет реальную угрозу национальной безопасности и здоровью населения. Однако надлежащего понимания складывающейся ситуации в обществе пока нет. Несмотря на повышение активности средств массовой информации, антинаркотическая пропаганда ведется бессистемно. В периодической печати, художественной литературе, кино мало качественных материалов, книг, фильмов, произведений антинаркотической направленности.

Более того, в некоторых средствах массовой информации проводится скрытая и явная реклама наркотической субкультуры, описание наркоприключений кумиров, дискуссии о необходимости или возможности легализации потребления наркотиков, декриминализации правонарушений в этой сфере.

Главным препятствием для совершенствования антинаркотической деятельности органов исполнительной власти всех уровней является ее недостаточное ресурсное обеспечение.

Слабое финансирование мешает совершенствованию организационно-кадровой работы, что в свою очередь тормозит развитие системы подразделений по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, которые из-за своей малочисленности не могут в должной мере справиться с возрастающим объемом работы. В то же время количество ежегодно выявляемых наркопреступлений возросло с 30 тыс. в 1992 году до 216 тыс. в 2002 году, то есть в 7 раз.

Отрицательную роль играет слабая материально-техническая обеспеченность подразделений и служб правоохранительных органов, осуществляющих непосредственную борьбу с наркоугрозой. Сложная экономическая ситуация в стране и, как следствие этого, невозможность финансирования необходимых потребностей правоохранительных органов приводит к кадровой неукомплектованности, недостаточному оснащению средствами связи, оргтехникой, автотранспортом, специальными средствами по обнаружению, изъятию и исследо-

ванию наркотических средств, что значительно снижает эффективность их деятельности.

Слабость ресурсного обеспечения сказывается практически во всех сферах противодействия наркоугрозе. Например, недостаток финансовых и материально-технических ресурсов препятствует активной работе по уничтожению дикорастущих наркотикосодержащих растений и их незаконных посевов.

Так, для выполнения комплекса работ по уничтожению дикорастущей конопли на площади в 100 тыс. га необходимо не менее 2 тыс. тракторов, 10 тыс. тонн горючего, 10 тыс. полотен для косилок общей стоимостью 5 млрд. руб. А в стране засорено коноплей около 1 млн. га, следовательно, для осуществления работ по полному уничтожению наркотикосодержащих растений данного вида неизбежны расходы в размере 50 млрд. руб.

По оценкам специалистов, только для полного картирования мест произрастания наркорастений необходимо обследовать свыше 300 млн. га незанятых земель, при этом потребуются финансовых затрат на сумму 2 млрд. руб.

Значительные резервы совершенствования антинаркотической деятельности лежат в сфере межведомственного взаимодействия. Например, проведенный анализ оперативно-служебной деятельности правоохранительных органов по борьбе с незаконным оборотом наркотиков показал, что без тесного взаимодействия с другими правоохранительными органами практически невозможно проведение межрегиональных контролируемых поставок наркотических средств и психотропных веществ с целью документирования и последующего пресечения преступной деятельности всех звеньев, которые входят в наркогруппировки, особенно специализирующихся на контрабанде наркотиков.

Важно, что эти структурные преобразования проводятся комплексно, системно. Идет согласованная оптимизация деятельности нескольких структур, чьи сферы задач являются смежными. Устранение дублирования функций и параллелизма стало одной из основ преобразований системы правоохранительных органов.

Недостаточно налажено сотрудничество органов исполнительной власти и в профилактической работе антинаркотической направленности. Особенно это касается взаимодействия органов ФС наркоконтроля, здравоохранения и образования в противодействии злоупотреблению наркотическими средствами и другими одурманивающими веществами в подростковой среде.

В некоторой степени преодолению недостатков в антинаркотической деятельности может способствовать и решение имеющихся существенных проблем в правоприменительной практике. Это касается как повышения качества документирования и расследования преступной деятельности наркодельцов, так и внесения изменений в действующее законодательство по вопросам участия понятых в оперативно-следственных действиях, производства исследований и экспертиз наркотических средств и психотропных веществ (соответствующие предложения находятся на рассмотрении в Государственной Думе), а также выработки единого подхода к вопросам учета и регистрации наркопреступлений.

Опыт стран, добившихся существенных результатов в борьбе с наркотизмом, свидетельствует, что указанная работа требует больших материальных затрат. В России несколько лет назад была разработана и утверждена Правительством Федеральная целевая программа «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2002 - 2004 годы».

Однако несмотря на запланированное программой финансирование из федерального бюджета, средства на это так и не были выделены, из-за чего крайне необходимая стране программа по большинству позиций осталась невыполненной.

Катастрофическая проблема с финансированием на федеральном уровне усугубляется нехваткой средств в регионах.

Эти и другие проблемы предопределяют необходимость безотлагательного принятия чрезвычайных и комплексных мер, направленных на предупреждение дальнейшего распространения незаконного употребления наркотиков и их незаконного оборота.

По оценкам экспертов к 2010 году сформируется наркоситуация, характеризующаяся: значительным ростом спроса на наркотики, увеличением числа лиц, больных наркоманией и сопутствующими заболеваниями; увеличением числа несовершеннолетних и молодежи в числе потребителей наркотиков; изменением структуры немедицинского потребления наркотических средств в сторону увеличения доли «жестких» наркотиков, прежде всего героиновой и амфетаминовой групп; возрастающим влиянием наркомании на общеуголовную преступность, общественный порядок, проникновением наркогруппировок в сферу экономической деятельности государственных и частных коммерческих структур, сопровождающимся коррумпированием государственных служащих, перемещением незаконных доходов от торговли наркотиками в сферу легального бизнеса; распространением преступности, связанной с незаконными посевами наркотикосодержащих растений и производством наркотиков в подпольных лабораториях.

Высока вероятность усиления активности противоправной деятельности организованных преступных наркогруппировок с межрегиональными и международными связями, усилением в этой связи контрабандной деятельности в масштабах, угрожающих безопасности общества в целом.

В связи с ростом объемов незаконного производства наркотиков опийной группы в странах Центральной Азии и «Золотого полумесяца» увеличится транзит героина, опия через Россию в страны Европы.

Наличие развитой химической индустрии и несовершенство контроля в этой сфере деятельности будут стимулировать незаконную реализацию химических веществ, используемых для изготовления наркотических средств, в страны традиционного нелегального производства наркотиков, а также утечку прекурсоров в сферу незаконного производства и изготовления наркотиков внутри страны.

По оценкам специалистов, главным фактором, определяющим оперативную обстановку в сфере контрабанды наркотиков, в ближайшее время, будет борьба международных преступных групп за рынки сбыта на территории Рос-

сии. Пространство бывшего СССР будет и далее использоваться для транзита наркотиков в страны Западной Европы, однако это направление контрабандной деятельности пока не будет играть решающей роли. Международные криминальные структуры из Латинской Америки, Ближнего и Среднего Востока, Юго-Восточной Азии в поисках новых источников прибыли будут главным образом нацелены на освоение и развитие наркорынков на территории бывшего СССР, в первую очередь на территории России, где имеются более выгодные перспективы по сравнению с традиционно сложившимися наркорынками в государствах Западной Европы и Северной Америки.

Таким образом, в ближайшее время негативное развитие наркоситуации будет в первую очередь направлено против России. Определенную роль в этом будут играть существующий уровень криминализации общества, неготовность правоохранительных органов к широкомасштабному противодействию, а также благоприятные экономические условия для отмывания доходов наркобизнеса.

Прогнозируемая обстановка на предстоящий период, в дополнение к изложенным выше факторам будет осложняться следующими обстоятельствами:

1. Весовые характеристики изъятия контрабандно перемещаемых наркотических средств и психотропных веществ могут снижаться из-за изменений в структуре контрабанды наркотиков, связанных с увеличением доли более сильных наркотиков, таких как героин, кокаин и синтетические стимуляторы.

2. Возможности повышения эффективности таможенного контроля на наиболее наркоопасном центрально-азиатском направлении сдерживаются идущими объективно необходимыми процессами интеграции стран СНГ и формирования таможенного союза и поэтому требуются новые решения.

3. Учитывая несовершенство контрольных механизмов в легальном обороте, будет продолжаться рост контрабанды различных видов наркотических и психотропных веществ в форме лекарственных препаратов, в первую очередь стимуляторов, транквилизаторов и др.

4. В крупномасштабных операциях, связанных с контрабандой наркотиков и прекурсоров, все более активно будут использоваться международные грузовые перевозки в адрес как реально существующих, так и фиктивных юридических лиц.

5. Поскольку организованные преступные группы, действующие на региональном и местном уровнях, заинтересованы в контактах с международными и зарубежными структурами наркобизнеса как в источнике валютных поступлений, борьба с контрабандой наркотиков будет все более приобретать характер борьбы с организованной преступностью.

6. В ближайшее время возрастет опасность контрабанды наркотиков в Россию из Украины, где имеются значительные площади посевов опийного мака. Можно предположить возможность увеличения контрабанды продуктов переработки мака - ацетиллированного опия, морфина и появление контрабанды героина. Наиболее вероятным каналом для транспортировки украинских наркотиков в Россию будет территория Белоруссии.

7. Следует ожидать роста контрабанды синтетических стимуляторов, наркотикосодержащих и психотропных лекарственных препаратов в Россию из государств Прибалтики, Польши, Германии и Голландии.

8. Одновременно с увеличением контрабандного ввоза препаратов эфедрина из КНР будут предприниматься попытки ввоза таких препаратов из стран Восточной Европы. Основным направлением нелегального перемещения эфедрина будут крупные города в центральных областях России.

9. Учитывая особенности развития обстановки в регионе Дальнего Востока, нельзя недооценивать опасность контрабанды наркотиков в Россию с территории КНДР. По информации Всемирной таможенной организации, наряду с культивированием опийного мака на территории КНДР началось производство синтетических стимуляторов амфетаминового ряда.

10. Международными экспертами отмечается рост незаконного производства амфетаминов в странах «Золотого треугольника» и их контрабанда в страны Европы. Этот процесс обязательно коснется и Российской Федерации.

Сложившаяся наркоситуация в Российской Федерации и ее неблагоприятный прогноз развития обязывают общество искать пути противодействия незаконному обороту наркотиков и злоупотреблению ими, определять наиболее эффективные меры по сокращению спроса и предложения на наркотики, а также выработать стратегические направления этой деятельности.

Изложенная ниже стратегия, методология и основные направления деятельности государственных органов не претендуют на роль истины в последней инстанции, но в то же время они разработаны на основе накопленного международного и отечественного опыта противодействия незаконному обороту наркотиков и злоупотреблению ими¹.

Стратегия, методология и основные направления деятельности государственных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков и злоупотреблению ими могут быть представлены в следующих дефинициях.

Цель: поэтапное сокращение злоупотребления наркотиками и связанных с ними правонарушений до уровня минимальной опасности для общества.

Принципы: приоритет профилактических мер в борьбе со злоупотреблением наркотиками и их незаконным оборотом; научно обоснованное сочетание мер принуждения и убеждения; государственная монополия на основные виды деятельности в области оборота наркотиков; межведомственная и внутриведомственная координация в этой сфере деятельности всех заинтересованных субъектов; расширение социальной базы, в том числе путем привлечения общественных, религиозных организаций и граждан в борьбе с распространением злоупотребления наркотиками и связанных с ними правонарушений; укрепление международного сотрудничества на многосторонней и двусторонней основе; высокая приоритетность комплексного подхода на основе федеральных и региональных программ.

¹ Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ: Учебное пособие / Под ред. А.Н. Сергеева. – М.: УБНОН МВД России, МА МВД России, Изд-во «Щит-М». С. 44.

Стратегия противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту состоит в следующем. Ее задачи: сдерживание роста незаконного оборота наркотиков и злоупотребления ими; создание в обществе негативного отношения к данному явлению; повышение эффективности существующего механизма борьбы с наркотической угрозой; своевременная разработка и принятие дополнительных мер по профилактике злоупотребления наркотиками и их незаконного оборота; обеспечение сбалансированного подхода в борьбе с незаконным спросом и предложением наркотиков.

Основные элементы решения задач:

1. Четкая постановка достижимых целей. При этом необходимо учитывать: имеющиеся ресурсы; необходимость экономического подхода; внешнюю помощь.

2. Определение субъектов этой деятельности и формирование целевых групп.

3. Разработка и реализация федеральных целевых программ, основанных на исследованиях масштабов злоупотребления наркотиками и их незаконного оборота.

4. Разработка и реализация региональных программ.

5. Периодическая оценка и своевременная корректировка программ на всех уровнях.

6. Координация в решении задач и выполнении функций субъектами этой деятельности на всех уровнях (местном, субъектов Российской Федерации, федеральном).

7. Признание роли общественных, религиозных и добровольных формирований и использование их реальной помощи.

8. Проведение исследований в области борьбы с правонарушениями, связанными с наркотиками, и внедрение положительного опыта, в том числе, опыта других государств.

В систему органов противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту входят: Правительственная комиссия; Комиссия субъектов Российской Федерации; Постоянный комитет по контролю наркотиков при Минздраве Российской Федерации; городские и районные комиссии; заинтересованные министерства и ведомства; общественные, религиозные организации и граждане.

К основным субъектам противодействия злоупотреблению наркотиками относятся: Министерство здравоохранения и социального развития РФ; Постоянный комитет по контролю наркотиков при Минздраве России; Министерство образования и науки РФ; Министерство культуры и массовых коммуникаций РФ; Министерство транспорта и связи РФ; Федеральная служба по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; МВД России; МИД России; Минобороны России; общественные формирования; религиозные организации.

К основным субъектам противодействия незаконному обороту наркотиков относятся: Федеральная служба по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; МВД России; МИД России; Министерство

здравоохранения и социального развития РФ; Минюст России; ФСБ России; СВР России; Минобороны России; Министерство финансов РФ; Федеральная таможенная служба Министерства экономического развития и торговли РФ; Минсельхоз России; Министерство транспорта и связи РФ; Генеральная прокуратура России.

Основные направления деятельности субъектов противодействия незаконному обороту наркотиков:

1. Разработка и реализация программ и практических мер профилактики по сокращению спроса и предложения наркотиков, которые включают в себя общую и индивидуальную профилактику, правоприменительную деятельность, антинаркотическую пропаганду, лечение и реабилитацию.

2. Борьба с незаконным оборотом наркотиков, включающая в себя ликвидацию незаконного производства, выявление, уничтожение незаконных посевов и дикорастущих зарослей наркотикосодержащих растений, перекрытие каналов поступления наркотиков из-за рубежа, обеспечение контроля за легальным оборотом, пресечение возможностей отмывания денег, выявление, пресечение и расследование преступлений, связанных с наркотиками.

3. Обеспечение реализации национальной антинаркотической политики и стратегии на всех уровнях: федеральном; субъектов Российской Федерации; местном.

4. Постоянный контроль за современной наркотической ситуацией: ее динамикой, тенденциями (анализ, исследование, прогноз). Оценка эффективности программ и мер борьбы в целях выработки необходимых дополнительных мер и своевременной коррекции деятельности.

5. Обучение и переподготовка специализированных кадров.

6. Укрепление и координация межрегионального и международного сотрудничества и практических действий в области профилактики и борьбы со злоупотреблением наркотиками и их незаконным оборотом.

Сокращение спроса наркотиков достигается путем профилактики, лечением и реабилитацией.

Задачи профилактики: духовное воспитание личности в обществе, выработка у молодежи устойчивости к наркотическому соблазну; изменение восприятия и отношения общества путем привлечения внимания к проблемам наркомании, формирование негативного отношения общественности к злоупотреблению наркотиками; создание привлекательных альтернатив для молодежи; привлечение общественности к профилактической деятельности.

Профилактика включает в себя: а) профилактическое воспитание граждан; б) широкое информирование населения; в) общественные меры воздействия; г) правоприменительные меры.

Задачи лечения и реабилитации это: сокращение спроса на наркотические средства и психотропные вещества; полное выздоровление и возвращение в общество его полноценных членов; предупреждение рецидива злоупотребления наркотическими средствами и психотропными веществами.

Лечение и реабилитация включает в себя: а) выявление и надзор за начинающими потребителями; б) склонение потребителей к отказу от наркотиков;

б) лечение наркоманов; г) профилактика рецидива через повышенное внимание к бывшим пациентам.

К целевым группам влияния относятся: 1. Политики; известные общественные деятели; религиозные лидеры; молодежные лидеры, звезды эстрады, искусства и спорта; главы семей, старейшины родов; руководители сельских общин; журналисты. 2. Родители. 3. Активисты из числа школьников и студентов. 4. «Прогрессивная» молодежь, отрицательно относящаяся к потреблению наркотиков. 5. Бывшие наркоманы. 6. Авторитеты, лидеры преступной среды, «завязавшие» со своим прошлым. 7. Работники социальной сферы.

Основные направления стратегии лечения и реабилитации это: 1. Профилактика злоупотребления наркотиками с помощью всеобъемлющей комплексной программы выявления, лечения и реабилитации, которая осуществляется путем раннего выявления, детоксикации и активного надзора; 2. Профилактика рецидива, которая осуществляется путем повышенного внимания к бывшим пациентам, выявление, детоксикации и реабилитации.

Перед борьбой с незаконным оборотом наркотиков стоят следующие задачи: пресечение незаконного поступления в страну наркотических средств; сокращение доступности наркотиков, сделав их дорогими, а торговлю, владение и употребление опасными и рискованными; борьба с незаконным производством, переработкой и торговлей наркотиков внутри страны; обеспечение контроля за легальным оборотом наркотиков; борьба с отмыванием денег, полученных от преступной деятельности, связанной с наркотическими средствами; выявление и раскрытие преступлений, связанных с наркотиками.

К основным направлениям борьбы с незаконным оборотом наркотиков относятся: активизация правоприменительных мер; повышение эффективности оперативно-розыскной деятельности; укрепление правоохранительных органов, повышение эффективности их деятельности; обеспечение надлежащего контроля за легальным оборотом наркотиков; создание заслона между наркотиками и наркоманами; ликвидация подпольного производства, борьба с незаконными посевами и уничтожение дикорастущих зарослей наркотикосодержащих растений.

Таким образом, можно сделать вывод, что противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ включает в себя совокупность мер, направленных на сдерживание роста незаконного оборота наркотиков и злоупотребления ими, а также на его поэтапное сокращение.

Глава II. Правовое регулирование отношений в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ

§ 1. Еñò ì ðëŸ ðàçàè ò èŸ çàèíí í äà ò à è Ÿ ñ ò à à ð ï ñ è è á ñ ò à ð à ï ð ò è à ï à è ñ ò à è Ÿ í à çà è í í í ï ó í à í ð ï ò ó í à ð è í ò è è í à

Отечественное законодательство, посвященное борьбе с незаконным оборотом наркотиков, подходило к решению данного вопроса в зависимости от

конкретной исторической эпохи, в рамках которой происходило развитие российского общества и государства. И это понятно, так как новые задачи, возникавшие перед нацией на очередном рубеже социально-экономических и политических преобразований, требовали для их решения адекватных правовых норм взамен прежних, устаревших.

Мало кто сегодня знает, что согласно Декрету № 1 «О суде», изданному 24 ноября 1917 года, какое-то время советская власть, взявшая управление государством у Временного Правительства, разрешала судам руководствоваться «законами свергнутых правительств». Изучение этого исторического нюанса, однако, обнаружило неравномерность применения утвержденного правила. Область незаконного оборота наркотиков не подпадала под юрисдикцию Декрета № 1. Ввиду особой социальной опасности наркобизнеса для интенсивно насаждаемого большевиками революционного порядка преодоление этого криминального явления осуществлялось в первые годы советской власти с помощью иных нормативных документов (главным образом носивших политическое предназначение). Среди них нельзя не упомянуть следующие:

Постановление Совета Народных Комиссаров (СНК) от 28 февраля 1918 г. (без номера) «О борьбе со спекуляцией». Согласно этому постановлению виновный в спекуляции какими-либо товарами, в том числе без специальной оговорки того - наркотиками, подвергался конфискации всего имущества и предавался суду Революционного трибунала.

Примечательно и другое. Под спекуляцией сотрудники ВЧК и Народного Комиссариата Внутренних Дел (НКВД), а равно суд понимали не скупку и последующую перепродажу товаров по повышенной цене, но любую операцию, не разрешенную властями связанную с торговлей продовольствием, валютой, драгоценными металлами и камнями, антиквариатом, наркотиками и т.п. (включая их хранение, перевозку и пр.).

Предписание СНК от 31 июля 1918 г. № 7206-7212 «О борьбе со спекуляцией кокаином». Это - уникальный нормативный документ. Он был направлен для исполнения в структуры ВЧК, Московского Совета, Управления Городской Милиции, Уголовного Розыска, Народного Комиссариата Юстиции (НКЮ), Народного Комиссариата Здравоохранения, НКВД.

Спекуляция наркотиками (в этом случае - кокаином) признавалась СНК «самой отвратительной из всех видов спекуляции». Перечисленным выше исполнителям строго предписывалось «беспощадно арестовывать всех этих мерзавцев, наживающих деньги на полном расстройстве жизни и смерти огромного числа людей... Народному Комиссариату Юстиции необходимо сейчас же разработать особое постановление, особо жестоко карающее этот род спекулянтов». Правда, НКЮ так и не приступил к исполнению этого поручения СНК, поскольку усердно трудился в то время над отвергнутым вскоре проектом «Уголовного уложения русской революции», безуспешно пытаясь «скроить» его на основе монархического Уголовного уложения 1903 года. Поэтому наказание лиц, задержанных за незаконные сделки с кокаином, и впредь определялось в соответствии с постановлением СНК от 28 февраля 1918 г. «О борьбе со спекуляцией».

Предписание СНК 1918 г. о торговле опиумом. Знаменательность этого нормативного документа заключалась в попытке пресечения источников и каналов транснационального наркобизнеса, ловко обустроенных международными организованными преступниками по маршруту: Персия (Иран) - Азербайджан - РСФСР - территория Сибири, контролируемая адмиралом Колчаком, - Киргизия - Китай. Помимо прочего СНК устанавливал: «...все запасы (опиума - авт.), отбираемые от контрабандистов должны быть направляемы тотчас же (без права хранения в пакгаузах) в адрес алкалоидного завода». Исполнение Предписания возлагалось на органы НКВД.

Декрет Всероссийской Центральной Исполнительной Комиссии (ВЦИК) от 20 июня 1919 г. «Об изъятии из общей подсудности в местностях, объявленных на военном положении». Пунктом 10 Декрета Губернские подразделения ВЧК (Губчека) наделялись правом уничтожения (расстрела) торговцев кокаином во внесудебном порядке.

Декрет СНК от 21 октября 1919 г. «О борьбе со спекуляцией, хищениями в государственных складах, подлогами и другими злоупотреблениями по должности в хозяйственных и распределительных органах». Рождение указанного законодательного акта, как и предыдущего, - один из отголосков «красного террора» или реакции большевиков на убийства противниками советской власти летом 1918 года видных революционеров - В. Володарского, М. Урицкого и покушения на жизнь В.И. Ленина. И хотя пик массовых репрессий «против буржуазии и ее агентов» пришелся на осень того же года, эхо «красного террора» слышалось и позднее. Под его «каток» по инерции попали в числе прочих торговцы наркотиками, хотя некоторым из них посчастливилось в ноябре 1918 года быть освобожденными в ходе проведенной СНК амнистии.

Особенностью рассматриваемого Декрета являлось то, что этот документ касался только «крупных спекулянтов товарами». Все дела по ним изымались из общей подсудности и передавались в особые Революционные Трибуналы по делам о спекуляции, существовавшие при ВЧК. В Декрете вновь подчеркивалось: «...особый Революционный Трибунал в своих суждениях руководствуется исключительно интересами революции и не связан какими-либо формами судопроизводства... Приговоры особого Революционного Трибунала окончательны и обжалованию не подлежат».

Постановлением Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК) и СНК от 17 января 1920 г. № 22 «Об отмене применения высшей меры наказания (расстрелы)» эта санкция упразднялась как по решениям ВЧК и ее местных органов, так и по приговорам революционных трибуналов. Исключительное право расстрелов оставалось за военными трибуналами. Иными словами, полоса «красного террора» в России завершилась, и деятельность торговцев наркотиками, расцениваемая прежде как пособническая контрреволюции и Антанте, не подвергалась позднее когда-либо смертельной опасности.

Между тем актуальной становилась необходимость систематизации и кодификации нормативных актов, тематика и сиюминутное принятие которых зависели, по большому счету, от «остроты момента». Более того, весьма широкий

выход получила практика издания уголовных законов не законодательными органами.

В первом УК советской власти, введенном в действие на территории РСФСР с 1 июля 1922 года, отсутствовали конкретные составы преступлений, устанавливающие ответственность за незаконные действия с наркотиками. Этот пробел уголовного законодательства относительно восполнялся изданием отдельных декретов, на основании которых в новые редакции УК РСФСР вводились статьи целевого антинаркотического звучания. Но до описываемых событий уголовно-правовое регулирование проблемы наркотиков происходило по аналогии с теми или иными его статьями, так называемыми общими нормами.

Несколько позднее вышло постановление СНК от 6 ноября 1924 г. «О мерах регулирования торговли наркотическими веществами». Постановлением запрещалось свободное (в пределах РСФСР) обращение всех сильнодействующих средств, разрушающих народное здоровье (кокаин и его соли, опий и его производные: морфий, героин и др.). Наркотики, доставляемые из-за границы и с внутреннего рынка, должны были поступать исключительно в Народный Комиссариат Здравоохранения и распределяться им, его местными органами при строгом учете и контроле. Нарушение установленных предписаний каралось, по правилам аналогии, общими статьями УК РСФСР 1922 г. Уголовная ответственность в этих случаях предусматривалась за нарушение положений, регулирующих проведение в жизнь государственных монополий (ст. 136 УК), и за нарушение правил торговли теми и другими продуктами или изделиями в случаях, когда в них установлена ответственность по суду (ст. 141 УК). Названные деяния карались лишением свободы или принудительными работами на срок не ниже шести месяцев или штрафом до 500 руб. золотом.

Статья 223 раздела «Б» «Росписи товаров, запрещенных к ввозу» Таможенным тарифом по европейской торговле относил к таким предметам «опий всякий, гашиш, а также трубки и другие приспособления для курения опия». В примечании к указанной статье значилось: «Опий, предназначенный для медицинских целей и для фабричного производства морфия и других алкалоидов - по правилам, устанавливаемым Таможенно-Тарифным Комитетом».

Декретом ВЦИК и СНК от 27 июля 1922 г. к лицам, виновным в хранении, покупке и продаже опия, трубок и других приспособлений для его курения не в виде промысла, в предоставлении помещения для курения опия, применялись административный штраф и принудительные работы от 1 до 3 месяцев.

Описанная законодательная практика не отвечала реалиям наркоситуации в стране, где развертывалась новая экономическая политика, пробудившая активность не только здоровых хозяйственных сил, но и криминальных дельцов, занятых в сфере наркобизнеса, иных видах преступлений. К примеру, зимой 1923 года проводилась специальная операция Государственного Политического Управления (ОГПУ) НКВД по очищению Москвы «от той накипи нэпа, которая взамен участия в нормальном товарообороте и производстве взяла на себя паразитическое использование новой экономической политики». Итогами мероприятия стал арест и высылка из столицы 532 человека, задержанных за различные преступления, в том числе: торговцев кокаином - 24 человека; содержа-

телей притонов - 53 человека; шулеров и аферистов - 156 человек; контрабандистов ценностей, валютчиков - 120 человек. На окраинах РСФСР принимались местные нормативные документы, регулирующие аспекты оборота наркотиков, не предусмотренные УК РСФСР¹.

Образование 30 декабря 1922 года Союза ССР еще более побудило к проведению определенной линии единой карательной политики в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков. «Основные начала уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик», утвержденные Президиумом ЦИК СССР 31 октября 1924 г., этой проблемы не решали, так как кодифицировали наиболее важные положения советского уголовного законодательства.

Статьи «Основных начал» легли в основу Общей части уголовных кодексов союзных республик, изданных в последующие годы. Регулирование борьбы с незаконным оборотом наркотиков Особенными частями республиканских УК так и не были приведены к единообразию друг с другом на протяжении всего периода существования СССР.

Установление уголовной ответственности за конкретные незаконные действия в области оборота наркотиков становились между тем насущной потребностью.

В 1925 году СНК РСФСР внес во ВЦИК проект нового УК РСФСР, разработанный НКЮ РСФСР, 22 ноября 1926 года этот законопроект был утвержден постановлением ВЦИК и второй по счету УК введен в действие с 1 января 1927 года.

Как в УК РСФСР 1922 г. (ст. 46-47), так и в УК РСФСР 1926 г. (ст. 24) имелись нормы социальной защиты в виде мер принудительного лечения наркоманов, допустивших преступление. Таких индивидов врачи и суд определяли «морально дефективными». Статья 140-д УК РСФСР 1922 г. с незначительными редакционными изменениями преобразовалась в ст. 104 УК РСФСР 1926 г.

Последняя норма предусматривала теперь ответственность за изготовление и хранение с целью сбыта и сбыт кокаина, опия, морфия, эфира и других одурманивающих веществ без надлежащего разрешения, что каралось лишением свободы или исправительно-трудовыми работами на срок до одного года. Второй частью этой статьи предусматривалась ответственность за те же действия в виде промысла, а равно содержание притонов, что каралось лишением свободы на срок до трех лет со строгой изоляцией.

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 27 октября 1934 г. «О запрещении посевов опийного мака и индийской конопли» на территории Союза ССР воспрещалось культивирование указанных растений, за исключением посевов, урожаи которых использовались для удовлетворения исключительно медицинских и научных потребностей.

В этих случаях требовалось разрешение Народного Комиссариата Земледелия СССР, согласованное с Народным Комиссариатом внешней и внутренней

^{1 1} Калачев Б.Ф. Введение в теорию движения наркотиков. Теоретические и правовые основы борьбы с незаконным оборотом наркотиков: Сборник научных трудов. – М., 1998. С. 10.

торговли СССР и Народными Комиссариатами здравоохранения союзных республик.

После принятия этого постановления УК РСФСР 1926 г. дополнился ст.179-а об ответственности за производство посевов опийного мака и индийской конопли без соответствующего разрешения. Она предусматривала наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет или исправительные работы сроком до одного года с обязательной конфискацией посевов.

В 1936 году редакция ст. 179 расширяется. Так, если эта норма предусматривала прежде ответственность только за изготовление, хранение и сбыт сильнодействующих ядовитых веществ без специального на то разрешения, то с 1936 года вводится уголовная ответственность и за нарушение установленных правил производства, хранения, отпуска, учета и перевозки сильнодействующих ядовитых веществ. Эта новация определилась на республиканском уровне постановлением ЦИК и СНК Союза ССР от 7 апреля 1936 г. «Об ответственности за изготовление, приобретение и сбыт без специального на то разрешения сильнодействующих ядовитых веществ»¹.

Дальнейшее упорядочение государственного контроля над оборотом наркотиков внесло постановление ВЦИК и СНК СССР от 23 мая 1928 г. «О мерах регулирования торговли наркотическими веществами». Статьей 1 указанного постановления запрещалось свободное обращение в пределах страны кокаина, его солей, гашиша, опия, морфия, героина, дионина и их солей и пантопона.

Статьей 2 постановления устанавливалось, что количество упомянутых в ст. 1 средств, необходимое для лечебных целей, ежегодно определяется соглашением Народных Комиссариатов здравоохранения союзных республик и советских социалистических республик Грузии, Армении и Азербайджана.

Статья 3 постановления оговаривала, что перечень предприятий, имеющих право производить или продавать упомянутые в ст. 1 средства, а также порядок торговли ими на территории Союза ССР, определяются законодательством союзных республик.

Порядок вывоза за границу и ввоза из-за границы означенных средств определялся Наркоматом внешней и внутренней торговли СССР по соглашению с Наркоматом здравоохранения упомянутых в ст. 2 союзных республик. Спустя 10 лет, в 1938 году, этот документ уточняется и расширяется постановлением СНК, которым устанавливался порядок приобретения, сбыта и отпуска, хранения, учета и перевозки сильнодействующих и ядовитых веществ.

По мере образования и вхождения в Союз ССР новых союзных республик на их территориях временно действовал в основном УК РСФСР (Казахская, Киргизская, Карело-Финская, Литовская, Латвийская и Эстонская союзные республики. На территории Молдавской - УК Украинской ССР). Соответственно, борьба с незаконным оборотом наркотиков регламентировалась в них с по-

¹ Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ: Учебное пособие / Под ред. А.Н. Сергеева. – М.: УБНОН МВД России, МА МВД России, Изд-во «Щит-М», 2000. С. 77.

мощью рассмотренных выше статей УК РСФСР и УК Украинской ССР, ненамного отличавшихся друг от друга.

Своеобразную политику, оппозиционную другим странам мира, Советский Союз показал в Консультационном комитете по торговле опиумом и другими опасными лекарственными средствами, а позднее - в Центральном постоянном комитете по опиуму Лиги Наций и в работе над ее конвенциями 1925, 1931 и 1936 гг. Но все же 29 января 1936 года Советский Союз присоединился к Международной конвенции Лиги Наций о наркотических средствах 1925 г. Эта конвенция разрешала ввоз, продажу, распределение вывоза и применение наркотиков в объеме, определяемом научными и медицинскими потребностями. После присоединения СССР к конвенции 1925 г. каких-либо изменений в антинаркотическом законодательстве страны не происходило, так как в нем уже содержались уголовно-правовые нормы об ответственности за преступления, связанные с наркотиками. Они имели единый социально-политический смысл и единое назначение.

С принятием уголовных кодексов союзных республик 1959-1961 гг. была установлена ответственность за различные незаконные действия с наркотическими веществами, появились новые составы преступлений. 27 октября 1960 года Верховным Советом РСФСР утверждается новый УК РСФСР.

УК РСФСР 1960 г. содержал целую группу норм, направленных на борьбу с преступлениями в сфере незаконного оборота наркотиков. В частности, согласно ст. 224 устанавливалась ответственность за изготовление, сбыт, а равно хранение или приобретение с целью сбыта наркотических веществ без специального на то разрешения. Наказывалось это деяние лишением свободы на срок от одного до десяти лет с конфискацией имущества или без таковой, с обязательной конфискацией наркотических веществ.

Отсутствие запрета на действия с наркотиками без цели сбыта вызывало объяснимое недоумение практиков и ученых. По этому вопросу имели место большие споры. Одни юристы отстаивали точку зрения, что, например, изготовление наркотиков наказуемо и без цели сбыта; достаточно установления самого факта такого деяния. Другие, наоборот, доказывали правомерность изготовления наркотиков «для себя». А между этими полемиками распространение наркотиков шло своим чередом.

Новые уголовно-правовые нормы конкретизировали применение принудительных мер медицинского характера. В соответствии со ст. 62 УК РСФСР в случае совершения преступления наркоманом суд наряду с наказанием за совершенное преступление мог применить к нему принудительное лечение. Наркоманы, приговоренные к мерам наказания, не связанным с лишением свободы, подлежали принудительному лечению в медицинских учреждениях со специальным лечебным и трудовым режимом. При осуждении этих лиц к лишению свободы они подвергались принудительному лечению во время отбывания наказания, а после освобождения из места лишения свободы в случае необходимости продления такого лечения - в медицинских учреждениях со специальным и трудовым режимом.

При совершении преступления лицом, злоупотребляющим наркотиками и ставящим в связи с этим свою семью в тяжелое материальное положение, суд наряду с применением наказания за совершенное преступление, не связанное с лишением свободы, был вправе по соответствующему ходатайству признать наркомана ограниченно дееспособным. На основании приговора суда над этим лицом устанавливалось попечительство.

В УК РСФСР 1960 года в течение последующих лет составы антинаркотических норм все более специализируются, а санкции - ожесточаются, включаются новые незаконные деяния, например, склонение к употреблению наркотиков несовершеннолетних.

Заметную поддержку укреплению контроля над наркотиками оказывали исполнительная и представительная ветви государственной власти. Так, принимаются постановления Совета Министров РСФСР от 7 апреля 1962 г. № 405 «О дальнейших мерах по борьбе с алкоголизмом и наркоманией»; от 23 января 1969 г. № 60-6 «О мерах по улучшению организации лечения больных наркоманией, а также по усилению борьбы с хищением, незаконным изготовлением и распространением наркотических веществ в РСФСР» и постановление Совета Министров СССР от 3 июня 1964 г. «О запрещении посевов чуйской, южно-маньчжурской конопли».

Постановлениями Президиума Верховного Совета СССР от 23 марта 1964 г. «О состоянии борьбы с наркоманией» и от 27 января 1965 г. «Об усилении борьбы с незаконным изготовлением и распространением наркотических веществ» исполнительной власти давались рекомендации организационного характера, которые касались основных направлений борьбы с этим злом.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 25 августа 1971 г. «О принудительном лечении и трудовом перевоспитании больных наркоманией» лица, зависимые, уклоняющиеся от лечения, по ходатайству общественной организации, трудового коллектива, государственного органа и при наличии медицинского заключения могли быть направлены в лечебно-трудовой профилакторий (ЛТП) на срок от года до двух лет.

Как бы это ни показалось странным, но десятилетняя активизация борьбы с наркобизнесом и наркоманией к началу 70-х годов привела к противоречивым результатам. Между действующими УК союзных республик в части статей, посвященных борьбе с незаконным оборотом наркотиков, накапливалось все больше и больше расхождений. Например, в Туркменской ССР и Азербайджанской ССР пересылка наркотиков не признавалась наказуемым деянием. По законодательству Грузинской, Латвийской, Казахской, Киргизской, Молдавской союзных республик уголовная ответственность за хранение и приобретение наркотиков наступала при отсутствии цели сбыта, а, например, в Узбекской ССР и РСФСР - только в случае наличия умысла на цель сбыта и сам сбыт препаратов.

Этими несоответствиями регионального законодательства умело пользовались торговцы наркотиками, что затрудняло их изобличение органами правоохранения. Вновь возникла насущная задача разработки и принятия общесоюз-

ного антинаркотического закона и приведение норм местного законодательства в соответствие с его установками.

Образовавшуюся проблему вполне удачно для того времени разрешил Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 апреля 1974 г. «Об усилении борьбы с наркоманией». По выводам специалистов в нем «нашли воплощение опыт работы органов внутренних дел, прокуратуры и судов, а также рекомендации советских ученых, юристов, направленные на совершенствование уголовного законодательства об ответственности за наркоманию». Названным Указом впервые в истории отечественной юриспруденции устанавливалась административная ответственность за потребление наркотиков без назначения врача (ст. 44 КоАП РСФСР); вводились квалифицирующие признаки: крупные размеры наркотических средств; действия, совершенные повторно или по предварительному сговору группой лиц, особо опасным рецидивистом. Устанавливаются институты уголовной ответственности за хищение наркотиков, склонение к их потреблению, организацию или содержание притонов для потребления наркотических средств, незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозку или сбыт сильнодействующих и ядовитых веществ.

Указ от 25 апреля 1974 г., несомненно, поднял планку уголовной политики в области общего и специального предупреждения незаконного оборота наркотиков. Такая уголовная политика вполне отвечала требованиям Единой конвенции 1961 г. и Конвенции 1971 г. о психотропных веществах, так как СССР был участником подготовки обоих международных документов, ратифицировал их. С другой стороны, наше государство не пошло по пути уголовных репрессий по отношению к потребителям наркотиков и ограничилось адресными мерами административного взыскания. Наряду с этим проблемам наркотиков постепенно придавалась гласность. Так, постановлением ЦК КПСС от 2 августа 1979 г. «Об улучшении работы по охране правопорядка и усилении борьбы с правонарушениями» отмечалась ответственность органов внутренних дел за состояние борьбы с наркоманией.

Резкая активизация политической жизни страны, начатая в 80-е годы, отразилась и на отношении властей к проблеме наркотиков. Развернулась мощная, нарастающая год от года антинаркотическая кампания на самом высоком политическом и государственном уровнях.

Обилие всевозможных нормативных предписаний в области борьбы с незаконным оборотом наркотиков требовало какого-то их обобщения и разработки нового унифицированного законодательного акта. Как представляется, очередной важной вехой дальнейшего совершенствования отечественного антинаркотического законодательства стали изменения и дополнения, принятые летом 1987 года. Это - Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1987 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты СССР» и Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 29 июня 1987 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях и другие законодательные акты РСФСР». Оба эти документа ознаменовали наиболее жесткое (но без рас-

стрелов на месте, как в годы революции) отношение государства и общества к проблеме наркотиков¹.

Указом от 29 июня 1987 г на территории РСФСР вводились новые составы преступлений в УК РСФСР, а именно: ст. 210-2 - Вовлечение несовершеннолетних в немедицинское потребление лекарственных и других средств, влекущих одурманивание; ст. 224-3 - Незаконные приобретение или хранение наркотических средств в небольших размерах либо потребление наркотических средств без назначения врача; ст. 225-1 - Незаконные посев или выращивание масличного мака и конопли.

КоАП РСФСР пополнился: ст. 99-1 - Непринятие мер к обеспечению охраны наркотикосодержащих посевов; ст. 99-2 - Незаконные посев или выращивание масличного мака или конопли; ст. 44 - Незаконные приобретение или хранение наркотических средств в небольших размерах либо потребление наркотических средств без назначения врача.

Отличительными особенностями указов от 22 и 29 июня 1987 года от предшествующих антинаркотических законодательных актов стали введение институтов: административной преюдиции; добровольного раскаяния; наркотикоопасной территории; небольших размеров наркотических средств.

Институт административной преюдиции распространялся на ст. 44 КоАП РСФСР и ст. 224-3 УК РСФСР, а также ст. 99-2 КоАП РСФСР и ст. 225-1 УК РСФСР. Повторность административных проступков по ст.ст. 44 или 99-2 КоАП РСФСР в течение года означала для правонарушителя привлечение к уголовной ответственности по ст. 224-3 или ст. 225-1 УК РСФСР. Однако следует отметить, что из многих тысяч лиц, потребляющих наркотические средства, под уголовные санкции попадали в лучшем случае две-три сотни человек. То есть, административная преюдиция играла, по большому счету, роль правовой меры профилактического характера.

Институт добровольного раскаяния позволял правонарушителю, замешанному в приобретении, хранении, перевозке и пересылке наркотиков, освободиться от административной (ст. 44 КоАП РСФСР) и уголовной ответственности (ст. 224 УК РСФСР) при условиях добровольной передачи этих препаратов в соответствующие инстанции. Те же самые условия касались и лиц, которые незаконно манипулировали наркотиками в связи с их потреблением.

5 декабря 1991 года, представительная власть России утверждает Закон РСФСР «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях». Указанным Законом на территории Российской Федерации практически вводилась частичная легализация потребления наркотиков без предписания врача. Именно эта формулировка изымается из диспозиции ст. 44 КоАП РСФСР и ст. 224-3 УК РСФСР.

¹ Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ: Учебное пособие / Под ред. А.Н. Сергеева. – М.: УБНОН МВД России, МА МВД России, Изд-во «Щит-М», 2000. С. 84.

В результате подобных законодательных «изысков» сложилась весьма двусмысленная ситуация. Потребителя, который имел при себе наркотики в небольших размерах, привлекали к административной ответственности, а при наличии большего веса - к уголовной. Однако если этого же субъекта задерживали в состоянии наркотического опьянения, то есть после приема того или иного размера наркопрепарата, он какой-либо юридической ответственности не подлежал.

Начиная с 90-х годов, статистика наркопреступности неуклонно росла, на что, несомненно, наложили свой отпечаток опрометчивая законодательная «игра» с наркоманией и необдуманый либерализм общественных отношений в данной области.

И еще некоторые суждения о двух ретроспективных правовых характеристиках регулирования незаконного оборота наркотиков и злоупотребления ими - профилактике наркомании среди несовершеннолетних и судебной практике.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 6 августа 1986 г. вводилось в действие «Положение о лечебно-воспитательном профилактории для больных наркоманией». В лечебно-воспитательные профилактории (ЛВП) по решению суда направлялись больные наркоманией дети в возрасте от 16 лет, «уклоняющиеся от обязательного лечения в лечебно-профилактических учреждениях органов здравоохранения или продолжающие после прохождения такого лечения употреблять наркотические вещества». Несмотря на то, что большинство мест ЛВП пустовали, названные специализированные учреждения внесли определенную позитивную лепту в дело предупреждения детской наркомании. К слову, в соответствии с п. «з» ст. 18 и п. «3» ст. 14 «Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» эти структуры наделялись правом не только направлять подростков в ЛВП, но и ходатайствовать перед судом о досрочном освобождении детей из них.

Другими нормативными документами этого периода являлись постановления пленумов Верховного суда СССР/РФ о практике борьбы с незаконным оборотом наркотиков и злоупотребления ими. Так, Пленум Верховного Суда СССР от 26 сентября 1975 г. «О судебной практике по делам о хищении наркотических веществ, незаконном изготовлении и распространении наркотических, сильнодействующих и ядовитых веществ» вышел вслед за Указом от 24 апреля 1974 г. Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 24 декабря 1987 г. «О судебной практике по делам о хищении наркотических средств, а также незаконном изготовлении, распространении и других противоправных действиях, связанных с наркотическими средствами, сильнодействующими и ядовитыми веществами» обобщило практику и подвело итог переходному периоду. Спустя 5 лет принимается постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 мая 1998 г. «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами».

С 1968 года в стране функционировали специализированные исправительно-трудовые колонии для наркоманов. Накопленный в этой сфере опыт был учтен в Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации 1996 г.

Среди типов исправительных учреждений УИК РФ выделяет, в частности, лечебные исправительные учреждения.

Переломным моментом в развитии отечественного антинаркотического законодательства стала Концепция государственной политики по контролю за наркотиками в Российской Федерации от 22 июля 1993 г. Этим документом предусматривались комплексные меры предупредительного и карательного характера самого широкого смысла, предлагался развернутый, направленный в будущее план долговременных действий.

Из основополагающих идей, заложенных в Концепцию, получила дальнейшее продолжение необходимость подготовки специального закона. В ходе ее реализации принят Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах», который 8 января 1998 года был утвержден Президентом Российской Федерации.

О последних новеллах отечественного законодательства в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков будет сказано в следующих разделах дипломной работы.

Из краткого анализа истории развития отечественного антинаркотического законодательства, протекавшего в течение последних 90 лет, хорошо видна хронологическая наступательность российского государства на проблему наркотиков. Невзирая на исторические катаклизмы, в которых периодически оказывается наше общество, усилия, прилагаемые нацией в борьбе с незаконным оборотом наркотиков и злоупотреблением ими, мы уверены, воздадутся сторицей.

Справедлив и другой прогноз. Приближение поры, когда население России воочию ощутит падение бремени наркобизнеса и наркомании, напрямую зависит от степени и добросовестности участия в будущих событиях молодых поколений юристов и других профессионалов, занятых в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков.

§ 2 Nouí îñòü è çíà:áí èá Óáááðáëüü íã çàéíá à «Î í àðéí òè:áñéèõ ñðááñò ááõ è í ñéõí ò ðí í í ùõ ááù áñò ááõ»

Злоупотребление наркотическими средствами и психотропными веществами, их незаконный оборот приобрели в последние десятилетия глобальный масштаб и вызывают серьезную озабоченность мирового сообщества.

Организация Объединенных Наций, признавая, что отсутствие эффективных мер контроля над наркотиками способно превратить их незаконное распространение в широкомасштабную угрозу здоровью людей и общественному прогрессу, приняла три международные конвенции: 1961 г. (о наркотических средствах), 1971 г. (о психотропных веществах) и 1988 г. (о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ). Участницей этих конвенций сегодня стала и Российская Федерация. Они составляют правовую основу международного контроля над наркотиками.

Указанные конвенции предлагают для государств-участников систему обязательных или рекомендуемых правил контроля законного оборота наркотических средств и противодействия их нелегальному обороту.

При этом Российская Федерация, как и любое другое государство-участник указанных конвенций, обязана иметь соответствующее законодательство и систему контроля, которые должны быть не слабее, чем предусмотренные на международном уровне.

Значительное увеличение в последнее десятилетие незаконного оборота наркотиков, негативные тенденции развития наркотической ситуации в стране в целом свидетельствуют о том, что применяемые правоохранительными органами меры противодействия недостаточно результативны. Одной из основных причин такого положения являлось несовершенство законодательства, неадекватного сложившейся ситуации и потребностям правоприменительной практики. Нельзя сказать, что наше законодательство полностью не отвечало международным нормам и требованиям конвенций. Однако оно требовало определенной корректировки и систематизации.

8 января 1998 года Закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» был подписан Президентом Российской Федерации и вступил в силу 15 апреля 1998 года¹.

Таким образом, впервые в практике борьбы с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации вступил в действие Федеральный закон, регулирующий правовые и организационные основы деятельности в данной сфере. Это событие имеет значение не только для российского государства, но также и для международного сообщества государств.

Действительно, принятие данного Закона свидетельствует о том, что проблема борьбы со злоупотреблением наркотиками и их незаконным оборотом, предупреждения и профилактики преступлений в этой сфере является важной государственной. С другой стороны, его принятие продемонстрировало тот факт, что Россия, как одна из сторон, подписавших три международных конвенции ООН, выполняет взятые на себя обязательства по контролю над наркотиками, психотропами и их прекурсорами путем создания единого правового базиса.

Это находит свое подтверждение в ст. 3 Закона, в соответствии с которой законодательство РФ о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов, принимаемых в соответствии с ними. При этом учитываются и принятые международные обязательства РФ как субъекта международного права. В частности, в данной статье содержится указание на правомерность использования правил международных договоров, если настоящим Законом предусмотрены иные, более мягкие правила.

Следует подчеркнуть практическое значение данного положения, поскольку оно в значительной степени расширяет возможности субъектов в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 2. Ст. 219; 2002. № 30. Ст. 3033; 2003. № 2. Ст. 167; 2003. № 27. Ст. 2700 (ч. 1).

В нем конкретизируется предмет преступных посягательств - это наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры. Впервые в законодательном акте дается понятийный аппарат, соответствующий терминологии международного права, что способствует единообразному толкованию основных терминов, используемых в практике борьбы с незаконным оборотом наркотиков специалистами различных ведомств.

К примеру, дано определение понятия наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров (веществ, из которых или с помощью которых изготавливаются наркотики), а также их законного и незаконного оборота.

В следственно-судебной, экспертной и медицинской практике впредь необходимо учитывать, что наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры в трактовке закона становятся таковыми, если они включаются в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации (далее - Перечень), и в зависимости от применяемых государством мер контроля эти вещества распределяются по 4 спискам:

- Список наркотических средств и психотропных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации (далее - Список №1);

- Список наркотических средств и психотропных веществ, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации (далее - Список №2);

- Список психотропных веществ, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых допускается исключение некоторых мер контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации (далее - Список №3);

- Список прекурсоров, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации (далее - Список №4).

Указанный Перечень утверждается Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа исполнительной власти в области здравоохранения и федерального органа исполнительной власти по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. Перечень подлежит официальному опубликованию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Отдельно следует остановиться на психотропных веществах. Ранее в российском законодательстве такого понятия не было, а вещества, классифицируемые в международном праве как психотропные, в России включались в списки наркотических средств и сильнодействующих веществ. Вместе с тем контроль за легальным оборотом этих веществ и средств в нашей стране в полном объеме соответствовал требованиям международных конвенций.

Несмотря на то, что в соответствии с новым Законом существует деление контролируемых веществ на наркотические средства и психотропные вещества, все-таки перечень и списки, утвержденные Правительством в соответствии с данным законом, не в полном объеме соответствуют спискам, утвержденным международными конвенциями. По-прежнему часть психотропных веществ, контролируемых в соответствии с конвенциями, в России относится к сильнодействующим веществам, а наиболее опасные из них для здоровья человека отнесены к наркотикам.

Завершается глава общих положений ст.ст. 4 и 5, определяющими государственную политику в сфере легального оборота наркотических средств, психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту, которая строится на принципах государственной монополии на основные виды деятельности, связанные с оборотом наркотиков, ее лицензирования, приоритетности мер по профилактике наркомании, правонарушений в этой области и др.

На осуществление основных видов деятельности Закон установил государственную монополию, в частности, на разработку, переработку, изготовление, производство, экспорт, импорт, распределение, уничтожение наркотических средств и культивирование наркотикосодержащих растений¹.

Осуществление любых видов деятельности по обороту наркотических средств и психотропных веществ на территории Российской Федерации теперь законодательно запрещено физическим лицам, что усиливает меры контроля.

Глава 2 Закона определяет организационные основы деятельности в сфере оборота наркотиков и в области противодействия их незаконному обороту.

В ст. 6 (ч.1) предусмотренная возможность образования специального федерального органа для решения задач в сфере оборота наркотиков и в области противодействия их незаконному обороту была реализована в последнее время.

В соответствии с Законом впервые в стране вводится специальный контроль инструментов и оборудования, используемых для производства и изготовления наркотиков. Установлено, что Правительство определяет перечень контролируемых инструментов и оборудования и правила их разработки, производства, изготовления, хранения, перевозки, пересылки, отпуска, реализации, распределения, приобретения, использования, ввоза на таможенную территорию России и вывоза с нее, уничтожения. Правительству также предоставлено право устанавливать порядок допуска лиц к работе с наркотиками.

Третья глава целиком посвящена особенностям лицензионной деятельности. В соответствии с Законом на все виды деятельности, связанные с легальным оборотом наркотических средств, требуется получение лицензии в специальном лицензионном органе. Порядок лицензирования устанавливается Правительством Российской Федерации.

¹ Миньковский Г.М., Побегайло Э.Ф., Ревин В.П., Целинский Б.П. Наркотизм: профилактика и стратегия борьбы. – М., 1999. С. 43.

Законодатель определил основные требования к лицензионной деятельности и отразил особенности лицензионных требований и условий выдачи лицензий.

В Законе закреплено положение, в соответствии с которым любое решение о выдаче, прекращении или приостановлении действия лицензии должно быть доведено до сведения соответствующих органов ФС наркоконтроля.

Законом налагаются дополнительные ограничения при выдаче лицензий на право занятия деятельностью, связанной с легальным оборотом. В частности, в руководстве юридического лица должны быть лица, имеющие соответствующую квалификацию, а среди сотрудников, допущенных к работе с наркотическими средствами, психотропными веществами, не должно быть судимых или привлекаемых к уголовной ответственности за тяжкие или особо тяжкие преступления либо преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, а также наркоманов и алкоголиков.

Значительная по объему 4 глава Закона посвящена условиям осуществления отдельных видов деятельности, связанных с оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Наибольшее значение имеет ст. 14, в соответствии с которой оборот наркотиков, внесенных в Список №1 (то есть запрещенных в легальном обороте), допускается только в научных и учебных целях, в экспертной и оперативно-розыскной деятельности. То есть легальный оборот веществ, включенных в этот список, практически в стране запрещен.

При этом проведение экспертиз с использованием наркотических средств и психотропных веществ или их идентификация разрешается юридическим лицам при наличии лицензии на указанный вид деятельности. Проведение таких экспертиз в соответствующих экспертных подразделениях осуществляется без лицензии. Без лицензии используются наркотики и в оперативно-розыскной деятельности субъектами, ее осуществляющими.

Впервые законодательно введено ограничение на оборот прекурсоров, то есть веществ часто используемых для изготовления наркотических средств и психотропных веществ. Необходимо отметить, что контроль за оборотом прекурсоров является серьезной международной проблемой¹. Прекурсоры, оборот которых в Российской Федерации ограничен и в отношении которых устанавливаются меры контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами, внесены в Список №4.

В данный Список включены все 22 прекурсора из Списков №1 и №2 Конвенции ООН - 1988 года, а также четыре химических вещества, которые в России наркоманы стали наиболее часто использовать для изготовления наркотиков (красный фосфор, метилэфедрин, норпсевдозфедрин, фенилпропаноламин).

Юридические лица могут приобретать и использовать в собственном производстве прекурсоры только при наличии лицензии на указанные виды

¹ Баяхчев В.Г., Курьлев И.И., Калинин А.П. Расследование преступлений, связанных с изготовлением и распространением синтетических наркотических средств организованными группами. – М., 1995. С.27.

деятельности в количествах, которые не превышают производственных нужд (ст. 30 Федерального закона).

В целях ужесточения контроля за использованием прекурсоров и повышения ответственности за незаконную деятельность с наиболее распространенными из них, они внесены в Список №1 Перечня и списки сильнодействующих и ядовитых веществ. Ответственность за их незаконный оборот наступает как и за наркотические средства.

Не менее примечательным является положение Закона, в соответствии с которым производство наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в Список №2, осуществляется по лицензиям в пределах государственных квот государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями, находящимися в федеральной собственности, и приватизация их запрещается.

Производство и изготовление веществ, внесенных в Список №3, может осуществляться также только по лицензиям, но уже любыми юридическими лицами независимо от форм собственности.

Законодатель определил порядок культивирования наркотикосодержащих растений, разрешив его только по лицензиям государственным унитарным предприятиям и в пределах государственных квот.

И, наконец, в этом разделе закреплена обязанность юридических и физических лиц, являющихся собственниками или пользователями земельных участков, уничтожать произрастающие на их участках наркотикосодержащие растения, включенные в Перечень. Эта законодательная мера, на наш взгляд, сможет активизировать работу по уничтожению дикорастущих наркотикосодержащих растений, которыми у нас в стране засорено более 1 млн. га земель.

Несомненный интерес представляют положения главы пятой Закона. Необходимо особо остановиться на ст. 31 - использование наркотических средств в медицинских целях. Закон установил, что в медицинских целях могут использоваться только средства, внесенные в списки №2 и №3. Использование этих наркотических средств в медицинских целях запрещено частнопрактикующим врачам. Запрещено также лечение наркомании наркотическими средствами и психотропными веществами, внесенными в Список №2.

В этом отношении необходимо отметить, что в соответствии с рекомендациями ООН, а также международными конвенциями законодательные органы любой страны вправе ограничивать деятельность с наркотиками как для юридических, так и физических лиц. Национальное законодательство вправе установить такие меры контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров, чтобы исключить их утечку в незаконный оборот.

В этой же главе Закона определен порядок использования наркотических средств и психотропных веществ для лечения транзитных пассажиров, для применения в ветеринарии, в научных и учебных целях, в экспертной и опера-

тивно-розыскной деятельности. Определен порядок отчетности, инвентаризации и регистрации операций с наркотиками¹.

Одной из существенных новелл главы шестой Закона, посвященной противодействию незаконному обороту наркотиков, является предоставление права по координации деятельности в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров федеральному органу исполнительной власти по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Закон содержит еще один немаловажный и крайне актуальный сегодня запрет на пропаганду и ограничение рекламы в сфере оборота наркотических средств и психотропных веществ (ст. 46). Так, запрещается пропаганда наркотиков, то есть деятельность физических или юридических лиц, направленная на распространение сведений о способах, методах разработки, изготовления и распространения в компьютерных сетях указанных сведений.

Реклама наркотиков, используемых в медицине, допускается в ограниченном объеме. Это распространяется на определенные группы наркотиков, а именно, включенные в списки №2 и №3 Перечня, сведения о которых могут публиковаться лишь в специализированных печатных изданиях, рассчитанных на медицинских и фармацевтических работников. Нарушение норм, установленных настоящей статьей, влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации².

Введение норм, запрещающих пропаганду и рекламу наркотиков, является, несомненно, существенным вкладом в области организации противодействия незаконному обороту, так как некоторые средства массовой информации превратили сложную проблему в некую привлекательную и даже занимательную область рекламной индустрии.

Сегодня газета, радио, телевидение, это тот источник информации, который способен донести до сознания простого обывателя всю остроту проблемы злоупотребления наркотиками и их незаконного оборота и помочь убедиться в необходимости принятия конкретных государственных мер по стабилизации сложившейся ситуации.

Имеется множество положительных примеров освещения в центральных и региональных средствах массовой информации проблем профилактики наркомании и приобщения молодежи к антинаркотическому образу жизни.

Вместе с тем вызывают беспокойство опубликованные в ряде печатных изданий материалы, зачастую, на наш взгляд, не содержащие общественно значимую информацию, а, наоборот, повышающую интерес к наркотикам и их потреблению.

Мы в ответе за то, что происходит в обществе. Сегодня надо понять, что свобода слова не может оставаться неограниченной, если она противоречит

¹ *Найденова Н. Г.* Наркомания – опасная болезнь. – М., 1988. С. 78.

² Кодексом РФ об административных правонарушениях установлена ответственность за пропаганду наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров.

другим основополагающим ценностям и правилам, какими являются здоровье и генофонд нации.

В Законе содержится также комплекс мер, направленных на противодействие незаконному обороту наркотиков. Например, в указанных целях в стране вводится контроль за хранением, перевозкой или пересылкой наркотических средств и прекурсоров в местах произрастания и культивирования наркотикосодержащих растений, включенных в Перечень, а также в местах возможного осуществления незаконных перевозок указанных веществ.

Введение подобного контроля направлено на пресечение изготовления и перемещения контролируемых веществ, поскольку определяются так называемые криминогенные регионы, в пределах которых вводится специальный контроль. При этом должностные лица контролирующих федеральных органов вправе производить досмотр граждан, почтовых и багажных отправок, транспортных средств и перевозимых грузов при наличии достаточных оснований полагать, что осуществляется незаконная перевозка или пересылка наркотиков. Вполне очевидно, что для реализации рассмотренных положений, как и во многих других уже упомянутых случаях, требуется принятие значительного числа различных подзаконных или законодательных актов.

Закон установил правовые основания для проведения таких методов оперативно-розыскной деятельности, как контролируемая поставка и проверочная закупка, урегулировал использование этого метода и при проведении операций внутри страны.

Важную профилактическую роль может сыграть статья Закона, предоставляющая возможность ликвидировать в судебном порядке юридическое лицо, предоставляющее услуги (в том числе рестораны, кафе, бары, казино, дискотеки и др.), в случае непринятия со стороны его администрации мер по устранению причин и условий для распространения наркотиков в помещениях указанного юридического лица.

В некоторых регионах страны уже приняты конкретные механизмы реализации этих положений закона, учитывающих местные условия. В частности, в Московской городской Думе принят Закон «Об административной ответственности за попустительство незаконному обороту или незаконному потреблению наркотических средств и психотропных веществ».

Предусмотрел законодатель и возможность ликвидации юридических лиц, осуществляющих финансовые операции в целях легализации (отмывания) доходов, полученных в результате незаконного оборота наркотиков.

С вступлением в силу Федерального закона создана законодательная база для оказания больным наркоманией наркологической помощи (глава 7). Каждому больному наркоманией гарантированы государством обследование, консультирование, диагностика, лечение и медико-социальная реабилитация¹. При этом лечение является исключительной компетенцией учреждений государст-

¹ Калачев Б.Ф., Кикоть В.Я., Голубовский В.Ю., Барakov К.А., Моднов И.С. Глобальная угроза безопасности России: незаконное распространение наркотиков (основные тенденции и прогноз развития наркоситуации на постсоветском пространстве): Учебное пособие. – СПб.: Изд-во «Лань», ВНИИ МВД РФ, 2000. С.47.

венной и муниципальной систем здравоохранения, а иные виды медико-социальной помощи могут осуществляться и частными учреждениями по соответствующим лицензиям. Это положение, на наш взгляд, небесспорно. Есть аргументированные доводы как в его поддержку, так и против него.

При применении Закона невозможно обеспечить, чтобы все его статьи имели прямое действие. В целом ряде случаев для реализации их положений потребовались разработка и утверждение Президентом и Правительством РФ комплекса взаимоувязанных правовых актов.

В частности, проводилась разработка 23 документов, в которой было задействовано 29 министерств и ведомств, к компетенции которых относятся различные вопросы, связанные с оборотом наркотиков или противодействием их незаконному обороту. По окончании всей запланированной работы должна быть создана стройная единая система контроля над наркотиками, которая в максимальной степени должна исключать их утечку в незаконный оборот.

Таким образом, можно сделать вывод, что в целом государственная политика, выраженная в Законе, направлена на установление строгого контроля за оборотом наркотиков, постепенное сокращение числа больных наркоманией, а также на сокращение количества правонарушений, связанных с незаконными действиями с наркотиками и их прекурсорами.

§ 3. Уголовное законодательство Российской Федерации в сфере незаконного оборота наркотиков

Среди других федеральных законов о противодействии незаконному обороту наркотиков и их злоупотреблению особое место занимает уголовный закон. Особенность этого места обуславливается тем, что нормы уголовного права являются самыми острыми формами реагирования на антисоциальные явления¹. Именно при их применении возникает большинство вопросов, связанных с обеспечением прав человека. Данные нормы содержатся в Общей и Особенной частях Уголовного кодекса РФ (УК РФ, УК).

Анализ норм Общей части УК РФ показывает, что они наряду с сохранением ряда позиций, содержащихся в УК РСФСР 1960 г. и УК РФ в предыдущей редакции, содержат и новые. Прежде всего следует отметить, что согласно ст. 15 УК РФ, определяющей категории преступлений, составы преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков (глава 25 раздела IX Особенной части УК) в большинстве своем относятся к категории тяжких и особо тяжких.

В Уголовном кодексе РФ 1996 г. есть целый раздел, посвященный применению принудительных мер медицинского характера. Предусматриваются основания их применения (ст. 97), цели (ст. 98), перечисляются виды этих мер (ст.99) и др. Принудительные меры медицинского характера могут быть назначены судом лицам, совершившим преступления и признанным нуждающимися в лечении от наркомании. Уголовное законодательство подчеркивает профи-

¹ *Сбирунов П.Н.* Борьба с незаконным оборотом наркотиков: Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 1998. С.7.

лактическую направленность данных мер. 8 ст. 98 УК РФ говорится, что одной из целей применения принудительных мер медицинского характера в отношении лиц, совершивших преступление и признанных нуждающимися в лечении от наркомании, - излечение или улучшение их психического состояния, предупреждение совершения наркоманами новых деяний, предусмотренных статьями Особенной части Уголовного кодекса.

Лицам, осужденным за преступления, совершенные в состоянии вменяемости, но нуждающимся в лечении от наркомании, суд, наряду с наказанием может назначить принудительную меру медицинского характера в виде амбулаторного принудительного наблюдения и лечения у психиатра. Кроме того, одной из обязанностей, которую суд вправе возложить при условном осуждении лица, может быть обязанность пройти курс лечения от наркомании (ч. 5 ст. 73 УК РФ). На несовершеннолетних, больных наркоманией также может быть возложена эта обязанность - путем помещения их в специальное лечебно-воспитательное учреждение для несовершеннолетних (ч. 2 ст. 92 УК РФ). Согласно ч. 3 ст. 92 УК РФ пребывание в указанном учреждении может быть прекращено до истечения срока, по заключению специализированного государственного органа, а продление пребывания в специальном лечебно-воспитательном учреждении для несовершеннолетних после истечения срока допускается только в случае необходимости завершить общеобразовательную или профессиональную подготовку.

Уголовно-правовые нормы особенной части УК РФ играют важную роль в предупреждении незаконных деяний, связанных с наркотическими средствами и психотропными веществами. В УК РФ в главе 25 «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности» содержатся основные составы преступлений, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных, сильнодействующих веществ, прекурсоров и их аналогов (ст. 228-234 УК РФ). Необходимо отметить, что данные положения в ред. Федерального закона от 8.12.03 г. № 162-ФЗ вступили в законную силу с 12.03.04 г.

Кроме того, УК РФ предусматривает ответственность и за иные преступления, связанные с этими средствами и веществами: ст. 151 УК - в части вовлечения несовершеннолетнего в систематическое употребление одурманивающих веществ; ст. 174 УК - легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем; ч. 2 ст. 188 УК - контрабанда, связанная с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими, ядовитыми веществами; ст. 325 УК - похищение, уничтожение, повреждение или сокрытие официальных документов, штампов, печатей либо похищение марок акцизного сбора, специальных марок или знаков соответствия; ст. 327 УК - подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков.

Родовым объектом преступлений (ст. ст. 228-234 УК РФ), связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных, сильнодействующих или ядовитых веществ является здоровье населения.

Предметом указанной категории преступлений являются наркотические средства, психотропные, сильнодействующие или ядовитые вещества. Кроме

того, в ст. 228² УК предметом преступления являются вещества, инструменты или оборудование, используемые для изготовления наркотических или психотропных веществ, находящиеся под специальным контролем.

Субъект преступления - вменяемое лицо, достигшее 16-летнего возраста. При совершении преступлений, предусмотренных ст. 229 УК, уголовная ответственность наступает с 14 лет (ст. 20 УК РФ). Кроме того, следует иметь в виду, что субъектом преступлений, предусмотренных ст. 228, ч. 2; ст. 229, ч. 4; ст. 234 УК РФ, может быть лицо, в обязанности которого входит соблюдение правил производства, изготовления, продажи, распределения, перевозки, пересылки, приобретения, использования, ввоза, вывоза либо уничтожения наркотических средств или психотропных веществ, а также веществ, инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ, находящихся под специальным контролем; а также лицо, использующее свое служебное положение.

Незаконные приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств, психотропных веществ (ст. 228 УК РФ).

Деяния, предусмотренные ст. 228, непосредственно посягают на законный порядок оборота наркотических средств и психотропных веществ. В отличие от ст. 224 УК РСФСР и прежней редакции ст. 228 УК РФ содержит ряд новаций: формулировка состава преступления, предусмотренного ч. 1; квалифицирующие признаки.

Часть 1 ст. 228 УК предусматривает ответственность за незаконное приобретение или хранение наркотических средств или психотропных веществ без цели сбыта в крупном размере. При определении предмета преступления (является ли в каждом конкретном случае вещество наркотическим или психотропным) следует руководствоваться утвержденным Правительством РФ Перечнем наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в РФ.

Исходя из того, что для определения вида средств и веществ (наркотическое, психотропное, сильнодействующее или ядовитое), их названий, свойств, происхождения, способа изготовления или переработки, а также для установления принадлежности растений к культурам, содержащим наркотические вещества, требуются специальные познания. Органы предварительного расследования при расследовании дел данной категории должны располагать соответствующими экспертными заключениями. При этом следует иметь в виду, что в соответствии с Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах» экспертиза с использованием наркотических средств и психотропных веществ или для их идентификации может проводиться в экспертных подразделениях соответствующих ведомств. Проведение таких экспертиз разрешено также другим юридическим лицам при наличии лицензии на указанный вид деятельности¹.

¹ Наркотики в России: преступления и расследование / Под ред. В.П.Сальникова. – СПб., 1999. С.35-58.

Непосредственный объект преступления - здоровье населения. Дополнительный объект - установленный порядок оборота наркотических средств и психотропных веществ. Предмет преступления - наркотические средства или психотропные вещества в крупном размере.

Объективная сторона преступления выражается в незаконном приобретении или хранении наркотических средств и психотропных веществ. Содержание понятий приобретения и хранения раскрывается в постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 9 от 27 мая 1998 г. «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами».

Так, приобретением считается покупка, получение наркотических средств и психотропных веществ в качестве средства взаиморасчета за проделанную работу, оказанную услугу или в уплату долга, в обмен на другие товары и вещи, присвоение найденного, сбор дикорастущих растений или их частей, содержащих наркотические вещества (в том числе на земельных участках сельскохозяйственных и иных предприятий, а также на земельных участках граждан, если эти растения не высеивались и не выращивались), остатков находящихся на неохраемых полях посевов наркотикосодержащих растений после завершения их уборки и т.д.¹.

Под хранением следует понимать любые умышленные действия, связанные с фактическим нахождением наркотических средств или психотропных веществ во владении виновного (при себе, если это не связано с их перевозкой, в помещении, в тайнике и других местах). При этом ответственность за хранение наступает независимо от ее продолжительности. В случае неоднократного приобретения или хранения наркотических средств и психотропных веществ в крупном размере без цели их сбыта действия виновного должны квалифицироваться по ч. 1 ст. 228 УК РФ.

Под незаконным изготовлением наркотических средств или психотропных веществ, согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ, следует понимать умышленные действия, направленные на получение из наркотикосодержащих растений, лекарственных, химических и иных веществ одного или нескольких готовых к использованию и потреблению наркотических средств или психотропных веществ, из числа включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

Под незаконной переработкой указанных средств и веществ необходимо понимать умышленные действия, совершенные в нарушение законодательства РФ, направленные на рафинирование (очистку от посторонних примесей) твердой или жидкой смеси, содержащей одно или несколько наркотических средств или психотропных веществ, либо на повышение в такой смеси (препарате) концентрации наркотического средства или психотропного вещества.

¹ Болотин И.В. Проблемные вопросы квалификации преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков // Проблемы борьбы с преступностью в Центральном федеральном округе Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции (28-29 ноября, 2001 г., Брянск) / Под ред. проф. А.М.Никитина. – М. - Брянск: ЮИ МВД России, 2002. Ч.3. С.22-23.

Для правильного решения вопроса о наличии или отсутствии в действиях подсудимого состава изготовления или переработки наркотических средств и психотропных веществ необходимо заключение эксперта о виде полученного средства или вещества, его названии, способе изготовления или переработки.

Следует иметь в виду, что незаконное изготовление и незаконную переработку наркотических средств и психотропных веществ надлежит квалифицировать как оконченное преступление с начала совершения действий, направленных на получение готовых к использованию и потреблению наркотических средств или психотропных веществ либо на рафинирование или повышение в препарате концентрации наркотических средств и психотропных веществ.

Незаконная перевозка заключается в умышленных действиях по перемещению наркотических средств или психотропных веществ из одного места в другое, в том числе в пределах одного и того же населенного пункта, совершенные с использованием любого вида транспорта и в нарушение общего порядка перевозки указанных средств и веществ, установленного Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах». При этом вопрос о наличии в действиях лица состава незаконной перевозки следует отграничивать от незаконного хранения наркотического средства или психотропного вещества во время поездки и решаться он должен в каждом конкретном случае с учетом направленности умысла, цели использования транспортного средства, количества, размера, объема и места нахождения наркотических средств или психотропных веществ и всех других обстоятельств дела¹.

Состав данного преступления - формальный, оно считается оконченным с момента совершения указанных в законе действий. С субъективной стороны - преступление совершается только с прямым умыслом. Лицо осознает, что приобретает или хранит наркотические средства или психотропные вещества без цели сбыта, и желает так действовать. Субъект преступления - вменяемое физическое лицо, достигшее возраста 16 лет.

В ч. 2 ст. 228 УК РФ устанавливается ответственность за те же деяния, совершенные в особо крупном размере.

Объект указанного преступления в полной мере соответствует объекту преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 228 УК РФ. Предмет преступления - наркотические средства и психотропные вещества особо крупного размера.

В примечании к статье 228 УК РФ сказано: «1. Лицо, совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей, добровольно сдавшее наркотические средства, психотропные вещества или их аналоги и активно способствовавшее раскрытию или пресечению преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, изблужению лиц, их совершивших, обнаружению имущества, добытого преступным путем, освобождается от уголовной ответственности за данное преступление. Не может признаваться добровольной сдачей наркотических средств, пси-

¹ Осмоналиев К.М. Уголовно-правовые меры предупреждения и пресечения незаконного оборота наркотических средств. - М., 1997.

хотропных веществ или их аналогов изъятие указанных средств, веществ или их аналогов при задержании лица, а также при производстве следственных действий по их обнаружению и изъятию.

Крупным размером в настоящей статье, а также в статьях 228¹ и 229 настоящего Кодекса признается количество наркотического средства, психотропного вещества или их аналога, превышающее размеры средней разовой дозы потребления в десять и более раз, а особо крупным размером - в пятьдесят и более раз. Размеры средних разовых доз наркотических средств и психотропных веществ для целей настоящей статьи, а также статей 228¹ и 229 настоящего Кодекса утверждаются Правительством Российской Федерации».

Незаконное производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. (Статья 228¹ УК РФ).

Под незаконным производством наркотических средств или психотропных веществ, согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ следует понимать умышленные действия, направленные на получение из наркотикосодержащих растений, лекарственных, химических и иных веществ одного или нескольких готовых к использованию и потреблению наркотических средств или психотропных веществ, из числа включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, направленные на их серийное получение.

Незаконная пересылка означает перемещение, транспортировку наркотических средств или психотропных веществ в виде почтовых, багажных отправок, с нарочным, а также путем использования животных, например, собак или птиц (голубей). Транспортирование этих средств и веществ осуществляется без отправителя.

Необходимо иметь в виду, что ответственность по ч. 2 ст. 228 УК РФ предусмотрена за производство, сбыт или пересылку наркотических средств или психотропных веществ в размере, не являющемся крупным или особо крупным, независимо от того, были ли совершены эти действия с целью сбыта или без таковой.

Из предусмотренных ст. 228¹ УК РФ действий наиболее опасным является сбыт. При этом имеется в виду, что незаконный сбыт - это любые способы возмездной или безвозмездной передачи другим лицам (продажа, дарение, обмен, уплата долга, дача взаймы и т.д.) наркотических средств или психотропных веществ, иные способы распространения, например, путем введения инъекций указанных средств (веществ). При этом введение одним лицом другому лицу инъекций не может квалифицироваться как сбыт, если это средство (вещество) принадлежит самому потребителю. Пленум Верховного Суда РФ констатирует, что об умысле на сбыт могут свидетельствовать как наличие соответствующей договоренности с потребителями, так и другие обстоятельства дела: приобретение, изготовление, переработка указанных средств или веществ лицом, самим их не употребляющим, значительное количество, удобная для сбыта расфасовка и т.д. При этом надлежит иметь в виду, что ответственность за сбыт наркотических средств или психотропных веществ наступает независимо от их размера.

В случае, если лицо сбывает под видом наркотических средств или психотропных веществ какие-либо иные средства (вещества) с целью завладения деньгами или имуществом граждан, его действия следует квалифицировать как мошенничество. Покупатели в этих случаях при наличии предусмотренных законом оснований могут нести ответственность за покушение на незаконное приобретение наркотических средств или психотропных веществ.

Действия, выразившиеся в приобретении или хранении без цели сбыта наркотического средства или психотропного вещества в крупном размере и их последующей перевозке, пересылке, надлежит квалифицировать по совокупности преступлений, предусмотренных ч. 1, п. «в» ч. 2 ст. 228¹ УК (п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ).

Совершение как одного, так и всей совокупности перечисленных в ч.2 ст.228¹ действий, составляет одно оконченное преступление.

Субъект преступления соответствует субъекту по ч. 1 ст. 228 УК. Субъективная сторона характеризуется прямым умыслом, при котором виновный осознает, что средство (вещество) является наркотическим (психотропным).

В ч. 2 ст. 228¹ УК РФ предусматривается ответственность за деяния, предусмотренные ч. 2 этой же статьи, совершенные при наличии квалифицирующих признаков: группой лиц по предварительному сговору, в отношении наркотических средств или психотропных веществ в крупном размере, лицом, достигшим восемнадцатилетнего возраста, в отношении заведомо несовершеннолетнего.

Совершение преступления группой лиц по предварительному сговору предполагает участие в совершении двух или более лиц, заранее договорившихся о совместном его совершении. Сговор означает соглашение между участниками группы на изготовление и другие незаконные операции с наркотическими средствами или психотропными веществами, достигнутое до начала соответствующих действий. Форма сговора для квалификации не имеет значения. Она может быть письменной, устной, с использованием знаков, мимики, жестов и т.п.

Квалифицирующий признак неоднократности исключен. Вопрос о крупном размере средств и веществ решается так же, как и по ч. 1 этой статьи.

В ч. 3 ст. 228¹ УК РФ описаны особо квалифицирующие признаки деяний, предусмотренных ч.ч. 1 и 2 ст. 228¹ УК РФ, - совершение их: а) организованной группой; б) лицом с использованием своего служебного положения; в) в отношении лица, заведомо не достигшего четырнадцатилетнего возраста; г) в особо крупном размере. Указанные деяния относятся к категории особо тяжких преступлений (ч. 5 ст. 15 УК РФ). Особого внимания заслуживает первый особо квалифицирующий признак, так как преступления в сфере незаконного оборота наркотиков носят весьма организованный характер. При квалификации деяний, предусмотренных ст. 228¹ УК РФ, совершенных организованной группой, необходимо установить, что преступление было совершено «устойчивой группой лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений» (ч. 3 ст. 35 УК), предусмотренных ч.ч. 2 или 3 указанной статьи. Об устойчивости могут свидетельствовать, в частности, такие признаки, как стабильность состава группы, тесная взаимосвязь между ее членами, согласованность

их действий, постоянство форм и методов преступной деятельности, длительность ее существования и количество совершенных преступлений (постановление Пленума Верховного Суда РФ № 1 от 17 января 1997 г. «О практике применения законодательства об ответственности за бандитизм»). Организованную группу могут характеризовать и другие признаки: наличие организатора или руководителя группы, обеспечение мер по сокрытию преступления, его планированию, распределению ролей между участниками и др.¹

Совершение преступления организованной группой, если действия исполнителей, организаторов, других участников группы объективно не выходили за рамки пособничества, квалифицируется без ссылки на ст. 33 УК РФ.

При определении второго особо квалифицирующего признака - совершение деяния в отношении наркотических средств и психотропных веществ в особо крупных размерах, следует руководствоваться Перечнем крупных и особо крупных размеров количеств наркотических средств и психотропных веществ, обнаруживаемых в незаконном обороте, утвержденным Постоянным комитетом по контролю наркотиков.

Субъективная сторона характеризуется только прямым умыслом.

Нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ (Статья 228² УК РФ).

Статья 228² УК РФ предусматривает ответственность за нарушение специальных правил производства, изготовления, переработки, хранения, учета, отпуска, реализации, продажи, распределения, перевозки, пересылки, приобретения, использования, ввоза, вывоза либо уничтожения наркотических средств или психотропных веществ либо веществ, инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ, находящихся под специальным контролем, а также культивирования растений, используемых для производства наркотических средств или психотропных веществ, повлекшее их утрату, если это деяние совершено лицом, в обязанности которого входит соблюдение указанных правил.

Рассматриваемое преступление посягает на нормальную деятельность государственных предприятий и учреждений, занимающихся производством и другими операциями с наркотическими средствами и психотропными веществами, а, в конечном счете, на безопасность здоровья населения.

Особенности предмета преступления. Помимо наркотических средств и психотропных веществ предметом преступления являются: вещества, используемые при их производстве, изготовлении и переработке (прекурсоры); инструменты и оборудование, используемые в тех же целях.

Диспозиция ч. 5 ст. 228 УК бланкетная, что предполагает необходимость обращения к нормативным актам, устанавливающим специальные правила. Данные правила предусмотрены соответствующими нормативными актами Правительства РФ, Минздрава РФ, МВД РФ, других министерств и ведомств, а также межведомственными нормативными актами и решениями.

¹ Уголовное право. Особенная часть / Под ред. проф. Л.Д. Гаухмана и проф. С.В. Максимова. – М., 1999.С. 77.

Так, постановлением Правительства РФ от 16 марта 1996 г. № 278 утверждено Положение о порядке ввоза в РФ и вывоза из РФ наркотических средств, сильнодействующих и ядовитых веществ. В соответствии с этим Положением ввоз и вывоз указанных средств и веществ производится по лицензиям, выдаваемым МВЭС России по номенклатуре и в пределах квот, устанавливаемых Правительством РФ, с учетом международных обязательств нашей страны.

Часть 2 предусматривает ответственность за то же деяние, совершенное из корыстных побуждений либо повлекшее по неосторожности причинение вреда здоровью человека или иные тяжкие последствия.

Уголовный закон также предусматривает ответственность за: хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ (Статья 229 УК РФ), склонение к потреблению наркотических средств или психотропных веществ (Статья 230 УК РФ), незаконное культивирование запрещенных к возделыванию растений, содержащих наркотические вещества (Статья 231 УК РФ), организацию либо содержание притонов для потребления наркотических средств или психотропных веществ (Статья 232 УК РФ), незаконную выдачу либо подделку рецептов или иных документов, дающих право на получение наркотических средств или психотропных веществ (Статья 233 УК РФ), незаконный оборот сильнодействующих или ядовитых веществ в целях сбыта (Статья 234 УК РФ).

При этом в новых редакциях этих положений¹ исключен квалифицирующий признак – «неоднократность», либерализованы санкции, добавлены положения, касающиеся нераспространения действия статьи 230 УК РФ на случаи пропаганды применения в целях профилактики ВИЧ-инфекции и других опасных инфекционных заболеваний соответствующих инструментов и оборудования, используемых для потребления наркотических средств и психотропных веществ, если эти деяния осуществлялись по согласованию с органами исполнительной власти в области здравоохранения и органами по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также о том, что размеры запрещенных к возделыванию растений, содержащих наркотические вещества, для целей статьи 231 УК РФ утверждаются Правительством Российской Федерации.

Подводя итог, можно сделать вывод, что среди других федеральных законов о противодействии незаконному обороту наркотиков и их злоупотреблению особое место занимает уголовный закон. Особенность этого места обусловливается тем, что нормы уголовного права являются самыми острыми формами реагирования на данные антисоциальные явления.

§ 4 Аай еі епò даò е ай і а çаеі і і ааò аеііпò ай а пò а да і а çаеі і і і а і ай дї ò а і а д е і ò е е і а

Федеральный закон от 8 января 1998 г. «О наркотических средствах и психотропных веществах» установил правовые основы государственной поли-

¹ Федеральный закон от 8.12.03 г. № 162-ФЗ, вступил в силу с 12.03.04 г.

тики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ и в области противодействия их незаконному обороту в целях охраны здоровья граждан, государственной и общественной безопасности¹.

30 декабря 2001 года принят новый Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации² (в дальнейшем для краткости КоАП), вступивший в законную силу с 1 июля 2002 года. В новом Кодексе внесены существенные изменения по ряду статей, предусматривающих ответственность за правонарушения, связанные с наркотическими средствами, психотропными веществами и их аналогами.

Учитывая возможность возникновения проблем в практической деятельности по квалификации правонарушений возникла необходимость проанализировать соответствующие статьи КоАП, устанавливающие ответственность за их совершение.

Наркотические средства - это вещества растительного или синтетического происхождения, которые при их потреблении имеют одурманивающее действие или вызывают эйфорию. Психотропные вещества - это вещества, воздействующие на психику и мотивацию поведения человека и применяющиеся обычно при лечении психически больных. Аналоги наркотических средств и психотропных веществ - запрещенные для оборота в Российской Федерации вещества синтетического или естественного происхождения, химическая структура и свойства которых сходны с химической структурой и со свойствами наркотических средств и психотропных веществ, и оказывающие такое же психоактивное действие.

Перечень наркотических средств или психотропных веществ, подлежащих контролю в Российской Федерации, утверждается Правительством РФ в соответствии с действующим законодательством РФ и международными договорами.

В соответствии со ст. 25 Федерального закона от 8 января 1998 г. «О наркотических средствах и психотропных веществах» отпуск наркотических средств и психотропных веществ физическим лицам производится по рецепту, выписанному на специальном бланке, и только в аптечных организациях и учреждениях здравоохранения, имеющих лицензию на указанный вид деятельности.

По всем статьям настоящего Кодекса за правонарушения, связанные с наркотическими средствами, психотропными веществами и их аналогами, предусматривается возбуждение дел об административном правонарушении³. Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, и оно считается возбужденным с момента составления первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

¹ *Рохлин В., Стуканов А.* Борьба с административными правонарушениями – предупреждение преступлений // *Законность.* 1998. №7.

² *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2002. № 1 (часть I).

³ *Дмитриевский Р., Прудников Б.* Административно-правовая ответственность при совершении правонарушений в сфере наркомании // *Закон и право.* 2001 №1 С.11-19.

В соответствии с Приказом Госнарконтроля РФ от 17.10.2003 № 171¹ от 17 октября 2003 г. № 171 «О должностных лицах органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» в целях реализации положений части 1 статьи 27.1, части 2 статьи 27.3 и части 4 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях составлять протоколы об административных правонарушениях, перечисленных в части 1, пункте 83 части 2 и части 3 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях должностным лицам органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а также применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (в том числе административное задержание) в порядке и на условиях, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, предоставлено следующим должностным лицам органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ:

I. Руководители органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ: 1. Председатель ФС наркотконтроля России и его заместители. 2. Начальник главного управления ФС наркотконтроля России по федеральному округу, регионального управления, управления ФС наркотконтроля России по субъекту РФ и их заместители.

II. Должностные лица подразделений ФС наркотконтроля России (Главное оперативное управление, Главное управление по контролю за легальным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Главное оперативно-техническое и поисковое управление, Управление международного сотрудничества, Управление межведомственного взаимодействия в сфере профилактики, Управление собственной безопасности, Управление специального назначения, Отдел дознания и административной практики): 1. Начальник главного управления, управления и их заместители. 2. Начальник отдела, службы, отделения и их заместители. 3. Старший оперуполномоченный по особо важным делам, старший дознаватель, главный инспектор по особым поручениям, старший инспектор по особым поручениям. 4. Оперуполномоченный по особо важным делам, дознаватель, инспектор по особым поручениям, главный инспектор. 5. Старший оперуполномоченный, ведущий инспектор, старший инспектор. 6. Оперуполномоченный, инспектор, младший оперуполномоченный, младший инспектор. 7. Старший контролер.

III. Должностные лица территориальных органов ФС наркотконтроля России (подразделения оперативные, по контролю за легальным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оперативно-технические и поисковые, международного сотрудничества, межведомственного взаимодействия в сфере профилактики, собственной безопасности, специального назначения,

¹ Российская газета. 2003. № 250.

дознания и административной практики): 1. Начальник управления, службы, отдела и их заместители. 2. Начальник отделения, начальник группы. 3. Старший оперуполномоченный по особо важным делам, инспектор по особым поручениям, оперуполномоченный по особо важным делам, старший дознаватель, главный инспектор. 4. Старший оперуполномоченный, дознаватель, инспектор по особым поручениям. 5. Оперуполномоченный, инспектор, младший оперуполномоченный, младший инспектор, ведущий инспектор, старший инспектор. 6. Старший контролер, контролер.

IV. Должностные лица дежурной службы (части) органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ: 1. Начальник службы, части и их заместители. 2. Старший оперативный дежурный, начальник смены, ответственный дежурный, оперативный дежурный. 3. Помощник ответственного дежурного, помощник начальника смены. 4. Иные должностные лица, осуществляющие контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Теперь рассмотрим вопросы, непосредственно касающиеся административной ответственности за совершение правонарушений в данной сфере.

Статья 6.8. КоАП РФ предусматривает ответственность за незаконное приобретение либо хранение без цели сбыта наркотических средств или психотропных веществ; а также оборот их аналогов.

В примечании сказано, что лицо, добровольно сдавшее приобретенные без цели сбыта наркотические средства или психотропные вещества, а также их аналоги, освобождается от административной ответственности за данное административное правонарушение.

Объектом рассматриваемого правонарушения является здоровье граждан, а также установленный порядок оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов. Объективная сторона правонарушения выражается в следующих противоправных действиях. Приобретение наркотических средств или психотропных веществ нарушение действующего порядка, определенного нормами права. Способом незаконного приобретения наркотических средств и психотропных веществ и их аналогов в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 27 апреля 1993 г. «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, сильнодействующими и ядовитыми веществами» следует считать покупку, получение в обмен на другие товары и вещи, займы или в дар, в уплату долга, присвоение найденного, сбор дикорастущих конопли и мака или их частей, а также остатков неохранных посевов наркотикосодержащих растений после завершения их уборки и т.д. Хранение - любые умышленные действия, связанные с нахождением наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов во владении виновного: при себе, в помещении, в тайнике и других местах. При этом ответственность наступает независимо от продолжительности хранения. При квалификации данного противоправного деяния следует учитывать, что комментируемый состав предполагает совершение вышеуказанных противоправных деяний без цели сбыта.

Субъектом правонарушения признается физическое лицо шестнадцатилетнего возраста. С субъективной стороны рассматриваемое правонарушение характеризуется умыслом.

Размеры небольших количеств наркотических средств и психотропных веществ рекомендованы к применению сводной таблицей заключений постоянного комитета по контролю наркотиков от 6 марта 2001 года (протокол №2,80-01).

Небольшие размеры наркотических средств наиболее распространенных на территории области в граммах: Марихуана: высушенная - до 0,1, не высушенная - до 0,5; Гашиш-до 0,1; Опий и экстракционный опий - до 0,1; Ацетилированный опий - до 0,05; Экстракт маковой соломы - до 0,02; Солома маковая: высушенная - до 0,2, не высушенная - до 1,0.

Следует также иметь в виду, что в соответствии со ст. 27.10 КоАП наркотические средства, психотропные вещества и их аналоги, как предмет правонарушения, подлежат изъятию и направлению на переработку или уничтожению в установленном Правительством РФ порядке.

Изъятие наркотических средств производится в присутствии понятых. Изъятое вещество опечатывается в герметичную упаковку либо в пакет. К упаковке необходимо прочно прикреплять пояснительную записку, которая несет в себе следующее содержание: 1. Дата изъятия; 2. Место изъятия; 3. Сведения о лице, у которого изъято вещество; 4. Описание внешнего вида вещества.

На пояснительной записке факт изъятия и опечатывания своими росписями свидетельствуют понятые. Также свою подпись ставит изымающий и при согласии лица, у которого изымают вещество. Сама записка крепится к упаковке печатью. После этого вещество направляется на исследование. Вопросы, которые необходимо ставить при проведении исследований: 1. Является ли представленное вещество наркотическим? 2. Если да, то к какому виду наркотиков относится и какой его вес?

В целях сбора полного объема материала о совершенном правонарушении, сотруднику ФС наркоконтроля необходимо получить объяснение нарушителя, объяснения свидетелей и понятых. К материалу приобщается справка эксперта с результатами исследования, на основании которой, ввиду изъятия наркосредств в небольших размерах, выносится постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

Лицо, совершившее правонарушение, привлекается к административной ответственности. На основании главы 23 КоАП материал о такого рода правонарушении рассматривается начальником соответствующего органа.

Статья 6.9. КоАП РФ предусматривает ответственность за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача.

Объектом данного правонарушения являются здоровье граждан, общественный порядок. Кроме того, поскольку потребление наркотических средств и психотропных веществ способствует совершению различного рода правонарушений, дополнительным объектом является установленный общественный порядок.

Согласно ст. 40 Федерального закона от 8 января 1998 г. «О наркотических средствах и психотропных веществах» в РФ запрещается потребление

наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача. Следовательно, предметом посягательства являются установленные нормами права правила потребления наркотических средств или психотропных веществ.

Объективная сторона правонарушения выражается в незаконном потреблении наркотических средств или психотропных веществ, т.е. их потребление без назначения врача. Субъектом правонарушения являются лица, достигшие 16 летнего возраста. С субъективной стороны деяние характеризуется умыслом.

В соответствии со ст. 44 вышеназванного Закона лицо, в отношении которого имеются основания полагать, что оно потребляло наркотическое средство или психотропное вещество без назначения врача, может быть направлено на медицинское освидетельствование.

В примечании к статье указаны основания освобождения от административной ответственности, несмотря на наличие состава, правонарушения. Таковыми основаниями признаются: а) добровольное обращение лица в лечебно-профилактическое учреждение для лечения в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача; б) направление лица, в установленном порядке - признанного больным наркоманией, с его согласия на медицинское и социальное восстановление в лечебно-профилактическое учреждение.

На основании ч. 1 ст. 23.1 КоАП материал рассматривается судом.

Статья 6.10. КоАП РФ предусматривает ответственность за вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков или одурманивающих веществ, а также за те же действия, совершенные родителями, или иными законными представителями несовершеннолетних или лицами, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию несовершеннолетних.

В данной статье содержатся два состава правонарушения, объектом которого является здоровье несовершеннолетних, их нравственное воспитание.

Объективную сторону правонарушения, закреплённого в ч. 1 комментируемой статьи, составляют действия взрослых людей по совместному с несовершеннолетними распитию спиртных напитков или употреблению одурманивающих веществ. Вовлечение несовершеннолетнего в систематическое употребление спиртных напитков, одурманивающих веществ влечет уголовную ответственность по ст. 151 УК. Субъектом указанных противоправных действий являются взрослые граждане, исключая родителей и иных законных представителей несовершеннолетних. С субъективной стороны правонарушение характеризуется умыслом.

Часть 2 рассматриваемой статьи предусматривает административную ответственность за те же противоправные действия, имеет тот же объект посягательства, аналогичные объективную и субъективную стороны, но различается по субъекту правонарушения. Им признаются родители или иные законные представители несовершеннолетних, а также лица, на которых возложены обязанности по обучению и воспитанию детей. Поскольку их деяния квалифицируются не только как вовлечение несовершеннолетнего в употребление спиртных напитков, но и как неисполнение обязанностей по обучению и воспитанию детей, то в ч. 2 данной статьи предусмотрено и более строгое наказание - адми-

нистративный штраф в большей сумме - от пятнадцати до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

Производство по делу о такого рода правонарушении предусматривает обязательное освидетельствование врачом-наркологом объекта правонарушения, то есть несовершеннолетнего. До 16 лет освидетельствование производится с согласия родителей или опекунов, а с 16 с согласия самого несовершеннолетнего.

На основании ч. 1 ст. 23.2 КоАП материал рассматривается комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Статья 6.13. КоАП РФ предусматривает ответственность за пропаганду либо незаконную рекламу наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров. На основании ч.1 ст. 23.1 КоАП материал о совершенном такого рода правонарушении рассматривается судьями.

Статья 10.4. КоАП РФ предусматривает ответственность за непринятие должностным лицом мер по обеспечению установленного режима охраны посевов, мест хранения и переработки растений, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, и конопли, а равно мер по уничтожению пожнивных остатков и отходов производства, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона от 8 января 1998 г. «О наркотических средствах и психотропных веществах» культивирование растений, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, утвержденный Правительством РФ, разрешается только государственным унитарным предприятиям в пределах государственных квот. На территории Российской Федерации запрещается также культивирование конопли в целях незаконного потребления или использования в незаконном обороте наркотических средств.

Следует иметь в виду, что в данной статье речь идет о культивируемых в законном порядке наркотикосодержащих растениях.

Объектом посягательства в данном правонарушении являются здоровье населения и установленный Законом о наркотических средствах и психотропных веществах порядок культивирования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также конопли.

Объективная сторона заключается в бездействии, выраженном в непринятии мер: а) по обеспечению установленного режима охраны посевов; б) по обеспечению охраны мест хранения и переработки вышеуказанных растений; в) по уничтожению этих растений.

На основании главы 23 КоАП решение по материалу выносит начальник соответствующего органа.

Статьей 10.5. КоАП РФ предусмотрена ответственность за непринятие землевладельцем или землепользователем мер по уничтожению дикорастущих растений, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, и ди-

корастущей конопли после получения официального предписания уполномоченного органа.

Назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо¹.

В данной статье устанавливается ответственность за противоправные деяния, связанные с уничтожением дикорастущих наркотикосодержащих растений.

Объектом рассматриваемого правонарушения являются здоровье граждан, установленный порядок уничтожения указанных растений. Объективную сторону правонарушения составляет противоправное бездействие, выражающееся в том, что лица, ответственные за принятие соответствующих мер, не выполняют возложенные на них обязанности по уничтожению дикорастущих растений, включенных в Перечень наркотических средств, подлежащих контролю в Российской Федерации, и дикорастущей конопли, а также иных остатков и отходов производства, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры.

Субъектом рассматриваемого правонарушения признается только должностное лицо, ответственное за обеспечение установленного режима охраны посевов, мест хранения и переработки растений, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, а также конопли. Субъективная сторона данного правонарушения выражается виной в форме умысла или неосторожности.

В данном правонарушении предусмотрен специальный субъект - гражданин или юридическое лицо - землевладелец или землепользователь, а также должностное лицо, в обязанности которого входит обеспечение выполнения вышеназванных мер.

С субъективной стороны данное правонарушение характеризуется виной в форме умысла, так как в статье закреплено положение, что назначение административного наказания возможно, если лицо получило официальное предписание уполномоченного органа, но не исполнило его. Официальность предписания предполагает письменную роспись на копии этого документа лица, которому оно направляется. В предписании должен быть оговорен срок его исполнения, например, 10 дней с момента вручения предписания. После истечения данного срока и неисполнения предписания возникает объективная сторона данного правонарушения.

В ходе работы с наркотикосодержащими растительными объектами (целые растения в стадии вегетации, зеленая не высушенная растительная масса) необходимо придерживаться определенных правил, соблюдение которых в

¹ Гришко А.Я. Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ: Учебное пособие / Под ред. А.Н. Сергеева. - М.: ГУБНОН СКМ МВД России; Московская академия МВД России; Изд-во Щит-М, 2000. С. 119.

большинстве случаев обеспечивает полное, объективное и своевременное выполнение всех действий по оформлению административного материала.

При обнаружении произрастающих наркотикосодержащих растений требуется зафиксировать границы поля (участка). Фиксируются внешние параметры растений (внешний вид, собрано, выдернуто), количество растений.

Рекомендации об отнесении размеров культивации наркотикосодержащих растений к числу крупных указаны в официальном издании заключения Постоянного комитета по контролю наркотиков 16 июля 1997 года (протокол № 5,59 -97).

В указанном заключении установлены крупные размеры конкретных наркотикосодержащих растений: опийный мак и другие сорта мака от 20 растений; конопля от 15 растений.

Таким образом, административная ответственность наступает при обнаружении меньших количеств растений. При небольшом количестве растений, произрастающих на участке, они изымаются полностью. Видоизменение объектов не допустимо. Изъятие незаконно культивируемых растений до накопления ими наркотически активных компонентов нецелесообразно.

В собранной растительной массе начинают быстро протекать процессы гниения. Поэтому перед направлением на исследование растения желательно высушить естественным способом при нормальных условиях (температура окружающей среды). Если это сделать невозможно, то направлять растительную массу нужно в воздухопроницаемой упаковке. Вопросы, которые необходимо ставить при проведении исследований: 1. Являются ли представленные растения наркотикосодержащими? 2. Если да, то к какому виду растений относятся?

На основании Главы 23 КоАП решение по материалу принимает начальник соответствующего органа.

Статья 20.20. КоАП РФ предусматривает ответственность за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо потребление иных одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах.

Под общественными понимаются места, где находится большое скопление людей, или места, где такое скопление людей возможно. Это улицы, стадионы, скверы, парки, подъезды, места, где осуществляются зрелищные мероприятия, иные места, где становится многолюдно во время отдыха там граждан и т.д.

Объектом правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 комментируемой статьи, являются общественный порядок и общественная безопасность.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ч. 2 данной статьи, характеризуется действием по употреблению наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо иных одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах. Таким образом, для привлечения к ответственности достаточно употребить указанные средства и вещества без назначения врача в общественном месте.

Производство по делу о такого рода правонарушении предусматривает обязательное освидетельствование нарушителя врачом-наркологом.

Для определения вида средств или веществ (наркотическое, психотропное, сильнодействующее или ядовитое), их названий и свойств, происхождения, способа изготовления или переработки, а также для установления принадлежности растений к культурам, содержащим наркотические средства, требуется заключение экспертов.

Субъектами правонарушения, предусмотренного в данной статье, являются лица, достигшие шестнадцатилетнего возраста. Рассматриваемое правонарушение может быть совершено только умышленно.

На основании главы 23 КоАП решение по материалу о правонарушении принимает начальник соответствующего органа ФС наркотороля.

Статьей 20.22. КоАП РФ предусмотрена ответственность за появление в состоянии опьянения несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет, а равно распитие ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, иных одурманивающих веществ на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах.

Объектом данного правонарушения являются общественный порядок и общественная безопасность, здоровье несовершеннолетних.

Федеральным законом от 8 января 1998 г. «О наркотических средствах и психотропных веществах» не допускается розничная продажа алкогольной продукции в детских, учебных, культовых и лечебно-профилактических учреждениях и на прилегающих к ним территориях; а также лицам, не достигшим семнадцатилетнего возраста.

Объективная сторона рассматриваемого правонарушения выражается в действии (бездействии) по ненадлежащему выполнению или невыполнению родителями, иными законными представителями своих обязанностей по воспитанию несовершеннолетних, следствием чего является: появление в состоянии опьянения (как результата потребления наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, иных одурманивающих веществ) несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет в общественных местах, или распитие ими алкогольной продукции в общественных местах, или потребление ими наркотических средств, психотропных веществ без назначения врача, либо одурманивающих веществ в общественных местах.

Субъектами данного правонарушения являются родители или иные законные представители несовершеннолетних в возрасте до шестнадцати лет. Правонарушение может быть совершено умышленно или по неосторожности. Производство по делу о такого рода правонарушении предусматривает обязательное освидетельствование нарушителя врачом-наркологом. Несовершеннолетний может быть доставлен в орган внутренних дел, где может находиться в комнате доставленных сроком до 3 часов. После чего должен быть обязательно передан родителям или опекунам, либо представителям учебного заведения, в котором обучается. Работу по делу с ним осуществляет только сотрудник по

делам несовершеннолетних. В отношении несовершеннолетнего до 16 лет протокол составляется на родителей или опекунов, а с 16 лет на него самого.

На основании ч.1 ст.23.2 КоАП материал о данном правонарушении рассматривается комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Несомненно, каждый из названных составов административных правонарушений требует глубокого осмысления и всестороннего анализа. Рассматривая в целом эту группу норм, следует отметить, что законодатель реализовал в Кодексе многие предложения и учёных, и практиков, отстаивавших использование административной ответственности за немедицинское употребление наркотиков как средство противодействия распространению наркомании. В федеральном законодательстве появилась не отдельная норма, а действительно институт, т.е. система однородных норм, устанавливающих ответственность за потребление наркотиков и смежные с потреблением правонарушения.

С учетом непродолжительной практики применения названных норм, возможно предположить, что реализация административной ответственности в этой сфере будет испытывать влияние тех же факторов, которые сделали путь восстановления запрета на потребление наркотиков столь долгим и сложным, но будет неизменно развиваться и совершенствоваться.

Глава III. Органы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, их система, структура, задачи и функции

§ 1. Организация и функции государственного комитета Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ

В соответствии с Положением о Государственном комитете Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ утвержденным Указом Президента от 6 июня 2003 года № 624¹ (9 марта 2004 года в соответствии с п. 16 Указа Президента Российской Федерации № 314² Государственный комитет переименован в Федеральную службу РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ), данный орган является федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным на решение задач в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, противодействия их незаконному обороту, а также координирующим деятельность иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в этой области.

Основными задачами ФС наркотконтроля России являются:

- обеспечение в пределах своей компетенции контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и осуществление мер по противодействию их незаконному обороту;

¹ Собрание законодательства РФ. 2003 № 23. Ст. 2198.

² Российская газета. 2004. № 50. С. 10.

- выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и предварительное расследование преступлений, отнесенных законодательством Российской Федерации к подследственности органов наркоконтроля;

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

- участие в разработке и реализации государственной политики в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту;

- создание и ведение единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту;

- осуществление в соответствии с международными договорами РФ взаимодействия и информационного обмена с международными организациями и компетентными органами иностранных государств в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также представление интересов РФ в международных организациях по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров.

ФС наркоконтроля России и ее территориальные органы составляют систему органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ. С 1 июля 2003 г. установлена штатная численность данного ведомства в количестве 40 000 единиц, в том числе центрального аппарата - 1980 единиц.

В ведении ФС наркоконтроля России находятся организации, обеспечивающие деятельность органов наркоконтроля.

Руководит деятельностью ФС наркоконтроля России Президент РФ.

ФС наркоконтроля России возглавляет председатель, которому разрешено иметь в Федеральной службе РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ двух первых заместителей председателя и пять заместителей председателя Федеральной службы, в том числе одного статс-секретаря.

Председатель Госнарконоконтроля России, его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Председатель ФС наркоконтроля России: несет ответственность за выполнение задач, возложенных на ФС наркоконтроля России; организует ее работу, руководит на принципах единоначалия деятельностью органов наркоконтроля; информирует Президента РФ по вопросам, отнесенным к его компетенции; представляет Федеральную службу РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, государственными органами и организациями, а также с компетентными органами иностранных государств и международными организациями; распределяет обязанности между своими заместителями, определяет полномочия должностных лиц органов наркоконтроля; разрабатывает и вносит в установленном порядке предложения об изменении штатной численности органов нарконо-

троля, их финансировании и материально-техническом обеспечении; утверждает в пределах установленных штатной численности и фонда оплаты труда штатное расписание центрального аппарата и территориальных органов наркоконтроля России, а также смету расходов на их содержание в пределах средств, выделяемых из федерального бюджета на соответствующий год; создает, реорганизует и упраздняет в соответствии с законодательством РФ территориальные органы наркоконтроля России, подразделения, созданные для решения задач, возложенных на органы наркоконтроля, а также находящиеся в ведении ФС наркоконтроля России организации, созданные для обеспечения деятельности органов наркоконтроля; утверждает положения о структурных подразделениях ФС наркоконтроля России и его территориальных органах; образует коллегии в органах наркоконтроля и утверждает их состав; утверждает в установленном законодательством РФ порядке уставы организаций, находящихся в ведении ФС наркоконтроля России, назначает на должность и освобождает от должности их руководителей, в соответствии с законодательством РФ заключает, изменяет и расторгает трудовые договоры (контракты) с ними; образует экспертные, консультативные и совещательные органы, утверждает положения о них и их состав; издает приказы и распоряжения в пределах своей компетенции, организует проверку их исполнения; отменяет противоречащие законодательству РФ акты, изданные руководителями органов наркоконтроля; вносит в установленном порядке на рассмотрение Президента РФ проекты нормативных правовых актов и предложения по совершенствованию законодательства РФ по вопросам, отнесенным к компетенции ФС наркоконтроля России; вносит на рассмотрение Президента РФ предложения об утверждении членов коллегии ФС наркоконтроля России, не входящих в ее состав по должности; вносит на рассмотрение Президента РФ предложения о включении должностей в перечень должностей высшего начальствующего состава в органах наркоконтроля, а также о назначении сотрудников органов наркоконтроля на должности высшего начальствующего состава и о присвоении им высших специальных званий; утверждает в соответствии с законодательством РФ в пределах установленной штатной численности перечень должностей, замещаемых лицами младшего, среднего и старшего начальствующего состава органов наркоконтроля и соответствующих этим должностям специальных званий; определяет в соответствии с законодательством РФ порядок приема на службу (работу) в органы наркоконтроля, увольнения со службы (работы); приостанавливает службу (работу), увольняет со службы (работы) сотрудников, федеральных государственных служащих и работников органов наркоконтроля, а также назначает на должность и освобождает их от должности, за исключением лиц, замещающих должности высшего начальствующего состава; определяет перечень (номенклатуру) должностей в системе органов наркоконтроля, назначение на которые и освобождение от которых осуществляют заместители председателя и руководители территориальных органов ФС наркоконтроля России; присваивает сотрудникам органов наркоконтроля специальные звания до полковника полиции включительно, а также квалификационные разряды федеральным государственным служащим органов наркоконтроля; вносит на рассмотрение Президента

РФ представления о награждении государственными наградами РФ сотрудников, федеральных государственных служащих и работников органов наркоконтроля, а также лиц, оказывающих содействие органам наркоконтроля в решении возложенных на них задач; учреждает ведомственные награды (медали, нагрудные знаки, почетные грамоты) для награждения, утверждает положения об этих наградах и их описания; имеет наградной и подарочный фонды, в том числе фонды огнестрельного и холодного оружия, для награждения и награждает ими в порядке, установленном законодательством РФ, а также ведомственными наградами, ценными подарками или денежными премиями; определяет в соответствии с законодательством РФ порядок и условия выплаты сотрудникам, федеральным государственным служащим и работникам органов наркоконтроля надбавок и вознаграждений, устанавливает другие дополнительные выплаты, в пределах средств, выделяемых из федерального бюджета на соответствующий год ФС наркоконтроля России; решает вопросы поощрения сотрудников, федеральных государственных служащих и работников органов наркоконтроля и применения к ним мер дисциплинарного взыскания; заключает в соответствии с законодательством РФ контракты о продлении срока службы с отдельными сотрудниками органов наркоконтроля, достигшими предельного возраста пребывания на службе; прикомандировывает сотрудников органов наркоконтроля к федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ и иным государственным органам, а также к организациям в порядке и на условиях, определенных Президентом РФ; решает в установленном порядке вопросы, связанные с командированием сотрудников, федеральных государственных служащих и работников органов наркоконтроля за рубеж; определяет в соответствии с законодательством РФ и в пределах своей компетенции порядок передачи органами наркоконтроля оперативной информации и специальных технических изделий компетентным органам иностранных государств; распоряжается в соответствии с законодательством РФ финансовыми средствами, в том числе валютными, выделяемыми из федерального бюджета на содержание органов наркоконтроля; определяет нормы и порядок расходования финансовых средств на проведение оперативных мероприятий, связанных с осуществлением органами наркоконтроля оперативно-розыскной деятельности; утверждает в соответствии с законодательством РФ сметную документацию на капитальное строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов органов наркоконтроля; принимает решения о приеме делегаций компетентных органов иностранных государств и направлении делегаций ФС наркоконтроля России в иностранные государства в пределах средств, выделяемых из федерального бюджета на содержание органов наркоконтроля; осуществляет другие полномочия в соответствии с законодательством РФ.

Тем же указом Президента РФ образована в Федеральной службе РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ коллегия в составе 18 человек, в состав которой входят председатель ФС наркоконтроля России (председатель коллегии), заместители председателя, а также руководящие работники органов наркоконтроля. Состав коллегии ФС наркокон-

троля России, кроме лиц, входящих в нее по должности, утверждается Президентом РФ. Коллегия на своих заседаниях рассматривает важнейшие вопросы деятельности органов наркоконтроля и принимает по ним решения. Решения коллегии принимаются большинством голосов ее членов и оформляются приказами ФС наркоконтроля России. При наличии разногласий между председателем ФС наркоконтроля России и коллегией, председатель реализует свое решение и докладывает о возникших разногласиях Президенту РФ. Члены коллегии также могут довести свое мнение до сведения Президента РФ. Решения, принятые на совместных заседаниях коллегий ФС наркоконтроля России и других федеральных органов исполнительной власти, оформляются совместными приказами ФС наркоконтроля России и соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

Теперь о структуре Центрального аппарата ФС наркоконтроля. В него входят: Главное оперативное управление; Главное управление по контролю за легальным оборотом наркотических средств и психотропных веществ; Главное организационно-аналитическое управление; Главное следственное управление; Управление собственной безопасности; Управление международного сотрудничества; Управление специального назначения; Управление кадров; Управление межведомственного взаимодействия в сфере профилактики; Управление режима и информационной безопасности; Информационно-технологическое управление; Управление делами; Правовое управление; Финансово-экономическое управление; Организационно-мобилизационное управление; Управление общественных связей; Отдел дознания и административной практики.

ФС наркоконтроля России в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие функции в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также по противодействию их незаконному обороту:

обеспечивает исполнение законодательства РФ о наркотических средствах, психотропных веществах и их прекурсорах;

- подготавливает и вносит Президенту РФ предложения по совершенствованию государственной политики в данной области;

- участвует в разработке и реализации федеральных целевых программ; участвует в обобщении практики применения законодательства РФ и в подготовке проектов соответствующих нормативных правовых актов РФ по вопросам, отнесенным к компетенции ФС наркоконтроля России;

осуществляет профилактическую деятельность;

осуществляет оперативно-розыскную деятельность;

организует и осуществляет розыск лиц, которые обвиняются или подозреваются в совершении преступлений, отнесенных в соответствии с законодательством Российской Федерации к подследственности органов наркоконтроля, и скрылись от органов предварительного расследования или суда либо местонахождение которых не известно;

производит дознание и предварительное следствие по уголовным делам, отнесенным законодательством РФ к подследственности органов госнаркоконтроля;

осуществляет производство по делам об административных правонарушениях;

осуществляет контроль деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в данной области;

предъявляет в суд требования о ликвидации юридических лиц в случаях, предусмотренных законодательством РФ;

осуществляет хранение, перевозку и уничтожение конфискованных или изъятых из незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для их производства и изготовления;

осуществляет контроль за соблюдением порядка уничтожения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для их производства и изготовления;

осуществляет в пределах своей компетенции контроль за обращением наркотических лекарственных средств и психотропных веществ;

согласовывает порядок хранения временно не используемых инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ;

согласовывает порядок отпуска наркотических средств и психотропных веществ физическим лицам;

информирует Президента РФ и по его поручению федеральные органы государственной власти по вопросам, отнесенным к компетенции ФС нарркоконтроля;

в пределах своей компетенции получает, обрабатывает, анализирует и реализует информацию о положении дел в области незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, а также в области незаконного оборота таких средств, веществ и их прекурсоров;

ведет единый банк данных по вопросам, касающимся ФС нарркоконтроля;

создает и использует информационные системы и банки данных по указанным вопросам, ведет оперативно-справочный учет, осуществляет справочно-информационное обеспечение органов нарркоконтроля;

устанавливает в соответствии с существующими стандартами единые требования к организации делопроизводства в системе органов нарркоконтроля, организует хранение и использование оперативных, следственных, архивных и других материалов, а также определяет перечень оперативных дел, порядок их ведения и учета;

участвует в соответствии с законодательством РФ в разработке проектов международных договоров РФ по вопросам противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

заключает международные договоры РФ межведомственного характера в целях выполнения задач, возложенных на органы нарркоконтроля;

представляет интересы РФ в международных организациях по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков;

осуществляет в соответствии с международными договорами РФ взаимодействие и информационный обмен с международными организациями и компетентными органами иностранных государств по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков;

направляет в порядке, установленном Президентом РФ, официальных представителей ФС наркотконтроля России в иностранные государства;

обеспечивает собственную безопасность органов наркотконтроля;

обеспечивает защиту сотрудников, федеральных государственных служащих и работников органов наркотконтроля, лиц, оказывающих содействие этим органам, участников уголовного судопроизводства по делам, отнесенным к подсудственности органов наркотконтроля, и их близких, на жизнь, здоровье, честь и достоинство, а также на имущество которых совершаются преступные посягательства, использует в целях их зашифровки личности, ведомственной принадлежности подразделений и организаций, помещений и транспортных средств, документы других федеральных органов исполнительной власти и организаций (документы оперативного прикрытия);

организует и проводит научные исследования по вопросам данной области;

проводит криминалистические и другие экспертизы и исследования;

использует наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры в экспертной и иной деятельности в соответствии с законодательством РФ;

разрабатывает, изготавливает, приобретает и использует специальные технические средства в соответствии с законодательством РФ;

осуществляет меры по соблюдению правил оборота оружия в системе органов госнаркотконтроля;

организует закупку вооружения и специальной техники; участвует в разработке технических требований к создаваемым вооружению и специальной технике; осуществляет накопление, хранение и ремонт вооружения и специальной техники, а также размещение заказов на их поставку и ремонт;

организует и осуществляет шифровальные работы в органах наркотконтроля;

осуществляет меры по обеспечению в органах наркотконтроля защиты сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, в том числе меры, связанные с допуском сотрудников и федеральных государственных служащих органов наркотконтроля к указанным сведениям, а также с приемом граждан на службу в органы наркотконтроля;

осуществляет кадровое обеспечение органов наркотконтроля, организует подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров;

организует мобилизационную подготовку и обеспечивает мобилизационную готовность в органах наркотконтроля;

организует и осуществляет в установленном порядке воинский учет сотрудников, федеральных государственных служащих и работников органов наркотконтроля, пребывающих в запасе;

осуществляет материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности органов наркотконтроля;

принимает меры по улучшению жилищных условий сотрудников, федеральных государственных служащих и работников органов наркоконтроля и членов их семей; арендует жилые помещения и общежития для временного проживания сотрудников, федеральных государственных служащих и работников органов наркоконтроля и членов их семей; выступает в качестве заказчика по капитальному строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов органов наркоконтроля, а также по жилищному строительству;

использует имеющуюся материально-техническую базу для организации общественного питания и социально-бытового обслуживания сотрудников, федеральных государственных служащих и работников органов наркоконтроля;

организует медицинское и санаторно-курортное обслуживание, обеспечение лекарственными средствами сотрудников, федеральных государственных служащих органов наркоконтроля, лиц, уволенных со службы в органах наркоконтроля с правом на пенсию, и членов их семей, а также работников в период их трудовой деятельности в органах наркоконтроля; осуществляет пенсионное обеспечение лиц, уволенных со службы в органах наркоконтроля;

взаимодействует со средствами массовой информации и осуществляет редакционно-издательскую деятельность в целях выполнения задач, возложенных на органы наркоконтроля;

осуществляет прием граждан, рассматривает их предложения, заявления и жалобы по вопросам, отнесенным к компетенции органов наркоконтроля;

выполняет другие функции, возложенные на него законодательством РФ.

Таким образом, можно сделать вывод, что Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ является федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным на решение задач в области оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, противодействия их незаконному обороту, а также координирующим деятельность иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в этой области.

§ 2. Oaããdaëüü üá îðãüü ü Oaããdaëüü îé ñëóæáü Ðüñëéñéîé Oaããdaëüü üü éüü òðüëþ çà îáüðüü òüü îáëëü òë-áüëëü ñüáüñüü á è üñëüü òðüü üüü áüüáüüü

Территориальные органы Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ являются органами, входящими в систему данного ведомства и обеспечивающими в пределах своей компетенции выполнение задач, возложенных на ФС наркоконтроля.

В своей деятельности они руководствуются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, международными договорами Российской Федерации, правовыми актами ФС наркоконтроля России.

Территориальные органы Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ в своей деятельности подотчетны председателю ФС наркоконтроля России.

Они являются юридическими лицами, имеют печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, другие необходимые для своей деятельности печати, штампы, бланки, лицевые счета в органах федерального казначейства.

Организация деятельности территориального органа ФС наркоконтроля России. Территориальный орган: организует и осуществляет свою деятельность на плановой основе в соответствии с требованиями правовых актов ФС наркоконтроля России, с соблюдением принципов единоначалия при принятии решений и персональной ответственности сотрудников; производит материальное и иные виды обеспечения территориального органа и его сотрудников в порядке, установленном правовыми актами ФС наркоконтроля России; делопроизводство, а также мероприятия по соблюдению режима секретности осуществляются в территориальном органе в соответствии с законодательством РФ и требованиями правовых актов ФС наркоконтроля России.

В территориальных органах для выполнения возложенных на них задач и обеспечения его деятельности с учетом особенностей оперативной обстановки на обслуживаемой территории создаются структурные подразделения. Структура и штат территориальных органов утверждаются ФС наркоконтроля России.

Территориальный орган возглавляет начальник, который имеет первого заместителя и заместителей.

Начальник территориального органа ФС наркоконтроля России:

- организует и контролирует выполнение возложенных на территориальный орган задач, соблюдение законности в его деятельности, в том числе при организации и проведении оперативно-розыскных мероприятий, а также организации защиты сведений, составляющих государственную тайну;

- информирует в установленном порядке председателя ФС наркоконтроля России и вышестоящего должностного лица, вносит предложения по совершенствованию мер по контролю за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

- представляет территориальный орган в отношениях с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственными органами и организациями;

- организует работу территориального органа, осуществляет общее руководство деятельностью его структурных подразделений;

- определяет функциональные обязанности своих заместителей, утверждает положения о структурных подразделениях территориального органа и функциональные обязанности их руководителей;

- контролирует исполнение сотрудниками территориального органа возложенных на них обязанностей и соблюдение ими служебной дисциплины;

- разрабатывает и вносит председателю ФС наркоконтроля России предложения по структуре, штатной численности возглавляемого им органа, его финансовому и материально-техническому обеспечению;

- в соответствии с законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами ФС наркоконтроля России издает акты;

- принимает решения по вопросам, отнесенным к компетенции территориального органа, кроме требующих согласования или распоряжения председателя ФС наркоконтроля России и его заместителей в соответствии с распределением обязанностей;

- утверждает планы работы территориального органа, с целью совершенствования и распространения передового опыта организует обобщение и анализ практики работы своих структурных подразделений;

- в соответствии с утвержденными ФС наркоконтроля России планами организует проведение сборов, семинаров и обучение сотрудников;

- обеспечивает исполнение указаний руководства ФС наркоконтроля России, а также рекомендаций и запросов его структурных подразделений;

- представляет в ФС наркоконтроля России отчеты о результатах деятельности территориального органа;

- принимает меры по улучшению жилищных условий сотрудников, федеральных государственных служащих и работников территориального органа и членов их семей;

- создает необходимые условия для труда, отдыха, повышения профессиональной подготовки сотрудников, федеральных государственных служащих и работников территориального органа, а также оперативно-боевой подготовки своих сотрудников.

В соответствии с Положением о правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 5 июня 2003 г. № 613¹: в установленном порядке осуществляет отбор кандидатов на службу, назначение на должности, присвоение специальных званий и увольнение сотрудников органов госнаркоконтроля, а также осуществляет согласование кандидатур на руководящие должности и вносит представления председателю ФС наркоконтроля России (его заместителю) о назначении на должности руководящего состава, присвоении специальных званий и увольнении сотрудников со службы в соответствии с нормативными правовыми актами ФС наркоконтроля; поощряет сотрудников, федеральных государственных служащих и работников территориального органа и налагает на них дисциплинарные взыскания; предоставляет сотрудникам, федеральным государственным служащим и работникам территориального органа отпуск, в необходимых случаях отзывает из отпуска; пользуется иными правами, предусмотренными вышеуказанным актом.

В случае отсутствия начальника его полномочия осуществляет первый заместитель начальника, а в случае отсутствия первого заместителя - один из заместителей начальника территориального органа.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 23. Ст. 2197.

В качестве совещательного органа в территориальном органе ФС наркоконтроля образуется коллегия в составе начальника (председатель коллегии), его заместителей, начальников структурных подразделений. Персональный состав коллегии утверждается председателем ФСнаркоконтроля.

Коллегия рассматривает наиболее важные вопросы оперативно-служебной деятельности территориального органа. Решения коллегии объявляются приказами соответствующего подразделения или оформляются другими документами, утверждаемыми его начальником.

Работа коллегии организуется на принципах планирования, сочетания единоначалия в решении вопросов оперативно-служебной деятельности и коллегиальности при их обсуждении.

При наличии разногласий между членами коллегии и начальником территориального органа последний реализует свое решение и докладывает о возникших разногласиях председателю ФС наркоконтроля России.

К территориальным органам Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ относятся:

- 1. Главное управление по федеральному округу.**
- 2. Региональное управление.**
- 3. Управления по субъектам Российской Федерации.**

При этом главное управление по федеральному округу является средним звеном органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, а региональные управления и управления по субъектам Российской Федерации их основное звено.

Теперь согласно их иерархическому положению рассмотрим основные положения, относящиеся к организации и деятельности каждого из них.

Главное управление по федеральному округу является территориальным органом Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, входящим в систему органов данного ведомства и обеспечивающим в пределах своей компетенции выполнение задач, возложенных на ФС наркоконтроля.

Приказом¹ Госнаркоконтроля РФ от 03.07.2003 № 7 «Об утверждении типового положения о Главном управлении Государственного комитета Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ по Федеральному округу» были созданы семь Главных управлений по федеральным округам, это главное управление ФСнаркоконтроля России: по Дальневосточному федеральному округу (г. Хабаровск), по Приволжскому федеральному округу (г. Нижний Новгород), по Северо-Западному федеральному округу (г. Санкт-Петербург), по Сибирскому федеральному округу (г. Новосибирск), по Уральскому федеральному округу (г. Екатеринбург), по Центральному федеральному округу (г. Москва), по Южному федеральному округу (г. Ростов-на-Дону).

¹Российская газета. - 2003. - № 155.

В рамках осуществления международных, межрегиональных и межведомственных мероприятий в оперативном подчинении главного управления находятся региональные управления и управления Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ по субъектам Российской Федерации, расположенные в пределах соответствующего федерального округа.

При необходимости по поручению председателя ФС наркотконтроля России охрана объектов главного управления, его финансовое и материально-техническое обеспечение, медицинское и санаторно-курортное обслуживание, а также обеспечение мобилизационной готовности, режима и информационной безопасности осуществляются региональным управлением или управлением по субъекту Российской Федерации по месту расположения главного управления.

Основными задачами главного управления являются:

- координация деятельности территориальных органов ФС наркотконтроля России, иных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, расположенных в пределах соответствующего федерального округа, в области контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, противодействия их незаконному обороту;

- организация и осуществление работы по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и предварительному расследованию преступлений международного и межрегионального характера, отнесенных законодательством Российской Федерации к подследственности органов ФС наркотконтроля.

Главное управление в соответствии с возложенными на него задачами выполняет те же функции (о них пойдет речь ниже), что и основное звено органов ФС наркотконтроля, но в пределах федерального округа, а также: организует работу по делам оперативного учета, заведенным в отношении лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших преступления международного и межрегионального характера, отнесенные к подследственности органов ФС наркотконтроля; - осуществляет методическое обеспечение оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной, административной и контрольно-проверочной деятельности региональных управлений и управлений по субъекту РФ, расположенных в пределах федерального округа, оказывает им практическую помощь; контролирует исполнение региональных программ по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ; проводит мероприятия, связанные с осуществлением на территории федерального округа контроля за хранением, перевозкой или пересылкой наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, уничтожением конфискованных или изъятых из незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства и изготовления наркотических средств и психотропных веществ; проводит самостоятельно проверки региональных управлений и управлений по субъектам Российской Федерации, расположенных в пределах федерального округа, по основным направлениям деятельности; координирует деятельность региональ-

ных управлений и управлений по субъектам РФ, расположенных в пределах федерального округа.

Среди функций осуществляемых основным звеном, к функциям Главного управления не отнесено осуществление производства по делам об административных правонарушениях.

Региональное управление (Управление) Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ является территориальным органом данного ведомства, входящим в систему данных органов, обеспечивающим в пределах своей компетенции выполнение задач, возложенных на данную Федеральную службу.

Приказом Госнарконтроля РФ от 03.07.2003 № 8¹ «Об утверждении типового положения о региональном управлении Государственного комитета Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» было создано шесть региональных управлений: по Красноярскому краю (г. Красноярск), по Архангельской области (г. Архангельск), по Иркутской области (г. Иркутск), по Камчатской области (г. Петропавловск-Камчатский), по Пермской области (г. Пермь), по Читинской области (г. Чита).

Подразделения Региональных управлений, располагающиеся в Агинском Бурятском, Коми-Пермяцком, Корякском, Ненецком, Таймырском (Долгано-Ненецком), Усть-Ордынском Бурятском и Эвенкийском автономных округах, входят в состав соответствующих Региональных управлений на правах самостоятельных подразделений.

Приказом Госнарконтроля РФ от 03.07.2003 № 6² (в ред. Приказа Госнарконтроля РФ от 12.08.2003 № 58) «Об утверждении типового положения об управлении Государственного комитета Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ по субъекту Российской Федерации» создано 75 управлений ФС наркотконтроля России по субъектам РФ.

Основными задачами территориальных органов основного звена являются:

- обеспечение в пределах своей компетенции контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, осуществление мер по противодействию их незаконному обороту;
- организация и осуществление работы по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, отнесенных законодательством РФ к подследственности органов ФС наркотконтроля.

Функции территориальных органов. Региональное управление (Управление) ФС наркотконтроля в соответствии с возложенными на них задачами:

- участвует в разработке и реализации мер, направленных на соблюдение законодательства Российской Федерации о наркотических средствах и психотропных веществах, с учетом специфики социально-экономической обстановки и криминогенной ситуации на обслуживаемой территории;

¹ Российская газета. 2003. № 155.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 49.

- осуществляет оперативно-розыскную деятельность в соответствии с законодательством РФ и нормативными правовыми актами ФС наркоконтроля;
- участвует в обобщении практики применения законодательства РФ о наркотических средствах и психотропных веществах, по поручению руководства ФСнаркоконтроля России - в подготовке проектов нормативных правовых актов РФ по вопросам, отнесенным к компетенции ФС наркоконтроля России;
- создает и совершенствует систему мер, обеспечивающих соблюдение законодательства РФ о наркотических средствах и психотропных веществах;
- осуществляет профилактическую деятельность, направленную на предупреждение незаконного потребления и незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, а также незаконного оборота их прекурсоров;
- осуществляет розыск лиц, обвиняемых или подозреваемых в совершении преступлений, отнесенных в соответствии с законодательством РФ к подследственности органов ФС наркоконтроля, и скрывшихся от органов предварительного следствия или суда либо местонахождение которых неизвестно;
- производит дознание и предварительное следствие по уголовным делам, отнесенным законодательством РФ к подследственности данных органов;
- осуществляет в соответствии с федеральным законодательством производство по делам об административных правонарушениях;
- осуществляет методическое обеспечение оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной, административной и иной контрольно-проверочной деятельности структурных подразделений территориального органа и оказывает им практическую помощь;
- организует в установленном порядке в соответствии с межведомственными соглашениями и приказами взаимодействие с правоохранительными, иными территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- участвует в разработке и реализации региональных программ по противодействию преступлениям в области оборота наркотических средств и психотропных веществ;
- противодействует в пределах своей компетенции легализации доходов, полученных от незаконного оборота наркотиков;
- предъявляет в суд требования о ликвидации юридических лиц в случаях, предусмотренных законодательством РФ о наркотических средствах и психотропных веществах;
- осуществляет контроль за деятельностью юридических и физических лиц в сфере легального оборота наркотических средств и психотропных веществ;
- осуществляет в соответствии с законодательством РФ хранение, перевозку и уничтожение конфискованных или изъятых из незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ, а также инструментов и обо-

рудования, находящихся под специальным контролем и используемых для их производства и изготовления¹;

- осуществляет в пределах своих полномочий получение, обработку, анализ и реализацию информации о положении дел в области незаконного потребления и незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ;

- создает и использует оперативно-справочные учеты, информационные системы и банки данных по вопросам, касающимся оборота наркотиков, а также противодействия их незаконному обороту;

- использует в целях зашифровки личности сотрудников территориального органа, ведомственной принадлежности подразделений и организаций, помещений и транспортных средств, а также личности граждан, оказывающих содействие органам госнаркоконтроля на конфиденциальной основе, документы других федеральных органов исполнительной власти и организаций;

- участвует в порядке, установленном правовыми актами ФС наркоконтроля России, в проверках, проводимых Главным организационно-аналитическим управлением ФС наркоконтроля России в его территориальных органах;

- осуществляет прием граждан, регистрацию и рассмотрение заявлений о преступлениях, а также заявлений, писем и жалоб по вопросам, отнесенным к их компетенции;

- организует подбор кандидатов на службу, расстановку, подготовку, переподготовку и повышение квалификации сотрудников;

- осуществляет меры по обеспечению собственной безопасности;

- обеспечивает в соответствии с законодательством РФ защиту сотрудников, федеральных государственных служащих и работников органа, лиц, оказывающих содействие органам наркоконтроля, участников уголовного судопроизводства по делам, отнесенным к подследственности органов наркоконтроля, и их близких, на жизнь, здоровье, честь и достоинство, а также на имущество которых совершаются преступные посягательства;

- проводит в соответствии с законодательством РФ криминалистические и другие экспертизы и исследования;

- использует в соответствии с законодательством РФ наркотические средства и психотропные вещества в экспертной и иной деятельности;

- осуществляет в установленном порядке меры по соблюдению правил оборота оружия в системе органов госнаркоконтроля;

¹ Реализация данной функции осуществляется в порядке и в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июня 1999 г. № 647 «О порядке дальнейшего использования или уничтожения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также инструментов и оборудования, которые были конфискованы или изъяты из незаконного оборота либо дальнейшее использование которых признано нецелесообразным» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 27. Ст. 3360., а также в соответствии с Инструкцией по уничтожению наркотических средств и психотропных веществ, входящих в списки II и III перечня наркотических средств и психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, дальнейшее использование которых в медицинской практике признано нецелесообразным, утвержденной Приказом Минздрава РФ от 28.03.2003 № 127 // Российская газета. 2003. № 89.

- организует и осуществляет в соответствии с законодательством РФ шифровальные работы;

- обеспечивает защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, осуществляет контроль за состоянием этой работы, реализует меры, связанные с допуском граждан к сведениям, составляющим государственную тайну, при приеме их на службу в органы наркоконтроля;

- осуществляет правовое обеспечение оперативно-служебной деятельности;

- организует мобилизационную подготовку и обеспечивает мобилизационную готовность, осуществляет в установленном порядке воинский учет сотрудников, федеральных государственных служащих и работников территориального органа, пребывающих в запасе;

- взаимодействует со средствами массовой информации в целях выполнения задач, возложенных законодательством РФ на органы наркоконтроля;

- при необходимости по поручению председателя ФС наркоконтроля России осуществляет охрану объектов главного управления ФС наркоконтроля России по федеральному округу, его финансовое и материально-техническое обеспечение, медицинское и санаторно-курортное обслуживание, а также обеспечение мобилизационной готовности, режима и информационной безопасности по месту расположения территориального органа.

Подводя итог, следует отметить, что территориальные органы Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ являются органами, входящими в систему данного ведомства и обеспечивающими в пределах своей компетенции выполнение задач, возложенных на ФС наркоконтроля. Основными задачами территориальных органов являются: обеспечение в пределах своей компетенции контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, осуществление мер по противодействию их незаконному обороту, а также организация и осуществление работы по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, отнесенных законодательством РФ к подследственности органов ФС наркоконтроля.

§ 3. И давай тогда и о аеиу ай небааа а давай ао и и еи о диер са таиди о и тадеи о е ае е о ндаин а е и не ои о дии и о аи аи о а

Правоохранительная служба в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ является видом государственной службы граждан РФ, замещающих должности правоохранительной службы в Федеральной службе РФ по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и ее территориальных органах.

Прохождение службы в органах наркоконтроля осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и нормативными правовыми актами РФ, регламентирующими порядок ее прохождения, а также в соответствии с Положением «О правоохранительной службе в органах по контро-

лю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ», утвержденным 5 июня 2003 года Указом Президента РФ № 613¹.

Сотрудниками органов наркоконтроля являются граждане, проходящие службу в органах наркоконтроля, которым в порядке, установленном данным Положением, присвоены специальные звания.

Сотрудники могут проходить службу не на должностях в ФС наркоконтроля России и ее территориальных органах в случае: 1) нахождения в распоряжении органов наркоконтроля; 2) нахождения за штатом; 3) прикомандирования к федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ и организациям.

Также в органах наркоконтроля предусмотрена и федеральная государственная гражданская служба, которая является видом федеральной государственной службы граждан, замещающих должности федеральной государственной гражданской службы в ФС наркоконтроля России и ее территориальных органах, которые вводятся в пределах их штатной численности², установленной нормативными правовыми актами РФ. Вопросы организации федеральной государственной гражданской службы граждан, замещающих государственные должности федеральной государственной гражданской службы в ФС наркоконтроля России и ее территориальных органах, регулируются законодательством РФ о федеральной государственной гражданской службе.

В целях же технического обеспечения деятельности органов наркоконтроля в их штатных расписаниях предусматриваются соответствующие должности работников органов наркоконтроля.

Трудовые отношения работников органов наркоконтроля регулируются законодательством РФ о труде.

В приеме на службу в органы наркоконтроля и при ее прохождении существуют определенные условия и ограничения. Так, на службу в органы наркоконтроля имеют право поступать граждане РФ, достигшие возраста 20 лет, но не старше 40 лет, владеющие русским языком, способные по своим личным и деловым качествам, имеющемуся профессиональному образованию и состоянию здоровья обеспечивать выполнение функций, возложенных на органы наркоконтроля. Гражданин не может проходить службу в органах наркоконтроля, если он не соответствует требованиям, предусмотренным выше, а также в случае: 1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным вступившим в законную силу решением суда; 2) судимости в настоящее время или в прошлом; 3) привлечения его в качестве обвиняемого или избрания в отношении его меры пресечения по уголовному делу (за исключением случаев прекращения уголовного дела или уголовного преследования соответственно на основании пунктов 1 и 2 части первой статьи 24 и пункта 1 части первой статьи 27 УПК РФ); 4) отказа от прохождения процедуры проверки или оформления

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 23. Ст. 2197.

² См.: Постановление Правительства РФ от 08.08.2003 N 473 «Об определении количества государственных должностей федеральной государственной гражданской службы и должностей работников организаций бюджетной сферы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 33. Ст. 3268.

допуска к сведениям, составляющим государственную тайну; 5) вынесения компетентными органами решения об отказе в допуске к сведениям, составляющим государственную тайну; 6) наличия у него гражданства другого государства, за исключением случаев, когда поступление на службу в органы наркоконтроля урегулировано на основе межгосударственного договора; 7) отказа от прохождения обязательной дактилоскопической регистрации; 8) наличия у него подтвержденного медицинским заключением военно-врачебной комиссии заболевания, препятствующего исполнению служебных обязанностей; 9) отказа от представления сведений.

Положением предусмотрено запрещение сотруднику ФС наркоконтроля совершать определенные действия. Так, сотрудник не вправе: 1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; 2) совмещать службу в органах наркоконтроля с исполнением обязанностей депутата Государственной Думы РФ, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, представительного органа местного самоуправления; 3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; 4) состоять членом органа управления коммерческой организации; 5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органах наркоконтроля; 6) использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество, служебную информацию; 7) получать гонорары за публикации и выступления, связанные с исполнением им должностных обязанностей; 8) получать от физических и юридических лиц подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, средства на оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения, связанные с исполнением им должностных обязанностей; 9) получать без разрешения Президента РФ награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций; 10) выезжать в служебные командировки за пределы РФ за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами РФ или по договоренности федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными организациями; 11) принимать участие в забастовках; 12) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, иных общественных, а также религиозных объединений.

Сотрудник обязан передавать в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения службы в органах наркоконтроля находящиеся в его собственности предприятия, доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом.

Сотрудникам, являющимся близкими родственниками или состоящим между собой в свойстве (супруги, братья, сестры, родители или дети супругов), запрещается проходить службу в одном и том же органе наркоконтроля, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому.

Для гражданина, впервые поступающего на службу в органы наркоконтроля, может устанавливаться испытание продолжительностью от трех до шести ме-

сяцев, в зависимости от уровня его профессиональной подготовки и должности, на которую он назначается. В этом случае гражданин назначается на соответствующую должность стажером без присвоения ему специального звания и заключения контракта о прохождении службы в органах наркоконтроля. На время испытания гражданин, назначенный на должность в органы наркоконтроля, выполняет обязанности и пользуется правами в соответствии с замещаемой должностью. В случае если срок испытания истек, а гражданин продолжает службу в органах наркоконтроля, он считается выдержавшим испытание.

Гражданам, принятым на службу в органы наркоконтроля, и сотрудникам присваиваются специальные звания.

Специальное звание присваивается сотруднику последовательно, при соответствии указанного звания занимаемой должности и по истечении установленного срока выслуги в предыдущем специальном звании. Специальные звания, присваиваемые сотруднику, подразделяются на первое и очередные.

Первое специальное звание сотруднику, назначенному на должность младшего начальствующего состава, и очередные специальные звания до капитана полиции включительно присваиваются начальниками органов наркоконтроля, которым такое право предоставлено председателем ФСнаркоконтроля России. Первое специальное звание сотруднику, назначенному на должность среднего или старшего начальствующего состава, и очередные специальные звания от майора полиции до полковника полиции включительно присваиваются председателем ФС наркоконтроля России. Специальные звания высшего начальствующего состава присваиваются Президентом РФ.

Сотруднику, имеющему ученую степень или ученое звание, очередное специальное звание до полковника полиции включительно присваивается председателем ФС наркоконтроля России на одну ступень выше специального звания, соответствующего занимаемой должности, если истек установленный срок выслуги в предыдущем специальном звании.

Выше указанным Положением предусмотрены полномочия сотрудников при прохождении службы в органах ФС наркоконтроля. Так, сотрудник имеет право:

- 1) на ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой в органе наркоконтроля должности, критерии оценки качества прохождения службы в органах наркоконтроля, которые способствуют продвижению по службе, а также на создание ему организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

- 2) на получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

- 3) на принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с должностными обязанностями;

4) на продвижение по службе в органах наркоконтроля, на увеличение денежного довольствия¹ с учетом результатов службы, выслуги лет и уровня квалификации;

5) на ознакомление со всеми материалами его личного дела, с отзывами о его деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, на приобщение к личному делу собственных объяснений;

6) на переподготовку (переквалификацию) и повышение квалификации за счет средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание ФС наркоконтроля России;

7) на пенсионное обеспечение с учетом стажа государственной службы;

8) на проведение по его требованию служебной проверки для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

9) на членство в профессиональных союзах для защиты своих прав, социальных и профессиональных интересов;

10) на внесение предложений по совершенствованию государственной службы в любые инстанции;

11) на обеспечение исключительно в служебных целях на территории РФ за счет средств федерального бюджета в порядке, определяемом Правительством РФ, проездными документами на все виды общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения (кроме такси, имеющего менее восьми посадочных мест).

Сотрудник обладает также иными правами в соответствии с законодательством РФ.

Сотрудник обязан: 1) соблюдать Конституцию РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы; 2) обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан; 3) исполнять приказы, распоряжения и указания начальников органов наркоконтроля, за исключением незаконных или не имеющих отношения к исполнению им служебных обязанностей; 4) соблюдать установленные в органе наркоконтроля правила внутреннего распорядка, порядок обращения со служебной информацией, исполнять должностные инструкции; 5) в пределах своих должностных обязанностей своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и принимать по ним решения в порядке, установленном законодательством РФ; 6) поддерживать уровень квалификации, достаточный для исполнения своих должностных обязанностей; 7) хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан.

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 23.08.2003 № 521 «Вопросы денежного довольствия сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 35. Ст. 3438.

Обязанности сотрудника по занимаемой должности определяются должностной инструкцией. Порядок разработки и утверждения должностных инструкций устанавливается председателем ФС наркоконтроля России.

Исполнением сотрудником должностных обязанностей также являются:

1) участие в сборах, учениях, соревнованиях и других плановых служебных мероприятиях;

2) действия по защите жизни, здоровья, чести и достоинства граждан, а также по обеспечению собственной безопасности в связи с исполнением должностных обязанностей;

3) нахождение в положении заложника в связи с исполнением должностных обязанностей;

4) следование к месту службы и обратно, нахождение в служебной командировке;

5) нахождение на лечении, следование к месту лечения и обратно.

Сотрудники ФС наркоконтроля подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации в соответствии с законодательством РФ.

Сотрудник, допустивший нарушение должностных обязанностей, может быть временно, но не более чем на один месяц, отстранен от исполнения должностных обязанностей с сохранением оклада денежного содержания в порядке, определяемом председателем ФС наркоконтроля России. Решение об отстранении указанного сотрудника от исполнения должностных обязанностей принимает председатель ФС наркоконтроля России или начальник органа госнаркоконтроля, которому такое право предоставлено председателем ФС наркоконтроля России. Указанное решение может быть обжаловано в суд.

Перевод сотрудника на другую должность в том же органе наркоконтроля, в иной орган наркоконтроля в той же местности или на службу в другую местность по инициативе начальника органа наркоконтроля допускается с согласия сотрудника, если иное не оговорено в контракте.

Для определения уровня профессиональной подготовки сотрудников и их соответствия занимаемой должности проводится аттестация¹.

За добросовестное исполнение должностных обязанностей к сотрудникам могут применяться поощрения. За особые заслуги сотрудники могут быть представлены председателем ФС наркоконтроля России к государственным наградам РФ. За нарушение служебной дисциплины на сотрудников могут налагаться дисциплинарные взыскания.

Жизнь и здоровье сотрудников подлежат обязательному государственному страхованию в порядке, определяемом федеральным законом.

И, наконец рассмотрим положения, касающиеся прекращения службы в органах наркоконтроля. Служба в органах наркоконтроля прекращается в случаях увольнения сотрудника или его гибели (смерти).

¹ См.: Приказ Госнаркоконтроля РФ от 02.09.2003 № 87 «Об организации работы по проведению аттестации сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ» // Российская газета. 2003. № 206.

Сотрудник может быть уволен со службы в органах наркоконтроля по следующим основаниям:

- 1) по собственному желанию;
- 2) по достижении предельного возраста;
- 3) по выслуге срока службы, дающего право на получение пенсии;
- 4) по окончании срока службы, предусмотренного контрактом;
- 5) в связи с невыполнением условий контракта одной из сторон;
- 6) в связи с проведением организационно-штатных мероприятий;
- 7) в связи с переводом в другой государственный орган;
- 8) в связи с избранием (назначением) членом Совета Федерации РФ, избранием депутатом Государственной РФ, законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, представительного органа местного самоуправления;
- 9) по состоянию здоровья на основании медицинского заключения военно-врачебной комиссии об ограниченной годности к службе в органах наркоконтроля;
- 10) по болезни на основании медицинского заключения военно-врачебной комиссии о негодности к службе в органах наркоконтроля;
- 11) в связи с признанием аттестационной комиссией не соответствующим занимаемой должности;
- 12) в связи с однократным грубым нарушением или систематическим нарушением служебной дисциплины. (К грубым нарушениям служебной дисциплины относятся: невыполнение сотрудником обязанностей, установленных вышеуказанным Положением; утрата сотрудником боевого оружия; прогул, в том числе отсутствие сотрудника на службе более четырех часов в течение установленного ежедневного служебного времени без уважительных причин; появление сотрудника на службе в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения; несоблюдение ограничений, установленных для сотрудников настоящим Положением);
- 13) в связи с осуждением за преступление на основании вступившего в законную силу приговора суда;
- 14) в связи с прекращением гражданства Российской Федерации;
- 15) в связи с наличием гражданства другого государства, за исключением случаев, когда пребывание на службе в органах наркоконтроля урегулировано на основе межгосударственного договора;
- 16) в связи с прекращением допуска к сведениям, составляющим государственную тайну.

Увольнение со службы в органах наркоконтроля сотрудников производится председателем ФСнаркоконтроля России или начальником органа госнаркоконтроля, которому такое право предоставлено председателем ФСнаркоконтроля России.

Таким образом, можно сделать вывод, что правоохранительная служба в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ является видом государственной службы граждан РФ, замещающих должности правоохранительной службы в ФС наркоконтроля и ее территориальных органах, и осуществляется в установленном порядке в соответствии с Положением «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ».

Î ÇÁÐÎÁ È.Î.

éáí äèääò þðèäè-áñèèõ í àóé

**Проблемы правового регулирования организации и деятельности органов
прокуратуры РФ, Федеральной службы безопасности РФ и органов
Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков**

Монография

Редактор

О.Н. Тулина

Техн. редактор, комп. верстка Т.Л. Ковалева

Подписано в печать 01.06.2006 г., уч.-изд. л. 13,2 бумага офсетная, печать ризография.

Тираж 100 экз. Заказ № 13

Белгородский юридический институт МВД России
Отделение оперативной полиграфии
г. Белгород, ул. Горького, 71.

