

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ «АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ
ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Шаров Михаил Иванович

**Прокурорский надзор
за исполнением законов об обороте наркотиков**

Специальность: 12.00.11. – Судебная деятельность, прокурорская
деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Амирбеков Касумбек Ильясович,
доктор юридических наук

Москва – 2017

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков	19
§ 1. Понятие прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков	19
§ 2. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков	46
§ 3. Понятие, структура и содержание организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков.....	78
Глава 2. Виды прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, особенности их организации и осуществления.....	108
§ 1. Классификация видов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков	108
§ 2. Особенности организации и осуществления приоритетных видов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков	127
Глава 3. Проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков	160
§ 1. Мониторинг состояния законности в сфере оборота наркотиков как основной фактор повышения эффективности прокурорского надзора.....	160
§ 2. Пути совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков	174
Заключение.....	203
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	209
ПРИЛОЖЕНИЯ	222
1. Опросный лист и результаты опроса должностных лиц органов прокуратуры по проблемам организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков.....	222

2. Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	224
3. Проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков»	230
4. Приказ прокурора Свердловской области № 91 от 02.08.2016 «Об организации надзора за исполнением законов об обороте наркотиков	236
5. Проект совместного приказа прокуратуры Свердловской области, СУ СК России по Свердловской области, УФСБ России по Свердловской области, ГУ МВД России по Свердловской области «О создании постоянно действующей межведомственной рабочей группы по взаимодействию правоохранительных органов при выявлении, пресечении и расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков»... ..	244
6. Проект положения об отделе по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков	250
7. Проект распределения обязанностей между работниками отдела по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков	257
8. Проект номенклатуры дел отдела по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков	263
9. Методические рекомендации для органов прокуратуры Уральского федерального округа: «Особенности различных видов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков»	266
10. Информационное письмо прокуратуры Свердловской области № 16/3-09-2016 от 16.06.2016 «О недостатках в организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности»	292
11. Бланк универсального межотраслевого отчета прокурора - исполнителя	295

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования

В России угрожающими темпами растет уровень наркопреступности¹, которая согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации², а также Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года³ является одной из главных угроз национальной безопасности нашей страны.

Несмотря на существенный уровень латентности преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков (по мнению экспертов, выявляется не более 10 – 15 % от общего числа совершенных)⁴, с момента распада Союза ССР количество зарегистрированных наркопреступлений в России увеличилось более чем в 15 раз и продолжает возрастать ежегодно⁵.

Пугающими темпами растет число лиц, больных наркоманией, употребляющих наркотики без назначения врача, совершивших преступления в состоянии наркотического опьянения, а также количество отравлений ранее неизвестными психоактивными веществами, обладающими значительно большим наркогенным потенциалом по сравнению с «традиционными» наркотиками и вызывающими необратимые процессы в организме и психике человека⁶.

Только по официальным данным опыт употребления наркотиков имеют более 13 % граждан России (18 млн человек). Общее число лиц, регулярно потребляющих наркотики, достигает 6 % населения (8,5 млн человек). Уровень

¹ Для определения совокупности наркотических средств, психотропных веществ их аналогов и прекурсоров, растений содержащих указанные средства и вещества, либо их частей, без специальной оговорки далее по тексту используется термин «наркотики», для определения преступлений в данной сфере «наркопреступления».

² Собрание законодательства РФ, 2016, № 1 (ч. II), Ст. 212.

³ Собрание законодательства РФ, 2010, № 24, Ст. 3015.

⁴ Роганов С.А. Синтетические наркотики: вопросы расследования преступлений. СПб: Питер, 2001. С. 4.

⁵ Только за период с 2003 по 2014 гг. количество зарегистрированных наркопреступлений увеличилось более чем в 10 раз с 32 845 до 253 517. Рост в 2015 году составил 2,6 %. Официальный сайт МВД России. URL: <http://mvd.ru>.

⁶ Из выступления Виктора Иванова на брифинге в медиа-центре «РИА Новости». URL: <http://www.fskn.gov.ru>.

информированности о наркотиках среди молодежи в среднем превышает 80 %, достигая среди студентов вузов 92,6 %⁷.

Распространение наркотиков влечет за собой и существенный рост числа общеуголовных преступлений, что также не способствует укреплению правопорядка. По оценкам специалистов, около 70 % корыстно-насильственных и корыстных преступлений совершается с целью получения денежных средств для приобретения наркотиков⁸.

По экспертному мнению, в России 7,5 млн человек ежедневно тратят на наркотики до 4,5 млрд руб., а наркоторговцы ежегодно выводят из ВВП страны до 2 трлн руб⁹.

Помимо прочего незаконный оборот наркотиков является экономической основой таких актуальных вызовов и угроз современного общества, как организованная преступность, незаконная миграция, коррупция, экстремизм и терроризм, оказывает негативное влияние на темпы социально-экономического развития и представляет серьезную угрозу для всех отраслей народного хозяйства. Исследования Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации подтверждают, что современная ситуация в сфере оборота наркотиков представляет серьезную угрозу не только здоровью населения, но и экономике страны, правопорядку, а также безопасности Российской Федерации в целом¹⁰.

Прокуратура как структурный элемент правозащитного механизма государства обладает уникальными возможностями для качественного повышения эффективности работы всей системы государственных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков, что неоднократно

⁷ Программа «Противодействие незаконному обороту наркотиков», утверждена распоряжением Правительства РФ от 04.03.2013 № 294-р // Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1062.

⁸ Из выступления Министра внутренних дел России В.А. Колокольцева на заседании объединенной коллегии министерств внутренних дел Союзного государства России и Белоруссии (г. Иркутск). Официальный сайт МВД России. URL: <http://mvd.ru>.

⁹ Из выступления директора ФСКН России Виктора Иванова / URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/62688>.

¹⁰ Прокурорский надзор за исполнением законодательства о профилактике потребления наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов несовершеннолетними: А.В. Гришин и др. Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. С. 3.

отмечалось Генеральным прокурором Российской Федерации в своих выступлениях¹¹, на координационном совещании руководителей правоохранительных органов Российской Федерации по вопросам профилактики правонарушений и преступлений от 24.06.2015, на заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 29.07.2016 «Об итогах работы органов прокуратуры в первом полугодии 2016 г. и о задачах по повышению эффективности прокурорской деятельности во втором полугодии 2016 г.» и др.

Исходя из специфики полномочий, прокуратура способна обеспечить не только законность в сфере легального оборота наркотиков, противодействия их незаконному обороту, профилактики правонарушений и наркомании, реабилитации и ресоциализации наркозависимых, но и защиту прав и свобод граждан, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков, потребляющих наркотики в немедицинских целях, больных наркоманией, нуждающихся в лечении и реабилитации, а также огромного количества иных субъектов, права и обязанности которых регулируются законодательством о наркотиках, уголовным, уголовно-процессуальным, уголовно-исполнительным, трудовым, гражданским, административным и иными отраслями законодательства.

Между тем, несмотря на значительный объем прокурорских полномочий, в связи с отсутствием у прокуроров необходимой специализации, элементарным незнанием ими норм права, регулирующих оборот наркотиков и противодействие их незаконному обороту, ситуационной и поверхностной организацией прокурорских проверок, в течение последних лет сохраняется низкий уровень законности в сфере оборота наркотиков, о чем свидетельствует как неудовлетворенность граждан России уровнем противодействия наркопреступности, так и обеспокоенность общества расширением масштабов потребления наркотиков без назначения врача¹².

Ресурсы повышения эффективности и совершенствования надзора органов прокуратуры в исследуемой сфере невозможно изыскать только путем

¹¹ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 29.04.2015.

¹² Общественное мнение - 2013. Левада-Центр. М., 2014. С. 79.

анализа и учета ошибок. Для этого требуются научные исследования и теоретические разработки о закономерностях развития всех аспектов данного направления прокурорской деятельности, комплексного исследования предмета, пределов, объекта, субъектов, целей и задач, выявления теоретических, правовых и организационных проблем и путей их решения.

В связи с вышеизложенным научное диссертационное исследование по данной проблематике представляется весьма актуальным.

Степень научной разработанности темы исследования

Проблема прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков в юридической науке самостоятельно не исследовалась. В то же время отдельные стороны правоотношений рассматривались учеными, специализирующимися в сфере управления правоохранительной деятельностью и прокурорского надзора, а также в области уголовного процесса, криминалистики, теории оперативно-розыскной деятельности, уголовного права и криминологии. К их числу можно отнести труды: Л.А. Андреева, Л.Н. Анисимова, Е.Л. Воронина, М.Ю. Воронина, Э.Г. Гасанова, А.В. Гришина, С.И. Гирько, Г.Н. Драгана, С.В. Душкина, О.А. Есиной, Р.В. Звягинцева, Б.Ф. Калачева, Т.М. Клименко, А.Н. Курдюкова, В.Н. Курченко, А.В. Ларионова, Н.В. Лукашова, А.А. Майорова, В.Б. Малинина, А.В. Масловой, В.И. Пархоменко, С.А. Роганова, А.Н. Сергеева, Н.В. Субановой, А.Л. Трошина, В.Н. Яшина и др.

В диссертациях на соискание ученой степени кандидата юридических наук Р.А. Сысоева «Отсрочка отбывания наказания больным наркоманией: теоретический и прикладной аспекты» (2015 г.), Е.А. Ошлыкова «Методика расследования незаконного сбыта наркотических средств и поддержания государственного обвинения по уголовным делам данной категории» (2013 г.), Н.В. Павловской «Коррупция в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков: криминологические и уголовно-правовые аспекты» (2013 г.), Е.А. Игнатенко «Методика расследования незаконной пересылки наркотических средств» (2015 г.) отдельные вопросы оборота наркотиков

исследовались без учета межотраслевого характера надзора и детализации роли прокурора.

Исследования, посвященные обеспечению эффективности, как самого надзора, так и его организации, в том числе с учетом динамических изменений правоотношений и специфики, вызываемой систематическим появлением в обороте новых психоактивных веществ, отсутствуют.

Кроме того, имеющиеся исследования различных аспектов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, к числу которых следует отнести работы Т.А. Боголюбовой¹³, О.А. Евлановой¹⁴, А.Ф. Галузина¹⁵, Л.Н. Куровской¹⁶ и ряд других, не повлекли за собой необходимых изменений нормативных правовых механизмов и правовой регламентации прокурорской деятельности, что частично свидетельствует и о недостаточном обосновании полученных результатов исследований.

Объектом исследования являются правоотношения, складывающиеся в процессе организации и осуществления органами прокуратуры надзора за исполнением законов об обороте наркотиков.

Предметом исследования является деятельность органов прокуратуры по организации и осуществлению надзора за исполнением законов об обороте наркотиков; совокупность правовых норм, регулирующих отношения в сфере оборота наркотиков; общие закономерности и специфика организации и осуществления надзора на данном направлении; доктринальные разработки ученых в сфере прокурорского надзора.

¹³ Боголюбова Т.А. Некоторые вопросы прокурорского надзора за лицензированием деятельности, связанной с легальным оборотом наркотических средств и психотропных веществ // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2011. № 1 (21); Ее же. Реализация очередных изменений законодательства в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков может привести к нарушениям законности в этой сфере правоотношений // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 6 (50) и др.

¹⁴ Евланова О.А. Вопросы противодействия организованной наркопреступности в России // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2009. № 3 (11).

¹⁵ Галузин А.Ф. Новое направление прокурорского надзора // Законность. 1999. № 4.

¹⁶ Методика анализа преступности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств: пособие / [Л.Н. Куровская и др.; рук. авт. кол. О.А. Евланова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015.

Цель исследования заключается в разработке теоретических, организационных, правовых положений, составляющих основы осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков.

Поставленными целями обусловлены следующие **задачи исследования**:

- исследование правовых основ прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков;
- формулирование сущности, понятия, структуры, содержания, объекта, предмета и пределов, целей и основных задач прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков;
- изучение состояния законности, практики прокурорского надзора, типичных нарушений законов в данной сфере;
- классификация прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков;
- разработка критериев эффективности и формулировка научно обоснованных рекомендаций по обеспечению эффективности прокурорского надзора на данном направлении;
- выработка научно обоснованных предложений по изменению действующего законодательства и нормативно-правового регулирования прокурорско-надзорных правоотношений в сфере оборота наркотиков, прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, а также организационно-распорядительных документов органов прокуратуры Российской Федерации, относящихся к данной сфере деятельности;
- разработка методических рекомендаций по осуществлению прокурорского надзора, а также методики проведения проверки.

Методологическая основа. Для плодотворного научного поиска и обеспечения необходимой глубины познания использованы следующие методы: общенаучные (первый уровень методологии) – диалектический (диалектико-материалистический), абстрагирования (восхождение от конкретного к абстрактному); специальные и частнонаучные (второй уровень методологии) – формально-юридический метод (традиционный для

юридической науки), правила юридической техники, сравнительного правоведения, статистический и другие.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, нормы международного права, Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ)¹⁷, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹⁸, иные федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также организационно-распорядительные и информационно-аналитические документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, регулирующие исследуемые правоотношения.

Теоретической основой исследования являются научные труды ученых в области права и прокурорского надзора, таких как С.С. Алексеев, К.И. Амирбеков, Т.А. Ашурбеков, В.И. Басков, С.Г. Березовская, А.Д. Берензон, В.Г. Бессарабов, Г.И. Бровин, А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров, В.В. Гаврилов, В.Г. Даев, Е.Р. Ергашев, А.Х. Казарина, И.Б. Кардашова, Н.Н. Карпов, О.С. Капинус, Ф.М. Кобзарев, Б.В. Коробейников, В.Г. Лебединский, Р.З. Лившиц, М.Н. Маршунов, В.Г. Мелкумов, В.И. Рохлин, В.П. Рябцев, А.П. Сафонов, Ю.И. Скуратов, А.Ф. Смирнов, В.Б. Ястребов и других.

Эмпирической базой исследования послужили результаты изучения более 350 докладных записок территориальных прокуроров по вопросам организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, анализ 165 актов прокурорского реагирования, внесенных в период с 2014 по 2016 г.

¹⁷ Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 219.

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

Автором изучено более 1200 материалов уголовных дел и проверок по сообщениям о преступлениях, более 250 материалов об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотиков, более 500 дел оперативного учета, проанализировано 132 решения и материала Антинаркотических комиссий 11 субъектов Российской Федерации, входящих в Дальневосточный, Северо-Кавказский и Уральский федеральные округа.

В исследовании использованы результаты опроса 105 должностных лиц органов прокуратуры Красноярского края, Курганской, Свердловской, Тюменской, Челябинской областей, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры по проблемам организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, анкетирования 265 сотрудников правоохранительных органов (прокуратуры, наркоконтроля и МВД России) в рамках исследования состояния борьбы с преступностью в сфере незаконного оборота наркотиков, а также данные социологического опроса населения России, проведенного сотрудниками Левада-Центра.

Автором проанализировано 5 решений Европейского Суда по правам человека, 2 решения Конституционного Суда Российской Федерации, 3 постановления Пленума и Президиума Верховного Суда Российской Федерации, 148 судебных актов и обзоров судебной практики федеральных судов общей юрисдикции в сфере незаконного оборота наркотиков, а также использованы результаты изучения 4150 приговоров по делам о незаконном обороте наркотиков (ст. 228 – 234 УК РФ), постановленных судами общей юрисдикции (по 50 приговоров, постановленных в каждом из субъектов Российской Федерации).

Использованы официальные (опубликованные) статистические данные о результатах деятельности правоохранительных органов, материалы, протоколы и решения межведомственных (оперативных, координационных) совещаний, коллегий органов прокуратуры, 11 приказов Генерального прокурора Российской Федерации и 8 информационных писем Генеральной прокуратуры Российской Федерации, иные данные.

Автором также использован личный опыт работы в органах прокуратуры в период с 2005 г. по настоящее время в должности следователя, помощника и заместителя прокурора города, а также начальника отдела по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков.

Научная новизна определяется тем, что настоящая диссертация является одним из первых в науке о прокурорской деятельности комплексным научным исследованием вопросов, связанных с проблемами организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, в которой деятельность органов прокуратуры России исследована комплексно и целостно, как составная часть системы ее функциональной деятельности.

Автором определены сущность, объект, предмет, пределы, содержание и особенности прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, его правовые и организационные основы, цели и основные задачи этой деятельности. Исследованы состояние законности, практика прокурорского надзора, типичные нарушения законов и полномочия прокурора в данной сфере.

Научно обоснованы предложения по изменению действующего законодательства, а также пакет организационно-распорядительных документов, методические рекомендации по осуществлению надзора и методика проведения надзорной проверки.

Разработаны критерии эффективности, осуществлена классификация и исследованы особенности осуществления различных видов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, что позволило сформулировать новые научные представления, направленные на дальнейшее совершенствование организации работы прокуроров.

На основании проведенного исследования на защиту выносятся следующие положения:

1. Существующая динамика распространения и немедицинского потребления наркотиков представляет серьезную угрозу правопорядку, здоровью граждан, экономике страны и в целом безопасности Российской

Федерации. Прокуратура как структурный элемент правозащитного механизма государства в силу своего статуса и выполняемой надзорной функции обладает уникальными возможностями для качественного повышения эффективности работы всей системы государственных органов по противодействию распространению наркотиков, что детерминирует приоритетность данного направления деятельности прокуратуры на современном этапе развития общества.

2. Прокурорский надзор за исполнением законов об обороте наркотиков – это межотраслевое направление надзорной деятельности органов прокуратуры, включающее элементы таких отраслей, как надзор за исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, и выражающееся в проверке исполнения действующих на территории России законов, регулирующих легальный оборот наркотиков и противодействие их незаконному обороту, а также в принятии мер прокурорского реагирования к устранению выявленных нарушений закона.

Целью указанного направления надзорной деятельности прокуратуры является обеспечение такого уровня законности, при котором происходит сокращение незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства, а также защита прав и свобод граждан.

Иная, не надзорная прокурорская деятельность, а именно осуществляемое прокуратурой уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с наркопреступностью, участие в рассмотрении дел судами, в правотворческой деятельности и в международном сотрудничестве, а также осуществление административного преследования в сфере оборота наркотиков являются необходимым и важным условием для достижения указанных целей.

3. Объектом исследуемого направления прокурорского надзора является совокупность поднадзорных субъектов, перечисленных в статье 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», участвующих в реализации государственной антинаркотической политики либо осуществляющих легальный оборот наркотиков.

В свою очередь, предмет прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков следует определить, как свойство деятельности перечисленных субъектов, которое подвергается со стороны прокуратуры оценке для определения его законности или незаконности. Элементами содержания предмета данного надзора являются:

- *соблюдение* Конституции РФ и *исполнение законов*, регулирующих: отдельные виды деятельности, связанные с оборотом наркотиков; противодействие незаконному обороту наркотиков; профилактику незаконного потребления наркотиков; оказание наркологической помощи больным наркоманией, их лечение и социальную реабилитацию; привлечение к ответственности и наложение ограничений по делам об административных правонарушениях в сфере оборота наркотиков;

- *соблюдение* прав и свобод лиц, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков, потребляющих наркотики в немедицинских целях, больных наркоманией, нуждающихся в лечении и реабилитации, и иных граждан;

- *соответствие* законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, участвующими в реализации государственной антинаркотической политики, а также осуществляющими легальный оборот наркотиков;

- *соблюдение* установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также *законность* решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие по делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков;

- *законность* нахождения лиц, признанных больными наркоманией, в исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

- *законность* исполнения наказания, не связанного с лишением свободы, в отношении лиц, признанных больными наркоманией.

4. Субъектами прокурорско-надзорных правоотношений в сфере оборота наркотиков являются, с одной стороны, прокурор, с другой – поднадзорные субъекты, т.е. федеральные органы исполнительной власти, законодательные и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, их должностные и управленческие лица, участвующие в реализации государственной антинаркотической политики¹⁹, а также осуществляющие легальный оборот наркотиков.

Субъектами иных правоотношений в сфере оборота наркотиков являются как юридические, так и физические лица, вовлеченные в легальный и незаконный оборот наркотиков, потребляющие наркотики в немедицинских целях, больные наркоманией, нуждающиеся в лечении, реабилитации и ресоциализации, а также граждане, входящие в группы риска вовлечения в незаконный оборот наркотиков, члены семьи лиц, страдающих наркотической зависимостью.

5. Разработана авторская классификация относительно самостоятельных видов и подвидов рассматриваемого направления надзора, основанная на различиях отраслей прокурорского надзора, в него входящих, а также на особенностях объекта и предмета надзора, статуса поднадзорных субъектов и участников правоотношений в сфере оборота наркотиков, прав и свобод, которые защищает прокурор, и по другим актуальным критериям классификации. Раскрыта специфика их осуществления и обосновано, что

¹⁹ Государственная антинаркотическая политика - деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение незаконного оборота наркотиков, профилактику немедицинского потребления наркотиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией.

только комплексное и системное осуществление всех указанных видов надзора способно обеспечить достижение его целей.

6. В целях совершенствования организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков в диссертации обоснована необходимость сосредоточения всех видов данного надзора в одном профильном подразделении прокуратуры субъекта Российской Федерации с учетом состояния законности и правопорядка на поднадзорной территории.

Доказано, что обязательным условием эффективного функционирования профильного отдела является закрепление за ним непосредственного (прямого) надзора за исполнением законов и законностью правовых актов регионального специализированного управления МВД России (Управление по контролю за оборотом наркотиков – УНК), надзора за процессуальной деятельностью профильного следственного подразделения МВД по субъекту Российской Федерации, а также информационно-аналитической работы по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков, организации взаимодействия структурных подразделений прокуратуры и координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с наркопреступностью.

7. Обоснована необходимость введения самостоятельной формы статистического отчета для учета работы прокурора по осуществлению данного надзора (по форме «НОН») либо выделения дополнительных граф и строк в действующих формах прокурорских отчетов (к примеру, по форме «Нсид», «Р», «ОЖ», «ОН» и др.).

8. Обоснована целесообразность введения в органах прокуратуры универсальной еженедельной межотраслевой формы отчета о проделанной работе в целях совершенствования такого элемента внутрисистемной организации работы, как контроль за исполнением, а также обеспечения своевременного принятия управленческих решений. В качестве одной из мер совершенствования внутрисистемной организации работы органов прокуратуры обосновано внедрение в делопроизводство специализированной номенклатуры дел.

9. В целях совершенствования нормативных правовых механизмов организации работы органов прокуратуры автором разработаны научно обоснованные предложения по изменению действующего законодательства, пакет организационно-распорядительных документов, в числе которых проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков», а также методические рекомендации по осуществлению надзора и методика проведения надзорной проверки.

Теоретическая значимость заключается в выработке и научном обосновании основных элементов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, которые могут быть охарактеризованы как определенный вклад в систему научных знаний в области прокурорской деятельности, обеспечивающий целостное представление о прокурорском надзоре на исследуемом направлении.

Сформулированные выводы, рекомендации и предложения научно-прикладного характера могут использоваться для дальнейших исследований проблем прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков и совершенствования нормативных правовых механизмов организации работы прокуратуры, а также существующей нормативно-правовой базы.

Практическая значимость результатов исследования заключается в возможности непосредственного внедрения в практическую деятельность разработанных проектов организационно-распорядительных и иных документов. Полученные результаты исследования могут быть использованы при подготовке научно-методических пособий и рекомендаций по организации надзорной деятельности, для различных форм преподавательской деятельности и повышения квалификации прокурорских работников.

Апробация и внедрение в практику результатов исследования. Основные положения, выносимые на защиту, докладывались на научных и научно-практических конференциях, в том числе международных и всероссийских:

- Всероссийской научно-практической конференции «Противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров в современной России: уголовно-правовой и криминологический аспекты» (г. Москва, 2014 г.);

- III Всероссийской научно-практической конференции «Совершенствование правовой базы реализации Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года: уголовный, уголовно-процессуальный и административный аспекты» (г. Екатеринбург, 2015 г.);

- XI ежегодной международной конференции молодых ученых и студентов «Правовая реформа в России» (г. Екатеринбург, 2015 г.).

Кроме того, отражены в 7 научных статьях, в том числе 4 статьях, опубликованных в изданиях, включенных в перечень ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации, использованы для подготовки учебно-методических семинаров и методических рекомендациях об организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, разработанных для работников органов прокуратуры Свердловской области.

Результаты диссертационного исследования внедрены в образовательный процесс Уральского юридического института МВД России, Свердловского межрегионального центра профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих, а также в практическую деятельность прокуратуры Свердловской области.

Материалы диссертационного исследования направлены в Управление Генеральной прокуратуры Российской Федерации по Уральскому федеральному округу, прокуратуру Челябинской области, а также Антинаркотическую комиссию Свердловской области для внедрения в практическую деятельность указанных организаций.

Глава 1. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков

§ 1. Понятие прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков

Само понятие прокурорского надзора в общем плане, безотносительно к исполнению законов об обороте наркотиков, достаточно широко исследовалось в научной литературе, в которой понимается, как правило, в трех относительно самостоятельных значениях. Во-первых, прокурорский надзор определяется как специфический вид государственной деятельности, осуществляемый российской прокуратурой. Во-вторых, понятие прокурорский надзор используется в значении учебной дисциплины в системе юридических дисциплин специальности «Юриспруденция». В-третьих, под прокурорским надзором понимается отдельная (самостоятельная) отрасль юридической науки.

Больше всего споров и дискуссий в научной литературе вызывает третье значение. Не вдаваясь в полемику необходимо отметить, что ряд ученых высказывают мнение о наличии оснований для признания норм, регулирующих прокурорско-надзорные отношения, самостоятельной отраслью права, другие утверждают противоположную точку зрения. Так, по мнению С.С. Алексеева²⁰ нормы, регулирующие прокурорско-надзорные отношения, не составляют самостоятельную отрасль права, а являются «подотраслью» государственного административного права. В свою очередь В.И. Рохлин считает иначе²¹, аргументируя свою позицию тем, что правовое регламентирование прокурорского надзора содержит все необходимые признаки и элементы, которые характерны для самостоятельной отрасли права.

С целью избежать противоречий отметим, что в настоящем диссертационном исследовании термин «прокурорский надзор» используется только в первом значении, а именно как особый вид государственной деятельности.

Свою позицию относительно дефиниции (определения) понятия прокурорский надзор высказал А.Ю. Винокуров, согласно которой это вид

²⁰ Алексеев С.С. О теоретических основах классификации отраслей советского права // Советское государство и право. 1987. № 7. С. 101.

²¹ Рохлин В.И. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учеб. — СПб., 2000. С. 23.

государственной деятельности, осуществляемый органами прокуратуры и выражающийся в проверке соблюдения Конституции Российской Федерации и действующих на территории Российской Федерации законов присущими прокурорам правовыми средствами надзора²².

Применительно к органам прокуратуры, в самом общем смысле, термин «надзор» можно определить как «наблюдение за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок отправления порученных им обязанностей и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению законности, привлечению виновных к надлежащей ответственности»²³.

Общепринятым подходом в научной литературе является рассмотрение самого понятия прокурорский надзор исходя из рассуждений о его сущности. Указанная позиция не вызывает сомнения так как **сущность** (лат. *Essentia*) — обозначает сам смысл какой-либо вещи, то, что она есть сама по себе, в отличие от всех других вещей и в отличие от изменчивых, под влиянием тех или иных обстоятельств, состояний вещи²⁴.

Так, по Эмериху Корету, сущность — это внутренне конститутивный принцип конечного сущего, через ограничение и выделение его из иных содержаний бытия конституирующий его определённую²⁵. Таким образом, рассмотрение понятия прокурорский надзор, исходя из определения его сущности, представляется целесообразным направлением научного поиска, так как, говоря простым языком, сущностью называется именно то, благодаря чему нечто есть то, что оно есть.

По мнению А.Ю. Винокурова, прокурорский надзор по своей сущности, как специфический вид государственной деятельности, един. Это единство

²² Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. — М. : Издательство Юрайт, 2012. - С.1111 – 1117.

²³ Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. – М., 1975. – С. 27.

²⁴ Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1989.

²⁵ Эмерих Корет. Основы метафизики. Киев: «Тандем», 1998. гл. 3.2.3 «Сущность сущего».

обусловлено едиными для всей системы прокуратуры России целями, единством системы прокуратуры и правовой базы деятельности прокуратуры. Однако в самом процессе прокурорского надзора имеются существенные различия. Эти различия в осуществлении единого прокурорского надзора порождены особенностями законодательства, за исполнением которого осуществляется надзор, различием субъектов, исполняющих это законодательство, и, вследствие этого, различием в полномочиях прокуроров²⁶.

Лучше понять сущность исследуемого направления прокурорского надзора нам поможет пример из практики. Так, только в 2016 году прокуратурой Свердловской области проведены проверки исполнения Федерального закона от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»²⁷, устанавливающего общий запрет на распространение информации о наркотиках (ст. 4); Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»²⁸, нормами статьи 15.1 которого учрежден Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, содержащих запрещенную информацию о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотиков; Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»²⁹, содержавшего норму об обязательном лицензировании деятельности, связанной с оборотом наркотиков (ст. 12); Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»³⁰, обязывающего органы и учреждения системы профилактики проводить индивидуальную профилактическую работу в отношении несовершеннолетних, употребляющих наркотики (ст. 5), и ряд других.

Кроме того, осуществляется непосредственный надзор за исполнением законов и законностью правовых актов регионального специализированного

²⁶ Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Высшее образование, 2005. — С. 12.

²⁷ "Российская газета", № 32, 08.02.1992.

²⁸ Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.

²⁹ Собрание законодательства РФ, 09.05.2011, № 19, ст. 2716.

³⁰ Собрание законодательства РФ, 28.06.1999, № 26, ст. 3177.

управления МВД России (Управление по контролю за оборотом наркотиков), надзор за процессуальной деятельностью профильного следственного подразделения МВД по субъекту федерации, а также информационно-аналитическая работа и координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с наркопреступностью.

Исходя из изложенных общих положений, относящихся к определению понятия прокурорский надзор в целом, а также приведенного примера из практики, одним из приоритетов для формирования позиции относительно сущности прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков является определение его *субъекта*.

Анализируя источники, посвященные теории прокурорского надзора, следует отметить, что в научной литературе понятие субъект надзора диалектически связано с понятием объект надзора. Нередко данные понятия подменяют друг друга.

В связи с этим, по нашему мнению, уяснение смысла указанных элементов прокурорского надзора невозможно без их совместного рассмотрения. Так, исследовав, чем же является объект прокурорского надзора в целом и прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков в частности, можно сделать вывод о содержании понятия «субъект надзора» на исследуемом направлении.

Следует отметить, что в научной литературе нет единого понимания относительно субъекта и объекта прокурорского надзора. К примеру, по мнению А.Ю. Винокурова, под *субъектами* прокурорского надзора понимается совокупность поднадзорных прокурору должностных и иных лиц, деятельность которых входит в предмет прокурорского надзора³¹.

В свою очередь, по мнению В.П. Рябцева, указанная совокупность юридических и должностных лиц, на которых распространяется компетенция прокуроров, определяется как *объект* прокурорского надзора³².

³¹ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. — М. : Издательство Юрайт, 2012. - С.1111 – 1117.

³² Прокурорский надзор: Учебник для вузов/ Под общ. Ред. А.Я. Сухарева. М., 2003. - С. 16.

Попытаемся проанализировать существующие позиции теоретиков относительно понятия *объект* прокурорского надзора и отразить свое видение данной проблемы, так как «... стремление ученых и практиков усовершенствовать организацию и деятельность прокуратуры всегда связано с обогащением предыдущего опыта»³³.

В результате анализа литературных источников можно выделить несколько позиций понимания *объекта* прокурорского надзора. Ряд ученых, в том числе С.Г. Березовская, А.И. Долгова, В.Г. Мелкумов, полагают, что объектом надзора являются должностные лица, законность деятельности которых поднадзорна прокурору. Данная позиция имеет под собой необходимые основания, так как согласно статье 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов должностными лицами.

По мнению других, в том числе В.Г. Даева и М.Н. Маршунова, «единственно правильным, отвечающим предназначению прокуратуры является взгляд на *объект* прокурорского надзора, как законность деятельности поднадзорных органов, организаций, лиц»³⁴. Законность деятельности поднадзорных прокуратуре органов в качестве объекта надзора рассматривает также В.Ф. Крюков и Ю.С. Жариков³⁵.

В обосновании данной точки зрения приводятся доводы о том, что объектом прокурорского надзора не может быть деятельность поднадзорных органов во всех её аспектах, так как в противном случае произошла бы подмена надзора контролем, который, как известно, не свойственен прокуратуре и противоречит ее сущности. Тем более, объектом не могут быть поднадзорные органы, предприятия, организации, так как они сами по себе, вне их деятельности, прокурора интересовать не могут³⁶.

Воспользовавшись имеющимся алгоритмом определения сущности понятий отметим, что слово *объект* образовано от позднелатинского

³³ Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления. М., 1997. - С.7.

³⁴ Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. – Л., 1990. - С. 63.

³⁵ Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: Учебник для вузов. – М., 2006. - С. 34.

³⁶ Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990 - С. 63.

«objectum», в основном используется как философская категория и определяется, как «форма осознания в понятиях всеобщих способов отношения человека к миру, отражающая наиболее общие и существенные свойства, законы природы, общества и мышления»³⁷.

Объект составляет именно всю реальность, попадающую в поле внимания, а не отдельные свойства реальности. Объект представляет из себя нечто, что противостоит познающему субъекту и существует независимо от него³⁸.

Исходя из изложенных представлений об объекте, как философской категории, по нашему мнению, конкретное должностное лицо, безусловно, является составляющим элементом объекта надзора, однако само по себе не может исчерпывать сущность исследуемой категории.

Таким образом, для определения объекта прокурорского надзора, то есть всей реальности попадающую в поле внимания прокурора и существующей независимо от него, более целесообразным представляется использовать категорию поднадзорные органы.

На основании приведенных доводов предположим, что содержание категории **объект прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков** составляет именно поднадзорные субъекты, то есть федеральные органы исполнительной власти, законодательные и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, их должностные и управленческие лица, участвующие в реализации государственной антинаркотической политики³⁹, а также осуществляющие легальный оборот наркотиков (многообразие норм

³⁷ Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – 7-е изд., перераб. и доп. – М., 2001. – С. 237.

³⁸ Подробнее об этом: Философия: Учебник для вузов / под ред. А.Ф. Зотова, В.В. Миронова, А.В. Разина М. 2004. – С.5.

³⁹ Государственная антинаркотическая политика - деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение незаконного оборота наркотиков, профилактику немедицинского потребления наркотиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией.

права, регулирующих деятельность указанной совокупности поднадзорных субъектов, рассмотрим в § 2 главы 1).

Далее, для получения обоснованного вывода о том, чем же является прокурорский надзор за исполнением законов об обороте наркотиков, обратимся к сущности другой взаимообусловленной категории – субъект надзора.

В контексте настоящего исследования категорию субъект следует рассматривать с нескольких сторон, как субъект надзора, как субъект прокурорско-надзорных правоотношений, а также как субъект правоотношений в сфере оборота наркотиков.

Исходя из положений статьи 1 Закона о прокуратуре РФ, согласно которой именно органы прокуратуры могут осуществлять функцию надзора, субъектом надзора может быть только прокурор (должностное лицо органов прокуратуры РФ), осуществляющий прокурорско-надзорную деятельность в пределах своей компетенции.

Вместе с тем, к примеру, должностное лицо государственного органа, осуществляющего антинаркотическую деятельность, муниципальный служащий, реализующий положения программы профилактики наркомании, медицинская организация, проводящая освидетельствование лица на употребление наркотиков, или следователь, осуществляющий предварительное расследование по уголовному делу о незаконном обороте наркотиков, безусловно, являются субъектом (если исходить из значения слова «субъект» в русском языке⁴⁰). Остается ответить на вопрос: «субъектом чего?».

В такой ситуации на помощь и приходит категория правовые отношения (правоотношения), которая в теории государства и права определяется, как возникающая на основе норм права общественная связь, участники которой имеют субъективные права и юридические обязанности, обеспеченные государством⁴¹.

⁴⁰ С.И. Ожегов. Словарь русского языка М. 1978. – С.714.

⁴¹ Теория государства и права: Учебник / В.М. Корельский, В.Д. Перевалов и др.; - Екб.: Издательство Уральской государственной юридической академии, 1996. – С.338.

Для целей настоящего исследования необходимо рассмотреть субъект конкретного вида правоотношений, которые в научной литературе именуется прокурорско-надзорными. Необходимо отметить, что само наличие в объективной действительности прокурорско-надзорных правоотношений объясняется тем, что суть правоотношения, возникающего при осуществлении прокуратурой определенных функций, предполагает наличие двух субъектов, одним из которых является прокурор, а другим — организация, учреждение, предприятие либо должностное лицо, которое допустило нарушение закона, выявленное прокуратурой. При возникновении определенного правоотношения (например, спора) между двумя субъектами, прокурор не вступает в него как третий участник, поскольку правоотношение появляется между ним — с одной стороны, и указанными субъектами — с другой⁴².

Воспользовавшись приведенным выше определением правоотношений, определим прокурорско-надзорные правоотношения как общественную связь, возникающую на основе юридических норм, регулирующих однородные общественные отношения, связанные с осуществлением органами прокуратуры Российской Федерации гласного наблюдения (надзора) за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, и иных установленных законом видов деятельности в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты и восстановления нарушенных прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Субъектом прокурорско-надзорных правоотношений, с одной стороны, всегда является прокурор (должностное лицо органов прокуратуры РФ, осуществляющее свою деятельность в пределах компетенции), с другой так называемые «поднадзорные субъекты», которые в научной литературе определяются, как органы, должностные и иные лица, на которых в соответствии с федеральным законом распространяется компетенция

⁴² Ергашев Е.Р. Прокурорское надзорно-охранительное право как самостоятельная отрасль современного российского права // Современное право. 2005. № 10 .

прокуратуры по осуществлению надзорной функции⁴³.

Для определения исчерпывающего перечня поднадзорных субъектов, в рамках надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, по нашему мнению, целесообразно использовать имеющуюся классификацию субъектов антинаркотической деятельности.

В данном контексте мы не случайно пользуемся категорией «антинаркотическая деятельность», так как законодательное регулирование оборота наркотиков направленно именно на *предотвращение утечки наркотиков в нелегальный оборот* и противодействие их незаконному обороту в целях охраны здоровья граждан, государственной и общественной безопасности.

Так, по справедливому утверждению профессора Боголюбовой Т.А., особенность наркотиков именно и состоит в том, что при неконтролируемом применении они приносят вред, а в медицине и ряде других областей используются *во благо человека*. Именно поэтому государство допускает строго контролируемый, так называемый легальный оборот наркотиков, который, однако, нередко используется преступниками, освоившими пути их поступления из легального оборота в незаконный⁴⁴.

На основании изложенного уточним, что законность в сфере оборота наркотиков невозможна без реализации норм права, регулирующих противодействие их незаконному обороту, следовательно, надзор за исполнением законов о противодействии незаконному обороту является **составляющей частью** исследуемого направления надзорной деятельности - надзора за исполнением законов об обороте наркотиков.

Согласно Стратегии Государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от

⁴³ Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: Учебное пособие. - М.: Издательство Норма, 2010. - С.31.

⁴⁴ Боголюбова Т.А. Некоторые вопросы прокурорского надзора за лицензированием деятельности, связанной с легальным оборотом наркотических средств и психотропных веществ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 1 (21) 2011.

09.06.2010 № 690⁴⁵, выделяются следующие субъекты антинаркотической деятельности:

Руководство антинаркотической деятельностью осуществляет Президент Российской Федерации;

Государственный антинаркотический комитет осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований и антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации по реализации государственной антинаркотической политики;

Антинаркотические комиссии в субъектах Российской Федерации обеспечивают координацию деятельности территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по профилактике наркомании и противодействию незаконному обороту наркотиков в рамках своих полномочий;

Министерство внутренних дел Российской Федерации, в качестве правопреемника Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (*Указ Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 156⁴⁶*) осуществляет функции по реализации государственной антинаркотической политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотиков, а также в области противодействия их незаконному обороту;

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба безопасности Российской Федерации и другие федеральные органы исполнительной власти осуществляют функции противодействия незаконному

⁴⁵ «Российская газета» от 15.06.2010 № 128, в Собрании законодательства Российской Федерации от 14.06.2010 № 24 ст. 3015.

⁴⁶ Указ Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // "Собрание законодательства РФ", 11.04.2016, № 15, ст. 2071.

обороту наркотиков в пределах, предоставленных им законодательством полномочий;

Министерство иностранных дел Российской Федерации осуществляет контроль за международной деятельностью всех органов исполнительной власти, осуществляющих функции в упомянутой выше сфере, в целях проведения единой внешнеполитической линии Российской Федерации на международной арене.

Высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, в рамках своих полномочий, осуществляют руководство антинаркотической деятельностью на территории субъектов Российской Федерации.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют реализацию государственной антинаркотической политики в субъектах Российской Федерации.

Кроме того, вправе участвовать в профилактике немедицинского потребления наркотиков и реабилитации лиц, потребляющих наркотики, общественные объединения и религиозные организации.

В свою очередь, государственная антинаркотическая политика определяется положениями указанного документа, как *система стратегических приоритетов и мер*, а также *деятельность* федеральных органов государственной власти, Государственного антинаркотического комитета, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации, органов местного самоуправления, направленная на предупреждение, выявление и пресечение незаконного оборота наркотиков, профилактику немедицинского потребления наркотиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией.

Для понимания сущности данных правоотношений уясним также понятие легального (законного) оборота наркотиков, которым в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и

психотропных веществах»⁴⁷ является разработка, производство, изготовление, переработка, хранение, перевозка, пересылка, отпуск, реализация, распределение, приобретение, использование, ввоз на территорию Российской Федерации, вывоз с территории Российской Федерации, уничтожение наркотиков, разрешенные и контролируемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Определяя субъектов прокурорско-надзорных правоотношений, складывающихся при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, из приведенного выше списка субъектов антинаркотической деятельности следует исключить руководителя – Президента РФ, так как в числе субъектов, за исполнением законов которыми осуществляется надзор (ст.1 Закона о прокуратуре РФ), Глава государства не упоминается. Также к числу поднадзорных субъектов не относятся судебные органы всех звеньев судебной системы РФ, Правительство Российской Федерации и федеральные законодательные органы государственной власти.

Исходя из содержания статьи 1 Закона о прокуратуре РФ, не могут быть субъектами прокурорско-надзорных правоотношений исследуемого вида и общественные объединения и религиозные организации, участвующие в профилактике немедицинского потребления наркотиков и реабилитации лиц, потребляющих наркотики. В качестве субъектов прокурорско-надзорных правоотношений речь может идти только об органах управления и руководителях общественных объединений и религиозных организаций.

Не упоминаются в Законе о прокуратуре и, следовательно, не являются субъектами прокурорско-надзорных правоотношений, и граждане, в том числе лица, вовлеченные в незаконный оборот наркотиков, потребляющие наркотики в немедицинских целях, больные наркоманией, нуждающиеся в лечении и реабилитации, а также иные физические лица, права и обязанности которых регулируются уголовным, уголовно-процессуальным, уголовно-исполнительным и административным законодательством по делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков.

⁴⁷ «Собрание законодательства РФ», 12.01.1998, № 2, ст. 219.

Отметим, что в научной литературе имеется и другая точка зрения. К примеру, А.А. Тушев, в контексте рассуждений о надзоре за процессуальной деятельностью, утверждает о том, что прокурор осуществляет надзор не только за органами следствия и дознания, но и за законностью деятельности других субъектов уголовного процесса – подозреваемого, обвиняемого, защитника, потерпевшего, законных представителей и др.⁴⁸

Позволим себе не согласиться с такой позицией, так как круг субъектов, за исполнением законов которыми прокурор осуществляет надзор, строго ограничен не только положениями статьи 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», но и нормой ч. 1 ст. 37 УПК РФ (в контексте норм уголовно-процессуального законодательства). Кроме того, законодателем не предусмотрено и правовых средств, при помощи которых прокурор может осуществлять надзор за указанными участниками уголовного процесса, не являющимися должностными лицами органа власти либо руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

По нашему мнению, отсутствием физических лиц (граждан) среди круга субъектов, за исполнением законов которыми прокурор осуществляет надзор, можно объяснить то, что законодатель в очередной раз подчеркивает правозащитную функцию органов прокуратуры.

Таким образом, с учетом изложенных положений синтезируем, что **субъектами прокурорско-надзорных правоотношений в сфере оборота наркотиков** являются, с одной стороны, прокурор (должностное лицо органов прокуратуры РФ, осуществляющее свою деятельность в пределах компетенции), с другой – поднадзорные субъекты, участвующие в реализации государственной антинаркотической политики, а также осуществляющие легальный оборот наркотиков.

К числу поднадзорных субъектов относятся федеральные органы исполнительной власти, законодательные и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы управления

⁴⁸ Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб. : Юрид. Центр Пресс, 2005. - С. 85.

и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.

В свою очередь, одной из основных целей прокурорского надзора является защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В контексте настоящего исследования, к таким охраняемым законом интересам, провозглашенным в Стратегии Государственной антинаркотической политики, относится сокращение незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства.

Поэтому участниками правоотношений являются также лица, вовлеченные в незаконный оборот наркотиков, потребляющие наркотики в немедицинских целях, больные наркоманией, нуждающиеся в лечении и реабилитации, а также огромное количество иных субъектов, права и обязанности которых регулируются законодательством о наркотиках, уголовным, уголовно-процессуальным, уголовно-исполнительным, трудовым, гражданским, административным и иными отраслями законодательства.

Кроме того, исходя из определения объекта антинаркотической политики (п. 11 Стратегии Государственной антинаркотической политики) к участникам (субъектам) правоотношений могут относиться также и граждане, входящие в группы риска вовлечения в незаконный оборот наркотиков, а также члены семьи лиц, страдающих наркотической зависимостью либо употребляющих наркотики в немедицинских целях.

Указанную совокупность следует отнести к категории **субъектов (участников) правоотношений в сфере оборота наркотиков.**

Далее, с целью лучше понять сущность исследуемого направления надзора, а также для своевременного реагирования на нарушения закона и должного обеспечения прав и свобод граждан средствами прокурорского надзора, определим основания возникновения прокурорско-надзорных правоотношений и правоотношений в сфере оборота наркотиков.

Согласно теории государства и права к основаниям возникновения

любого правоотношения, в том числе в сфере оборота наркотиков, относятся три юридических условия: норма права, правосубъектность и юридический факт⁴⁹.

Наличие законодательства, регулирующего антинаркотическую деятельность и легальный оборот наркотиков, выступает в качестве необходимого условия возникновения правоотношений в сфере оборота наркотиков. Сочетание указанных норм права с нормами Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» является условием возникновения прокурорско-надзорных правоотношений исследуемого вида.

Правосубъектность представляет собой наличие определенного правового статуса и традиционно содержит два элемента: правоспособность и дееспособность. Отметим, что правоспособность прокурора существенно отличается от правоспособности например следователя, что также подтверждает наше утверждение о том, что должностное лицо поднадзорного органа не может быть субъектом прокурорского надзора.

Наиболее важным для своевременной реализации функций прокуратуры, на наш взгляд, является определение юридического факта – конкретного жизненного обстоятельства, с наступлением которого норма права связывает возникновение, изменение и прекращение прав и обязанностей⁵⁰.

В теории существует множество видов и классификаций юридических фактов (правомерные и не правомерные, события и деяния (действие, бездействие); правообразующие, правоизменяющие, правопрекращающие и др.⁵¹). Для целей настоящего исследования остановимся на правообразующих юридических фактах – то есть вызывающих возникновение правоотношений исследуемого вида.

Если говорить о прокурорско-надзорных правоотношениях, в юридической литературе встречается точка зрения, согласно которой

⁴⁹ Теория государства и права Учебник под ред. С.С. Алексеева М. 1998. – С. 155.

⁵⁰ Теория государства и права Учебник под ред. С.С. Алексеева М. 1998. – С. 155.

⁵¹ Подробнее об этом: Теория государства и права: Учебник / В.М. Корельский, В.Д. Перевалов и др.; - Екб.: Издательство Уральской государственной юридической академии, 1996. – С. 352 – 354.

правообразующими являются юридические факты неправомерного характера⁵². В обосновании данной точки зрения приводятся доводы о том, что при надлежащем исполнении закона, то есть при наличии правомерных юридических фактов, не могут возникать прокурорско-надзорные правоотношения, так как основанием для использования прокурором надзорных полномочий является нарушение закона.

Исходя из изложенного следует вывод, что прокурорско-надзорные правоотношения возникают только тогда, когда у прокурора имеется информация о нарушении закона поднадзорным субъектом, устранение которого он требует от последнего. Поднадзорные субъекты, в свою очередь, обязаны выполнять законные требования прокурора об устранении допущенных нарушений. По мнению В.Д. Ломовского, в случае отсутствия у прокурора информации о правонарушении, прокурорско-надзорное правоотношение остается нереализованным⁵³.

По нашему мнению, изложенная позиция является обоснованной и, в большинстве случаев, именно информация о нарушениях закона является основанием (юридическим фактом) возникновения прокурорско-надзорных правоотношений.

Вместе с тем отметим, при проведении прокурорской проверки в плановом порядке, а также по указанию вышестоящего прокурора, конкретное должностное лицо органов прокуратуры РФ, осуществляющее свою деятельность в пределах компетенции, реализуя принцип государственно-властного характера отношений, законно требует безвозмездного предоставления документов и их копий, обязывает явкой конкретных лиц, привлекает специалистов для выяснения возникших вопросов и т.д. В этом случае надо полагать, что плановое мероприятие проводится и указание вышестоящего прокурора дано в связи с наличием соответствующей информации.

⁵² Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: Учебное пособие. - М.: Издательство Норма, 2010. - С.76 – 77.

⁵³ Ломовской В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. Ростов н/Д., 1987. - С.113.

По результатам проверки может быть установлено, что, к примеру, деятельность конкретного муниципального учреждения здравоохранения по изготовлению и уничтожению наркотиков при оказании медицинской помощи соответствует требованиям закона.

В ряде случаев, речь может идти об использовании прокурором ненадлежащей методики проведения проверки (см.: § 2 главы 3) либо ненадлежащего планирования работы (см.: § 3 главы 1), однако и факты осуществления деятельности поднадзорными субъектами в соответствии с требованиями закона, безусловно, встречаются в надзорной практике органов прокуратуры и оснований для принятия мер прокурорского реагирования в таких случаях не имеется.

Как свидетельствует практика, случаи безрезультатных прокурорских проверок являются исключением, которое подтверждает общее правило о том, что юридические факты именно неправомерного характера являются основанием для возникновения прокурорско-надзорных правоотношений.

Применительно к правоотношениям в сфере легального оборота наркотиков, о конкретном юридическом факте говорить гораздо сложнее.

На основании изложенного, для лучшего понимания сущности исследуемого направления надзора, а также в целях повышения эффективности организации и осуществления надзора, результативности прокурорских проверок, определим совокупность и содержание влекущих правовые последствия юридических фактов, конкретных жизненных событий, с наступлением которых норма права связывает возникновение правоотношений в сфере оборота наркотиков, а именно:

- 1) Факт физического наличия наркотика, когда конкретный наркотик существует или существовал в объективной действительности и каким-либо образом взаимодействовал с субъектом правоотношений (употребление его в немедицинских целях, совершение преступлений и административных правонарушений с использованием наркотика, ввоз, вывоз, хранение, изготовление, переработка и иные виды оборота наркотиков, а также распространение информации о конкретном месте их приобретения и т.д.).

2) Факт наличия информации о наркотиках, то есть сведений об обезличенном наркотике, когда конкретный наркотик с субъектом правоотношений не взаимодействует (информация о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотиков, а также о местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений).

Уточним, что согласно норме статьи 46 Федерального закона от 08.01.1998 №3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»⁵⁴ запрещается именно *распространение* сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотиков, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений, а также *производство и распространение* книжной продукции, продукции средств массовой информации, *распространение* указанных сведений посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей или совершение иных действий в этих целях.

Вместе с тем сам факт наличия в книжной продукции, средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационных сетях информации о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотиков, а также о способах культивирования наркосодержащих растений, является основанием для возникновения правоотношений в сфере оборота наркотиков, в том числе и прокурорско-надзорных, в ходе которых может быть установлена неправомерность распространения подобной информации.

Лучше понять сущность прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков нам поможет уяснение целей и задач органов прокуратуры на исследуемом направлении надзорной деятельности.

Отметим, что понятия «цели» и «задачи» в широком смысле и прокурорского надзора в частности, не идентичны. Соотношение и содержание указанных понятий достаточно широко освещены и проанализированы в научной литературе и, в связи с тем, что кардинальных различий в понимании терминов не имеется, остановимся на определении цели, как идеального или

⁵⁴ «Собрание законодательства РФ», 12.01.1998, № 2, ст. 219.

реального предмета сознательного или бессознательного стремления субъекта; конечного результата, на который преднамеренно направлен процесс⁵⁵.

Раскрытию цели прокурорского надзора (нечто, к чему надо стремиться, что необходимо осуществить) посвящена статья 1 Закона о прокуратуре РФ, согласно которой целями прокурорского надзора является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Цели прокурорского надзора обусловлены статусом органов прокуратуры, а также их местом и ролью в системе государственных органов в частности и государстве в целом.

Отказавшись от использования терминов «обеспечение» и «укрепление», цели прокурорского надзора формулируются следующим образом: «верховенство закона», «единство и высокий уровень законности», «защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства».

Обеспечение верховенства закона, а также защита прав и свобод человека и гражданина являются приоритетными исходя из основополагающего конституционного принципа о том, что основной ценностью в Российской Федерации является человек, его права и свободы.

Вместе с тем нецелесообразно противопоставить правозащитную функцию прокуратуры, ее функции защиты интересов общества и государства, поскольку охраняя права и интересы граждан, прокурор одновременно защищает общественные и государственные интересы. Наоборот, без обеспечения государственных и общественных интересов невозможно обеспечить права и свободы граждан. Не обеспечив верховенства закона, невозможно реально обеспечить соблюдение прав и свобод человека и гражданина⁵⁶.

Основным средством достижения общей целей прокурорского надзора

⁵⁵ Доброхотов А.Л. // Новая философская энциклопедия / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; Предс. научно-ред. совета В.С. Стёпин — 2-е изд., испр. и допол. — М.: Мысль, 2010.

⁵⁶ Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: Учебное пособие. - М.: Издательство Норма, 2010. - С. 44.

является надзорная деятельность органов прокуратуры, в которой состоит основная функция прокуратуры и включает в себя отдельные направления, так называемые «отрасли» прокурорского надзора, а также иная прокурорская деятельность.

В свою очередь задача в широком смысле понимается как проблемная ситуация с явно заданной целью, которую необходимо достичь; в более узком смысле задачей также называют саму эту цель, данную в рамках проблемной ситуации, то есть то, что требуется сделать ⁵⁷.

Задачи прокурорского надзора (то, что требует исполнения для достижения поставленной цели) это категория по сравнению с целями более частная, более конкретная, ограниченная. Задачи надзора более многочисленны по сравнению с целями. Они существенно различаются между собой по содержанию, по средствам их решения, по кругу субъектов — органов прокуратуры, ставящих и решающих эти задачи. Задачи прокурорского надзора могут быть условно разделены на три вида, или уровня, а именно: общие, специальные и частные ⁵⁸.

Исходя из факта, что российская **прокуратура** — это только компонент правообеспечительной системы, элемент в системе государственных органов, т.е. **органического целого**, дифференцируемого лишь в абстракции⁵⁹, рассматривать цели и задачи исключительно органов прокуратуры, без учета целей и задач всей системы, не является правильным, так как не позволяет достичь объективных результатов исследования.

Следовательно, охарактеризовать цели и задачи нам поможет Стратегия государственной антинаркотической политики, призванная консолидировать усилия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и граждан по пресечению распространения

⁵⁷ Брушлинский А.В. Психология мышления и кибернетика. М., 1970.

⁵⁸ Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др 6-е изд., перераб. и доп. — М., 2005. — С.17.

⁵⁹ Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х. Оценка эффективности работы органов прокуратуры со стороны личности, общества и государства // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2013. № 1 (33). - С. 20-21.

наркотиков на территории России.

Провозглашенной **целью** государственной антинаркотической политики является сокращение незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства.

Так как именно Генеральная прокуратура Российской Федерации указана в Федеральном законе № 3-ФЗ⁶⁰ первой в числе субъектов, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков, к основным (стратегическим) **задачам** государства в целом и органов прокуратуры в частности следует отнести:

- обеспечение надежного государственного контроля и надзора за легальным оборотом наркотиков;
- совершенствование организационного, нормативно-правового и ресурсного обеспечения антинаркотической деятельности;
- соответствие требованиям закона государственной системы профилактики немедицинского потребления наркотиков с приоритетом мероприятий первичной профилактики;
- внедрение государственной системы мониторинга состояния законности в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту;
- реализация общегосударственного комплекса мер по пресечению незаконного распространения наркотиков на территории Российской Федерации;
- реализация мер противодействия наркотрафику на территории Российской Федерации, адекватных существующей наркоугрозе;
- соответствие требованиям закона и совершенствование системы оказания наркологической медицинской помощи больным наркоманией, их реабилитации и ресоциализации.

⁶⁰ Часть 1 статьи 41 Федерального закона от 08.01.1998 №3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»

Реализовать провозглашенные цели и задачи возможно только на основе сбалансированного и обоснованного сочетания мер по следующим направлениям:

1) сокращение предложения наркотиков путем целенаправленного пресечения их нелегального производства и оборота внутри страны, противодействия наркоагрессии. К таким мерам следует отнести:

а) создание эффективной системы защиты территории Российской Федерации от нелегального ввоза наркотиков из-за рубежа;

б) уничтожение инфраструктуры нелегального производства, транспортировки и распространения наркотиков внутри страны;

в) ликвидация сырьевой базы незаконного наркопроизводства на территории Российской Федерации;

г) недопущение поступления наркотиков из легального в незаконный оборот;

д) подрыв экономических основ наркопреступности, пресечение преступных связей с международным наркобизнесом;

е) разрушение коррупционных связей, способствующих незаконному обороту наркотиков;

ж) пресечение оборота новых видов наркотиков, а также неконтролируемых психоактивных средств и веществ, используемых для немедицинского потребления.

2) сокращение спроса на наркотики путем совершенствования системы профилактической, лечебной и реабилитационной работы;

Система мер по сокращению спроса на наркотики, направленная на оздоровление населения Российской Федерации путем снижения потребления наркотиков и уменьшения неблагоприятных социальных последствий их употребления, строится на основе приоритета профилактических мер общественного, административного и медицинского характера и включает в себя:

а) государственную систему профилактики немедицинского потребления наркотиков;

- б) наркологическую медицинскую помощь;
- в) медико-социальную реабилитацию больных наркоманией.

3) развитие и укрепление **международного сотрудничества** в сфере контроля за незаконным оборотом наркотиков. К таким мерам следует отнести:

а) использование механизмов многостороннего и двустороннего сотрудничества с иностранными государствами, региональными и международными организациями, включая расширение необходимой договорно-правовой базы;

б) укрепление существующей системы международного контроля за оборотом наркотиков на основе соответствующих Конвенций ООН, резолюций Совета Безопасности, решений Генеральной Ассамблеи и других органов системы ООН.

С целью уяснения сущности прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, рассмотрим, что же могут сделать органы прокуратуры для реализации государственной антинаркотической политики, исходя из компетенции, целей и задач деятельности, объема полномочий.

Первое, в рамках отрасли – «надзор за исполнением законов»:

- проверить и обеспечить **исполнение законов**, регулирующих легальный оборот наркотиков; охрану здоровья и жизни граждан в части оказания медицинских услуг по лечению от наркотической зависимости; профилактику немедицинского потребления наркотиков; медицинскую реабилитацию и ресоциализацию лиц, признанных больными наркоманией; привлечение к ответственности и наложение ограничений по делам об административных правонарушениях в сфере оборота наркотиков; защиту несовершеннолетних от информации, способствующей их приобщению к потреблению наркотиков, в том числе и через сеть «Интернет»; запрет на распространение информации о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотиков, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений; лицензирование деятельности по обороту наркотиков, культивированию наркосодержащих растений и т.д.

- проверить и обеспечить соответствие законам **правовых актов**,

издаваемых органами и должностными лицами, участвующими в реализации государственной антинаркотической политики, а также осуществляющих легальный оборот наркотиков.

Второе, в рамках отрасли – «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина»:

- проверить и обеспечить соблюдение **прав и свобод лиц**, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков, потребляющих наркотики в немедицинских целях, больных наркоманией, нуждающиеся в лечении и реабилитации, и иных лиц, являющихся субъектами правоотношений в сфере оборота наркотиков.

Третье, в рамках отрасли – «надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие»:

- проверить и обеспечить соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнение оперативно-розыскных мероприятий и проведение расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими **оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие** в сфере незаконного оборота наркотиков.

Четвертое, в рамках отрасли – «надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера»:

- проверить и обеспечить законность **исполнения наказания**, не связанного с лишением свободы, лицами, признанными больными наркоманией, а также законность нахождения лиц, признанных больными наркоманией, в исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом.

Кроме того, достижение целей и решение задач исследуемого направления прокурорского надзора невозможно без реализации не надзорных функций, следовательно, непосредственным элементом прокурорской деятельности, связанной с осуществлением надзора за исполнением законов об

обороте наркотиков, являются и не надзорные направления, такие как уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в рассмотрении судами уголовных и административных дел, участие в правотворческой деятельности и участие в международном сотрудничестве по вопросам оказания правовой помощи и борьбы с наркопреступностью.

С целью эмпирического подтверждения нашего утверждения приведем ряд фактов, установленных НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в рамках исследования различных аспектов состояния борьбы с преступностью в сфере оборота наркотиков.

Так, в рамках проверки деятельности окружных и территориальных подразделений ФСБ, МВД, ФСКН и ФТС России по предупреждению, выявлению и расследованию преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, изучены материалы прокурорских проверок, поступившие из 54 регионов Российской Федерации⁶¹. На основе анализа состояния наркопреступности по федеральным округам России, анализа уголовных дел и опроса экспертов, сделан вывод о региональных особенностях преступности и проблемах противодействия ей со стороны правоохранительных органов.

Полученные результаты исследования свидетельствуют, что основными факторами, влияющими на характеристики преступности этого вида в России, являются: этнические организованные группы, действующие в сфере наркобизнеса; прозрачность границ; неконтролируемые миграционные потоки; нестабильная экономическая ситуация в регионах; коррупционные связи; обширные зоны произрастания наркосодержащих растений.

Следовательно, одним из аспектов успешного противодействия незаконному обороту наркотиков является объединение разрозненных усилий всех перечисленных выше субъектов антинаркотической политики, одним из условий которого является должная координация деятельности

⁶¹ Выводы описаны в статье: Евланова О.А. Вопросы противодействия организованной наркопреступности в России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 3 (11) 2009. С. – 26.

правоохранительных органов, осуществляемая органами прокуратуры⁶².

В ходе другого исследования, по специально разработанной анкете опрошены 265 сотрудников правоохранительных органов (прокуратуры, наркоконтроля и МВД России), которые, характеризуя качественные особенности наркопреступности, подчеркнули расширение ее межрегиональных и международных связей (41,4 %, 43,8 % соответственно)⁶³.

Следовательно, необходимо обратить внимание на проблемы прокурорско-надзорной деятельности в сфере международно-правового сотрудничества по вопросам оказания правовой помощи и борьбы с наркопреступностью, а также на институт розыска и выдачи (экстрадиции) лиц для привлечения к уголовной ответственности за незаконный оборот наркотиков, подробнее о которых читатель может узнать из наших публикаций⁶⁴.

Не вызывает сомнения и значение иных видов прокурорской деятельности, однако, в связи с ограниченностью объема диссертационного исследования, подробно рассуждать о не надзорных полномочиях органов прокуратуры не представляется возможным по объективным причинам.

Изучение вопросов уголовного преследования, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с наркопреступностью, участия в рассмотрении дел судами, в правотворческой деятельности и в международном сотрудничестве, а также возбуждения дел об административных правонарушениях и проведения административного расследования, выходит за рамки темы диссертации.

Вместе с тем, изложенное позволяет нам сделать вывод о том, что прокурорский надзор за исполнением законов об обороте наркотиков является

⁶² Боголюбова Т.А. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью как стратегическое управление: постановка проблемы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 3 (41) 2014.

⁶³ Подробнее См.: Евланова О.А. Вопросы противодействия организованной наркопреступности в России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 3 (11) 2009.

⁶⁴ Шаров М. И. Проблемы розыска и выдачи (экстрадиции) лиц для привлечения к уголовной ответственности за незаконный оборот наркотиков // Таврический научный обозреватель №3 (8) – март 2016.

межотраслевым направлением надзорной деятельности органов прокуратуры.

Подводя итоги рассуждения в рамках параграфа, на основании полученных данных о предмете исследования постараемся сформулировать идеальный объект концепции – понятие (дефиницию) прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков. По нашему мнению, данную юридическую категорию необходимо сформулировать следующим образом.

Так, **прокурорский надзор за исполнением законов об обороте наркотиков** (специфический вид государственной деятельности, носящий государственно властный характер) – это межотраслевое направление надзорной деятельности, осуществляемое органами прокуратуры и выражающееся в проверке исполнения действующих на территории РФ законов⁶⁵, регулирующих оборот наркотиков и противодействие их незаконному обороту, и в принятии мер прокурорского реагирования к устранению выявленных нарушений закона.

Целью указанного направления надзорной деятельности прокуратуры является обеспечение такого уровня законности, при котором происходит сокращение незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства, а также защита прав и свобод граждан.

Иная, не надзорная прокурорская деятельность, а именно осуществляемое прокуратурой уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с наркопреступностью, участие в рассмотрении дел судами, в правотворческой деятельности и в международном сотрудничестве, а также осуществление административного преследования в сфере оборота наркотиков являются необходимым и важным условием для достижения указанных целей.

⁶⁵ термин «Закон» использован в узком смысле, как обладающий высшей юридической силой нормативный правовой акт, в сочетании с нормами иных нормативно-правовых актов, раскрывающих содержание бланкетных признаков положений Законов и образующих нормативное единство. Подробнее об этом в параграф 2 главы №1.

§ 2. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков

Актуальным правовым аспектом прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков в современный период является правовая определенность в регулировании его предмета, который является демаркационной линией любого направления прокурорской деятельности, а также пределов (границ) данного надзора. Формирование авторской научной концепции о правовом регулировании предмета и пределов, поэтому становится важным элементом диссертационного исследования.

Мы не можем не согласиться с утверждением А.Х. Казариной о том, что определение предмета прокурорского надзора – наиважнейший вопрос теории, так как, «в наибольшей степени выбор оптимальной модели прокурорского надзора зависит от правильного понимания его предмета, поскольку через эту правовую категорию раскрывается содержание деятельности органов прокуратуры»⁶⁶.

Исходя из изложенного утверждения, разрешение вопроса о предмете является ключевым элементом формирования научной концепции исследуемого направления прокурорского надзора, так как только обоснование самого наличия обособленного предмета прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, позволит нам говорить о существовании объекта настоящего исследования и получить научное знание о содержании деятельности органов прокуратуры на данном направлении, а также принципах ее правового регулирования.

Вопросы сущности, содержания и эволюции самого понятия предмет прокурорского надзора, освещались в научных трудах таких выдающихся теоретиков, как В.И. Басков, С.Г. Березовской, В.П. Рябцев, В.Б. Ястребов и многих др. Вместе с тем анализ литературных источников, посвященных проблемам прокурорского надзора, свидетельствует об отсутствии единых взглядов относительно указанного элемента теории.

⁶⁶ Казарина А.Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2013. № 2 (34). - С. 36.

Основные споры развернулись не только по поводу содержания понятия предмет прокурорского надзора, но и по поводу соотношения предмета и объекта надзора. Так как ряд ученых, среди которых А.А. Хомовский, Б.В. Коробейников, Г.И. Бровин, В.Т. Михайлов, К.Д. Бурмистров и др.⁶⁷, отождествляют понятия «объект» и «предмет» прокурорского надзора.

К примеру, по мнению Г.И. Бровина, теория прокурорского надзора не выработала единого определения об объекте или предмете прокурорского надзора и «...наиболее правильно под объектом или предметом прокурорского надзора понимать то, на что направлен надзор, а именно законность действий (или бездействий) органов, должностных лиц и граждан, в отношении которых прокуроры осуществляют надзорные функции»⁶⁸.

Другие исследователи, определяя сущность и содержание понятия объект прокурорского надзора, не выделяют предмет. Третьи сознательно отказываются от использования такого элемента теории как объект прокурорского надзора, ограничиваясь определением содержания его предмета.

Следуя выбранному алгоритму научного исследования, прежде чем начинать рассуждение о предмете прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, необходимо остановиться на разъяснении сути самого понятия «предмет», установить значение слова в языковой коммуникации.

В «Словаре русского языка» С.И. Ожегова понятие предмет определяется как всякое материальное явление (вещь); то, на что направлена мысль, что составляет её содержание или на что направлено какое-н. действие; отдельный

⁶⁷ Хомовский А.А. Методы обеспечения исполнения законов и понятие высшего надзора // Проблемы прокурорского надзора. – М., 1972. – С. 105; Коробейников Б.В. Предупреждение преступлений в народном хозяйстве методами общего надзора прокуратуры // Проблемы прокурорского надзора. – М., 1972. – С. 139; Бровин Г.И., Михайлов В.Т. Прокурорский надзор за законностью исполнения приговора. – М., 1977. – С. 6-7; Бурмистров К.Д. О некоторых проблемах прокурорского надзора как формы государственной деятельности // Проблемы прокурорского надзора. – М., 1972. – С. 43.

⁶⁸ Бровин Г.И. Характеристика прокурорско-надзорных отношений // Проблемы прокурорского надзора. – М., 1972. – С. 59.

круг знаний, образующий школьную дисциплину; а также в значении предлога – на предмет чего, для чего, с какой целью⁶⁹.

Вообще в русском языке понятие предмет, в большинстве случаев, тождественно понятию объект, который, в свою очередь, определяется С.И. Ожеговым, как «*явление, предмет, на который направлена какая-н. деятельность; то, что существует вне нас и независимо от нашего сознания, явления внешнего мира, материальной действительности*»⁷⁰.

Вместе с тем семантическое (смысловое значение единиц языка) отождествление слов «предмет» и «объект» в толковых словарях не может являться догмой и играет только вспомогательную роль в процессе научного поиска, позволяя нам сформировать собственные представления о категориях, с учетом специфики конкретной науки, в рамках которой осуществляется исследование.

С целью разграничения категорий «предмет» и «объект» прокурорского надзора в целом и прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков в частности, воспользуемся философским определением (разграничением) данных понятий.

Так, в философии, «объект составляет *всю реальность*, попадающую в поле внимания. Сам же предмет представляет те стороны, *свойства реальности*, которые выявляются в связи со специфическими целями изучения. Для философии специфическим объектом изучения является отношения человек – мир, причем эти отношения исследуются в наиболее общем плане, прежде всего для того, чтобы человек мог получить какие-либо устойчивые жизненные ориентиры, обрести смысл бытия»⁷¹. Таким образом, в философии, выступающей в качестве основы всего научного знания, категории предмет и объект соотносятся как часть и целое.

Применительно к прокурорскому надзору таким «целым» - всей реальностью, попадающей в поле внимания органов прокуратуры, является

⁶⁹ Ожегов С.И. Словарь русского языка М. 1978. – С. 532.

⁷⁰ Ожегов С.И. Словарь русского языка М. 1978. – С. 401.

⁷¹ Философия: Учебник для вузов / под ред. А.Ф.Зотова, В.В. Миронова, А.В. Разина М. 2004. – С.5.

деятельность поднадзорных субъектов, но не во всех ее аспектах, а только в части, урегулированной нормами законодательства об обороте наркотиков и противодействии их незаконному обороту, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного, трудового, гражданского, административного и иных отраслей законодательства.

В свою очередь, для определения границ предмета прокурорского надзора более целесообразным представляется использовать такую фундаментальную категорию всей юридической науки как законность (комплексное политико-правовое явление), которая является главным критерием оценки правовой жизни общества и его граждан.

Даже самый совершенный закон жив только тогда, когда он выполняется, воздействует на общественные отношения, на сознание и поведение людей. Именно эта сторона права, связанная с жизнью закона, его действительностью, и характеризуется понятием «законность»⁷².

В данном случае содержание категории законность не тождественно применению либо исполнению закона, а охватывает такие юридические категории как «реализация права», «правоприменение», «правовое поведение», «эффективность права» и т.д., так как понятие законность фиксирует общественно необходимые зависимости как внутри права, рассматриваемого с его нормативной стороны, так и между ним и практическим воздействием властной воли на поведение людей, и отражает отношение к ним общества⁷³.

Именно законность выступает в качестве необходимого условия для цивилизованного существования общества, неотъемлемого признака правового государства, стержня нормального функционирования всей общественной системы⁷⁴.

В свою очередь, *отдельные элементы предмета надзора* представляют те стороны такого комплексного политико-правового явления как законность,

⁷² Теория государства и права: Учебник / В.М. Корельский, В.Д. Перевалов и др.; - Екб.: Издательство Уральской государственной юридической академии, 1996. – С. 436.

⁷³ Теория государства и права: Учебник / В.М. Корельский, В.Д. Перевалов и др.; - Екб.: Издательство Уральской государственной юридической академии, 1996. – С. 436.

⁷⁴ Тихомиров Ю.А., Сухарев А.Я., Демидов И.Ф. Законность в Российской Федерации. М.: Спарк, 1998. С. 4 - 12.

которые выявляются в связи со специфическими целями изучения, позволяют определить содержание надзорной деятельности органов прокуратуры и осуществить классификацию прокурорского надзора по отраслевому признаку (отраслевое деление прокурорского надзора).

Подтверждением данной точки зрения на предмет прокурорского надзора может служить «парадигмальная» дефиниция данного элемента теории, согласно которой каждая отрасль прокурорского надзора имеет свой обособленный предмет⁷⁵.

С целью установления сущности указанной юридической категории попытаемся проанализировать различные представления теоретиков относительно понятия предмет прокурорского надзора, среди которых отсутствует единый подход к пониманию указанной юридической категории.

Так, по мнению В.Ф. Крюкова, *предметом* прокурорского надзора являются «юридически значимые действия или бездействие лиц, определенных федеральными законами в качестве поднадзорных прокуратуре субъектов, а также лиц, вступающих в отношения с прокурорами при осуществлении последними ненадзорных функций»⁷⁶.

В свою очередь, В.Г. Мелкумов *предметом* прокурорского надзора считает «выявление нарушений законов в актах и деятельности государственных и общественных органов, должностных лиц, а также граждан»⁷⁷.

В соответствии с позицией А.Х. Казариной, под *предметом* прокурорского надзора следует понимать «законность действий и актов определенных в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» органов, должностных лиц, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций...»⁷⁸.

⁷⁵ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. — М. : Издательство Юрайт, 2012. С.1111 - 1117

⁷⁶ Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: Учебное пособие. - М.: Издательство Норма, 2010. - С.31

⁷⁷ Мелкумов В.Г. Общий надзор прокуратуры. Основные формы реагирования на выявленные нарушения законов. – Душанбе, 1963. – С. 112.

⁷⁸ Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за

А.Я. Сухарев под *предметом* прокурорского надзора понимает «исполнение закона строго определенной действующим законодательством совокупностью органов, организаций, должностных лиц, под которым понимают как собственно исполнение законов, т.е. активную деятельность по осуществлению содержащихся в них предписаний, так и соблюдение законов, т.е. следование установленным законом запретам, воздержание от действий, которые законом признаются недопустимыми»⁷⁹.

Согласно точке зрения Ю.Е. Винокурова, под *предметом* прокурорского надзора предлагается понимать «сферу общественных отношений, на регулирование которой направлена деятельность прокурора, а именно на регулирование общественных отношений, связанных с исполнением требований закона»⁸⁰. Аналогичной точки зрения придерживается и Б.В. Коробейников, согласно которой *предметом* надзора также является «сфера общественных отношений, на регулирование которой направлена деятельность прокурора»⁸¹.

Для иллюстрации спектра взглядов приведем позицию В.Н. Дранникова, согласно которой общим *предметом* прокурорского надзора являются правовые нормы, регламентирующие деятельность объектов надзора по направлениям его осуществления⁸².

Следует отметить, что ряд исследователей обозначают совокупность поднадзорных прокуратуре субъектов, перечисленных в пункте 1 статьи 21 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», как объекты прокурорского надзора⁸³. В значении совокупности поднадзорных прокурору органов,

исполнением законов экономической направленности: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. - С. 35.

⁷⁹ Прокурорский надзор: Учебник для вузов / А.Я. Сухарев и др.; под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2005. - С. 203.

⁸⁰ См.: Прокурорский надзор: Учебник / Ю.Е. Винокуров и др.; под ред. Ю.Е. Винокурова. М.: Высшее образование, 2006. - С. 12.

⁸¹ Коробейников Б.В. Прокурорский надзор / Под общей ред. Ю.Е. Винокурова. 6-е изд. М.: Высшее образование, 2005. - С. 12 -13.

⁸² Дранников В.Н. Курс лекций по дисциплине Прокурорский надзор. Таганрог, 2004. - С. 40.

⁸³ Буланова Н.В. Принципы, предмет, объект и пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 6 (44). - С. 42.

учреждений и иных структур слово «объект» употребляется, как правило, во множественном числе («объекты» прокурорского надзора)⁸⁴.

На основании изложенного, приходим к выводу о том, что в юридической литературе предмет прокурорского надзора предлагается понимать в следующих относительно самостоятельных значениях.

1) Законность действий и актов, либо исполнение и соблюдение законов поднадзорными субъектами; 2) Юридически значимые действия или бездействие поднадзорных субъектов; 3) Правовые нормы, регламентирующие деятельность поднадзорных субъектов; 4) Сфера общественных отношений, на регулирование которой направлена надзорная деятельность прокурора, а именно на регулирование общественных отношений, связанных с исполнением требований закона.

На наш взгляд, общим в сущности приведенных определений понятия предмет прокурорского надзора является то, что указанная категория определяет содержание надзорной деятельности органов прокуратуры.

Следует отметить, что понятию предмет прокурорского надзора «повезло», так как в отличие от понятия *объект* прокурорского надзора, мы имеем официальную точку зрения законодателя на содержание данного понятия (категории).

Также отметим, что существующее законодательное определение предмета прокурорского надзора имеет организующее и мобилизующее значение не только для прокуроров, но и для всех иных правоприменителей, на которых распространяется их компетенция⁸⁵.

Не менее важным является правовая определенность законодательных норм, регулирующих предмет надзора, под которой (правовой определенностью) понимается их доступность и предсказуемость с точки зрения действия, достаточно точная «сформулированность» с тем, чтобы субъекты прокурорско-надзорных правоотношений могли соответствующим

⁸⁴ Для примера, Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. — М. : Издательство Юрайт, 2012. - С.1111 – 1117.

⁸⁵ Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. – 2011. - № 3. - С. 28 - 34.

образом определить модель своего поведения.

Субъекты прокурорско-надзорных правоотношений (прокурор и поднадзорный субъект) исходя из законодательной формулировки предмета надзора, должны иметь возможность предвидеть последствия, которые может повлечь за собой совершаемые по поводу предмета действия, что очень важно, так как один из субъектов данного правоотношения – прокурор, наделен законом властными (дискреционными) полномочиями по отношению к другому.

Закон должен с достаточной ясностью указывать рамки любой прокурорской дискреции, чтобы любой участник данного правоотношения имел право и реальную возможность воспользоваться юридической защитой от произвольного вмешательства прокурора. Поэтому так важна полнота и точность норм закона, определяющих предмет прокурорского надзора, что не возможно констатировать относительно норм действующего закона, регулирующих предмет прокурорского надзора, относящихся, в том числе, к предмету надзора за исполнением законов об обороте наркотиков.

В настоящее время, согласно существующей позиции законодателя, предметом прокурорского надзора является соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, соблюдение прав и свобод человека и гражданина поднадзорными прокурору органами, должностными и иными лицами, перечисленными в пункте 1 статьи 21 Закона «О прокуратуре Российской Федерации», а также соответствие законам правовых актов, издаваемых указанной совокупностью поднадзорных субъектов.

Исходя из буквального толкования текста и структуры Закона «О прокуратуре Российской Федерации» можно выделить ряд относительно обособленных отраслей прокурорского надзора, каждая из которых имеет свой предмет (ст.ст. 21, 26, 29, 32). В соответствии с положениями

ст. 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» также выделяется такая отрасль, как надзор за исполнением законов судебными приставами⁸⁶.

Следовательно, об обособленном (специфическом) предмете прокурорского надзора можно рассуждать только относительно конкретной отрасли надзора либо межотраслевого направления надзорной деятельности, в частности надзора за исполнением законов о наркотиках.

С момента принятия в 1992 году Закона «О прокуратуре Российской Федерации», нормативное регулирование надзорной деятельности органов прокуратуры значительно видоизменилось⁸⁷. С целью повышения роли прокуратуры в вопросе укрепления законности в отдельно взятых сферах правоотношений предмет прокурорского надзора значительно расширен, прежде всего, за счет возложения на прокуроров полномочий по осуществлению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, согласованию проводимых органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля внеплановых выездных проверок. Кроме того, в круг поднадзорных прокурору субъектов (ст.21) дополнительно включены органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций, субъекты общественного контроля и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также Следственный комитет РФ⁸⁸.

Вместе с тем, несмотря на изменения все чаще появляются публикации, указывающие на несовершенство норм закона, определяющих предмет прокурорского надзора, а также необходимость его дополнительной регламентации⁸⁹. Так, В.П. Рябцев отмечает наличие в Законе полномочий

⁸⁶ Винокуров Ю.Е., Глушков А.И. К вопросу о структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. - С. 30 - 32.

⁸⁷ Подробнее об эволюции законодательного регулирования см: Казарина А.Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2013. № 2 (34). - С. 36 - 37.

⁸⁸ Винокуров А.Ю. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов и статья 77 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Административное и муниципальное право. 2013. № 5. - С. 424 - 430.

⁸⁹ См.: Винокуров А.Ю. Надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации: предмет и пределы // Журнал российского права. 2012. № 11. - С. 14 - 21; Васюшкин В. Пределы прокурорского надзора // Законность. 2010. № 11 - С. 15 -19; и др.

(ст. ст. 9.1, 25.1), направленных на установление причин и условий (обстоятельств) способствующих совершению правонарушений, которые по своей сути выходят за пределы установленного предмета надзора. Также ставится под сомнение отраслевая самостоятельность надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, подчеркивается межотраслевой характер правозащитной деятельности⁹⁰.

До настоящего момента критические исследования, а также правоприменительное, профессиональное и доктринальное толкование текста Закона «О прокуратуре Российской Федерации» не привели к изменению *законодательно установленного содержания* понятия предмет прокурорского надзора и требуют консолидации усилий научного сообщества на данном направлении. Вместе с тем в сложившейся ситуации работникам органов прокуратуры при осуществлении практической надзорной деятельности необходимо руководствоваться устойчивым выражением Древних Римлян: «Dura Lex, Sed Lex».

Сложность практической реализации норм Закона заключается в том, что, определяя предмет надзора, законодателем не конкретизированы отрасли законов, а также виды прав и свобод граждан, исполнение и соблюдение которых является предметом прокурорского надзора. Таким образом, если исходить из буквального толкования текста Закона о прокуратуре РФ, прокурор надзирает за исполнением всех законов и всех прав и свобод граждан во всех возможных правоотношениях⁹¹.

Мнения исследователей относительно содержания понятия «законы», за исполнением которых надзирает прокурор, также разделились.

В современной юридической литературе сложилась точка зрения, согласно которой законом является обладающий высшей юридической силой нормативный правовой акт, принятый в особом порядке высшим представительным органом государственной власти или непосредственно

⁹⁰ Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. – 2011. - № 3.

⁹¹ Васюшкин В. Пределы прокурорского надзора // Законность. 2010. № 11. - С. 15.

народом и регулирующий наиболее важные общественные отношения⁹², к числу которых можно отнести только Конституцию РФ, федеральные конституционные и федеральные законы.

Ряд исследователей⁹³, для определения совокупности «законов», за исполнением которых прокурор осуществляет надзор, применяют распространительный способ толкования норм права и используют данный термин в широком смысле, как синоним понятия «законодательство». Это обусловлено не в полной мере четко сформулированными самой теорией государства и права понятиями «закон» и «законодательство»⁹⁴.

Отметим, что законодательство в широком смысле понимается как система нормативных правовых актов, действующих в стране, включая не только законодательные, но и подзаконные нормативные акты, к числу которых относятся указы Президента, постановления Правительства, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти и др.⁹⁵.

Таким образом, прежде чем определить содержание деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков необходимо установить состав законодательства, регулирующего соответствующие правоотношения, и на основе полученных данных сделать вывод о предмете прокурорского надзора исследуемого вида.

Переходя к исследованию законодательства, отметим стремительное изменение правовых норм в области оборота наркотиков, которое «...приводит к их незнанию, неправильному толкованию, порождает нигилистическое

⁹² Алексеев С.С. Теория государства и права: Учебник для вузов. М. 2001. - С. 315

⁹³ См.: Прокурорский надзор: Учебник / Ю.Е. Винокуров. - С. 121; Алиев В. Национальный проект "Развитие агропромышленного комплекса": надзор за соблюдением законодательства // Законность. 2006. № 7. - С. 9; Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / М.Н. Марченко и др. М.: Юрист, 2001. - С. 513; Бут Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 138. и др.

⁹⁴ Карпов Н.Н. Прокурорский надзор за исполнением имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 5 (31) 2012.С. 28.

⁹⁵ Теория права Р.З. Лившиц, 1994 - Глава 7. Законодательство - 1. Понятие законодательства.

отношение к законам и правопорядку»⁹⁶, следовательно, требуют дополнительных усилий органов прокуратуры по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности в данной сфере.

Безусловно, основополагающим документом, свидетельствующим о важности и обособленности правоотношений в сфере оборота наркотиков и в области противодействия их незаконному обороту, является Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (далее – Федеральный закон № 3-ФЗ)⁹⁷.

Данный Закон устанавливает правовые основы государственной политики в сфере оборота наркотиков и в области противодействия их незаконному обороту, государственную монополию на основные виды деятельности, связанные с оборотом наркотиков, лицензирование всех видов деятельности, связанных с их оборотом, запрещает потребление наркотиков без назначения врача, регламентирует вопросы профилактики незаконного потребления наркотиков, наркологическую помощь больным наркоманией, реабилитацию и ресоциализацию наркозависимых и т.д.

Федеральный закон № 3-ФЗ впервые урегулировал отношения легального (разрешенного государством) оборота наркотиков в медицинских, научных и иных целях. В свою очередь, правовая база борьбы с правонарушениями в сфере незаконного оборота наркотиков значительно расширена нормами прямого действия (к примеру, допускается получение доказательств в ходе оперативно-розыскной деятельности посредством проверочной закупки или контрольной поставки), обеспечивающими наиболее адекватное противодействие наркопреступности⁹⁸.

Согласно статье 3 Федерального закона № 3-ФЗ, законодательство Российской Федерации о наркотиках состоит из настоящего Федерального

⁹⁶ Ищенко Е.П. Новое законодательство и результаты правоприменительной практики //материалы Всероссийской научно-практической конференции «К 10-летию ФСКН России. Новое законодательство и вопросы правоприменительной практики в борьбе с наркопреступностью». Часть 1. М. 2013. С – 185.

⁹⁷ Собрание законодательства РФ. 12.01.1998. № 2. ст. 219.

⁹⁸ Галузин А., Новое направление прокурорского надзора (Самарская область)// Законность. – 1999. - № 4.

закона, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений⁹⁹.

В свою очередь, норма права в научной литературе определяется, как общеобязательное формально-определенное правило поведения, установленное и обеспеченное обществом и государством, закрепленное и опубликованное в официальных актах, направленное на регулирование общественных отношений путем определения прав и обязанностей их участников¹⁰⁰.

В дополнение к законодательству Российской Федерации, частью 2 статьи 3 Федерального закона № 3-ФЗ установлено, что если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора. Данная норма полностью соответствует положений части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы¹⁰¹.

Для более полного уяснения предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков попытаемся классифицировать

⁹⁹ п. 9. Постановления Пленума Верховного суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, январь 2008 г., № 1.

¹⁰⁰ Теория государства и права: Учебник / В.М. Корельский, В.Д. Перевалов и др.; - Екб.: Издательство Уральской государственной юридической академии, 1996. – С. 272.

¹⁰¹ Основу норм международного права в сфере оборота наркотиков составляют три международные Конвенции ООН: 1961 года (о наркотических средствах); 1971 года (о психотропных веществах); 1988 года (о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ).

законодательство Российской Федерации о наркотиках в соответствии с правилами юридической техники исходя из юридической силы нормативных правовых актов, а также установить состав нормативно-правовых актов в исследуемой сфере правоотношений, надзор за исполнением которых осуществляет прокуратура.

Верховенство во всей системе нормативно-правовых актов Российской Федерации, бесспорно, принадлежит Конституции¹⁰², так как она является основой всего законодательства России. Исходя из межотраслевого значения правозащитной функции органов прокуратуры, глава 2 Конституции Российской Федерации, определяющая основные права и свободы человека и гражданина, представляет особое значение в системе нормативных правовых актов, регулирующих предмет и пределы рассматриваемого надзора.

Особое место среди норм права, регулирующих правоотношения в сфере оборота наркотиков, в том числе предмет и пределы прокурорского надзора в данной сфере, занимает уголовный закон. Это объясняется тем, что данные нормы являются наиболее радикальным средством реагирования в области противодействия распространению наркотиков.

Общей частью Уголовного кодекса Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (далее – УК РФ)¹⁰³ предусмотрена возможность отсрочки наказания больным наркоманией лицам, осужденным к лишению свободы (ст. 82.1), а также возможность возложения обязанности пройти лечение от наркомании и медицинскую и (или) социальную реабилитацию под контролем уголовно-исполнительной инспекции.

Главой 25 УК РФ «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности» предусмотрены санкции за целый ряд преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков (ст.ст. 228-234.1).

В частности, уголовная ответственность предусмотрена за незаконное приобретение, хранение, перевозку, изготовление, переработку наркотиков (ст. 228), их производство, сбыт или пересылку (ст. 228.1), нарушение правил

¹⁰² Последняя редакция опубликована: "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, № 31, ст. 4398.

¹⁰³ Собрание законодательства РФ", 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

оборота (ст. 228.2), хищение либо вымогательство (ст. 229), контрабанду (ст. 229.1), незаконное культивирование растений, их содержащих (ст. 231), а также за склонение к потреблению (ст. 230), организацию либо содержание притонов (ст. 232), незаконную выдачу либо подделку рецептов, дающих право на получение наркотиков (ст. 233) и другое.

Среди новелл уголовного закона следует отметить норму ст. 234.1, устанавливающую ответственность за незаконный оборот новых потенциально опасных психоактивных веществ (введена Федеральным законом от 03.02.2015 № 7-ФЗ).

Кроме того, УК РФ предусматривает уголовную ответственность за ряд преступлений, которые тесно связаны с незаконным оборотом наркотиков (ст. ст. 210, 325, 327 и др.). К примеру, составы ст. ст. 174 и 174.1 УК РФ являются дополнительной квалификацией к основному (предикатному) преступлению, большинство из которых связаны с извлечением доходов от незаконного оборота наркотиков¹⁰⁴.

В контексте рассуждения о нормах уголовного закона отметим, что обеспечение точного и неуклонного их соблюдения является одной из составляющих предмета прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков. Вместе с тем, результаты исследования практики привлечения к уголовной ответственности за действия, нарушающие правила оборота наркотиков в России, проведенного НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹⁰⁵, показывают, что карательный потенциал уголовного закона полностью не реализуется.

Так, по результатам изучения 4150 приговоров по делам о незаконном обороте наркотических средств (ст. ст. 228 – 234 УК РФ), постановленных судами общей юрисдикции (по 50 приговоров, постановленных в каждом из

¹⁰⁴ Информационное письмо ГП РФ от 10.04.2015 № 12-12-2015 «Об участии прокуроров в рассмотрении судами уголовных дел о легализации денежных средств или иного имущества, приобретенного преступным путем».

¹⁰⁵ Боголюбова Т.А. О серьезных недостатках законодательных новелл Федерального закона от 07.12.2011 № 420-ФЗ, касающихся регулирования уголовной ответственности за действия, нарушающие правила оборота наркотиков в Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 2 (28) 2012. – С. 55.

субъектов Российской Федерации) установлено, что удельный вес числа лиц, получивших по приговору суда условное осуждение, колеблется в рамках 42,4 – 38,9 %, а нередко суды назначают наказание ниже низшего предела.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (далее – УПК РФ)¹⁰⁶, помимо подследственности уголовных дел о преступлениях, связанных с оборотом наркотиков (ст. 151), регламентирует особенности хранения наркотиков, признанных вещественными доказательствами (ст. 82), вопросы, разрешаемые судом при постановлении приговора в отношении лиц, страдающих наркоманией (ст. ст. 299, 398) и др.

Особую сложность для прокуроров, органов расследования, судов и учреждений здравоохранения представляет практическая реализация новой нормы пункта 3.2 статья 196 УПК РФ (введена Федеральным законом от 25.11.2013 № 313-ФЗ)¹⁰⁷, обязывающей назначать и производить судебную экспертизу с целью установления психического или физического состояния подозреваемого, обвиняемого, когда имеются основания полагать, что он является больным наркоманией¹⁰⁸ (подробнее см.: §2 главы 3).

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ)¹⁰⁹ также предусмотрена ответственность за незаконное приобретение, хранение, перевозку наркотиков (ст. 6.8.), их потребление без назначения врача (ст. 6.9.), пропаганду либо рекламу наркотиков (ст. 6.13.), нарушение правил их оборота (ст. 6.16.), нарушение правил оборота инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотиков (ст. 6.15.), непринятие мер по уничтожению дикорастущих растений, содержащих наркотики (ст. 10.5.) и обеспечению режима охраны посевов (ст. 10.4), незаконное культивирование растений, содержащих наркотики (ст. 10.5.1), потребление наркотиков в

¹⁰⁶ Собрание законодательства РФ", 24.12.2001, № 52 (ч. I), ст. 4921.

¹⁰⁷ "Российская газета", № 267, 27.11.2013, "Собрание законодательства РФ", 02.12.2013, № 48, ст. 6161.

¹⁰⁸ Подробнее об этом см.: Чукреев В.А., Шаров М.И. Актуальные вопросы в связи с изменениями, внесенными в ст. 196 УПК РФ, ст. 72.1 УК РФ, ст.6.9.1 КоАП РФ // Законность. – 2015. - № 7.

¹⁰⁹ Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

общественных местах (ст. 20.20), нахождение несовершеннолетних в состоянии наркотического опьянения (ст. 20.22) и др.

Актуальным правовым аспектом предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков в контексте административных правоотношений, остается противоречивость норм, регулирующих эти отношения, а также самой практики их применения. Особенно это касается новых норм КоАП РФ (также введены Федеральным законом от 25.11.2013 № 313-ФЗ) о возложении обязанности прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации наркозависимых лиц (ч. 2.1 ст. 4.1), а также предусматривающих административную ответственность за уклонение от исполнения данных обязанностей (ст. 6.9.1)¹¹⁰.

Порядок реализации указанных требований закона со стороны мировых судов, медицинских организаций или учреждений социальной реабилитации, органов полиции, а также порядок осуществления прокурорского надзора за соблюдением перечисленных норм административного законодательства, не регламентирован.

Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (далее – УИК РФ)¹¹¹ предусматривает возможность применения обязательного лечения к лицам, больным наркоманией (ст. 18). Появление на работе в состоянии наркотического опьянения является нарушением порядка и условий отбывания осужденным исправительных работ (ст. 46), употребление наркотиков также является злостными нарушениями порядка и условий отбывания принудительных работ (ст. 60.15.).

Не допускается передвижение без конвоя или сопровождения за пределами исправительного учреждения осужденных, не прошедших полного курса лечения наркомании (ст. 96 УИК РФ), запрещен их выезд за пределы

¹¹⁰ Чукреев В.А., Шаров М.И. Актуальные вопросы в связи с изменениями, внесенными в ст. 196 УПК РФ, ст. 72.1 УК РФ, ст.6.9.1 КоАП РФ // Законность. – 2015. - № 7.

¹¹¹ Собрание законодательства РФ, 13.01.1997, № 2, ст. 198.

исправительных учреждений (ст. 97 УИК РФ). Для содержания и амбулаторного лечения осужденных, больных наркоманией, в уголовно-исполнительной системе создаются лечебные исправительные учреждения (ст. 101 УИК РФ).

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (далее – ГК РФ)¹¹² предусматривает возможность ограничения судом дееспособности гражданина, который вследствие пристрастия к наркотикам, ставит свою семью в тяжелое материальное положение (ст. 30). Над ним устанавливается попечительство.

Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ (далее – СК РФ)¹¹³ регламентирует возможность лишения родительских прав лиц, больных наркоманией (ст. 69), освобождения супруга от обязанности по содержанию другого супруга или ограничения этой обязанности, в случае, если нетрудоспособность наступила в результате злоупотребления наркотическими средствами (ст. 92), а также возможность отмены усыновления ребенка (ст. 141). Для лиц, страдающих наркоманией, установлен запрет на опеку (попечительство) детей (ст. 146).

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (далее – ТК РФ)¹¹⁴ предусматривает обязанность работодателя отстранять от работы (не допускать к работе) работника в состоянии наркотического опьянения (ст. 76), а также возможность расторжения трудового договора по инициативе работодателя, в случае появления работника на работе в состоянии наркотического опьянения (ст. 81).

К числу других федеральных законов, составляющих законодательство Российской Федерации о наркотиках, следует отнести Федеральный закон от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»¹¹⁵, устанавливающий общий запрет на распространение информации о наркотиках (ст. 4); Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации,

¹¹² Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

¹¹³ Собрание законодательства РФ, 01.01.1996, № 1, ст. 16.

¹¹⁴ Собрание законодательства РФ", 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3.

¹¹⁵ "Российская газета", № 32, 08.02.1992;

информационных технологиях и о защите информации»¹¹⁶, нормой статьи 15.1 которого учрежден Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты, содержащие запрещенную информацию о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотиков, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений; Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹¹⁷, содержащий норму об обязательном лицензировании деятельности, связанной с оборотом наркотиков и культивированием наркосодержащих растений (ст. 12); Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»¹¹⁸, обязывающий органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводить индивидуальную профилактическую работу в отношении несовершеннолетних, употребляющих наркотики (ст. 5); Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»¹¹⁹, учреждающий и регламентирующий государственную программу и подпрограммы противодействие незаконному обороту наркотиков, а также целый ряд других федеральных законов.

Следом за Конституцией России и федеральными законами по иерархии идут подзаконные правовыми актами, среди которых высшей юридической силой обладают указы Президента РФ, обязательные для исполнения на всей территории Российской Федерации¹²⁰.

К числу нормативных правовых актов Президента РФ, регулирующих правоотношения в сфере оборота наркотиков, относится Указ № 690 от 09.06.2010 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года»¹²¹, регламентирующий

¹¹⁶ Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.

¹¹⁷ Собрание законодательства РФ, 09.05.2011, № 19, ст. 2716.

¹¹⁸ Собрание законодательства РФ, 28.06.1999, № 26, ст. 3177.

¹¹⁹ "Российская газета", № 278, 05.12.2014.

¹²⁰ Статья 90 Конституции РФ.

¹²¹ Собрание законодательства РФ, 14.06.2010. № 24. ст.3015.

деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и граждан Российской Федерации по пресечению распространения наркотиков, а также Указ от 18.10.2007 № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров»¹²², которым утверждены положение о Государственном антинаркотическом комитете, положение об антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации и состав Комитета и Комиссий по должностям.

В состав большинства региональных антинаркотических комиссий по согласованию входят прокуроры субъектов Российской Федерации (к примеру, во всех субъектах, входящих в Уральский федеральный округ).

Также отметим значение положений Указов Президента РФ, регулирующих деятельность ряда правоохранительных органов (МВД, ФСБ, ФСИН, ФТС и т.д.)¹²³, Указ, которым утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹²⁴, и другие.

Следующим по юридической силе видом нормативно-правовых актов, составляющих основу законодательства о наркотиках, являются постановления Правительства Российской Федерации, издаваемые во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации и обязательные к исполнению в Российской Федерации¹²⁵.

Данные акты раскрывают содержание и составляют нормативно правовое единство с нормами права, содержащимися, к примеру, в Федеральных законах, полномочия прокуроров по надзору за исполнением которых не вызывают сомнений в научной литературе.

¹²² Собрание законодательства РФ", 22.10.2007, № 43, ст. 5167.

¹²³ К примеру, организация борьбы с незаконным оборотом наркотиков является одной из основных задач ФСБ России (п.6 ч.8 Положения о ФСБ РФ (утв. Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960) // СЗ РФ 18.08.2003. № 33 ст. 3254.

¹²⁴ "Собрание законодательства РФ", 04.01.2016, N 1 (часть II), ст. 212.

¹²⁵ Статья 115 Конституции РФ.

Так, содержание норм УК РФ, предполагающих 3-хзвенную градацию уголовной ответственности за незаконный оборот наркотиков (значительный, крупный и особо крупный размер), раскрывают положения Постановления Правительства РФ от 01.10.2012 № 1002 «Об утверждении значительного, крупного и особо крупного размеров наркотических средств и психотропных веществ, а также значительного, крупного и особо крупного размеров для растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, для целей статей 228, 228.1, 229 и 229.1 Уголовного кодекса Российской Федерации»¹²⁶. О нормативном единстве норм закона и данного постановления указано в Определении Конституционного Суда РФ от 22.01.2014 № 121-О, положениями которого установлено, что постановление Правительства Российской Федерации № 1002 **раскрывает содержание бланкетных признаков**, предусмотренных, в том числе статьей 228 УК РФ, а потому **образует нормативное единство** с названной статьей, устанавливающей уголовную ответственность за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков в том или ином размере¹²⁷.

Таким образом, осуществить прокурорский надзор за законностью решений, принимаемых органами дознания и предварительного следствия (ст. 29 Закона о прокуратуре РФ) по делам о наркотиках, без учета требований Постановления Правительства РФ № 1002, а также Постановления Правительства РФ от 30.06.1998 № 681 «Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации»¹²⁸, не представляется возможным.

Кроме того, данные НПА раскрывают содержание критериев разграничения ряда уголовных и административных правонарушений.

¹²⁶ "Собрание законодательства РФ", 08.10.2012, № 41, ст. 5624.

¹²⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 22.01.2014 № 121-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карауша Сергея Юрьевича на нарушение его конституционных прав статьей 9 и частью первой статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации».

¹²⁸ Собрание законодательства РФ, № 27, 06.07.1998, ст. 3198.

Нормативно правовое единство с положениями Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» об учреждении Единого реестра доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» (ст. 15.1), содержащих запрещенную информацию, составляет Постановление Правительства РФ от 26.10.2012 № 1101¹²⁹. Указанным нормативным правовым актам утверждены правила создания Реестра, его формирования и ведения, критерии идентификации сайтов в сети «Интернет», а также правила принятия решений уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в отношении отдельных видов запрещенной информации о наркотиках.

Положения Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» конкретизируются и актуализируются нормами Постановления Правительства РФ от 22.12.2011 № 1085 «О лицензировании деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений»¹³⁰.

Норма ст. 82 УПК РФ о порядке хранения и уничтожения наркотиков, признанных вещественными доказательствами по уголовным делам, конкретизирована Постановлением Правительства РФ от 18.06.1999 № 647 «О порядке дальнейшего использования или уничтожения наркотических средств...»¹³¹, а также Постановлением Правительства РФ от 22.12.2010 № 1087 «Об утверждении Положения об уничтожении растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры»¹³².

Наибольшее количество (более 20-ти) постановлений Правительства РФ, регулирующих правоотношения в сфере оборота наркотиков, составляя

¹²⁹ Постановление Правительства РФ от 26.10.2012 № 1101 «О единой автоматизированной информационной системе "Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» // "Собрание законодательства РФ", 29.10.2012, № 44, ст. 6044.

¹³⁰ "Собрание законодательства РФ", 02.01.2012, № 1, ст. 130.

¹³¹ "Собрание законодательства РФ", 05.07.1999, № 27, ст. 3350.

¹³² "Собрание законодательства РФ", 27.12.2010, № 52 (ч.1), ст. 7132.

нормативно-правовое единство, раскрывают содержание Федерального закона № 3-ФЗ. К примеру, отпуск, реализация и распределение наркотиков юридическими лицами (ст. 23) регламентирован Постановлением Правительства РФ от 26.07.2010 № 558 «О порядке распределения, отпуска и реализации наркотических средств и психотропных веществ, а также отпуска и реализации их прекурсоров»¹³³, государственные квоты (ст. 15) – Постановлением Правительства РФ от 22.06.2009 № 508 «Об установлении государственных квот на наркотические средства и психотропные вещества»¹³⁴, переработка наркотиков (ст. 19) – Постановлением Правительства РФ от 24.02.2009 № 147 «Об организации переработки наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров»¹³⁵ и т.д.

Далее по иерархии «юридической силы» находятся нормативно-правовые акты министерств и иных федеральных органов исполнительной власти (более 200 документов). К указанному числу, прежде всего, следует отнести приказы МВД России и Минздрава РФ¹³⁶, а также нормативные акты многих других министерств и ведомств¹³⁷, в том числе совместные¹³⁸.

Завершить данную классификацию можно нормативными актами органов государственной власти и законодательных (представительных) органов субъектов Федерации (локальные НПА). Органами власти и управления всех без исключения субъектов РФ в пределах своей компетенции принят целый ряд

¹³³ "Собрание законодательства РФ", 02.08.2010, № 31, ст. 4256.

¹³⁴ "Собрание законодательства РФ", 29.06.2009, № 26, ст. 3184.

¹³⁵ "Собрание законодательства РФ", 02.03.2009, № 9, ст. 1115.

¹³⁶ К примеру, Приказ Минздрава РФ от 23.08.1999 № 327 "Об анонимном лечении в наркологических учреждениях (подразделениях)"// "Российская газета", № 194, 01.10.1999.

¹³⁷ К примеру, Приказ Минсельхоза России № 1580 от 29.12.2003 "Об утверждении перечня наркотических средств и психотропных веществ, используемых в ветеринарии" // "Российская газета", № 18, 03.02.2004; Приказ Минздравсоцразвития России от 16.03.2010 № 157н "Об утверждении предельно допустимого количества наркотического средства, психотропного вещества и их прекурсора, содержащегося в препаратах"// "Российская газета", № 124, 09.06.2010.

¹³⁸ К примеру, Приказ ФСКН России № 32, МВД России № 185, Мининформсвязи России № 18, ФСБ России № 57 от 12.02.2007 "Об утверждении Инструкции о порядке доступа к информации, содержащейся в едином банке данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту".

актов, регулирующих правоотношения в исследуемой сфере¹³⁹.

В правовую форму для территорий конкретных субъектов Российской Федерации облечены и многие другие положения Стратегии государственной антинаркотической политики РФ до 2020 года, общее число локальных НПА, регулирующих исследуемый вид правоотношений не поддается исчислению по объективным причинам. К примеру, более 50 субъектов Российской Федерации приняли специальные законы только о профилактике потребления наркотиков несовершеннолетними¹⁴⁰.

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что правовой основой оборота наркотиков и борьбы с их незаконным оборотом являются: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон № 3-ФЗ, а также иные федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, международные договоры, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, регулирующие исследуемые правоотношения.

Как показывает опыт работы и исследования прокуратуры Самарской области, указанный «правовой массив» имеет самостоятельный предмет регулирования отношений противодействия наркотизму и может рассматриваться, как развивающаяся комплексная отрасль законодательства и публичного права – **«антинаркотическое право»**¹⁴¹.

В силу объективных причин, органы прокуратуры не в состоянии

¹³⁹ К примеру, в Свердловской области приняты: Областной закон от 19.12.1997 № 78-ОЗ "О профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании и токсикомании на территории Свердловской области"; Постановление Правительства от 08.08.2012 № 867-ПП "О создании государственного автономного учреждения здравоохранения Свердловской области "Наркологический реабилитационный центр "Урал без наркотиков" путем учреждения"; Приказ Минздрава № 1427-п, Министерства социальной политики № 668 от 31.10.2014 "Об утверждении комплексной межведомственной технологии лечения, реабилитации и ресоциализации граждан, потребляющих наркотические средства в немедицинских целях" и др.

¹⁴⁰ Прокурорский надзор за исполнением законодательства о профилактике потребления наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов несовершеннолетними» Пособие /А.В.Гришин и др. Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. - С. 7.

¹⁴¹ Галузин А. Новое направление прокурорского надзора // Законность. – 1999. - № 4.

физически осуществить надзор за исполнением всех без исключения норм права, регулирующих правоотношения в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту.

Для решения данной проблемы практической реализации норм Закона о прокуратуре, устанавливающих предмет надзора, а также оптимальной организации работы прокуроров, в научной литературе имеет место (применяется) метод определения предмета прокурорского надзора через призму его пределов¹⁴². Как правило, данный подход используется для определения предмета конкретного направления надзорной деятельности.

Исходя из смысла слова предел в русском языке, который понимается, как пространственная, временная, крайняя граница (грань) чего-либо¹⁴³, большинство исследователей и практических работников сходятся на том, что пределы надзорной деятельности (представления о должном, возможном и запрещенном) определяются следующими основными критериями:

- 1) характером нормативных правовых актов, надзор за исполнением которых возложен на прокуроров;
- 2) кругом объектов надзора (для определения указанной совокупности в настоящей работе мы используем термин «поднадзорные субъекты»);
- 3) объемом полномочий прокуроров, используемых для выявления нарушений законов, их причин и способствующих им условий, устранения и предупреждения таких нарушений¹⁴⁴.

Следующими ограничениями (границами) прокурорского надзора выступают прямые запреты законодателя (ст.ст. 21, 26), где к трем названным выше основным критериям границ надзорной деятельности присоединяются еще три. Так, А.Х. Казарина, выделяет: а) запрет на вмешательство прокуратуры в оперативно-хозяйственную деятельность хозяйствующих субъектов; б) проведение проверок только по поступившей в органы

¹⁴² К примеру: Калугина О.В. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. - С. 5 - 16.

¹⁴³ Ожегов С.И. Словарь русского языка М. 1982. – С.513.

¹⁴⁴ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. — М. : Издательство Юрайт, 2012. - С.175.

прокуратуры информации о допущенных нарушениях закона;
в) запрет подменять иные государственные органы в рамках отведенных им полномочий и предмета ведения¹⁴⁵.

Как мы уже определили, содержание деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков включает в себя следующие отрасли прокурорского надзора: надзор за исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера.

Следовательно, объем полномочий прокуроров по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков, максимально полный и предусмотрен не только законом о прокуратуре, но и другими федеральными законами (УПК РФ, УИК РФ, КоАП и т.д.).

Несмотря на то, что Закон не конкретизирует понятие «оперативно-хозяйственная деятельность организаций», исходя из сочетания значений терминов «оперативный» и «хозяйственная деятельность» в толковом словаре русского языка¹⁴⁶, а также анализируя высказывания исследователей¹⁴⁷ по этому поводу, констатируем, что под данным термином понимается «внезаконодательная» сфера экономической целесообразности, где право принятия любого альтернативного решения отнесено на усмотрение хозяйствующего субъекта (текущие производственные операции, пополнение запаса материальных благ, планирование работы и т.д.)¹⁴⁸.

Относительно информации о допущенных нарушениях закона,

¹⁴⁵ Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением закона (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). – М., 2005. – С. 101.

¹⁴⁶ Ожегов С.И. Словарь русского языка М. 1978.

¹⁴⁷ Березовская С.Г. Прокурорский надзор в советском государственном управлении (общий надзор). М.: Госюриздат, 1954. С. 66 - 67; Лебединский В.Г., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР / Под общ. ред. В.А. Болдырева. М.: Гос. изд-во юридической литературы, 1957. С. 81 – 85 и др.

¹⁴⁸ Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. М.: Юриспруденция, 2010. С. 208.

выступающей основанием для проведения прокурорской проверки, согласимся с мнением о том, что она (информация) должна представлять собой повышенную общественную значимость либо свидетельствовать о нарушениях, продолжаемых систематически ¹⁴⁹.

Вместе с тем указанное ограничение не в полной мере относится к проведению проверок исполнения законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Так, согласно п. 5 приказа Генерального прокурора РФ № 33¹⁵⁰ основанием для проведения проверок исполнения законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности являются результаты изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях, ненадлежащее исполнение требований прокурора, указание вышестоящего прокурора, а также отсутствие положительных результатов в работе по выявлению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений и т.д.

В части надзора за исполнением законов органами расследования, речь идет о систематических проверках законности действий и решений следственных органов в ходе досудебного производства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, временном промежутке (не реже одного раза в месяц) осуществлять выезды в поднадзорные следственные органы, а также о тотальной проверке всех без исключения процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, в том числе и вынесенных в рамках расследования уголовного дела¹⁵¹, где сам факт вынесения решения уже является основанием для его проверки надзирающим прокурором.

¹⁴⁹ См., напр.: Ергашев Е.Р. Обоснованность проведения проверок исполнения законов как принцип прокурорского надзорно-охранительного права // СПС "КонсультантПлюс".

¹⁵⁰ Приказ Генерального прокурора РФ от 15.02.2011 № 33 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности". Текст приказа официально опубликован не был.

¹⁵¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 02.06.2011 № 162 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия". Текст приказа официально опубликован не был.

Независимо от поступления информации о нарушениях, необходимо осуществлять надзор и за законностью правовых актов, издаваемых поднадзорными субъектами. Также поводом для прокурорской проверки является и результаты анализа статистики, правоприменительной практики и другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона¹⁵².

Указанные исключения свидетельствуют о наличии у прокуроров полномочий, направленных на установление причин и условий, способствующих совершению правонарушений, и только *подтверждают правило* о том, что в подавляющем большинстве случаев основанием для прокурорской проверки является информация о допущенных нарушениях закона.

Исследуя проблему прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, нами установлен круг поднадзорных субъектов, к числу которых относятся федеральные органы исполнительной власти, законодательные и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы управления и руководители коммерческих и не коммерческих организаций, участвующих в реализации государственной антинаркотической политики, а также осуществляющих легальный оборот наркотиков.

Как отмечает А. Ванькаев, в последнее время происходит интенсивное увеличение численности различных федеральных служб, агентств, а также государственных органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих контроль и надзор в конкретных областях правоотношений. Присутствие слова «надзор» в их наименовании вызывает мысли о сходстве деятельности этого органа с надзорной функцией прокуратуры в виде ее подмены и дублирования. Однако при ближайшем рассмотрении выясняется, что упомянутые органы осуществляют скорее контроль деятельности субъектов, функционирующих в конкретной области, и ни в коем случае не подменяют прокуратуру, которая

¹⁵² п.п.3, 6 Приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" // "Законность", № 3, 2008.

осуществляет надзор за контролирующими органами¹⁵³.

По мнению А. Козлова, законодательная установка о запрете подмены функций иных государственных органов лишает прокуроров возможности выполнять возложенные на них надзорные функции, ибо не подменять – значит не делать того, что должны выполнять иные государственные органы¹⁵⁴.

Контрольно-надзорными функциями в сфере исполнения законов об обороте наркотиков обладает значительное количество элементов системы государственных органов России. Согласно статье 58 Федерального закона № 3-ФЗ, контроль за исполнением законодательства о наркотиках осуществляется:

- федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел (МВД России), в том числе и в качестве правопреемника наркоконтроля;
- федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения (Минздрав России);
- федеральным органом исполнительной власти по таможенным делам (ФТС России);
- другими федеральными органами исполнительной власти в пределах их компетенции, установленной Правительством Российской Федерации (ФСИН России и др.);
- органами, специально уполномоченными на решение задач в сфере оборота наркотиков и в области противодействия их незаконному обороту (ФСБ России, СК России и др.).

Что касается подмены их функций, то из буквального толкования приведенных норм Закона о прокуратуре следует, что надзорная функция заканчивается там, где начинаются функции иных государственных органов, и именно компетенция каждого осуществляющего надзор (контроль) за исполнением законов государственного органа, определяет границы

¹⁵³ Ванькаев А.Н. Место и роль прокуратуры в системе разделения властей Российской Федерации // Российский следователь. 2008. № 10.

¹⁵⁴ Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. Екатеринбург, 1999.

компетенции прокуратуры¹⁵⁵.

Толкование указанного ограничения со стороны Генеральной прокуратуры РФ (официальная позиция), заключается в том, что необходимо исключить из прокурорской практики подмену функций контрольно-надзорных органов, мерами прокурорского реагирования добиваться выполнения соответствующими контролирующими органами обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений, направлению в установленных законом случаях материалов в органы прокуратуры и предварительного расследования¹⁵⁶.

Из этой позиции следует, что государственные органы должны осуществлять контроль (надзор) за соблюдением законов различными субъектами хозяйственной и иной деятельности, тогда как удел прокуратуры – надзор за этими контрольно-надзорными органами.

По нашему мнению, проведение прокурором проверок исполнения законов об обороте наркотиков конкретными органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (предприятий, товариществ и обществ, производственных и потребительских кооперативов, общественных объединений, благотворительных и иных фондов) возможно на основании информации о систематических нарушениях законов либо о нарушениях, представляющих повышенную общественную значимость. И такие случаи не следует рассматривать, как подмену.

Кроме того, к проведению таких проверок необходимо привлекать представителей контрольно-надзорных органов, тем самым, а также иными средствами прокурорского надзора **заставлять их выполнять свою работу.**

Таким образом, прокурорский надзор, являясь системообразующим ядром государственного контроля, в этом смысле сохраняет универсальные функции, компенсируя бездействие других органов, которые вправе проводить проверки только в соответствии с предметом деятельности. Не подменяя органы государственного контроля, прокурорский надзор выступает

¹⁵⁵ Васюшкин В. Пределы прокурорского надзора // Законность. 2010. № 1. - С. 15-19.

¹⁵⁶ п. 2.10. Решения коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об итогах работы органов прокуратуры за 2014 год и задачах по укреплению законности и правопорядка на 2015 год» от 24.03.2015.

дополнительной гарантией законности в их деятельности¹⁵⁷.

Определяя совокупность нормативных правовых актов, за исполнением которых прокуратура осуществляет надзор, отметим, что помимо надзора за соблюдением Конституции РФ и федеральных законов, прокурорам необходимо установить постоянный надзор за исполнением законов субъектов Российской Федерации, не противоречащих федеральному законодательству¹⁵⁸.

Вместе с тем в ряде организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры РФ идет речь о необходимости обеспечить «надзорное сопровождение» реализации положений нормативных актов Правительства РФ¹⁵⁹.

По объективным причинам, с учетом явной малочисленности штата органов прокуратуры, было бы неправильным говорить о тотальном надзоре за исполнением всех без исключения норм права, регулирующих правоотношения в сфере оборота наркотиков.

По нашему мнению, здесь речь должна идти только о надзоре за исполнением норм «законов» в узком смысле, в сочетании с нормами иных НПА, которые раскрывают содержание бланкетных признаков положений законов и образуют нормативное единство.

Подводя итоги рассуждения в рамках параграфа, синтезируем следующее.

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков – это свойство деятельности поднадзорных субъектов, которое подвергается со стороны прокуратуры оценке для определения его законности или незаконности. Элементами содержания предмета данного надзора являются:

¹⁵⁷ Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита Российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. Издательский Дом "Городец", 2007.

¹⁵⁸ п. 5 Приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" // "Законность", № 3, 2008.

¹⁵⁹ В частности, распоряжение от 27.01.2015 № 98-р, которым утвержден план первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году – требования Указания Генеральной прокуратуры РФ №287/7 от 08.06.2015 «Об усилении прокурорского надзора в условиях неблагоприятных внешнеэкономических и внешнеполитических факторов».

- *соблюдение* Конституции РФ и *исполнение законов*, регулирующих: отдельные виды деятельности, связанные с оборотом наркотиков; противодействие незаконному обороту наркотиков; профилактику незаконного потребления наркотиков; оказание наркологической помощи больным наркоманией, их лечение и социальную реабилитацию; привлечение к ответственности и наложение ограничений по делам об административных правонарушениях в сфере оборота наркотиков;

- *соблюдение* прав и свобод лиц, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков, потребляющих наркотики в немедицинских целях, больных наркоманией, нуждающихся в лечении и реабилитации, и иных граждан;

- *соответствие* законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, участвующими в реализации государственной антинаркотической политики, а также осуществляющими легальный оборот наркотиков;

- *соблюдение* установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также *законность* решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие по делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков;

- *законность* нахождения лиц, признанных больными наркоманией, в исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;

- *законность* исполнения наказания, не связанного с лишением свободы, в отношении лиц, признанных больными наркоманией.

Пределы предмета прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков ограничены перечисленными элементами. Выход за эти границы есть подмена прокуратурой функций иных государственных органов.

Однако, все изложенное свидетельствует о том, что предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков в настоящее время в достаточной степени не урегулированы федеральным

законом с соблюдением принципа правовой определенности. В связи с чем, имеется потребность в устранении существующих пробелов и обстоятельном разъяснении специфики надзора на указанном направлении в организационно-распорядительных документах, о которых речь пойдет далее в диссертации при изложении проблем организации (§ 3 главы 1) и путей совершенствования прокурорского надзора на исследуемом направлении (§ 2 главы 3).

§ 3. Понятие, структура и содержание организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков

Организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков составляют ее понятие, внутрисистемные и внешнефункциональные ее компоненты, включая компоненты организации межотраслевого взаимодействия, особенности связей между различными компонентами организации и научно обоснованные критерии оптимальности их соотношения.

Особенности организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков в настоящее время обусловлены необходимостью учета в организационной деятельности прокуроров специфики самих правоотношений, в рамках которых осуществляется легальный оборот наркотиков и которые возникают в связи с их незаконным оборотом, спецификой правового положения субъектов этих отношений, в том числе в условиях появления ранее не известных потенциально опасных веществ, а также отсутствием нормативной базы, регулирующей внутрисистемную деятельность органов прокуратуры по организации данного надзора.

Первоначальным этапом исследования процессов организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков является выяснение того, что же понимается под организацией надзорной деятельности органов прокуратуры в целом и рассматриваемого направления надзора в частности.

Согласно «Философскому словарю» само слово «организация» (образованно от франц. organisation, позднелат. organizo – сообщаю стройный

вид, устраиваю) имеет ряд следующих значений: первое – внутренняя упорядоченность, согласованность взаимодействия более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленная его строением; второе – совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого; третье – объединение людей, совместно реализующих некоторую программу или цель и действующих на основе определённых процедур и правил¹⁶⁰.

Согласно «Толковому словарю русского языка» С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой, слово «организация» имеет четыре следующих значения: 1) в значении глагола «организовать»; 2) под организацией понимается планомерное, продуманное устройство, внутренняя дисциплина, организованность; 3) общественное объединение и государственное учреждение; 4) употребляется в значении «организм» (пр. человека, животного и т.д.)¹⁶¹.

Не обсуждая различия в понимании и толковании слов, мы исходим из того, что термин «организация» необходимо рассматривать в неразрывной связи, как процесс (совокупность действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого) и как результат (внутренняя упорядоченность, согласованность взаимодействия, позволяющая достичь определенных целей и задач).

Как известно, органы прокуратуры представляют собой единую систему органов, которая является федеральной, централизованной, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ и осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на ее территории законов (ст. 129 Конституции РФ и ст. 1 Закона о прокуратуре РФ).

В данном случае речь идет не только о единой совокупности органов, но и об особой социальной системе, так как необходимым ее элементом является

¹⁶⁰ Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – 7-е изд., перераб. и доп. – М., 2001. – С. 463.

¹⁶¹ См.: Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская АН. – 2-е изд., испр. и доп. – М., 1994. – С. 449.

совокупность конкретных людей (должностных лиц органов прокуратуры), объединенных в социальную группу и обладающих определенными духовными и физическими качествами.

По мнению Е.П. Ильина, поведение человека связано мотивацией, в которой ведущая роль принадлежит не физиологическим, а психологическим механизмам, так как сознательно осуществляется анализ ситуации, а также выбор цели и построение плана действия¹⁶².

Применительно к органам прокуратуры отметим, что «коллектив прокуратуры в целом либо его подразделения и даже отдельные сотрудники, имеют свои внутренние цели и задачи организации и деятельности, мотивы, потребности и интересы, которые могут оказывать существенное влияние на возникновение, регулирование и прекращение управленческих отношений, целенаправленную деятельность»¹⁶³.

Таким образом, «организацию» прокурорского надзора необходимо рассматривать с учетом психологических механизмов и мотивации конкретных живых лиц (субъектов управления), обладающих определенными духовными и физическими свойствами, мировоззренческими установками и включенных в существующий социокультурный контекст.

Отметим, что в научной литературе и речевой коммуникации практикующих работников органов прокуратуры термин «организация» тесно связан с понятием «управление».

Объем и значение указанных слов, а особенно соотношение между ними, трактуются крайне неоднозначно. С одной точки зрения «организация» рассматривается как составной элемент «управления», с другой – к более широкому понятию относится «управление», также встречаются представления о их тождественности. Исходя из целей исследования, согласимся с утверждением о том, что организация и управление, в широком смысле этих

¹⁶² Ильин Е.П. Мотивация и мотивы СПб. 2002 - С. 17.

¹⁶³ Смирнов А.Ф. Правовые и организационно-управленческие основы деятельности прокуратуры в России // Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Учеб. / Под ред. проф. А.Ф. Смирнова. – М., 2005. – С. 27.

понятий, выполняют, упорядочивают, согласовывают, обеспечивают взаимодействие элементов единого целого¹⁶⁴.

Не вдаваясь в полемику рассуждений о соотношении понятий «организация» и «управление» отметим, что, по мнению Ю.Е. Винокурова, применительно к органам прокуратуры более предпочтительным представляется точка зрения, согласно которой «управление», как процесс регулирования организационных отношений, является элементом «организации» работы в органах прокуратуры. В свою очередь, организация работы в органах прокуратуры представляет собой комплекс взаимосвязанных между собой действий, направленных на оптимизацию функционирования прокурорской системы по реализации целей и задач прокуратуры¹⁶⁵.

Согласно другой позиции, организация работы в органах прокуратуры во многом обуславливает эффективность прокурорского надзора и, следовательно, практическую реализацию его целей и задач¹⁶⁶.

Исходя из изложенного, в конечном итоге результатом процессов «управления» и «организации» является реализация целей и задач деятельности, в том числе и надзорной.

Осознание конечного результата (целей и задач), на достижение которого направлены усилия, имеет особое значение, так как результатом процесса построения любой организации является разработка заранее определенной схемы эффективных центров принятия и реализации решений, которые могли бы обеспечить координацию индивидуальных усилий в достижении коллективных целей деятельности¹⁶⁷.

Для уяснения сути и содержания организации и осуществления рассматриваемого в диссертации надзора наиболее целесообразным

¹⁶⁴ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. — М. : Издательство Юрайт, 2012. - С.44.

¹⁶⁵ Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др 6-е изд., перераб. и доп. — М., 2005. – С.77 - 78; Прокурорский надзор / Под ред. Ю.Е. Винокурова. М., 2007. - С. 75.

¹⁶⁶ Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. М.: Юриспруденция, 2010. - С.74.

¹⁶⁷ Теория организации: Учебник / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. М.: Издательство РАГС, 2007. - С. 90.

представляется подробнее исследовать специальные задачи надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, так как именно они позволяют судить о сущности данного межотраслевого направления надзорной деятельности прокуратуры и более предметно рассмотреть вопросы его организации.

Как уже отмечалось ранее, надзор за исполнением законов об обороте наркотиков включает в себя следующие отрасли надзора: надзор за исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера.

Кроме того, непосредственным элементом прокурорско-надзорной деятельности в исследуемой сфере правоотношений, связанной с обеспечением надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, являются такие направления прокурорской деятельности как уголовное преследование; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; участие в рассмотрении судами уголовных и административных дел; участие в правотворческой деятельности и участие в международном сотрудничестве по вопросам оказания правовой помощи и борьбы с преступностью.

Основными источниками правового регулирования прокурорско-надзорной деятельности, безусловно, являются приказы, указания и иные организационно-распорядительные документы Генеральной прокуратуры России, которыми установлены специальные задачи и вопросы организации прокурорского надзора в целом и надзора за исполнением законов об обороте наркотиков в частности, юридическая техника которых также подчинена отраслевому принципу.

Общие требования к организации прокурорского надзора за исполнением законов о легальном обороте наркотиков, профилактике наркомании,

реабилитации и ресоциализации наркозависимых, лицензировании отдельных видов деятельности, связанной с оборотом наркотиков, и других, установлены наиболее важным организационно-распорядительным актом отраслевого значения, составляющим ведомственную нормативную основу так называемого «общего» надзора.

Данным документом, безусловно, является приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее – Приказ № 195)¹⁶⁸.

К примеру, пункт 14 данного приказа устанавливает обязанность обеспечить профилактическую направленность прокурорского надзора, систематически проверять исполнение законов о борьбе с наркоманией.

Помимо общих целей надзора (верховенства закона и т.д.) определены задачи (то, что требует исполнения для достижения поставленной цели): пресекать факты незаконного применения мер административной ответственности (п. 7.4), придавать первостепенное значение выполнению контрольными органами обязанностей по выявлению и пресечению правонарушений (п. 10), оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора при внесении актов реагирования (п. 13), соединить надзорные действия с мерами по укреплению правопорядка, предпринимаемыми со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов, органов местного самоуправления (п. 14), принимать участие в рассмотрении актов реагирования (п. 16) и т.д.

К вопросам организации относятся требование анализировать статистику, прокурорскую и правоприменительную практику (п. 6), наладить взаимодействие с органами власти (п. 4.1), информировать о серьезных нарушениях и возникших проблемах надзора Генеральную прокуратуру РФ (п. 5). Также определены источники информации о состоянии законности (обращения, сообщения СМИ, материалы уголовных, гражданских,

¹⁶⁸ Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" // "Законность", № 3, 2008.

административных дел и т.д.), прокурорам субъектов РФ предписано обеспечить должную организацию прокурорского надзора подчиненными им органами и контроль за их работой, а также оказывать им необходимую методическую и практическую помощь (п. 22) и другие вопросы.

Исходя из принятого отраслевого деления направлений надзорной деятельности прокуратуры, данный приказ относится к так называемому «общему» надзору и не регламентирует вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, и других направлений, характерных для исследуемого межотраслевого направления надзорной деятельности.

Межотраслевым является приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 №7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» (далее – Приказ № 7), которым надзор за исполнением законов, направленных на борьбу с незаконным оборотом наркотиков, в том числе о ее предупреждении, признан **приоритетным направлением** прокурорского надзора.

К задачам относятся требования обеспечить неотвратимость наказания, принять меры по привлечению к ответственности лиц, виновных в укрывании преступлений от учета, обеспечить достоверность статистической отчетности о состоянии преступности.

Вопросами организации надзора являются требования обеспечить системный обмен информацией с правоохранительными органами, использовать криминологические и другие исследования с целью внесения коррективов в формы и методы надзора, применять отечественный и зарубежный опыт в области профилактики преступлений, осуществлять мониторинг правоприменительной практики и сообщений СМИ, использовать возможности межведомственных рабочих групп и т.д.

К числу межотраслевых, по нашему мнению, можно отнести и указание Генерального прокурора Российской Федерации от 02.09.2016 № 546/36 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при

осуществлении оперативно-розыскной деятельности, разрешении сообщений о преступлениях и расследовании уголовных дел в отношении неустановленных сбытчиков наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов».

Отметим обязанность прокуроров при изучении материалов об административных правонарушениях исследуемой категории обращать внимание на наличие заключений химических исследований по установлению наркотика по его остаткам (метаболитам), обнаруженным в биологических материалах (в крови, моче, желчи). Обязанность прокуроров изучать материалы проверок на предмет объективности объяснений наркопотребителей об обстоятельствах приобретения наркотика, проверять, применялись ли при исследовании фактов неоднократного потребления наркотика синтетической группы меры по получению сведений о возможности их изготовления (производства) в домашних условиях, привлекались ли к ответственности лица, обладающие специальными познаниями о способах их приготовления, перечне используемых при этом составляющих и возможности их производства в кустарных условиях и целый ряд других.

Как мы уже отмечали, значительное количество дел оперативного учета (далее – ДОУ), заведенных с целью выявления и пресечения преступления в сфере незаконного оборота наркотиков, находятся в производстве органов МВД, ФСБ и ФСИН. Следовательно, организация и специальные задачи надзора за оперативно-розыскной деятельностью по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений связанных с оборотом наркотиков, регламентированы приказом Генерального прокурора РФ от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (далее – Приказ № 33).

К задачам относятся положения об обеспечении законных гарантий соблюдения прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, неприкосновенность жилища и тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, а также прав и

законных интересов юридических лиц, установленных законом запретов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. Специальными задачами надзора в данном случае является обеспечение законности при проведении оперативно-розыскных мероприятий, в том числе тех, на проведение которых разрешение дано судом, принятии должностными лицами решений, представлении результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд, соответствие законам правовых актов, издаваемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, соблюдение порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий, установленного законами и правовыми актами, принятыми уполномоченными органами и предусматривающими механизм реализации законов.

К вопросам организации относятся положения об особом порядке делопроизводства, источники информации о состоянии законности, основания для проведения проверок и другие вопросы.

Специальная задача и организация прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия, независимо от их ведомственной принадлежности, в соответствии с полномочиями, предусмотренными Законом «О прокуратуре Российской Федерации» и УПК РФ, определены нормами приказа Генерального прокурора РФ от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия».

В целях обеспечения единого подхода к осуществлению прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания, незамедлительного реагирования на выявленные нарушения законов, допущенные при расследовании преступлений, принят приказ Генерального прокурора РФ от 09.09.2007 № 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».

Специальными задачами данного направления надзорной деятельности являются обеспечение законности на всех этапах процессуальной деятельности органов дознания, с момента поступления сообщения о преступлении до

принятия окончательного решения по уголовному делу.

Не менее важно для организации надзора за расследованием преступлений о незаконном обороте наркотиков¹⁶⁹, имеет и приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.03.2010 № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам».

Принимая во внимание, что большинство нарушений законов в рассматриваемой нами сфере правоотношений допускается должностными лицами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов и учреждений системы профилактики, относящимися к государственным и муниципальным служащим (подробнее см. §2 главы 2), следует руководствоваться приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 15.05.2010 № 209 «Об усилении прокурорского надзора в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции» и от 28.04.2012 № 186 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы», направленными на усиление борьбы с коррупцией и активизацию работы прокуроров по выявлению и пресечению злоупотреблений служебными полномочиями со стороны государственных и муниципальных служащих.

Организация работы по рассмотрению и разрешению обращений также подчинена решению задач обеспечения защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, укрепления законности и правопорядка. Каждое обращение должно получить объективное и окончательное разрешение в том органе прокуратуры, к компетенции которого относится решение вопроса.

Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утвержденная приказом

¹⁶⁹ Согласно пояснительной записке к проекту Федеральный закон от 29.06.2009 № 141-ФЗ ("Собрание законодательства РФ", 29.06.2009, № 26, ст. 3139) институт досудебного соглашения о сотрудничестве введен с целью раскрытия и расследования, в том числе, наркопреступлений. На практике, досудебные соглашения, в подавляющем большинстве случаев (более 70 %), заключаются по уголовным делам в сфере незаконного оборота наркотиков.

Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» устанавливает единый порядок рассмотрения и разрешения обращений граждан России, иностранных граждан, лиц без гражданства, обращений и запросов должностных и иных лиц о нарушениях их прав и свобод, прав и свобод других лиц, о нарушениях законов на территории Российской Федерации, а также порядок приема граждан, должностных и иных лиц в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации.

Своя регламентация задач и вопросов организации деятельности имеется и у других направлений работы органов прокуратуры.

Исходя из позиции теоретиков прокурорского надзора, непосредственно организация работы единой системы органов прокуратуры включает в себя три относительно обособленных подсистемы деятельности, содержащие определенную совокупность элементов организации работы.

Для достижения целей и выполнения задач прокуратуры необходимо организовать реализацию основных направлений деятельности, перечисленных в статье 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» - внешнефункциональная (внешнесистемная) деятельность, организовать работу внутри системы органов прокуратуры (внутрифункциональная деятельность), а также деятельность по вспомогательному обеспечению прокурорской системы (вспомогательная деятельность)¹⁷⁰.

Содержание указанных подсистем деятельности, а также совокупность входящих элементов организации работы прокуратуры, достаточно полно и подробно исследованы.

Так, в первую внешнефункциональную, (внешнесистемную) подсистему входят следующие элементы: организация надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, исполнением законов

¹⁷⁰ Подробнее об этом см. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. — М. : Издательство Юрайт, 2012. - С. 44 - 45.

органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, исполнением уголовного наказания, исполнением законов судебными приставами, участие прокурора в рассмотрении дел судами, расследование преступлений, взаимодействие с другими органами, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в правотворческой деятельности, международном сотрудничестве, работа с обращениями граждан и работа по предупреждению преступлений и иных правонарушений.

Вторая внутрифункциональная (внутрисистемная) подсистема включает в себя: анализ состояния законности и правопорядка, борьбы с преступностью, прокурорской и следственной практики; анализ деятельности того или иного органа прокуратуры; определение приоритетных направлений деятельности; распределение обязанностей между прокурорскими работниками; прогнозирование и планирование работы; работа с кадрами (подбор, расстановка и воспитание); организация труда работников; оценка работы прокурорских работников, мотивация и стимулирование их деятельности; организация взаимодействия и координации деятельности структурных единиц; руководство; принятие и реализация управленческих решений; контроль и проверка исполнения.

Третью, вспомогательную, подсистему составляют: делопроизводство, организация и ведение учета, отчетности, систематизации законодательства, материально-технического и финансового обеспечения.

Отметим, что перечень элементов организации работы в органах прокуратуры исчерпывающим быть не может, прокурорский надзор (в любых значениях) не стоит на месте, диалектически развивается и видоизменяется. Так, бурное развитие сети «Интернет» привело к необходимости организации использования в прокурорской деятельности Интернет-ресурсов, свободного владения компьютерной техникой и т.д.

Чтобы понять сущность прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков и наиболее эффективно использовать полученные результаты исследования на практике, рассмотрим организацию работы внутри

системы органов прокуратуры (внутрифункциональная деятельность) на примере отдельных элементов.

Указанные элементы организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков мы рассмотрим на примере прокуратур второго и третьего звена единой системы органов – прокуратурах района (города) и субъекта Российской Федерации.

Наш выбор не случаен, так как именно прокуратуры районов и приравненные к ним прокуратуры являются наиболее многочисленным и основным низовым звеном системы прокуратуры РФ. Именно на эти прокуратуры приходится значительный объем прокурорской деятельности и, как правило, результаты деятельности, в первую очередь, данных органов определяют уровень доверия общества к прокуратуре и ее реальный вклад в обеспечение верховенства закона, укрепления законности и правопорядка, защиты прав и законных интересов гражданина, государства и общества. Специфика организации работы в этих прокуратурах обуславливается многочисленными факторами, связанными зачастую с малочисленностью штата прокурорских работников, особенностями осуществления руководства данными прокуратурами, территориальной и объектной расположенностью¹⁷¹.

В свою очередь, прокуратуры регионального уровня выполняют роль связывающего звена между нижестоящими прокуратурами и подразделениями Генпрокуратуры РФ. Это выражается в наделении соответствующих прокуроров полномочиями по изданию обязательных для исполнения всеми подчиненными работниками организационно-распорядительных документов, определению их должностных обязанностей, внесению изменений в штатные расписания своих аппаратов и подчиненных прокуратур в пределах численности и фонда оплаты труда. Эти прокуроры, осуществляя функцию руководства коллективами, определяют общие задачи подчиненных прокуратур и подразделений, реализуют принцип единоначалия, принимают

¹⁷¹ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. — М. : Издательство Юрайт, 2012. - С. 66 - 75.

меры воздействия к подчиненным работникам¹⁷².

Среди перечисленных выше внутрифункциональных (внутрисистемных) видов деятельности, прежде всего, остановимся на организации информационно-аналитической работы по надзору исполнением законов об обороте наркотиков, так как именно своевременный и всесторонний анализ состояния законности и преступности является неотъемлемым условием успешной работы органов прокуратуры.

Информационно-аналитическая работа осуществляется в целях совершенствования организации и управления в системе органов прокуратуры, определения приоритетных направлений деятельности, формирования планов, подготовки организационно-распорядительных и информационно-справочных документов¹⁷³.

Что касается информационно-аналитической работы, направленной именно на установление основных характеристик законности в сфере оборота наркотиков, то исследователи отмечают ее особое значение для повышения эффективности противодействия наркоугрозе в конкретных условиях места и времени, а также для разработки мер, направленных на выявление причин и условий нарушения закона исследуемого вида¹⁷⁴.

Основа данного элемента организации – информация (от лат. *informatio* — «разъяснение, изложение, осведомлённость») понимается, как сведения, сообщения либо данные, независимо от формы их представления. Указанное определение является законодательным и сформулировано в норме пункта 1 статьи 2 Федерального закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»¹⁷⁵.

¹⁷² Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. — М. : Издательство Юрайт, 2012. - С.58-66.

¹⁷³ п. 3 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2016 N 276 "Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации" // "Законность", № 8, 2016.

¹⁷⁴ Методика анализа преступности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств: пособие / [Л.Н. Куровская и др.; рук. авт. кол. О.А. Евланова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015. - С. 4.

¹⁷⁵ Парламентская газете от 03.08.2006 № 126-127, в Собрании законодательства Российской Федерации от 31.07.2006 № 31 (часть I) ст. 3448.

Именно поступившая в органы прокуратуры информация, согласно п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре, является основанием для проведения проверки фактов нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Нормой статьи 6 Закона о прокуратуре закреплено право прокурора на получение информации. Установлено, что статистическая и иная информация, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно. Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению и в установленный срок.

Основные источники информации определены приказом Генпрокуратуры РФ от 09.09.2002 № 55¹⁷⁶. К их числу относятся: статистические сведения, обращения, заявления и жалобы граждан, должностных лиц, организаций и учреждений, сообщения средств массовой информации, материалы прокурорских проверок, уголовных, гражданских и арбитражных дел, производств об административных правонарушениях, данные органов межведомственного контроля и другие сведения, характеризующие состояние законности и правопорядка, влияющие на формирование правоприменительной практики.

Источники информации о состоянии законности в сфере оборота наркотиков весьма многочисленны, разнообразны и имеют свою специфику.

На первом месте, по степени объективности, стоит официальная статистическая информация – сводная агрегированная и документированная информация о количественной стороне массовых социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессов в Российской Федерации, формируемая субъектами официального

¹⁷⁶ Приказ Генерального прокурора РФ от 09.09.2002 № 55 "О совершенствовании информационно-аналитической работы в Генеральной прокуратуре Российской Федерации" // "Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ", том 1, М., 2004.

статистического учета в соответствии с официальной статистической методологией¹⁷⁷.

Анализ статистической информации является одним из наиболее распространенных методов изучения исполнения требований законов и состояния преступности любого вида¹⁷⁸, и сфера оборота наркотиков исключением не является.

В отличие от других отраслей законодательства, имеющих разрозненную статистическую информацию о состоянии законности, с 2006 года учрежден Единый банк данных¹⁷⁹ по вопросам, касающимся оборота наркотиков, а также противодействия их незаконному обороту, в котором предполагается наличие значительного объема данных о состоянии законности в исследуемой сфере.

Единый банк данных представляет собой специализированную межведомственную автоматизированную информационную систему, которая содержит сформированную в виде информационных ресурсов информацию, касающуюся оборота наркотиков, а также противодействия их незаконному обороту, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией, и предназначена для осуществления мониторинга наркоситуации и совместного использования органами исполнительной власти, в том числе органами прокуратуры.

Федеральный сегмент системы включает в себя информацию в целом по Российской Федерации и по каждому субъекту Российской Федерации, региональные сегменты – по субъектам Российской Федерации (п. 4 Положения).

Порядок доступа к информации, содержащейся в едином банке данных, со стороны заинтересованных государственных органов, в том числе органов

¹⁷⁷ Статья 2 Федеральный закон от 29.11.2007 № 282-ФЗ "Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации" // "Собрание законодательства РФ", 03.12.2007, № 49, ст. 6043.

¹⁷⁸ Методика анализа преступности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств: пособие / [Л.Н. Куровская и др.; рук. авт. кол. О.А. Евланова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015. – С. 4.

¹⁷⁹ Постановление Правительства РФ от 23.01.2006 № 31"О создании, ведении и использовании единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту" // "Собрание законодательства РФ", 30.01.2006, № 5, ст. 552.

прокуратуры РФ, определен соответствующей Инструкцией¹⁸⁰.

Значение содержащейся в банке данных информации для анализа состояния законности в исследуемой сфере правоотношений трудно переоценить.

Об уровне наркотизации населения и состоянии профилактики немедицинского потребления наркотиков свидетельствуют данные Министерства здравоохранения России, которое предоставляет сведения о числе лиц, зарегистрированных в отчетном периоде с диагнозом «наркомания», в том числе впервые в жизни (из них по видам потребляемых наркотиков); о числе лиц, умерших от отравления наркотиками, прошедших лечение в наркологических стационарах, наркологических отделениях, а также медико-социальную реабилитацию в наркологических реабилитационных центрах или отделениях.

Спланировать проверки в сфере лицензирования помогает статистика Росздравнадзора, которым предоставляются обобщённые сведения о лицензиях, выданных для осуществления деятельности, связанной с оборотом наркотических средств, информация предоставляется ежеквартально в виде реестра лицензий, а также при необходимости в виде выписок о лицензиатах.

О состоянии законности свидетельствуют и данные МВД России о количестве выявленных административных правонарушений, совершенных водителями транспортных средств, в части управления транспортным средством водителем, находящимся в состоянии наркотического опьянения; о количестве выявленных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков и числе лиц, их совершивших, а также о количестве наркотиков, изъятых из незаконного оборота.

Состояние законности в деятельности администраций органов и учреждений, исполняющих наказание, позволяют оценить данные о числе лиц, зарегистрированных в учреждениях ФСИН России с диагнозом «наркомания», числе лиц, снятых с наблюдения в учреждениях ФСИН России в связи со

¹⁸⁰ Приказ, МВД России № 185, ФСБ России № 57, ФСКН России № 32, Мининформсвязи России № 18 от 12.02.2007 "Об утверждении Инструкции о порядке доступа к информации, содержащейся в едином банке данных ..." // <http://www.fskn.gov.ru>.

смертью, длительным воздержанием, из числа лиц, больных наркоманией или потребляющих наркотические средства с вредными последствиями.

Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации и управления (отделы) Судебного департамента в субъектах Российской Федерации предоставляют данные о количестве назначенных судьями административных наказаний по делам об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, а также о числе лиц, осужденных в отчетном периоде за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков.

Минобороны России, в соответствии с компетенцией, предоставляет данные о числе признанных не годными к военной службе по состоянию здоровья в связи с потреблением наркотиков.

В данном контексте отметим, что Единый банк данных является уникальным источником статистической информации, аналогов которому для других межотраслевых направлений надзорной деятельности прокуратуры (к примеру, исполнение законов о противодействии коррупции, несовершеннолетних и молодежи и т.п.), не имеется.

Однако, в ходе исследования установлено, что указанная межведомственная информационная система де-факто не функционирует, в том числе и в связи с ликвидацией наркоконтроля. Фактическое повсеместное не функционирование сегментов этого Единого банка данных в настоящее время сдерживает повышение эффективности государственного противодействия незаконному обороту наркотиков, включая и прокурорский надзор за исполнением законов об их обороте.

Следующим важным источником информации является государственная и ведомственная статистическая отчетность правоохранительных органов, содержащаяся в отчетах, формируемых ГИАЦ МВД России. В контексте настоящего исследования особое значение имеют следующие специализированные формы отчетности¹⁸¹: форма 1-МВ-НОН (код формы 171)

¹⁸¹ Совместный приказ Генерального прокурора РФ № 53, МВД России № 70, Минюста России № 30, Министра обороны РФ № 76, МИДа России № 1669,

«Сведения о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов, сильнодействующих веществ, и лицах, их совершивших» (ежемесячная); форма 4-МВ-НОН (код формы 174) «Сведения об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров или аналогов» (квартальная); форма 2 – ЕГС (код формы 492) «Сведения о лицах, совершивших преступления» (полугодовая); форма 3 – ЕГС (код формы 493) «Сведения о зарегистрированных, раскрытых и нераскрытых преступлениях» (полугодовая).

Целесообразно также использовать статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации по форме 6-МВ-НОН «Сведения о лицах, осужденных за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ» (полугодовая); статистику, формируемую органами Министерства здравоохранения Российской Федерации – форма 37 «Сведения о больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией» (годовая), специализированные формы отчетности № 2-МВ-ЗДРАВ, № 7-МВ-НОН и другие.

Основу ведомственной информации составляет статистическая отчетность органов прокуратуры Российской Федерации, обработка которой осуществляется в соответствии со ст. 51 Закона о прокуратуре и приказами Генерального прокурора РФ об утверждении и введении в действие различных форм статистической отчетности.

Несмотря на то, что специальной формы отчетности, обобщающей сведения о состоянии законности в сфере оборота наркотиков, не имеется, многие позиции в имеющихся формах статистической отчетности могут использоваться для информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности на исследуемом направлении.

По нашему мнению необходимо использовать отчетность формы 511 (ОН) «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», где содержится информация о выявленных нарушениях в сфере оборота наркотиков; формы 504 ОЖ «О работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений»; формы 514 (Нсид) «Сведения о результатах надзора за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства»; формы 509 (ВоиПП) «Сведения о работе прокурора по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» (полугодовая) и другие.

Помимо статистических данных, при организации прокурорского надзора, в целях поиска сведений о состоянии законности в сфере оборота наркотиков, необходимо использовать и иные источники информации, к числу которых относятся:

- информационно-аналитические документы антинаркотических комиссий, как регионального, так и местного уровней;
- данные органов, осуществляющих надзор, контроль и координацию антинаркотической деятельности (МВД, ФСБ, ФТС, Роскомнадзор, Роспотребнадзор, Минздрав, Минобрнауки и др.) выраженные в форме материалов проверок, административной практики, результатов аналитической деятельности (обзоры, информационные письма, доклады), информации, содержащаяся на официальных сайтах указанных органов¹⁸²;
- сведения о выполнении действующих в субъекте Российской Федерации либо муниципальном образовании целевых программ борьбы с незаконным оборотом наркотиков и их немедицинским потреблением;
- материалы уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. ст. 228-234.1, а также 174, 174.1, 210, 325, 327 и другими статьями УК РФ;
- материалы производств об административных правонарушениях, предусмотренных ст. ст. 6.8, 6.9, 6.9.1, 20.20, 20.22 и другими статьями КоАП РФ;

¹⁸² к примеру, официальный сайт МВД России - <http://www.mvd.ru>.

- материалы дел оперативного учета, заведенных с целью выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков¹⁸³;
- материалы проверок, ранее проведенных прокурорами, информационные письма, методические рекомендации и обзоры органов прокуратуры по вопросам оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту;
- обращения, заявления и жалобы граждан, должностных лиц, организаций и учреждений по исследуемому вопросу;
- результаты мониторинга средств массовой информации;
- научные и социологические исследования с учетом прогнозных и экспертных оценок по вопросам, касающимся оборота наркотиков, а также противодействия их незаконному обороту, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией;
- другие сведения, характеризующие состояние законности и правопорядка, влияющие на формирование правоприменительной практики.

Как мы видим, в распоряжении прокуроров имеется значительное количество источников как статистической, так и иной оперативно-справочной информации о состоянии законности в сфере оборота наркотиков, разобраться в содержании и значении которых без специальных знаний и навыков не представляется возможным.

Вместе с тем, для достижения целей организации надзора необходимо комплексное исследование различных аспектов незаконного оборота наркотиков (правоохранительного, медицинского, экономического, социального и других), в том числе с привлечением научно-исследовательских учреждений и иных организаций, а также использование информации международных организаций, международных компетентных органов, компетентных органов иностранных государств.

¹⁸³ Данный вид информации необходимо использовать с учетом требований Закона РФ от 21.07.1993 № 5485-1 "О государственной тайне". // Российская газета, № 196, 09.10.1997.

К одним из основных принципов информационно-аналитической работы относится оперативность, полнота, достоверность и своевременность получения информации, следовательно, прокурорам необходимо наладить непрерывное ее получение.

Для этого необходимо наладить постоянные **деловые контакты** с контрольными и надзорными органами, текущие проблемы, такие как организация совместных проверок, обмен сведениями, вопросы разграничения полномочий, квалификации и доказывания преступлений по уголовным делам, и многие другие, необходимо решать в рамках профильных межведомственных рабочих групп¹⁸⁴, а также на оперативных совещаниях по конкретным материалам и уголовным делам.

Результатом организации работы в исследуемой сфере должно стать своевременное выявление негативных тенденций развития наркоситуации, новых угроз национальной безопасности, возникающих вследствие незаконного оборота наркотиков, а также вызывающих их факторов, прогнозирование развития наркоситуации и выработка предложений по ее улучшению.

Достижение указанной цели возможно в результате реализации такого элемента организации надзора как – анализ состояния законности и правопорядка, который является непосредственной составляющей информационно-аналитической работы.

По мнению исследователей, целесообразно так построить информационно-аналитическую работу, чтобы она являлась составной частью анализа состояния распространения незаконного оборота наркотиков и их немедицинского потребления в регионе в целом, так как тенденции и динамика незаконного оборота наркотиков в регионе влияют на распространение наркотизации, включенность наркозависимых в преступную деятельность и общее состояние законности в сфере оборота наркотиков¹⁸⁵.

¹⁸⁴ В ходе исследования разработан соответствующий приказ и положение (Приложение № 5), созданная межведомственная рабочая группа успешно функционирует.

¹⁸⁵ Прокурорский надзор за исполнением законодательства о профилактике потребления наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов

Общие вопросы методики проведения анализа состояния законности и правопорядка, а также оценки состояния законности на региональном уровне во взаимосвязи с деятельностью органов прокуратуры по утверждению правовых начал в жизни общества и государства, подробно исследованы¹⁸⁶. Сформулированы общие требования и рекомендации проведения анализа, понятие законности и правопорядка, цели и задачи анализа состояния законности, как в целом, так и в отдельных сферах правоотношений.

В ходе исследования установлена и практическая значимость специализированной *методики анализа преступности*, связанной с незаконным оборотом наркотиков, разработанной авторским коллективом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹⁸⁷.

В подготовленном пособии изложены как общие подходы к организации анализа и методике его проведения, так и возможность применения в аналитической работе математических методов анализа статистических показателей. Кроме того, приведена подробная методика составления долгосрочного прогноза динамики преступности в сфере незаконного оборота наркотиков в России. В ходе настоящего исследования также установлена и применимость данной методики при проведении анализа и прогнозирования преступности на уровне отдельных субъектов Российской Федерации¹⁸⁸.

Для объективной оценки положения дел в исследуемой сфере правоотношений требуется проведение анализа собранных данных различными методами (определения структуры преступности в долях и процентах, расчета коэффициентов и динамики абсолютных показателей и т.д.)¹⁸⁹.

Результаты анализа информации о состоянии процессов и явлений в

несовершеннолетними: Пособие / А.В.Гришин и др. Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. - С. 31 - 32.

¹⁸⁶ Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации / под общ. ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2012.

¹⁸⁷ Методика анализа преступности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств: пособие / [Л.Н. Куровская и др.; рук. авт. кол. О.А. Евланова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015.

¹⁸⁸ Свердловская область, Красноярский край и др.

¹⁸⁹ Анализ состояния законности и правопорядка в Российской Федерации: методы сбора и анализа эмпирической информации: науч.-методич. пособие. М., 2010.

сфере оборота наркотиков, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией, позволят определить: 1) уровень и динамику распространения немедицинского потребления наркотиков; 2) состояние, динамику и тенденций преступности в данной сфере; 3) характеристику состояния законности, в том числе в деятельности органов, уполномоченных на осуществление профилактики немедицинского потребления наркотиков, и правоохранительных органов, осуществляющих дознание, следствие и оперативно-розыскную деятельность по делам о преступлениях в сфере незаконного оборота наркотиков.

Совокупность полученных данных позволит прокурорам составить объективное представление о распространении в регионе немедицинского потребления наркотиков, законности и полноте принимаемых профилактических мер, направленных на предупреждение этого негативного социального проявления, следовательно, сконцентрировать усилия на наиболее значимых направлениях и повысить эффективность прокурорского надзора.

Одним из условий успешного осуществления надзора за исполнением законов об обороте наркотиков следует назвать предметную специализацию, то есть закрепление этого участка за конкретным работником прокуратуры.

Такая специализация позволяет надлежащим образом (своевременно и грамотно) подходить к оценке законности в деятельности тех или иных органов и должностных лиц. При этом решаются задачи комплексного сбора всей необходимой информации о состоянии законности, централизованного обобщения правоприменительной практики, экономии времени на ознакомление с законодательством, позволяет исключить необходимость в спешном изучении правоприменительной практики, быть «во всеоружии» и знать кратчайший и наиболее эффективный выход при возникновении казусных ситуаций¹⁹⁰.

Организационным обеспечением должны быть охвачены как основные

¹⁹⁰ Письмо Генпрокуратуры РФ от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях».

виды деятельности прокуратуры (отрасли надзора), так и отдельные сферы общественных отношений, отраслей законодательства¹⁹¹, то есть в данном случае законодательства, регулирующего оборот наркотиков и противодействие их незаконному обороту.

В современных условиях, в ходе реализации целей и задач противодействия наркоугрозе, необходимо глубокое знание и комплексное применение огромного количества законов и подзаконных актов (§2 главы 1), исполнение требований которых проверяется прокурором.

Максимально глубокое знание требований всех действующих на территории РФ законов, методов выявления и устранения нарушений, одним прокурором, как мы уже отмечали, практически невозможно. Решением этой проблемы и является специализация, существующая не только в прокуратуре, но и в судебной системе (коллегии по уголовным и гражданским делам), системе МВД, ФСБ и других правоохранительных органов¹⁹².

Специализация прокурорских работников в современный период становится важным составляющим организации и осуществления надзора за исполнением законов об обороте наркотиков. Подтверждением тому является то, что на сегодняшний день специализированные управления (отделы) по противодействию преступлениям в сфере незаконного оборота наркотиков созданы в большинстве региональных управлений МВД и ФСБ (оперативные подразделения по борьбе с незаконным оборотом наркотиков, а также подразделения следственных управлений, специализирующиеся на расследовании преступлений в данной сфере).

Важным элементом организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков становится своевременное определение, выделение и сосредоточение усилий на приоритетах. В целях комплексного решения указанных задач, необходимо сосредоточить надзор за исполнением законов об обороте наркотиков, в том числе надзор за

¹⁹¹ См.: Кобзарев Ф.М. Организация работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации. М., 2010. - С. 6.

¹⁹² Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др 6-е изд., перераб. и доп. — М., 2005. – С. 27.

исполнением законов, регулирующих противодействие их незаконному обороту, профилактику преступлений и немедицинского потребления наркотиков, лечение и медико-социальную реабилитацию больных наркоманией, а также надзор за расследованием преступлений в данной сфере в **отраслевых подразделениях (отделах)** прокуратур субъектов Российской Федерации либо, с учетом состояния законности и правопорядка на поднадзорной территории, обязанности по осуществлению надзора в этой сфере закрепить за **конкретными сотрудниками**.

Специализированные отделы в аппаратах прокуратур регионального звена целесообразно создавать в субъектах Российской Федерации, являющихся центрами Федеральных округов¹⁹³. Это обусловлено не только расположением базовых управлений МВД России по контролю за оборотом наркотиков, межрегиональных управлений Федеральной службы по финансовому мониторингу и других окружных структур, но и количеством населения и объемом правоотношений исследуемого вида.

Обязательным условием успешного функционирования профильного отдела должен стать непосредственный (прямой) надзор за процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, исполнением законов и законностью правовых актов регионального специализированного управления МВД России (УНК), процессуальной деятельностью профильного следственного подразделения МВД по субъекту федерации, а также информационно-аналитическая работа по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков, координационная деятельности структурных подразделений прокуратуры и организация межведомственного взаимодействия в исследуемой сфере правоотношений.

Для успешной реализации на практике, в ходе исследования разработано Положение об отделе по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков (Приложение № 6).

Этот организационный аспект следует также учитывать прокурорам и

¹⁹³ Города – центры федеральных округов определены Указом Президента России № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13.05.2000.

иным руководителям (например, в аппаратах прокуратур субъектов Российской Федерации) и при распределении обязанностей между подчиненными им работниками (очередной элемент организации).

При распределении обязанностей между оперативными прокурорскими работниками важное значение имеет способность руководителя (как органа прокуратуры, так и структурного подразделения) увидеть в подчиненном работнике именно те черты, которые позволяют более полно, а значит, и эффективно раскрыться его потенциалу¹⁹⁴.

Документально распределение обязанностей между прокурорскими работниками в каждой конкретной прокуратуре либо структурном подразделении прокуратуры субъекта РФ закрепляется в соответствующем приказе, распоряжении прокурора¹⁹⁵.

Особенностью распределения обязанностей при организации надзора за исполнением надзора об обороте наркотиков является сочетание различных отраслей прокурорского надзора. Пример – распоряжение о распределении обязанностей отдела по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков (Приложение № 7).

Накопление сведений о состоянии законности в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту целесообразно осуществлять путем введения в делопроизводство определенной номенклатуры дел (элемент вспомогательной подсистемы организации), предназначенной для организации группировки исполненных документов в дела, систематизации и учета дел, определения сроков их хранения¹⁹⁶.

Практика осуществления прокурорского надзора доказала эффективность накопления сводок МВД о ежедневных происшествиях; документов (справок и переписки) с Антинаркотическими комиссиями регионального и местного

¹⁹⁴ Винокуров А.Ю. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры. М., 2008. - С. 24.

¹⁹⁵ Основные организационно-распорядительные, информационно-справочные и иные документы по вопросам организации работы в прокуратуре города, района: Сборник примерных образцов / Под общ. ред. Ф.М. Кобзарева. М., 2010. - С. 59.

¹⁹⁶ п. 9.1. Приказа Генерального прокурора РФ от 29.12.2011 № 450 "О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации".

уровней по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков, реестра лицензий выданных в отчетном периоде для осуществления деятельности, связанной с оборотом наркотиков и так далее.

Универсальную номенклатуру дел (Приложение № 8) рекомендуем использовать при организации работы подразделений, осуществляющих надзор за исполнением законов об обороте наркотиков.

Промежуточным результатом организационной деятельности является планирование¹⁹⁷, которое относится к числу обязательных элементов организации работы. Планирование по надзору за исполнением законодательства об обороте наркотиков характеризуется последовательностью операций, которые должны быть результатом реализации решения – плана, разработанного совместно со всеми участниками прокурорской проверки¹⁹⁸.

При планировании надзорной работы в данном направлении прокурору важно избегать таких типичных ошибок, как неконкретность и нереальность планов, перегруженность мероприятиями¹⁹⁹, бесосновательное включение мероприятий в план (без учета объективной оценки фактического состояния законности²⁰⁰).

Сущность планирования состоит в определении целей деятельности прокуратуры, формировании конкретных мероприятий для достижения этих целей, срока исполнения мероприятий, а также их исполнителей²⁰¹.

В зависимости от результатов информационно-аналитической работы необходимо определить объект проверки. В случае снижения раскрываемости преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков следует запланировать проверку исполнения законов органами, осуществляющих оперативно-

¹⁹⁷ Общие требования к организации планирования в органах прокуратуры регламентированы п. 4. Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2016 N 276 "Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации" // "Законность", № 8, 2016.

¹⁹⁸ Звягинцев Д.А. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законодательства РФ о рынке ценных бумаг: Дис. канд. юрид. наук. М., 2002. - С. 86.

¹⁹⁹ Организация работы и управления в органах прокуратуры: Учебная программа / Под ред. Ф.М. Кобзарева. М., 2009. - С. 9.

²⁰⁰ Винокуров А.Ю. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры. М., 2008. - С. 37.

²⁰¹ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. — М. : Издательство Юрайт, 2012. - С. 47.

розыскную деятельность, в случае увеличения количества несовершеннолетних, состоящих на учете с диагнозом наркомания – органов системы профилактики правонарушений несовершеннолетними и т.д.

Также отметим такой элемент организации работы в органах прокуратуры как оценка работы прокурорских работников, которая имеет существенное значение для совершенствования надзора за исполнением законов об обороте наркотиков.

С учетом особенностей межотраслевого характера надзора за исполнением законов об обороте наркотиков разработана форма типового отчета о проделанной работе, позволяющего сравнить результаты работы и своевременно вносить коррективы в деятельность конкретного прокурора-исполнителя (Приложение № 11). Цель отчета (различной периодичности: неделя, месяц, квартал, год) – оценить и внести коррективы в деятельность конкретного структурного подразделения.

Не меньшее значение в организации надзора за исполнением законов об обороте наркотиков имеет работа с кадрами (их подбор, расстановка и воспитание), организация труда, мотивация работников и стимулирование их деятельности, организация взаимодействия между ними и координация деятельности структурных единиц, руководство, принятие и реализация управленческих решений, контроль, проверка исполнения и т.д.

Изложенное свидетельствует о том, что содержанием **организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков** является комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных действий, реализуемых в пределах своей компетенции органами прокуратуры, направленных на создание оптимальных условий для эффективного функционирования прокурорской системы по обеспечению точного и неукоснительного исполнения законов, регулирующих оборот наркотиков, результатом которой является поэтапное сокращение предложения и спроса на наркотики, укрепление международного сотрудничества в сфере контроля за их оборотом.

Информационно-аналитическая работа органов прокуратуры при этом в современных условиях выделяется как главный элемент ее организации, поскольку именно своевременный сбор, учет и накопление информации о состоянии законности в сфере оборота наркотиков и всесторонний ее анализ, составляющие само содержание информационно-аналитической работы, являются неотъемлемым условием успешной работы органов прокуратуры на данном направлении.

Основная особенность данного элемента организации – специфика предложенного Правительством Российской Федерации источника – носителя информации о состоянии законности в сфере оборота наркотиков, основу которого составляет межведомственная автоматизированная электронная информационная система (Единый банк данных), которая должна содержать весь набор сведений, касающихся оборота наркотиков, противодействия их незаконному обороту, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией, право доступа к которой имеет соответствующий прокурор.

Фактическое повсеместное не функционирование сегментов этого Единого банка данных в настоящее время сдерживает повышение эффективности государственного противодействия незаконному обороту наркотиков, включая и прокурорский надзор за исполнением законов об их обороте.

Кроме того, анализ прокурорской практики и результаты исследования показывают, что повышение эффективности организации работы органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законодательства об обороте наркотиков в настоящее время сдерживается из-за отсутствия надлежащей внутриведомственной нормативной ее регламентации.

В связи с этим разработан и предложен пакет организационно-распорядительных документов, а также авторский проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков» (Приложение № 3), разработанный в целях совершенствования надзора за

исполнением законов об обороте наркотиков, обеспечения исполнения международных обязательств Российской Федерации о профилактике немедицинского потребления наркотиков, а также эффективной координации деятельности правоохранительных органов в этой области.

Проект приказа разработан с учетом межотраслевой специфики прокурорского надзора исследуемого вида.

Глава 2. Виды прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, особенности их организации и осуществления

§ 1. Классификация видов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков

Классификация вообще и видов прокурорского надзора за исполнением законов на исследуемом направлении в частности нужна не сама по себе и не только для теории вопроса. Она помогает раскрыть и уяснить сущность и диалектическую связь единства и многообразия видов и подвидов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков.

Слово классификация (классифицирование) образовано от лат. *Classis* — разряд и лат. *Facere* — делать — означает особый случай применения логической операции деления объема понятия, представляющий собой некоторую совокупность делений (деление некоторого класса на виды, деление этих видов и т.д.)²⁰².

Как научный метод, классификация заключается в разъединении всего множества изучаемых объектов и последующем их объединении в группы на основе какого-либо признака, наличие, отсутствие или степень выраженности которого выступают критерием отнесения объекта к той или иной группе²⁰³.

Таким образом, основой для любой классификации, как осмысленного порядка вещей, всегда выступает какой-либо признак (критерий классификации).

По справедливому утверждению А.Ю. Винокурова «...по своей сущности прокурорский надзор, как специфический вид государственной деятельности,

²⁰² Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. - 4-е изд.-М.: Политиздат, 1981. – С. 445.

²⁰³ Анцупов А.Я., Шипилов А.И. Словарь конфликтолога. - 3-е изд., М. 2009.

един. Это единство обусловлено едиными для всей системы прокуратуры РФ целями, единством системы прокуратуры, единством правовой базы деятельности прокуратуры. Однако, в самом процессе прокурорского надзора имеются существенные различия. Эти различия в осуществлении единого прокурорского надзора порождены особенностями законодательства, за исполнением которого осуществляется надзор, различием субъектов, исполняющих это законодательство, и, вследствие этого, различием в полномочиях прокуроров»²⁰⁴.

Кроме того, как отмечает автор, необходимость выделения отдельных видов надзора и некоторого правового, организационного и методического обособления в едином прокурорском надзоре порождена также потребностью в специализации прокурорских кадров, так как осуществление надзора требует от прокуроров глубокого знания огромного числа законов и подзаконных актов, исполнение требований которых проверяется прокурором²⁰⁵. Следовательно, максимально глубокое знание всех требований законов, а также всех без исключения методов выявления и устранения их нарушений, одним прокурором практически невозможно.

Исходя из межотраслевого характера исследуемого направления прокурорского надзора, прежде всего, необходимо исходить из различий отраслей надзора, в него входящих, а также из особенностей объекта и предмета надзора, статуса поднадзорных субъектов и других критериев.

А – Самой многочисленной по объему норм права, регулирующих правоотношения в исследуемой сфере, следовательно, и по объему предмета прокурорского надзора и количеству поднадзорных субъектов, безусловно, является такая отрасль, как «надзор за исполнением законов».

В рамках данной отрасли необходимо выделить пять, относительно самостоятельных видов надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, в зависимости от характера сферы правоотношений и

²⁰⁴ Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Высшее образование, 2005. — С. 27.

²⁰⁵ Подробнее всю значительную совокупность норм права, регулирующих правоотношения в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту, мы рассмотрели при исследовании предмета прокурорского надзора (§2 главы 1).

особенностей законодательства, за исполнением которого осуществляется надзор:

1. Надзор за исполнением законов в сфере правоотношений, связанных с легальным оборотом наркотиков.

Этим видом прокурорского надзора охватываются законы, регулирующие правоотношения, связанные²⁰⁶ с легальной разработкой, производством, изготовлением, переработкой, хранением, перевозкой, пересылкой, отпуском, реализацией, распределением, приобретением, использованием, ввозом на территорию Российской Федерации, вывозом с территории Российской Федерации, а также уничтожением наркотиков, разрешенными и контролируемые в соответствии с законодательством Российской Федерации видами наркодеятельности.

В зависимости от того, какую из перечисленных операций, связанных с легальным оборотом наркотиков, регулирует закон, данный вид прокурорского надзора можно разделить на следующие подвиды:

а) надзор за исполнением законов, регулирующих производство наркотиков, то есть действий, направленных на серийное получение наркотиков из химических веществ и (или) растений.

б) надзор за исполнением законов, регулирующих изготовление наркотиков, то есть действий, в результате которых на основе наркотиков получены готовые к использованию и потреблению формы наркотических средств, психотропных веществ или содержащие их лекарственные средства.

в) надзор за исполнением законов, регулирующих переработку наркотиков, то есть действий, в результате которых происходит рафинирование (очистка от посторонних примесей), повышение в препарате концентрации наркотиков, а также получение на основе одних наркотических средств, других наркотических средств, либо получение средств и веществ, не являющихся наркотиками.

²⁰⁶ Статья 1 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

г) надзор за исполнением законов, регулирующих реализацию наркотиков, то есть действий по продаже, передаче наркотиков одним юридическим лицом другому юридическому лицу для дальнейшего производства, изготовления, реализации, отпуска, распределения, использования в медицинских, ветеринарных, научных, учебных целях и в экспертной деятельности.

д) надзор за исполнением законов, регулирующих отпуск наркотиков, то есть действий по передаче наркотиков юридическим лицом в пределах своей организационной структуры, а также физическим лицам для использования в медицинских целях.

е) надзор за исполнением законов, регулирующих ввоз в страну и вывоз из страны наркотиков, то есть действий по перемещению наркотиков с территории другого государства на территорию Российской Федерации или с таможенной территории Российской Федерации на таможенную территорию другого государства.

ж) надзор за исполнением законов, регулирующих культивирование наркосодержащих растений, то есть деятельности, связанной с созданием специальных условий для посева и выращивания наркосодержащих растений, а также их посев и выращивание, совершенствование технологии выращивания, выведение новых сортов, повышение урожайности и устойчивости к неблагоприятным метеорологическим условиям.

Данный перечень подвидов прокурорского надзора не является исчерпывающим, так как к отдельным подвидам можно отнести надзор за исполнением законов, регулирующих:

- **хранение наркотиков**, осуществляющееся юридическими лицами в особом порядке, в специально оборудованных помещениях, при наличии лицензии на указанный вид деятельности и только в определенном количестве и целях, предусмотренных Федеральным законом № 3-ФЗ;

- **уничтожение наркотиков** (конфискованных, с истекшим сроком годности, подвергшихся химическому или физическому воздействию, следствием которого стала их непригодность, принятых от родственников

умерших больных и т.д.), а также инструментов или оборудования, дальнейшее использование которых признано в установленном порядке нецелесообразным;

- **приобретение наркотиков** юридическими лицами для последующего производства, изготовления, переработки, реализации, использования, в том числе в медицинских и иных целях.

К особому подвиду можно отнести и надзор за исполнением законов, регулирующих **легальное использование наркотиков**, которое, в свою очередь, можно дополнительно классифицировать по целям использования: в экспертной деятельности, в медицинских целях, для лечения транзитных пассажиров, в ветеринарии, в научных и учебных целях и т.д.

2. Надзор за исполнением законов, регулирующих противодействие незаконному обороту наркотиков.

Согласно положениям ст. 41 Федерального закона № 3-ФЗ, противодействие незаконному обороту наркотиков осуществляют: Генеральная прокуратура Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти в области внутренних дел (МВД России), федеральный орган исполнительной власти по таможенным делам (ФТС России), федеральная служба безопасности (ФСБ России), федеральная служба внешней разведки, федеральный орган исполнительной власти, наделенный функциями по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения (Минздрав России), а также другие федеральные органы исполнительной власти, в пределах полномочий, предоставленных им Правительством Российской Федерации.

Следовательно, данный вид можно классифицировать на различные подвиды исходя из субъектов, осуществляющих противодействие незаконному обороту наркотиков, надзор за исполнением законов которыми осуществляет прокурор.

Исходя из характера законодательства, регулирующего противодействие незаконному обороту наркотиков, следует выделить следующие подвиды прокурорского надзора на исследуемом направлении надзорной деятельности:

а) надзор за исполнением законов при реализации федеральных и региональных целевых программ противодействия незаконному обороту наркотиков.

К примеру, Федеральным законом от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»²⁰⁷, учреждена и регламентирована государственная программа и подпрограммы противодействия незаконному обороту наркотиков.

К данному подвиду следует отнести и обеспечение законности при финансировании целевых программ, направленных на противодействие незаконному обороту наркотиков, осуществляемому за счет средств федерального и региональных бюджетов, а также других источников финансирования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

б) надзор за исполнением законов при проведении медицинского освидетельствования лиц, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что они больны наркоманией, находятся в состоянии наркотического опьянения, либо потребили наркотики без назначения врача.

К указанному подвиду надзора следует отнести обеспечение законности не только при принятии решений о направлении лиц на освидетельствование и расходовании средств соответствующих бюджетов на его проведение, но и соблюдение определенного порядка проведения медицинского освидетельствования, установленного Минздравом России, по согласованию с МВД России, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Минюстом России.

в) надзор за исполнением законов, устанавливающих запрет на пропаганду наркотиков, то есть деятельности, направленной на распространение сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотиков, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений, а также производство и распространение книжной продукции, продукции средств массовой информации, распространение указанных сведений посредством использования

²⁰⁷ "Российская газета", № 278, 05.12.2014.

информационно-телекоммуникационных сетей или совершение иных действий в этих целях.

При осуществлении данного надзора прокурорам следует иметь в виду, что общий запрет на распространение информации о наркотиках закреплен в ст. 4 Федерального закона от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»²⁰⁸, нормой ст. 15.1 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»²⁰⁹. В целях противодействия пропаганде наркотиков в социальных сетях учрежден Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты, содержащие запрещенную информацию о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотиков, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений.

г) надзор за исполнением законов, регламентирующих административный надзор за лицами, совершившими преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» **административный надзор** – это осуществляемое органами внутренних дел наблюдение за соблюдением лицом, освобожденным из мест лишения свободы, установленных судом временных ограничений его прав и свобод, а также за выполнением им обязанностей, предусмотренных указанным законом.

Данный перечень подвидов прокурорского надзора также не является исчерпывающим, так как к отдельным подвидам надзора за исполнением законов, регулирующих противодействие незаконному обороту наркотиков, можно отнести надзор за исполнением законов, регулирующих:

²⁰⁸ "Российская газета", № 32, 08.02.1992.

²⁰⁹ "Собрание законодательства РФ", 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.

- **конфискацию наркотиков**, изъятых правоохранительными органами из незаконного оборота, а также **имущества**, полученного в результате деятельности, связанной с незаконным оборотом наркотиков.

- **ликвидацию юридических лиц**, в связи с незаконным оборотом наркотиков, а также юридических лиц, осуществляющих финансовые операции в целях **легализации (отмывания) доходов**, полученных в результате незаконного оборота наркотиков.

- **осуществление контроля за хранением, перевозкой или пересылкой наркотиков в местах произрастания и культивирования наркосодержащих растений**, а также **в местах возможного осуществления незаконных перевозок наркотиков**.

По данному виду надзора можно выделить и другие подвиды по другим основаниям (критериям классификации).

3. Надзор за исполнением законов, регулирующих профилактику незаконного потребления наркотиков, наркомании.

В соответствии с положениями ст. 1 Федерального закона №3-ФЗ профилактика незаконного потребления наркотиков, наркомании, определяется как совокупность мероприятий политического, экономического, правового, социального, медицинского, педагогического, культурного, физкультурно-спортивного и иного характера, направленных на предупреждение возникновения и распространения наркомании (то есть заболевания, обусловленного зависимостью от наркотиков).

Исходя из того, что профилактику незаконного потребления наркотиков осуществляют федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления²¹⁰, возможно выделение подвидов надзора за исполнением законов, регулирующих профилактику незаконного потребления наркотиков, наркомании, в зависимости от поднадзорных субъектов (либо объектов надзора).

²¹⁰ Статья 53.1 Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».

Также возможно выделить подвиды исходя из полномочий субъектов профилактики, к числу которых относятся следующие. Ведение пропаганды здорового образа жизни и нетерпимого отношения к незаконному потреблению наркотиков, выявление причин и условий наркомании и принятие мер по их устранению, реализация государственной политики в сфере профилактики, установление единой государственной статистической отчетности в области функционирования системы профилактики, разработка и реализация долгосрочных (федеральных, региональных, местных) целевых программ и ведомственных программ, направленных на осуществление мероприятий по профилактике наркомании и т.д.

Кроме того, по мнению авторского коллектива Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, негативные последствия потребления наркотиков, в том числе высокий уровень смертности молодых людей от передозировки наркотиками и значительное число преступлений, совершаемых такими лицами в состоянии наркотического опьянения, обуславливают необходимость выделения **профилактики их потребления несовершеннолетними** в самостоятельное социально-значимое направление надзорной деятельности органов прокуратуры²¹¹, что также можно рассматривать в качестве подвида рассматриваемого вида надзора.

Вывод о выделении прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике потребления наркотиков несовершеннолетними обоснован, прежде всего, обязательствами России, закрепленными в международных правовых актах, в числе которых Единая конвенция о наркотических средствах 1961 года (г. Нью-Йорк, 30.03.1961), Конвенция о психотропных веществах (Вена, 21.02.1971), Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989), а также положениями Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», обязывающими органы и учреждения

²¹¹ Прокурорский надзор за исполнением законодательства о профилактике потребления наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов несовершеннолетними: Пособие /А.В.Гришин и др. Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. - С. 5 - 6.

системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних проводить индивидуальную профилактическую работу в отношении несовершеннолетних, употребляющих наркотики (ст. 5), и в целом определяющими механизм осуществления профилактики потребления наркотиков несовершеннолетними и функции органов и учреждений, ее осуществляющих.

4. Надзор за исполнением законов, регулирующих оказание наркологической помощи больным наркоманией, их лечение и социальную реабилитацию.

Наркологическая помощь больным наркоманией включает профилактику, диагностику, лечение и медицинскую реабилитацию.

Реабилитация больных наркоманией представляет из себя комплекс мероприятий медицинского, психологического и социального характера, направленных на полное или частичное восстановление нарушенных, вследствие потребления наркотиков без назначения врача, функций пораженного органа либо системы организма и (или) компенсацию утраченных функций, а также максимально возможное восстановление и (или) формирование социальных навыков и навыков психологической устойчивости.

В свою очередь, побуждение больных наркоманией к лечению и реабилитации – это комплекс правовых и организационных мероприятий, направленных на создание дополнительных стимулов для больных наркоманией принимать решение о лечении от наркомании и медицинской и (или) социальной реабилитации.

В рамках данного вида надзора можно выделить подвиды в зависимости от субъектов оказания помощи и реабилитации, а также от характера оказываемой помощи.

5. Надзор за исполнением законодательства об административных правонарушениях²¹², связанных с незаконным оборотом наркотиков.

²¹² Подробнее см: письмо Генпрокуратуры РФ от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях».

В рамках данного вида надзора можно выделить подвиды в зависимости от состава административных правонарушений. Так, согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ предусмотрена ответственность за незаконное приобретение, хранение, перевозку наркотиков (ст. 6.8), их потребление без назначения врача (ст. 6.9), пропаганду либо рекламу наркотиков (ст. 6.13), нарушение правил их оборота (ст. 6.16), нарушение правил оборота инструментов или оборудования, используемых для изготовления наркотиков (ст. 6.15), непринятие мер по уничтожению дикорастущих растений, содержащих наркотики (ст. 10.5) и обеспечению режима охраны посевов (ст. 10.4), незаконное культивирование растений, содержащих наркотики (ст. 10.5.1), потребление наркотиков в общественных местах (ст. 20.20), нахождение несовершеннолетних в состоянии наркотического опьянения (ст. 20.22) и др.

Отдельно следует выделить надзор за исполнением законов при возложении обязанности прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации наркозависимых (ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ), а также предусматривающих административную ответственность за уклонение от исполнения данных обязанностей (ст. 6.9.1 КоАП РФ).

Требования п. 7.4 Приказа Генерального прокурора РФ № 195²¹³, обязывают прокуроров решительно пресекать факты незаконного применения к гражданам административного задержания, штрафов и иных мер административной ответственности, а также активнее использовать право освобождать своим постановлением лиц, необоснованно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов. Возможно выделение подвидов надзора и по указанным критериям.

Согласно ст. 21 Закона о прокуратуре, надзор осуществляется не только за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, но и за соответствием законам издаваемых перечисленными в статье субъектами

²¹³ Приказ Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 (в редакции от 04.10.2013).

правовых актов. Следовательно, необходимо выделить также **надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых поднадзорными субъектами по вопросам оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту.**

Вместе с тем, устанавливая право и обязанность прокуроров осуществлять надзор за законностью правовых актов, Закон о прокуратуре (ст. 21) не конкретизирует ни законы, которым должны соответствовать правовые акты, ни виды этих актов. При этом, следует учитывать, что проверке подлежат только правовые акты, порождающие, прекращающие или изменяющие правовые (юридические) отношения, которыми могут быть приказы, указания, распоряжения, инструкции, положения, постановления, уставы и т.п.²¹⁴, регулирующие правоотношения в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту.

К примеру, прокуратурой Белгородской области выявлен приказ регионального департамента здравоохранения и социальной защиты населения от 02.06.2010 № 786, установивший для аптечных организаций рецептурный порядок отпуска лекарственных препаратов с незначительным количеством кодеиносодержащих веществ. В соответствии с действующим на тот момент законодательством, указанные вещества подлежали реализации без рецепта врача. Исполнение требований данного приказа субъектами фармацевтической деятельности могло повлечь ограничение прав граждан на приобретение указанных лекарственных средств. По результатам рассмотрения протеста прокурора, из указанного приказа исключены незаконные требования к аптекам о рецептурном отпуске препаратов с незначительным содержанием кодеина²¹⁵.

Дальнейшую классификацию данного вида надзора на подвиды можно осуществить по видам актов, сфере правоотношений, которые они регулируют,

²¹⁴ Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Высшее образование, 2005. — С. 29.

²¹⁵ Боголюбова Т.А. Некоторые вопросы прокурорского надзора за лицензированием деятельности, связанной с легальным оборотом наркотических средств и психотропных веществ // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 1 (21) 2011. — С. 26.

а также по видам поднадзорных субъектов, издающих соответствующий правовой акт, регулирующий правоотношения в исследуемой сфере.

Б – Следующей по порядку, но не по значению, в научной литературе, исходя из структуры Закона о прокуратуре, выделяют такую отрасль, как **«надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина»**.

С учетом межотраслевого характера правозащитной функции органов прокуратуры, не целесообразно вести речь о наличии относительно самостоятельных видов надзора за исполнением законов об обороте наркотиков по видам прав и свобод, гарантированных Конституцией РФ.

В рамках данной отрасли, наименование обособленного вида надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, исходя из его целей и задач, следует сформулировать, как **надзор за соблюдением прав и свобод лиц, являющихся субъектами правоотношений в сфере оборота наркотиков** (т.е. лиц, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков, потребляющих наркотики в немедицинских целях, больных наркоманией, нуждающихся в лечении и реабилитации, граждан, входящих в группы риска вовлечения в незаконный оборот наркотиков, членов семьи лиц, страдающих наркотической зависимостью и т.д.).

В – Особое место по объему и характеру правоотношений, специфике деятельности и комплексу законов, ее регулирующих, занимает **«надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие»**.

В рамках классификации видов деятельности, относящихся к отрасли прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, отметим, что в научной литературе все чаще высказываются мнения о самостоятельности и существенных различиях двух направлений правоохранительной деятельности (уголовно-процессуальное и оперативно-розыскное), которые реализуются в различных правовых сферах и

регулируются автономными отраслями права²¹⁶.

Целесообразность выделения надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, в качестве самостоятельной отрасли прокурорского надзора, высказана и обоснована целым рядом исследователей²¹⁷.

Исходя из изложенного, в рамках данной отрасли необходимо выделить два, относительно самостоятельных подвида надзора за исполнением законов об обороте наркотиков:

1. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, при выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Об объеме и характере данного вида надзора свидетельствует тот факт, что значительное количество дел оперативного учета (далее – ДОУ), заведенных с целью выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков, находятся в производстве органов МВД, ФСБ, ФСИН.

Кроме того, подавляющее большинство уголовных дел по фактам незаконного оборота наркотиков возбуждаются по результатам оперативно-розыскных мероприятий (обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, наблюдение, проверочная закупка и др.).

²¹⁶ Мануков М.М. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов субъектами оперативно-розыскной деятельности // Административное и муниципальное право. 2014. № 8. - С. 838 - 842.

²¹⁷ Подробнее см.: Авдеев В.Н., Шелег Д.И. Прокурорский надзор: Курс лекций / Под ред. В.Л. Попова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004. - С. 126; Чувилев А.А. Прокурорский надзор. Вопросы и ответы М.: 1999. С. 53; С.И. Герасимова. Настольная книга прокурора М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка; Экс-лит, 2002. - С. 287; Прокурорский надзор: Учебник / В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яшин, В.Н. Калинин. М.: Эксмо, 2006. - С. 240 - 241. и др.

Объективная необходимость проведения оперативно-розыскных мероприятий вызвана рядом обстоятельств²¹⁸, существенно затрудняющих выявление, пресечение и расследование преступлений данной категории:

1) существенный уровень латентности преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков (выявляется не более 10-15 % от общего числа совершенных²¹⁹) в результате отсутствия важнейшего источника информации о преступлении, поскольку лица, приобретающие и потребляющие наркотики, как правило, в правоохранительные органы не обращаются;

2) конспирация действий преступников, каналов поступления и сбыта наркотиков;

3) разграничение ролей, использование тайников – «закладок», паролей, наем охраны, наличие преступной «контрразведки». Так, не встречаясь лично с покупателями, наркосбытчики используют тайники и закладки, как способ передачи наркотика, оплата заказов производится путем безналичного расчета с использованием систем электронных платежей. Также «Интернет-технологии» являются основным способом рекламы «товара» и пропаганды потребления наркотиков;

4) относительная доступность и многообразие источников сырья для изготовления наркотиков, в том числе синтетических веществ, которые легально производятся в Китае и других странах в промышленных масштабах, следовательно, обладают значительно меньшей себестоимостью производства относительно традиционных наркотиков;

5) необходимость в осуществлении работы по выявлению всех хорошо законспирированных звеньев преступной цепи, имеющей организованный характер.

Массовое использование в преступных целях бесконтактных способов передачи запрещенных веществ, затрудняющих идентификацию сбытчика

²¹⁸ Подробнее об этом см.: Душкин С.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при возбуждении уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 4 (42) 2014.

²¹⁹ Роганов С.А. Синтетические наркотики: вопросы расследования преступлений. — СПб: Питер, 2001. - С. 4.

(службы мгновенного обмена сообщениями (ICQ), Интернет-сайты с высокой степенью защиты технических каналов, использование тайников, электронные системы расчетов и т.д.), а также фактическое общение субъектов теневой купли-продажи исключительно в виртуальном пространстве, снижает эффективность и целесообразность ранее существовавших приемов и методов противодействия наркопреступности. В этой связи современное состояние оперативно-розыскной деятельности правоохранительных органов в условиях динамично развивающейся информационно-технической инфраструктуры, беспрецедентной активизации криминальных групп на рынке реализации новых видов наркотиков требует существенного совершенствования правоохранительной деятельности и прокурорского надзора.

В таких условиях, разрозненные усилия и имеющиеся технические возможности оперативных подразделений правоохранительных органов не эффективны, как при установлении подозреваемых лиц, так и при надлежащем юридическом закреплении следов преступления.

При этом, констатируемые в настоящее время шаблонность при организации и непосредственном осуществлении оперативно-розыскной деятельности (далее по тексту – ОРД), отсутствие творческого подхода к решению ее задач в совокупности с юридической неграмотностью ряда оперативных сотрудников, приводят к снижению «наступательности» в ликвидации наркоугрозы. Таким образом, только четкое понимание оперативным составом оснований и условий правомерной реализации своих полномочий, нацеленность на решение конкретных задач ОРД путем эффективного и комплексного использования имеющихся сил и средств, может способствовать укреплению законности в указанной сфере.

В связи с изложенным, данный вид прокурорского надзора является необходимым условием неукоснительного соблюдения требований российского законодательства и общепризнанных норм Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, становится гарантом обеспечения фундаментального принципа эффективного противодействия наркоугрозе, способствующим неотвратимости наказания за совершение

преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

С учетом важности для реализации государственной антинаркотической политики отдельных видов оперативно-розыскной деятельности, следует особо выделить следующие подвиды надзора:

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, при выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений, **связанных с легализацией (отмыванием)** денежных средств и имущества, полученных в результате незаконного оборота наркотиков;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, при выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, совершенных в организованных формах (**противодействие организованной преступности**).

Также указанный вид надзора за исполнением законов об обороте наркотиков можно дополнительно классифицировать на подвиды, как по органам, осуществляющим ОРД в исследуемой сфере (в связи со спецификой нормативно-правового регулирования указанной деятельности в МВД, ФСБ и ФСИН), так и по конкретным составам преступлений или группам преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

2. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие в сфере незаконного оборота наркотиков.

Об объеме правоотношений в рамках данного вида надзора за исполнением законов об обороте наркотиков и противодействии их незаконному обороту свидетельствует неуклонно возрастающий уровень преступности, следовательно, и количества уголовных дел данной категории, находящихся в производстве органов расследования.

Так, несмотря на существенный уровень латентности преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков (выявляется не более 10-15 % от общего числа совершенных), с момента распада Союза ССР, количество

наркопреступлений в Российской Федерации увеличилось более чем в 15 раз и продолжает возрастать ежегодно²²⁰.

Как мы уже отмечали, Главой 25 УК РФ «Преступления против здоровья населения и общественной нравственности» предусмотрены санкции за целый ряд преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков (ст. ст. 228-234.1).

В частности, уголовная ответственность предусмотрена за незаконные приобретение, хранение, перевозку, изготовление, переработку наркотиков (ст. 228), их производство, сбыт или пересылку (ст. 228.1), нарушение правил оборота (ст. 228.2), хищение либо вымогательство (ст. 229), контрабанду (ст. 229.1), незаконное культивирование растений, их содержащих (ст. 231), а также за склонение к потреблению (ст. 230), организацию либо содержание притонов (ст. 232), незаконную выдачу либо подделку рецептов, дающих право на получение наркотиков (ст. 233) и другие.

Кроме того, УК РФ предусматривает уголовную ответственность за ряд преступлений, которые тесно связаны с незаконным оборотом наркотиков (ст. ст. 210, 325, 327). К примеру, составы ст. ст. 174 и 174.1 УК РФ являются дополнительной квалификацией к основному (предикатному) преступлению, большинство из которых связаны с извлечением доходов от незаконного оборота наркотиков²²¹.

Данный вид надзора за исполнением законов об обороте наркотиков можно дополнительно классифицировать на подвиды, как по органам, осуществляющим дознание и предварительное следствие, так и по категориям преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, по формам расследования (следствие, дознание) и другим критериям классификации.

Особо отметим следующие разновидности:

²²⁰ По данным ГИАЦ МВД России (официальный сайт МВД России. URL: <http://mvd.ru>), за период с 2003 по 2014 г. количество зарегистрированных преступлений в данной сфере увеличилось более чем в 10 раз с 32 845 до 253 517. Рост в 2015 году составил 2,6 %.

²²¹ Информационное письмо ГП РФ от 10.04.2015 № 12-12-2015 «Об участии прокуроров в рассмотрении судами уголовных дел о легализации денежных средств или иного имущества, приобретенного преступным путем».

- прокурорский надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении **сообщений о преступлениях**, связанных с незаконным оборотом наркотиков;

- прокурорский надзор за исполнением законов при **возбуждении уголовных дел** о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков;

- прокурорский надзор за исполнением законов при **расследовании уголовных дел**, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Г – Завершим классификацию в рамках отрасли – «надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера».

В данном контексте важно отметить, что Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации предусматривает возможность применения обязательного лечения к лицам, больным наркоманией (ст. 18 УИК РФ).

Прокурорским надзором должны быть охвачены нормы закона, согласно которым появление на работе в состоянии наркотического опьянения является нарушением порядка и условий отбывания осужденным исправительных работ (ст. 46 УИК РФ), употребление наркотиков также являются злостными нарушениями порядка и условий отбывания принудительных работ (ст. 60.15 УИК РФ). Не допускается передвижение без конвоя или сопровождения за пределами исправительного учреждения осужденных, не прошедших полного курса лечения наркомании (ст. 96 УИК РФ), запрещен их выезд за пределы исправительных учреждений (ст. 97 УИК РФ). Для содержания и амбулаторного лечения осужденных, больных наркоманией, в уголовно-исполнительной системе создаются лечебные исправительные учреждения (ст. 101 УИК РФ).

Исходя из изложенного, в рамках данного вида надзора, выделим следующие подвиды надзора за исполнением законов об обороте наркотиков:

- надзор за исполнением законов, регламентирующих исполнения наказания, не связанного с лишением свободы, лицами, признанными больными наркоманией;

- надзор за исполнением законов, регламентирующих нахождение лиц, признанных больными наркоманией, в исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом.

В завершении исследования в рамках параграфа следует отметить, что приведенная классификация видов и подвидов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков не является исчерпывающей, однако помогает лучше понять структуру данного межотраслевого направления надзорной деятельности прокуратуры, раскрыть сущность и диалектическую связь единства и многообразия видов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков и уяснить особенности их осуществления.

Также отметим, что только комплексное и системное осуществление всех указанных видов надзора за исполнением законов об обороте наркотиков способно обеспечить достижение его целей. Об особенностях осуществления отдельных видах надзора за исполнением законов об обороте наркотиков мы поговорим далее, в параграфе 2.

§ 2. Особенности организации и осуществления приоритетных видов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков

В связи со значительным количеством видов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, рассмотренных нами при классификации надзорной деятельности на исследуемом направлении, рассмотреть особенности всех без исключения элементов не представляется возможным по объективным причинам. Такой цели мы перед собой и не ставим.

Раскрыть сущность исследуемого направления прокурорского надзора нам поможет изучение особенностей только отдельных видов, которые, по нашему мнению, являются наиболее актуальными, приоритетными и

способными значительно повысить эффективность²²² надзорной деятельности, обеспечить законность в сфере оборота наркотиков.

Рассматриваемые в данном параграфе отдельные виды прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков выделены нами с учетом официальной позиции Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Так, проведенные в 2013 – 2015 годах Генеральной прокуратурой Российской Федерации в прокуратурах субъектов Российской Федерации отраслевые проверки организации прокурорского надзора и состояния законности в сфере борьбы с наркопреступностью, результаты которых отражены в значительном количестве информационных писем, в том числе с грифом «совершенно секретно», выявили существенные просчеты, снижающие эффективность работы прокуроров, а также снижение качества подготовки и результативности рассмотрения актов прокурорского реагирования.

В ряде случаев отмеченные недостатки обусловлены элементарным незнанием прокурорами имеющейся нормативной правовой базы, регулирующей правоотношения в сфере оборота наркотиков, а также отсутствие комплексного подхода при решении поставленных задач прокурорского надзора.

С целью преодоления имеющихся просчетов при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в исследуемой сфере правоотношений остановимся на ряде типичных нарушений, которые являются отличительными свойствами, позволяющими отграничить исследуемые направления (подвиды) надзорной деятельности, следовательно, раскрывают содержание их особенностей²²³.

1. Прокурорский надзор за исполнением законов о противодействии

²²² Подробнее критерии эффективности прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков и противодействии их незаконному обороту мы рассмотрим в § 1 главы 3 настоящего исследования.

²²³ Из практики работы прокуратур, входящих в Уральский федеральный округ. См.: Информационно-аналитический бюллетень Прокуратуры Свердловской области, г. Екатеринбург. 2013-2015 г.г.; Информационно-аналитический бюллетень Управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Уральском федеральном округе, г. Екатеринбург. 2013 - 2015 г.г.

незаконному обороту наркотиков.

Начнем с особенностей наиболее актуального вида, надзора за исполнением законов о профилактике незаконного потребления наркотиков, наркомании, которой согласно ст. 1 Федерального закона № 3-ФЗ является совокупность мероприятий политического, экономического, правового, социального, медицинского, педагогического, культурного, физкультурно-спортивного и иного характера, направленных на предупреждение возникновения и распространения наркомании.

Осуществление указанной деятельности, согласно ст. 53.1 Федерального закона № 3-ФЗ возложено на федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, в профилактической деятельности имеют право участвовать органы местного самоуправления, граждане и организации, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности.

Прокурорам необходимо иметь ввиду, что, прежде всего, осуществление профилактики, в соответствии с ведомственными организационно-распорядительными документами, возложено на органы внутренних дел, органы и учреждения системы здравоохранения, образования, социальной защиты, органы по делам молодежи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, в деятельности которых продолжают иметь место многочисленные нарушения, существенно влияющие на эффективность реализации государственной политики в данной сфере и общее состояние борьбы с наркоманией.

В итоге, качество и результативность прокурорского надзора, своевременное, исчерпывающее и безусловное реагирование на нарушения законов со стороны перечисленных органов, является одной из первоочередных задач при осуществлении надзорной деятельности.

С целью охарактеризовать особенности прокурорского надзора отметим основные нарушения, имеющие место со стороны поднадзорных субъектов.

Анализ практики прокурорских проверок исполнения законов об антинаркотической профилактике свидетельствует, что к наиболее типичным

нарушениям требований законодательства со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, можно отнести следующие:

- отсутствие или ненадлежащее состояние региональной (муниципальной) нормативной правовой базы, регулирующей вопросы профилактики, несоответствие нормативных правовых актов федеральному законодательству;

- нарушения при разработке и реализации региональных и муниципальных целевых программ (подпрограмм) профилактики наркомании, в том числе необоснованное занижение при формировании бюджетов расходов на их реализацию, нецелевое либо не эффективное использование денежных средств, неэффективное, формальное исполнение мероприятий, предусмотренных такими программами;

- непринятие должных мер по созданию и развитию государственных и муниципальных медицинских организаций, оказывающих наркологическую помощь, реабилитацию и ресоциализацию наркозависимых;

- нарушение законодательства, регламентирующего вопросы создания и деятельности региональных и муниципальных антинаркотических комиссий, в том числе формальное составление либо отсутствие антинаркотических планов, несвоевременное внесение изменений в состав комиссий и т.д.

Значительное число нарушений требований законодательства об антинаркотической профилактике выявляется прокурорами в деятельности органов и организаций здравоохранения.

К ним относятся, невыполнение стандартов лечения больных наркоманией, нарушение сроков диспансерного наблюдения, непринятие врачами-наркологами участия в заседаниях комиссии по делам несовершеннолетних; отсутствие наркологических кабинетов, невыполнение учреждениями здравоохранения требований СанПиНов, в том числе обязательных требований о размере площади помещения кабинета врача-нарколога, не укомплектованность штатов врачей-наркологов амбулаторного приема в учреждениях здравоохранения, недостаточное материально-

техническое оснащение наркологических кабинетов, нарушение правил хранения лекарственных средств в наркологических кабинетах и т.д.

В работе органов внутренних дел следует отметить ненадлежащее выполнение требований закона и ведомственных нормативных актов подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, в части взаимодействия подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел с другими службами полиции и органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; несвоевременное информирование органов управления здравоохранением о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с употреблением наркотиков, ненадлежащая организация индивидуально-профилактической работы, снятие с учета, внесение в учетно-профилактические карточки формальных записей о проведении беседы о недопустимости употребления наркотиков, совершения преступлений и правонарушений, нарушения требований законодательства, регламентирующего проведение участковыми уполномоченными профилактической работы среди лиц, злоупотребляющих наркотиками и тому подобные нарушения.

Кроме того, отметим отсутствие должной организации работы по координации деятельности в области противодействия незаконному обороту наркотиков без учета состояния законности, неэффективную работу по выявлению фактов пропаганды наркопотребления и недостаточную реализацию полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотиков, нерегулярное участие в работе антинаркотических комиссий, нарушения правил хранения, перевозки и уничтожения наркотиков, изъятых из незаконного оборота и другие.

Также отметим, что составной частью антинаркотической профилактики является противодействие распространению информации о наркотиках, общий запрет на распространение которой предусмотрен Законом Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», в

силу положений ст. 7 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» также не допускается их реклама.

В целях защиты и ограждения населения от запрещенной информации о наркотиках, распространяемой посредством сети «Интернет», в Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, устанавливающие внесудебную процедуру ограничения доступа к подобной информации, а также ответственность за ее распространение.

Использование нового механизма показало эффективность в борьбе с незаконным распространением запрещенной информации посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», размещаемой не только на российских информационных порталах, но и поступающей из-за рубежа, что требует необходимости его использования в надзорной деятельности.

Информационная продукция, распространяемая посредством информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», способная вызвать у детей желание употребить наркотические средства, психотропные и (или) одурманивающие вещества, запрещена положениями Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» от 29.12.2010 № 436-ФЗ.

Частью 1 статьи 11 вышеуказанного закона на лиц, организующих доступ к сети «Интернет», возложена обязанность его предоставления при условии применения административных и организационных мер, технических и программно-аппаратных средств защиты детей от указанной информации.

Кроме того, в целях ограничения доступа к сайтам в сети «Интернет», содержащим информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, постановлением Правительства РФ от 26.01.2012 №1101 создана единая автоматизированная информационная система «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» (далее – реестр). Создание, формирование и ведение реестра

возложено на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи.

Основаниями для включения в реестр сведений о доменных именах и (или) указателях страниц сайтов в сети «Интернет» являются решения уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, принятые в соответствии с их компетенцией, а также вступившее в законную силу решение суда о признании информации запрещенной.

Так, в ходе осуществления прокуратурой Свердловской области надзора за процессуальной деятельностью Следственной службы регионального наркоконтроля, изучено уголовное дело в отношении неустановленного лица, сбывшего гражданину Л. наркотик синтетического происхождения. Допрошенный по уголовному делу в качестве свидетеля гражданин Л. пояснил, что наркотическое средство он приобретал через сайт www.legalrc.biz.

На момент проверки уголовного дела, приостановленного производством на основании п. 1 ч.1 ст. 208 УПК РФ, установлено, что доступ к сайту www.legalrc.biz, содержащий запрещенную информацию об ассортименте наркотических средств и их аналогов, способах и местах их приобретения, не ограничен. Кроме того, с указанного сайта имелись рекламные ссылки на другие Интернет-ресурсы, содержащие запрещенную информацию.

По результатам изучения уголовного дела постановление о приостановлении предварительного следствия отменено заместителем прокурора области, материалы уголовного дела возвращены следователю для возобновления расследования и устранения выявленных нарушений.

На имя начальника Управления наркоконтроля по Свердловской области направлена информация для проверки и включения указанных сайтов в Реестр во внесудебном порядке, предусмотренном п. 5 Правил создания, формирования и ведения Единого реестра, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.10.2012 № 1101, в настоящее время указанные сайты включены в реестр.

Кроме того, в случае выявления сайтов с информацией о способах,

методах разработки, изготовления и использования наркотиков, с целью их оперативного включения в реестр на основании п. 5 Правил создания, формирования и ведения Единого реестра, следует по указанной в п. 6 форме информировать органы МВД России, как правопреемника наркоконтроля.

Прокурор имеет право и самостоятельно обратиться с иском о признании информации, распространяемой в сети «Интернет», запрещенной к распространению на территории Российской Федерации. После удовлетворения исковых требований и получения решения суда следует информировать Роскомнадзор для включения сведений о сайте в реестр, с приложением решения суда.

Факты размещения в сети «Интернет» информации о возможных местах, способах и методах распространения наркотических средств необходимо рассматривать как фактическое приготовление к совершению преступления, связанного со сбытом наркотических средств.

Исходя из выше изложенного, по каждому подобному факту необходимо принимать исчерпывающие меры прокурорского реагирования, направлять информацию для проведения правоохранительными органами оперативно-розыскных мероприятий, направленных на установление лиц, причастных к совершению противоправных деяний в сфере незаконного оборота наркотиков, в случае необходимости принимать решения в порядке ст. ст. 144-145 УПК РФ.

В связи с необходимостью наличия специальных знаний для установления вида и размера наркотиков, особое значение и свои особенности имеет и практика прокурорского надзора за соблюдением законов при осуществлении экспертной деятельности²²⁴.

В частности, отмечено, что нарушения требований нормативных актов при производстве судебных экспертиз носят системный характер, так как большинством субъектов экспертной деятельности не обеспечивается надлежащий уровень образования и подготовки экспертов, не уделяется должного внимания их независимости (в большинстве ведомств эксперты

²²⁴ Подробнее об этом: Информационное письмо ГП РФ № 36-11-2014 от 16.12.2014 «О практике прокурорского надзора за соблюдением законов при осуществлении экспертной деятельности».

подчиняются органам, назначающим экспертизу, и дислоцируются в одних и тех же помещениях).

Характерной особенностью для прокуроров в данном контексте является создание и внедрение основополагающих критериев исследований в условиях ведомственной разобщенности, что порождает различный подход к их проведению.

Так, по методике Минюста России масса наркотиков, находящихся в смеси, определяется общей массой смеси, а по методике МВД России – только массой наркотика в чистом виде, и ряд других особенностей. Таким образом, при одних и тех же обстоятельствах могут быть приняты взаимоисключающие процессуальные решения.

К примеру, по уголовному делу, возбужденному следователем органов внутренних дел по факту сбыта наркотика, экспертом ЭКЦ ГУ МВД России по Кемеровской области дано заключение о том, что изъятое вещество является смесью гашиша и табака. В ходе повторного исследования экспертом Минюста России определено, что не весь табак отделен от наркотика. Более того, второй эксперт пришел к выводу, что изъятый наркотик является не гашишем, а гашишным маслом с примесью табака. В результате, в материалах дела имелось два заключения с различными выводами.

Необходимость выявления таких фактов требует от прокурора не только проверки экспертных заключений в совокупности с иными доказательствами, но и организации на системной основе проверок соблюдения законов при осуществлении экспертной деятельности.

В связи с ограниченностью объема диссертационной работы ограничимся приведенными особенностями прокурорского надзора на исследуемом направлении.

2. Прокурорский надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Одной из основных особенностей прокурорского надзора при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, связанных с

незаконным оборотом наркотиков, является широкое распространение случаев укрывающихся от учета преступлений, связанных со сбытом наркотиков, путем не выделения материалов в отношении неустановленных сбытчиков наркотиков из уголовных дел, возбужденных по фактам приобретения, хранения, перевозки, изготовления, переработки наркотиков, а также дел об административных правонарушениях в указанной сфере правоотношений.

Так, согласно ст. 140 УПК РФ основанием для проведения процессуальной проверки является наличие в сообщении данных, указывающих на признаки преступления, дающие основания для вывода о совершении деяния, которое в уголовном законе характеризуется, как преступление. Несмотря на это, следственными органами зачастую необоснованно отказывается в их рассмотрении в уголовно-процессуальном порядке.

В связи с актуальностью указанных нарушений учетно-регистрационной дисциплины, препятствующих эффективному противодействию наркоторговле, Генеральной прокуратурой Российской Федерации организовано проведение межведомственного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации «О практике выделения материалов в отношении неустановленных сбытчиков наркотиков, принятия по таким материалам процессуальных решений, а также расследования соответствующих уголовных дел», состоявшегося 27.06.2014 в г. Москва.

Заслушав и обсудив выступления участников, совещанием отмечено, что, невзирая на требование, предусмотренное в ч. 1 ст. 144 УПК РФ, обязывающее дознавателя, орган дознания, следователя принять и проверить сообщение о любом совершенном и готовящемся преступлении, нередко случаи их оставления без рассмотрения.

К примеру, только в 2015 году в ходе надзора прокурорами выявлено 5834 таких преступлений (МВД России – 4742, наркоконтроль – 1092), из которых значительная часть – по фактам сбыта. Чаще всего преступления укрывались посредством не выделения в отдельное производство материалов уголовных дел в отношении неустановленных сбытчиков.

В большинстве случаев укрытие преступлений от учета связано с отсутствием сведений о виде и размере сбытого вещества, а также о лицах, совершивших его сбыт, которые в своей совокупности могут свидетельствовать о признаках преступления, подлежащих установлению в ходе предварительного расследования по уголовному делу.

Так, в книге учета сообщений о происшествиях (КУСП) ОМВД России по Макаровскому району МУ МВД России «Южно-Сахалинское» не зафиксирован факт сбыта наркотика гражданину Ф.

Сотрудниками полиции проигнорировано то, что гражданин Ф., привлеченный к административной ответственности за потребление наркотических средств, дал подробные объяснения об обстоятельствах приобретения на привокзальной площади полимерного пакета с наркотическим веществом у неизвестного мужчины. За совершение незаконной сделки Ф. передал указанному неустановленному лицу денежные средства в размере 1,5 тыс. рублей.

Только после вмешательства надзирающего прокурора сотрудники органов внутренних дел зарегистрировали сообщение о преступлении, по результатам рассмотрения которого возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 228.1 УК РФ²²⁵.

Указанные нарушения встречаются повсеместно, в том числе выявлены прокурорами на территории Республики Коми, Краснодарского края, Магаданской, Челябинской, Тюменской, Томской, Свердловской областей, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, а также в других регионах, и связаны с попытками искусственного завышения показателей раскрываемости преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков путем не регистрации «бесперспективных» преступлений.

Фактическое укрытие преступлений от централизованного статистического учета происходит не только при помощи нерегистрации сообщений о преступлениях, но и путем невыделения соответствующих

²²⁵ Информационное письмо ГП РФ № 36-46-2014 от 01.10.2014 «О недостатках прокурорского надзора при организации уголовного преследования неустановленных сбытчиков наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов».

материалов для проведения проверки в порядке ст. ст. 144-145 УПК РФ, при наличии сведений о признаках преступления, связанного со сбытом наркотиков из уголовных дел, возбужденных по фактам их незаконного оборота.

Исходя из сложившейся правоприменительной практики, в значительной степени указанные факты связаны с незаконным оборотом синтетических наркотиков, которые не могут быть изготовлены без использования специального оборудования, знаний и навыков, следовательно, в подавляющем большинстве случаев приобретаются путем их незаконного сбыта.

Так, при изучении в прокуратуре г. Первоуральска Свердловской области материалов уголовного дела в отношении гражданина Б., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 228 УК РФ, установлено, что правовая оценка действиям неустановленного лица, сбывшего обвиняемому синтетическое наркотическое средство, не дана.

Следователями следственного отдела ОМВД России по городу Первоуральску не приняты во внимание показания обвиняемого, согласно которым он приобрел наркотик у своего знакомого Д., указав время и место его передачи.

Только после вмешательства надзирающего прокурора по факту сбыта наркотиков возбуждено уголовное дело, по признакам преступления, предусмотренного п. «б» ч.3 ст.228.1 УК РФ. В ходе расследования гражданин Д. установлен и привлечен к уголовной ответственности.

Кроме того, прокурорам следует обратить особое внимание и на факты незаконного вынесения постановлений об отказе возбуждении уголовного дела без выяснения обстоятельств, имеющих существенное значение для принятия законного процессуального решения.

К примеру, постановлением следственного отдела Управления наркоконтроля по Белгородской области необоснованно отказано в возбуждении уголовного дела по факту сбыта гражданину М. неустановленным лицом четырех пакетов семян мака, содержащих в своем составе наркотическое средство – опий, за отсутствием события преступления.

В постановлении при обосновании принимаемого решения следователь сослался на отсутствие возможности определить умысел неизвестного сбытчика, который является признаком субъективной стороны состава преступления и подлежит установлению в ходе расследования.

В связи с выявленными нарушениями прокурором постановление об отказе в возбуждении уголовного дела отменено, по результатам дополнительной проверки установлена гражданка Д., занимающаяся сбытом наркотиков на постоянной основе, которая и реализовала гражданину М. указанные семена, возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 228.1 УК РФ. Одновременно установлена ее причастность к совершению еще 6 эпизодов сбыта наркотических средств. Приговором суда гражданка Д. признана виновной в совершении 7-ми аналогичных преступлений²²⁶.

Вместе с тем, прокурорам следует исключить и факты необоснованной отмены процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, когда в материалах проверки имеются достаточные сведения о не криминальном характере приобретения наркотика (сбор дикорастущих растений, находка и т.д.).

Следующей особенностью прокурорского надзора при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях исследуемой категории, является и другая крайность – практика безосновательного выделения по инициативе прокуроров из административных производств, возбужденных по факту употребления наркотических средств, материалов для проведения процессуальной проверки в порядке ст. ст. 144-145 УПК РФ по факту сбыта этих веществ.

В правоприменительной практике имеют место случаи, когда в постановлении о направлении материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) имеется только ссылка на факт употребления лицом

²²⁶ Информационное письмо ГП РФ № 36-46-2014 от 01.10.2014 «О недостатках прокурорского надзора при организации уголовного преследования неустановленных сбытчиков наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов».

запрещенных к обороту наркотических средств, в том числе таких, как героин (диацетилморфин), амфетамин, марихуана и т.п. При этом, каких-либо данных, свидетельствующих о том, что наркотик приобретен в результате его сбыта, в ходе проверки не установлено и в постановлении не указано.

Исходя из того, что в указанных случаях, материалы не содержат сведений о признаках преступления, устанавливающего уголовную ответственность за сбыт запрещенных к обороту веществ, процессуальных оснований для рассмотрения такой информации в качестве сообщения о преступлении не имеется.

Соответственно, подобные постановления прокуроров подлежат отмене, как не отвечающие требованиям ч. 4 ст. 7 УПК РФ о законности, обоснованности и мотивированности.

3. Прокурорский надзор за исполнением законов при возбуждении уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Как известно, поводами для возбуждения уголовного дела является заявление о преступлении, явка с повинной, сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников, а также постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (ч. 1 ст. 140 УПК РФ). Помимо повода необходимо наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления, что является основанием для возбуждения уголовного дела (ч. 2 ст. 140 УПК РФ).

В результате толкования норм уголовно-процессуального закона учеными установлено, что основание для возбуждения уголовного дела включает в себя два взаимосвязанных элемента. Первое – наличие признаков преступления в событии, ставшем известным органу или должностному лицу, компетентному разрешать вопрос о возбуждении уголовного дела. Второе – достаточность данных, на основе которых устанавливается наличие

признаков²²⁷.

В связи с тем, что на момент возбуждения уголовного дела вывод должностного лица органа расследования носит вероятностный характер, особое значение имеет достаточность данных для подобного вывода.

Отмечая бланкетный характер диспозиции статей уголовного закона о преступлениях, связанных с оборотом наркотиков, необходимо установить именно незаконный характер их оборота, то есть нарушение ст. 5 Федерального закона № 3-ФЗ, устанавливающей государственную монополию на основные виды деятельности, связанные с оборотом наркотиков. То есть, осуществление деятельности юридическими либо физическими лицами без специального разрешения (лицензии).

Следующим моментом, определяющим позицию прокурора по результатам проверки законности возбуждения уголовного дела, является вид и размер предмета преступления, которые невозможно установить без специальных знаний, следовательно, вывод необходимо основывать на базе результатов исследования, проведенного экспертом (справка об исследовании, заключение и т.п.). Документ, составленный по результатам исследования, должен изучаться прокурором в обязательном порядке.

Вид предмета преступления (наркотическое средство, психотропное вещество, их прекурсоры, аналоги и т.д.) является критерием разграничения составов преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, в свою очередь размер наркотиков, обнаруженных в нелегальном обороте, может выступать своеобразной гранью между уголовно-наказуемым деянием и административным проступком, также определенный размер в случаях, предусмотренных уголовным законом, может выступать в качестве квалифицирующего обстоятельства²²⁸.

При решении вопроса о наличии значительного, крупного или особо крупного размера предмета преступления надзирающему прокурору

²²⁷ Яшин В.Н., Победкин А.В. Возбуждение уголовного дела: теория, практика, перспективы : учеб. пособие для вузов. М., 2002. - С. 41.

²²⁸ Душкин С.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при возбуждении уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 3 (41) 2014. - С. 70.

необходимо исходить из размеров, установленных в постановлении Правительства Российской Федерации от 01.10.2012 № 1002. Вместе с тем, следует исходить из общего количества смеси (в граммах), т.е. с учетом нейтральных компонентов (мука, крахмал, табак, тальк и т.п.), а не из количества содержащегося в смеси наркотика в чистом виде²²⁹.

Особое значение при определении предмета преступления имеет определение его вида, если речь идет о фактах сбыта **аналогов** наркотиков, которыми являются вещества синтетического или естественного происхождения, не включенные в Список № 1, химическая структура и свойства которых сходны с химической структурой и свойствами наркотических средств, психоактивное действие которых они воспроизводят (п. 4 ст. 1 Федерального закона № 3-ФЗ).

По мнению профессора Т.А. Боголюбовой, понятие аналоги наркотиков вводилось в федеральное законодательство, с целью упредить появление новых не менее опасных для человека средств и веществ, чем наркотики, включенные в Список № 1, и заблаговременно поставить им преграду на пути к их потребителю. Кроме того, главным признаком аналогов является не соотносимое количество атомов в молекулах сравниваемых веществ и их строение, а способность производить специфическое воздействие на организм человека, привлекательное для него по самым разным причинам, в силу чего человек стремится к его повторению, несмотря на запреты, угрозы здоровью и т.д.²³⁰.

Вместе с тем исследование показало, что практика прокурорского надзора (в частности прокуратур субъектов, входящих в Уральский федеральный округ) также объективно свидетельствует о проблемах правоприменения, которые не позволяют правоохранительным органам

²²⁹ Курдюков А.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов: лекция / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013.- С. 8.

²³⁰ Боголюбова Т.А. Реализация очередных изменений законодательства в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков может привести к нарушениям законности в этой сфере правоотношений // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 6 (50) 2015.

существенно снизить объем процессуальных издержек и обеспечить безусловную реализацию требований уголовно-процессуального законодательства о разумном сроке уголовного судопроизводства (ст. 6.1 УПК РФ), а также влекут за собой существенные нарушения учетно-регистрационной дисциплины.

Так, для решения вопроса об отнесении изъятых веществ к аналогам наркотических средств требуется заключение специалиста в области медицины и фармакологии²³¹. Специалисты по проведению химико-фармакологических исследований (экспертиз) на территории Свердловской области (как и в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации) отсутствуют.

Ближайший субъект, где проводится химико-фармакологическая судебная экспертиза (исследование), находится в г. Пермь (Регионально-испытательный центр «Фарматест»). Для проведения данного рода исследований и экспертиз требуются дополнительные финансовые затраты, срок проведения исследования, с учетом транспортировки, составляет от 1 до 2 месяцев.

Таким образом, при выявлении фактов незаконного хранения либо сбыта аналогов наркотических средств в дежурные сутки принять решение без проведения исследования невозможно, что влечет за собой существенное нарушение разумных сроков уголовного судопроизводства, а недостаток бюджетного финансирования указанных исследований - фактическое сокрытие преступлений от учета (в 2014 - 2015 годах прокуратурой Свердловской области выявлено более 55 подобных фактов²³²).

Проблемой правоприменения является и факт возбуждения уголовного дела в отношении сбытчиков наркотиков в случаях, когда наркотик не изымался в чистом виде, а обнаруживается в следовых остатках в крови лиц, умерших в результате их передозировки.

Исследователями отмечается, что подобные преступления нередко укрываются от учета и уголовные дела возбуждаются спустя значительный

²³¹ Подробнее об этом: Тихомирова В.В. Правовые основы регулирования незаконного оборота синтетических наркотиков // Наркоконтроль. 2013. № 4.

²³² Бюллетень прокуратуры Свердловской области за 2015 год.

промежуток времени. По этой причине, а также вследствие того, что правоохранительные органы, как правило, не обладают информацией о виновном лице, располагая лишь результатами судебно-медицинского исследования трупа, показаниями родственников и знакомых, сведениями из наркологического диспансера, свидетельствующими о том, что умерший являлся потребителем наркотиков, проведение по данным уголовным делам комплекса оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий по установлению сбытчиков зачастую не дает положительных результатов²³³.

Судебная практика по данному вопросу крайне неоднозначна. Так, судами Свердловской, Курганской, Челябинской и ряда других областей, несмотря на наличие уголовных дел в отношении установленных сбытчиков наркотиков, при его обнаружении в крови умерших лиц, не выносились. Вместе с тем, в Алтайском крае, Белгородской, Иркутской, Магаданской, Смоленской областях обвинительные приговоры в подобных случаях имели место в правоприменительной практике.

Кроме того, при изучении законности возбуждения уголовного дела исследуемой категории прокурору необходимо учитывать норму примечания к статье 228 УК РФ, регламентирующую такие основания освобождения от уголовной ответственности, как добровольная выдача (сдача) наркотика и активная позиция при раскрытии или пресечении преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, изобличении лиц, их совершивших, обнаружении имущества, добытого преступным путем.

Так, согласно п. 19 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.06.2006 № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» (редакция от 30.06.2015) закон (статья 75 УК РФ) не исключает возможности освобождения от уголовной ответственности за впервые совершенное преступление, предусмотренное частью 1 ст. 228 УК РФ, тех лиц, которые хотя и не сдавали

²³³ Душкин С.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при возбуждении уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 3 (41) 2014. - С. 71.

наркотики, ввиду отсутствия у них таковых, но явились с повинной, активно способствовали раскрытию или пресечению подобных преступлений, изобличению лиц, их совершивших, обнаружению имущества, добытого преступным путем.

В свою очередь, добровольная сдача наркотика определяется, как выдача лицом таких средств, веществ или растений представителям власти, при наличии у лица реальной возможности распорядиться ими иным способом.

При задержании лица, а также при проведении следственных действий по обнаружению и изъятию наркотика, выдача таких средств, веществ или растений по предложению должностного лица, осуществляющего указанные действия, не может являться основанием для освобождения от уголовной ответственности.

Исходя из изложенного, при осуществлении надзора за исполнением законов при возбуждении уголовных дел исследуемой категории прокурорам необходимо истребовать материалы проверки и установить наличие доказательств, указывающих на направленность умысла обвиняемого, и проводить их анализ в совокупности с другими материалами дела, обращая особое внимание на условия и обстоятельства совершения преступления: размер и вид сбываемого наркотического средства или психотропного вещества, обстоятельства и время его приобретения, количество фактов сбыта (покушения на сбыт), временные промежутки между указанными фактами, количество лиц, являющихся или выступающих в роли приобретателя. На основании полученных данных необходимо тщательно изучить постановление о возбуждении уголовного дела с целью установления соответствия квалификации, избранной органом предварительного расследования, фактическим обстоятельствам, отраженным в представленных материалах уголовного дела²³⁴.

В случае установления нарушений норм закона, принять меры к отмене процессуального решения о возбуждении уголовного дела в соответствии с

²³⁴ Курдюков А.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов: лекция / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. - С. 21.

требованиями уголовно-процессуального закона и, в зависимости от характера нарушений, привлечению к ответственности виновных должностных лиц.

4. Прокурорский надзор за исполнением законов при проведении оперативно-розыскных мероприятий по делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков.

Как мы уже отмечали, подавляющее большинство уголовных дел по фактам незаконного оборота наркотиков возбуждаются по результатам оперативно-розыскных мероприятий (обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств; наблюдение, проверочная закупка и др.) Необходимость проведения данных мероприятия вызвана рядом обстоятельств, существенно затрудняющих выявление, пресечение и расследование преступлений данной категории.

Одной из наиболее актуальных особенностей прокурорского надзора является необходимость обеспечения исполнения правоохранительными органами требований нормы ч. 8 ст. 5 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», согласно которой органам (должностным лицам), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий (провокация).

Участившиеся случаи подстрекательства, склонения, побуждения в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий в сфере оборота наркотиков со стороны правоохранительных органов, привели к тому, что ряд исследователей высказывают мнение о целесообразности криминализировать провокацию к совершению преступлений в данной сфере по аналогии со ст. 304 УК РФ²³⁵.

По мнению ряда исследователей, суть провокации состоит в том, что провокатор, в данном случае должностное лицо правоохранительных органов, сам возбуждает у других лиц намерение совершить преступление с целью их

²³⁵ Тонков В.Е. Квалификация преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков: учеб. пособие. Белгород. 2010. - С. 158.

последующего разоблачения²³⁶.

В связи с изложенным, приоритетной задачей прокурора при изучении материалов дел оперативного учета исследуемой категории и легализованных результатов ОРД является определение того, имело ли место в каждом конкретном случае совершение преступления, либо действия совершены лицом, подозреваемым (обвиняемым) в совершении преступления в результате провокации сотрудников правоохранительных органов.

Актуальность изложенной проблемы правоприменения в России связана с многочисленными решениями Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) по вопросам нарушения статьи 6 Конвенции о защите прав и основных свобод, первым из которых считается судебный акт от 15.12.2005 «Ваньян против Российской Федерации». Согласно тексту решения, если преступление было предположительно спровоцировано действиями тайных агентов и ничто не предполагает, что оно было бы совершено и без какого-либо вмешательства, то эти действия уже не являются деятельностью тайного агента и представляют собой подстрекательство к совершению преступления. Подобное вмешательство и использование его результатов в уголовном процессе могут привести к тому, что будет непоправимо подорван принцип справедливости судебного разбирательства»²³⁷.

Также в тексте судебного акта содержится утверждение о том, что правоохранительные органы не ограничились пассивным расследованием преступной деятельности гражданина Ваньяна и своими противоправными действиями спровоцировали заявителя на приобретение наркотиков.

В последствие, ЕСПЧ принят целый ряд решений, свидетельствующих о фактах провокации со стороны правоохранительных органов России, к числу которых относятся постановления по делу «Худобин против Российской Федерации» от 26.10.2006, «Банников против Российской Федерации» от 04.11.2010, «Латугин и другие против Российской Федерации» от 24.04.2014 и целый ряд других решений.

²³⁶ Волженкин Б.В. Служебные преступления. М., 2000. - С. 268.

²³⁷ Решение ЕСПЧ по делу «Ваньян против Российской Федерации» от 15.12.2005 // СПС «КонсультантПлюс».

Так, в постановлении по делу «Веселов и другие против Российской Федерации» от 02.10.2012²³⁸ ЕСПЧ сформулировал позицию о том, что «в делах, в которых основное доказательство получено за счет негласной операции, такой как проверочная закупка наркотиков, власти должны доказать, что они имели достаточные основания для организации негласного мероприятия».

Достаточность оснований для проведения ОРМ категория условная, и с учетом негласного характера проведения оперативно-розыскных мероприятия, использования конфиденциальных источников информации, существуют различные трактовки данной категории, допустимости и пределов использования результатов ОРД.

Изложенное обстоятельство, зачастую, влечет признание недопустимыми доказательств на стадии досудебного производства и при рассмотрении уголовного дела по фактам незаконного оборота наркотиков в суде.

В этой связи, надзирающим прокурорам следует обратить особое внимание на соблюдение требований и условий подготовки и проведения оперативными подразделениями оперативно-розыскных мероприятий по делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков, и обеспечить должную эффективность прокурорского надзора за законностью осуществления ОРД.

Согласно новой редакции (от 30.06.2015) п. 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.06.2006 № 14, результаты оперативно-розыскного мероприятия могут использоваться в доказывании по уголовному делу, если они получены и переданы органу предварительного расследования или суду в соответствии с требованиями закона и свидетельствуют о наличии у лица умысла на незаконный оборот наркотиков, сформировавшегося независимо от деятельности сотрудников органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

В тех случаях, когда материалы уголовного дела о преступлении рассматриваемой категории содержат доказательства, полученные на основании результатов оперативно-розыскного мероприятия, судам следует

²³⁸ Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2013 г.

иметь в виду, что для признания законности проведения такого мероприятия необходимо, чтобы оно осуществлялось для решения задач, определенных в статье 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», при наличии оснований и с соблюдением условий, предусмотренных соответственно статьями 7 и 8 указанного Федерального закона.

Исходя из этих норм, в частности, оперативно-розыскное мероприятие, направленное на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступления, а также выявление и установление лица, его подготавливающего, совершающего или совершившего, может проводиться только при наличии у органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, сведений об участии лица, в отношении которого осуществляется такое мероприятие, в подготовке или совершении противоправного деяния.

К примеру, элементами, характеризующими намерение лица осуществить противоправную деятельность являются его осведомленность о видах наркотических средств, действующих на них ценах, способность незамедлительно приобрести наркотик, материальная выгода от сделки, связанной с незаконным оборотом наркотиков, которые должны быть зафиксированы посредством специальных технических средств в ходе ОРМ (наведение справок, наблюдения, записи телефонных и иных переговоров и др.)²³⁹.

Прокурорам необходимо учитывать, что любая информация, касающаяся существующего намерения совершить преступление, должна быть проверена путем проведения таких ОРМ, результаты которых, в последующем, возможно предоставить²⁴⁰ органу предварительного расследования и проверить в судебном заседании.

Для этих целей должны использоваться аудиозапись и (или) видеозапись, и (или) киносъемка, и (или) фотосъемка, а также другие технические и иные

²³⁹ Решение ЕСПЧ по делу «Банников против Российской Федерации» от 04.11.2010.

²⁴⁰ Порядок предоставления регламентирован совместным приказом МВД России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, Наркоконтроля, Минобороны России № 368/185/164/481/32/184/97/147 от 17.04.2007 «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд».

средства, не наносящие ущерб жизни и здоровью людей и не причиняющие вред окружающей среде.

Кроме того, необходимо учитывать, что задокументированная в ходе ОРМ информация должна однозначно свидетельствовать о том, что преступление было бы совершено без вмешательства правоохранительных органов. К сведениям о вмешательстве следует отнести факты инициативного обращения к сбытчику с повторной просьбой о продаже наркотиков, несмотря на первоначальный отказ, настойчивые напоминания, повышение цены сверх средней, ссылки на абстинентный синдром покупателя в целях возбуждения чувства сострадания и т.д.

Изучая дела оперативного учета и материалы ОРМ прокурорам следует учитывать, что активное участие правоохранительных органов в переговорах фактически побуждает лицо к реализации наркотиков, лишь в случае, когда сбытчик сам инициативно сообщает о возможности сбыта наркотиков или предлагает приобрести их у него, оперативно-розыскное мероприятие, реализованное с целью документирования подобного факта, можно считать законным. Сами по себе подобные мероприятия, если в ходе их проведения не оказывалось давление на участников сделки, не имеют признаков провокации.

С учетом требований решений ЕСПЧ, Пленума Верховного Суда Российской Федерации, а также информационных писем Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в частности письма № 69-23-2015 от 16.06.2015 «О порядке подготовки и предоставления информации по запросам Уполномоченного Российской Федерации при ЕСПЧ», сформулируем следующие рекомендации с целью формирования единообразного подхода при осуществлении надзорной деятельности.

Для установления признаков провокации сотрудников правоохранительных органов необходимо установить:

- были ли действия сотрудников правоохранительных органов направлены на формирование у заявителя решимости совершить преступление;

- оказывалось ли сотрудниками правоохранительных органов воздействие на заявителя в форме уговоров, угроз, предложения очевидно завышенной цены за наркотики;

- имелись ли до проведения ОРМ объективные, обоснованные подозрения в том, что заявитель участвует в преступной деятельности или склонен к совершению преступления;

- на основании какой информации принято решение о проведении ОРМ в отношении фигуранта (информация сотрудников правоохранительных органов, граждан, привлекаемых для проведения ОРМ, или третьих лиц, не сотрудничавших с правоохранительными органами или из иных достоверных источников);

- привлекался ли фигурант ДООУ ранее к уголовной/административной ответственности в связи с незаконным оборотом наркотиков;

- обнаружено ли у заявителя большее количество наркотических средств, чем то, о передаче которого была достигнута договоренность в рамках ОРМ;

- продемонстрировал ли заявитель свою осведомленность о ценах на наркотические средства и источниках их приобретения или соответствующую информацию предоставили заявителю сотрудники правоохранительных органов.

Фактические обстоятельства, предшествующие оперативно-розыскному мероприятию, должны быть подтверждены документально.

Для установления указанных обстоятельств, в соответствии с требованиями приказа Генерального прокурора РФ от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», необходимо изучить соответствующие материалы оперативно-розыскной деятельности, в ходе чего обратить особое внимание на содержание справок-меморандумов, рапортов оперативных сотрудников, сведений, поступивших от источников оперативной информации, а также иных граждан, результаты проведенных ОРМ наблюдение, опрос, прослушивание телефонных переговоров, а также информацию подразделений ИЦ МВД РФ в отношении фигуранта.

Следующей особенностью прокурорского надзора являются массовые случаи повторного проведения ОРМ, в нарушении требований ст. 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», согласно которой задачами оперативно-розыскной деятельности являются выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, установление лиц, их совершающих.

Примером может служить определение Верховного Суда Российской Федерации № 24-Д11-1 от 12.04.2011, которым изменен приговор в отношении Мудревского И.А., осужденного по ч. 1 ст. 228.1 УК РФ за совершение шести преступлений, по п. «б» ч. 2 ст. 228.1 УК РФ за совершение двух преступлений, по п. «г» ч. 3 ст. 228.1 УК РФ.

В своем решении суд отмечает, что «вопреки задачам оперативно-розыскной деятельности, выявив 20.08.2005 факт сбыта гражданином Мудревским наркотического средства, оперативные работники не изобличили его, не пресекли совершение им преступлений. Напротив, 24, 26, 27, 29 августа оперативные работники наркоконтроля (Республика Адыгея) своими действиями провоцировали Мудревского И.А. на совершение преступлений. Не имея у себя наркотических средств, он по их просьбе ходил на окраину <...>, где обрывал листья и верхушечные части дикорастущей конопли и передавал данное наркотическое средство им.

В результате провокации работников правоохранительных органов доказательства виновности осужденного в совершении преступления 24 – 29 августа 2005 года, получены с нарушением требований процессуального закона и по смыслу ст. 75 УПК РФ являются недопустимыми»²⁴¹.

В связи с участвовавшими случаями многократного проведения ОРМ с целью искусственного увеличения статистических показателей противодействия преступлениям в сфере оборота наркотиков, Верховный Суд Российской Федерации предлагает учитывать, что проведение очередного оперативно-розыскного мероприятия (в частности проверочной закупки) у

²⁴¹ Курдюков А.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов: лекция / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. - С. 12-13.

одного и того же лица должно быть обоснованно и мотивированно, в том числе новыми основаниями и целями, и с обязательным вынесением нового постановления, утвержденного руководителем органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность²⁴².

С учетом сложившейся правоприменительной практики прокурорам необходимо обращать внимание не только на указание в новом постановлении причины проведения последующих ОРМ (к примеру, установление личности и связей сбытчика, выявление других членов преступной группы и т.п.), но и реальные действия оперативных сотрудников по достижению заявленных целей, которые не должны сводиться к документированию очередного эпизода преступной деятельности уже установленного фигуранта.

По такому же принципу прокурорам необходимо дать оценку законности и обоснованности постановления о заведении ДОУ и соответствия изложенных сведений в его описательной части материалам оперативно-розыскной деятельности, предшествовавшим его вынесению.

Очередной особенностью прокурорского надзора является проверка законности при выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных от незаконного оборота наркотиков.

Помимо проблемы отсутствия единообразия судебной практики по делам данной категории, которая вызывает существенные затруднения при доказывании объективной стороны легализации (отмывания) денежных средств²⁴³, остановимся на ряде других вопросов, которые в большей степени являются техническими, и связаны с отслеживанием денежных потоков, получаемых от незаконного оборота наркотических средств.

²⁴² Обзор судебной практики по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, сильнодействующих и ядовитых веществ, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27.06.2012.

²⁴³ См.: Евланова О.А. Вопросы противодействия организованной наркопреступности в России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 3 (11) 2009.

Так, для установления признаков преступлений, предусмотренных ст. ст. 174, 174.1 УК РФ, необходимо проконтролировать конкретную сделку, связанную со сбытом наркотиков, отследить полученную сумму денежных средств и выяснить их дальнейшую судьбу.

В настоящее время сделки по сбыту наркотиков с использованием наличных денежных средств практически не совершаются, а используются счета в кредитных организациях и электронные платежные системы, обеспечивающие бесконтактный способ передачи наркотиков и денег.

При этом, если в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности установить контроль за совершением передачи наркотиков не представляет сложности, то отследить передачу конкретной денежной суммы и ее получение фигурантом представляет определенную проблему.

Необходимо отметить, что осуществление длительного контроля за фигурантами по делам оперативного учета с целью отслеживания используемых схем получения денежных средств, влечет совершение ими новых преступлений. Подобная практика противоречит целям и задачам оперативно-розыскной деятельности и, в ряде случаев, ставит в тупик надзирающих прокуроров.

Невозможность сбора доказательств, подтверждающих связь конкретной банковской операции со сделкой в сфере незаконного оборота наркотиков, снижает эффективность противодействия легализации доходов, полученных преступным путем.

Как правило, оперативным сотрудникам удастся проконтролировать одну или несколько сделок, связанных с незаконным оборотом наркотиков, после чего фигуранты по ДОУ задерживаются.

Таким образом, документируется только тот объем денежных средств, который получен сбытчиками наркотиков от конкретной сделки. Вместе с тем, в ходе проведения в отношении фигурантов ОРМ устанавливаются их счета в банках, содержащие значительные суммы денег, а также принадлежащие или используемое ими дорогостоящее имущество. Установить источники приобретения указанных денег и имущества, в том числе с помощью доходов,

полученных от преступной деятельности, как правило, возможно только на основании косвенных доказательств.

Кроме того, на эффективность противодействия преступлениям, связанным с легализацией доходов, полученных преступным путем, оказывает негативное влияние активное использование при совершении преступлений в сфере НОН возможностей сети Интернет и электронных платежных систем в целях конспирации.

Очередной особенностью, характерной именно для выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков является и неприкрытая конкуренция правоохранительных органов (МВД, ФСИН и ФСБ), сотрудники которых могут «разрабатывать» одно и то же лицо (преступную группу или организацию), что влечет за собой фактическое отсутствие должного взаимодействия и, в результате, снижение эффективности всей правоохранительной системы.

Резюмируя изложенные особенности прокурорского надзора за исполнением законов при проведении оперативно-розыскных мероприятий по делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков, отметим, что в ходе осуществления надзора прокуроры часто сталкиваются и с иными характерными нарушениями, допускаемыми оперативными подразделениями при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

К их числу, прежде всего, относятся невыполнение или несвоевременное выполнение оперативных мероприятий, предусмотренных в соответствующем плане, формальность и шаблонность при планировании ОРД, отсутствие инициативности и наступательной работы по ДОУ, волокита и отсутствие ведомственного контроля со стороны непосредственных и вышестоящих руководителей.

Исследование особенности надзора за исполнением законов при проведении оперативно-розыскных мероприятий требуют от прокуроров комплексного анализа ситуации и применения нестандартных подходов, речь о которых пойдет при исследовании путей совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков.

Переходя к следующему этапу исследования отметим одно из основных правил (принципов) документирования наркопреступлений – результаты ОРМ не должны быть единственным и основным доказательством по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

5. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Наиболее характерной особенностью прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании уголовных дел, связанных с незаконным оборотом наркотиков, являются существенные различия при квалификации действий подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступления при сходных обстоятельствах, подлежащих доказыванию по уголовному делу, а также размытая грань между окончанным и неоконченным преступлением, совокупностью преступлений и единым продолжаемым преступлением, а также приготовлением к преступлению и покушение на преступление.

Правоприменительная практика свидетельствует о том, что подозреваемые (обвиняемые) в совершении преступлений, признавая событие и фактические обстоятельства совершения преступления, в том числе вид и размер изъятого наркотика, стремятся избежать уголовной ответственности за наиболее тяжкие преступления. Правоохранительные органы, в свою очередь, с целью искусственного повышения эффективности противодействия наркоугрозе, пытаются «задокументировать» как можно большее количество окончанных преступлений.

Особое значение при проверке законности выводов органов расследования о квалификации действий подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступления имеет правильное определение направленности умысла фигуранта, а также стадия и характер вмешательства правоохранительных органов в противоправную деятельность.

В каждом конкретном случае, прокурору необходимо изучать все имеющиеся в уголовном деле материалы и проводить их тщательную оценку и анализ, руководствуясь не только действующим законодательством, но и

сложившейся правоприменительной практикой, в том числе официальным толкованием норм уголовного права, к примеру, положений п. 13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2006 № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами».

Так, прокурорам следует учитывать, что под незаконным сбытом наркотика следует понимать незаконную деятельность лица, направленную на их возмездную либо безвозмездную реализацию (продажу, дарение, обмен, уплату долга, дачу взаймы и т.д.) другому лицу (приобретателю).

При этом сама передача лицом реализуемых средств, веществ, растений приобретателю может быть осуществлена любыми способами, в том числе непосредственно, путем сообщения сведений о месте их хранения, произведения закладки в обусловленном месте (тайнике), введения инъекции.

В ходе анализа судебной практики установлено, что об умысле на сбыт наркотиков могут свидетельствовать, при наличии к тому оснований их приобретение, изготовление, переработка, хранение, перевозка лицом, самим их не употребляющим, количество (объем) наркотика, размещение в удобной для передачи форме (расфасовке), наличие соответствующей договоренности с потребителями и т.п.

Вместе с тем, не может квалифицироваться, как незаконный сбыт, реализация наркотика путем введения одним лицом другому лицу инъекций, если указанное средство или вещество принадлежит самому потребителю и инъекция вводится по его просьбе либо совместно приобретено потребителем и лицом, производящим инъекцию, для совместного потребления, либо наркотик вводится в соответствии с медицинскими показаниями.

Ответственность лица за сбыт наступает независимо от размера изъятого наркотика.

Учитывая, что диспозиция части 1 статьи 228.1 УК РФ не предусматривает в качестве обязательного признака объективной стороны данного преступления наступление последствий в виде незаконного распространения наркотиков, их незаконный сбыт следует считать окончанным

преступлением с момента выполнения лицом всех необходимых действий по передаче приобретателю указанных средств, веществ, растений независимо от их фактического получения приобретателем, в том числе когда данные действия осуществляются в ходе проверочной закупки или иного оперативно-розыскного мероприятия, проводимого в соответствии с Федеральным законом от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Изъятие в таких случаях сотрудниками правоохранительных органов из незаконного оборота наркотика не влияет на квалификацию преступления, как оконченного.

Вместе с тем, если лицо, в целях осуществления умысла на незаконный сбыт наркотика, незаконно приобретает, хранит, перевозит, изготавливает, перерабатывает эти вещества, тем самым совершает действия, направленные на их последующую реализацию, однако, по не зависящим от него обстоятельствам, не передает наркотик, то такое лицо несет уголовную ответственность за покушение на их незаконный сбыт.

Данные особенности необходимо учитывать не только на всех стадиях уголовного судопроизводства, но и при осуществлении надзора за производством оперативно-розыскной деятельности.

Очередной особенностью прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании уголовных дел, связанных с незаконным оборотом наркотиков, являются факты незаконной пересылки наркотиков, обладающие значительной латентностью и имеющие существенные проблемы при установлении личности преступника – отправителя почтовой корреспонденции и квалификации деяния.

Решить проблемы правоприменения прокурорам поможет исследование типичных особенностей при расследовании и квалификации незаконной пересылки наркотиков, базирующееся на изучении практики прокурорского надзора за исполнением законов территориальными правоохранительными

органами, расположенными в Дальневосточном федеральном округе (Амурская область, Приморский край, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край)²⁴⁴.

В качестве примера успешной реализации оперативного сопровождения и расследования уголовного дела, связанного с незаконной пересылкой наркотиков может служить и практика прокуратуры Красноярского края²⁴⁵. Так, при расследовании уголовного дела по факту незаконной пересылки наркотиков (гашишное масло) из Красноярского края в Амурскую область, следователь обратил внимание на наличие перечеркнутой надписи «Отправление 1 класса», расположенной на изъятом полимерном почтовом конверте с пересылаемым наркотиком.

При допросе оператора отделения почтовой связи гражданки Д. установлено, что за несколько дней до расследуемых событий местный житель гражданин О. приобрел почтовый конверт для отправки корреспонденции. В связи с отсутствием в продаже почтовых конвертов для обычных отправлений, она перечеркнула надпись на конверте, приобретенном гражданином О., тем самым, придав корреспонденции статус обычного отправления. В дальнейшем, при допросе подозреваемого О. выяснилось, что данный конверт им приобретен по просьбе его сына, у которого есть знакомый, проживающий в Амурской области.

В связи с ограниченностью объема диссертационной работы остановимся на исследованных особенностях. Вместе с тем, на основании проведенного исследования и анализа информационных, методических и иных документов, содержащих официальную позицию Генеральной прокуратуры Российской Федерации, научной литературы, судебных решений и практики прокурорского надзора, автором разработаны методические рекомендации: «Особенности различных видов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков» (Приложение № 9), которые являются важной составляющей научного исследования.

²⁴⁴ Агапов П.В., Игнатенко Е.А. Криминалистическая классификация следственных ситуаций при расследовании незаконной пересылки наркотиков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 1 (45) 2015.

²⁴⁵ Уголовное дело (судебный номер 1-31/08, 2008 г.), архив Саянского районного суда Красноярского края.

Глава 3. Проблемы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков

§ 1. Мониторинг состояния законности в сфере оборота наркотиков как основной фактор повышения эффективности прокурорского надзора

Как справедливо отмечает А.Ю. Винокуров, «дискуссии по наболевшему шекспировскому вопросу, касающемуся роли и места прокуратуры в государственно-правовом механизме, будоражившие длительный период в рамках проводимой судебной реформы, как теоретиков, так и практиков, постепенно уступают место более насущному вопросу о том, как сделать деятельность прокуратуры эффективной, соответствующей, как современным тенденциям развития государства, так и востребованности функций, реализуемых прокурорами, со стороны гражданского общества»²⁴⁶.

В современных условиях, в связи с ограниченностью ресурсов, в том числе и человеческих, эффективность (от лат. *Efficientia*), то есть продуктивность использования ресурсов в достижении поставленной цели, приобретает все большее значение для любого вида деятельности (экономической, политической, научной, познавательной и т.д.).

Не являются исключением прокурорская деятельность в целом, надзорная в частности, в том числе и такое межотраслевое направление деятельности органов прокуратуры, как надзор за исполнением законов об обороте наркотиков.

Вместе с тем, категория эффективность является относительной, не существует в чистом виде и определяется только в сравнении с неэффективной деятельностью, на основании определенных критериев (индикаторов, показателей) эффективности.

Анализ литературных источников, посвященных вопросам эффективности деятельности, свидетельствует о наличии существенных расхождений в толковании не только категорий «критерии эффективности» и «показатели эффективности», но и самого понятия «эффективность» какой-

²⁴⁶ Винокуров А.Ю. Правовая регламентация "общенадзорных" полномочий прокурора нуждается в совершенствовании // Интернет-сайт Московского гуманитарного университета <http://mosgu.ru>.

либо деятельности. Толкование указанных категорий также не является и целью настоящего исследования.

Вместе с тем, результатом целой серии исследований Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации²⁴⁷, посвящённых эффективности деятельности именно органов прокуратуры, методологии и методике ее научного изучения, явились новые подходы к углубленному изучению критериев, показателей оценки, как вклада органов прокуратуры в общее дело укрепления законности, так и результатов прокурорской многофункциональной деятельности в целях ее совершенствования и использования дополнительных резервов повышения эффективности.

Вопросы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры исследованы в единстве мировоззренческого, фундаментального подхода, технологического и институционального аспектов, характеризующих разнообразие видов прокурорской деятельности, с учетом обратных связей между различными регуляторами и полученным эффектом.

Сущностные оценки деятельности соотнесены с необходимыми организационными мерами (прежде всего внутрифункциональными). Прокурорский традиционализм соединён с неизбежными новациями, присущими современному этапу развития органов прокуратуры и достижениями современного научного знания.

По справедливому утверждению исследователей, оценка деятельности органов прокуратуры по поддержанию надежного правопорядка неразрывно связана с состоянием законности и в целом с правовой системой, поэтому представляет собой сложный многомерный, многоаспектный процесс, предопределяющий необходимость поэтапного накопления и осмысления информации, приведения разрозненной информации в непротиворечивую

²⁴⁷ К примеру: Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х., Колесникова Н.В., Максименко И.В. Критерии и показатели оценки работы прокуратуры субъекта Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка (концептуальный подход) // Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011; Амирбеков К.И. Критерии эффективности деятельности прокурора в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход) // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2012. № 2 (28); Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х. Оценка эффективности работы органов прокуратуры со стороны личности, обществе, государства // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2013. № 1 (33) и др.

систему объяснения самого феномена эффективности, разработки критериев оценки и ее показателей²⁴⁸.

Учитывая межотраслевой характер надзора за исполнением законов об обороте наркотиков необходимо исходить из универсальных критериев оценки, характеризующих надзорную деятельность прокуратуры в целом, независимо от отраслевого деления²⁴⁹.

В ходе исследования проблем эффективности прокурорского надзора представителем советской юридической школы К.Ф. Скворцовым выделено два универсальных критерия²⁵⁰: 1) своевременное и полное выявление нарушений законов; 2) своевременность, полнота и адекватность мер реагирования на выявленные нарушения законов.

К современным критериям эффективности надзорной деятельности прокуратуры следует отнести отдельные положения организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. В частности, согласно требованиям приказа Генерального прокурора РФ № 195 (п. 21) деятельность прокуроров необходимо оценивать исходя из следующих критериев эффективности: 1) правомерность и своевременность вмешательства; 2) полнота использования предоставленных полномочий; 3) принципиальность и настойчивость в устранении нарушений закона, восстановлении нарушенных прав, привлечении виновных к ответственности.

В данном документе критерии эффективности рассмотрены применительно к деятельности прокуроров по надзору за исполнением законов, законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Вместе с тем, указанные критерии являются универсальными и

²⁴⁸ Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х. Проблемы совершенствования внутрисистемной оценки работы органов прокуратуры // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2012. № 5 (31). - С. 4.

²⁴⁹ Подробнее о необходимости применения универсальных критериев см.: Михайлов В.М. Проблемы эффективности прокурорского надзора. М., 1997. - С. 25.

²⁵⁰ Скворцов К.Ф. Исследование проблем эффективности прокурорского надзора // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. М., 1975. - С. 9.

позволяют оценить другие отраслевые направления надзорной деятельности, в том числе надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Следовательно, могут быть применены к такому межотраслевому направлению, как надзор за исполнением законов об обороте наркотиков.

По мнению К.Ф. Скворцова²⁵¹, критерии оценки результатов прокурорской деятельности должны стимулировать достижение целей, стоящих перед прокуратурой, характеризовать количественную и качественную стороны прокурорского надзора, давать возможность для объективной оценки, быть универсальными, полными и непротиворечивыми.

В соответствии с целями деятельности прокуратуры, закрепленными в Законе «О прокуратуре РФ», исследователями выделено пять самостоятельных направлений (подгрупп): 1) надзор за соответствием закону правовых актов; 2) надзор за соблюдением законности объектами, поднадзорными прокуратуре; 3) надзор за соблюдением законов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина; 4) защита законных интересов общества и государства; 5) дополнительные показатели эффективности деятельности органов прокуратуры, позволяющие оценить эффективность работы прокуроров, а также характеризующие их статистические показатели²⁵².

В основу объективной оценки положен статистический метод определения значений количественных показателей, характеризующих эффективность деятельности органов прокуратуры, содержащихся в формах статистической отчетности о работе прокурора.

Использование статистического метода при исследовании показателей работы органов прокуратуры на определенном направлении деятельности имеет существенное значение для определения эффективности работы прокуроров внутри системы органов прокуратуры. Целью является выявление просчетов в работе и реализация управленческих решений для своевременной

²⁵¹ Скворцов К.Ф. Исследование проблем эффективности прокурорского надзора // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. М., 1975.

²⁵² Капинус О.С. и др. Критерии и показатели оценки работы прокуратуры субъекта Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка (концептуальный подход) / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. – С. 95.

корректировки используемых способов обеспечения законности и правопорядка.

В контексте настоящего исследования отметим, несмотря на наличие в имеющихся формах статистической отчетности органов прокуратуры определенных позиций, которые могут использоваться для информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности на исследуемом направлении, специальной формы отчетности, обобщающей сведения о работе прокуроров по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков, не имеется.

Следовательно, говорить об использовании в чистом виде метода оценки повышения эффективности деятельности прокуратуры по обеспечению исполнения законов об обороте наркотиков, исходя только из количественных показателей, содержащихся в формах статистической отчетности о работе прокурора, не представляется возможным.

В связи с изложенным, необходимо комплексное отражение показателей о работе прокуроров, в том числе содержащих статистические данные о выявленных нарушениях в ходе надзора за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства в сочетании с данными статистического отчета формы ОН.

Для изложенных целей необходима самостоятельная форма статистической отчетности (по форме НОН), либо выделение дополнительной графы в имеющихся формах отчетности (к примеру, по форме НсиД и других).

Введение самостоятельной формы отчетности для исследуемого направления надзорной деятельности прокурора позволит отражать существенный объем данных о работе, проделанной в ходе осуществления надзора в рамках таких отраслей, как «надзора за исполнением законов», «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина», «надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие», «надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера», что позволит учитывать

количественные показатели и характер выявленных прокурорами нарушений для дальнейшего совершенствования организации работы (прежде всего внутрифункциональных ее элементов).

Учитывая правовой статус, возможности по поддержанию надежного правопорядка и органическую связь с системой иных государственных органов Российской Федерации, полномочия органов прокуратуры, несомненно, являются средством достижения целей и задач государства в целом, решение наиболее общественно значимых общегосударственных проблем.

Исходя из изложенного, государство в лице уполномоченных органов и должностных лиц, общественные организации, средства массовой информации и рядовые граждане оценивают работу органов прокуратуры по тому социальному эффекту, который характеризует степень правовой защищенности в России. При такой внешней оценке эффективности работы, как правило, не учитываются реальные возможности и полномочия прокуроров, что порождает либо завышенные ожидания, либо неоправданные разочарования²⁵³.

Так, о низком уровне законности в сфере противодействия наркоугрозе свидетельствуют данные социологического опроса населения России, проведенного сотрудниками негосударственной исследовательской организации «Левада-Центр», результаты которого свидетельствуют, как о неудовлетворенности граждан уровнем противодействия преступности в сфере незаконного оборота наркотиков, так и об обеспокоенности расширением масштабов потребления наркотиков без назначения врача²⁵⁴.

Кроме того, согласно данным информационно-аналитической записки Генеральной прокуратуры Российской Федерации²⁵⁵, 75 % респондентов считают необходимым введение уголовной ответственности и принудительного лечения за употребление наркотиков и всего 13 % респондентов отнеслись к предлагаемой мере нейтрально, 7 % - отрицательно,

²⁵³ Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х. Оценка эффективности работы органов прокуратуры со стороны личности, общества и государства // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2013. № 1 (33). - С. 19.

²⁵⁴ Общественное мнение — 2013. Левада-Центр. М. 2014. - С. 79.

²⁵⁵ Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2013 год. Информационно-аналитическая записка. М., 2013. - С. 37.

5 % затруднились с ответом. Указанные сведения также свидетельствуют о низком уровне внешней оценке эффективности работы всей системы государственных органов на данном направлении.

Таким образом, в контексте настоящего исследования, целесообразным является следующий подход, применяемый, в том числе для определения эффективности норм права, а именно соотношение цели и полученного результата, то есть реальное поведение людей, соблюдение запретов и предписаний, регламентированных требованиями закона в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту (результат деятельности).

Другими словами необходимо установить индикаторы (прежде всего статистические показатели, как наиболее объективные) характеризующие состояние законности в исследуемой сфере и позволяющие определить степень влияния на укрепление законности со стороны органов прокуратуры.

Как правило, для получения оптимальной оценки правовой действительности (правовой жизни) используется индекс «правовой деструкции», состоящий из коэффициента преступности на 100 тыс. населения и коэффициента деликтности (правонарушений без признаков уголовно наказуемых деяний) на 100 тыс. населения.

Применительно к сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту индекс «правовой деструкции» выглядит следующим образом.

Коэффициент преступности. Количество выявленных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков на определенной территории (к примеру, муниципальное образование, субъект федерации), за определенный период (месяц, квартал, год), соотношение указанных показателей с количеством населения (общепринятым можно считать соотношение на 100 тыс. населения).

Для более точного определения показателя, необходимо устанавливать соотношение по конкретным преступлениям с учетом уровня (коэффициента)

латентности определенных нарушений уголовного закона, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Однако, делая какие-либо выводы по результатам анализа статистических сведений о состоянии наркопреступности, необходимо учитывать, что вследствие высокого уровня латентности преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, количество зарегистрированных наркопреступлений является в большей мере показателем активности работы правоохранительных органов, чем показателем реального уровня наркопреступности²⁵⁶.

Что касается коэффициента деликтности (правонарушения без признаков уголовно наказуемых деяний), то он рассчитывается по такому же принципу – соотношение с количеством выявленных (зарегистрированных) в отчетном периоде административных правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, а также назначенных административных наказаниях.

Существенное значение будет иметь и установление коэффициента по видам деликтов, к примеру, совершенных водителями транспортных средств, в части управления транспортным средством водителем, находящимся в состоянии наркотического опьянения и т.д.

Определим, какие показатели также свидетельствуют об общем состоянии законности в сфере оборота наркотиков, то есть укрупненные социально значимые показатели, которые характеризуют правовую жизнь в данной сфере правоотношений и могут одновременно свидетельствовать о вкладе органов прокуратуры в решение проблем сокращения незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства.

Прежде всего, это данные медицинской статистики:

²⁵⁶ Методика анализа преступности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств: пособие / [Л.Н. Куровская и др.; рук. авт. кол. О.А. Евланова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015. – С. 5.

- О числе лиц, умерших в отчетном периоде от отравления наркотическими средствами и психотропными веществами / соотношение на 100 тыс. населения.

- О числе лиц, зарегистрированных с диагнозом «наркомания», в том числе впервые в жизни (из них по видам потребляемых наркотиков) / соотношение на 100 тыс. населения.

Более детальным будет установление коэффициента по видам правоотношений, к примеру, число лиц с диагнозом «наркомания», зарегистрированных в учреждениях ФСИН России, либо освобождённых от призыва на военную службу, военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации.

- О числе лиц, зарегистрированных с диагнозом «потребление наркотических средств и психотропных веществ с вредными последствиями», в том числе впервые в жизни / соотношение на 100 тыс. населения.

- О числе зарегистрированных фактов отравления наркотиками, в результате их немедицинского потребления / соотношение на 100 тыс. населения.

Количественное снижение указанных показателей, с достаточной долей объективности, свидетельствует о сокращении незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков на конкретной территории за определенный период времени.

О повышении эффективности и общем состоянии законности в сфере оказания наркологической медицинской помощи больным наркоманией, их реабилитации и ресоциализации могут свидетельствовать следующие показатели:

- О количестве наркологических коек (т.е. мест оказания медицинской помощи лицам, потребляющим наркотики в немедицинских целях) на конец отчетного периода (соотношение с количеством наркозависимых).

- О числе психиатров-наркологов на конец отчетного периода (соотношение с количеством наркозависимых).

- О числе лиц, прошедших в отчетном периоде лечение в наркологических стационарах (в том числе несовершеннолетних), прошедших лечение в наркологических отделениях, прошедших медико-социальную реабилитацию в наркологических реабилитационных центрах или отделениях.

- О числе лиц, больных наркоманией, и лиц, потребляющих наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях, прошедших в отчетном периоде реабилитацию в организациях, не имеющих лицензии на осуществление медицинской деятельности.

Как отмечают исследователи²⁵⁷, важным направлением противодействия незаконному обороту наркотиков является и пресечение легализации доходов, получаемых от этого вида преступной деятельности, поэтому предметом анализа должна стать также и информация, характеризующая состояние борьбы с преступлениями, предусмотренными ст. ст. 174 и 174.1 УК РФ.

Кроме того, отдельной фиксации и анализу подлежат показатели привлечения к уголовной ответственности и осуждения лиц, совершивших наркопреступления. Начиная их анализ, целесообразно сопоставить соотношение числа зарегистрированных преступлений, а также числа выявленных лиц, их совершивших. Так как, чем значительнее разница между двумя указанными показателями в сторону уменьшения последнего, тем больше оснований для вывода о наличии *серьезных недостатков* в работе правоохранительных органов по выявлению и пресечению незаконного оборота наркотиков. Однако, при этом следует учитывать, что *практика возбуждения уголовных дел на неустановленных сбытчиков вносит существенный вклад в увеличение разницы* между этими показателями²⁵⁸.

Изложенные и иные числовые характеристики можно объединить общим понятием информация, то есть сведения, сообщения либо данные, независимо от формы их представления²⁵⁹, которая составляет основу такого

²⁵⁷ Методика анализа преступности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств: пособие / [Л.Н. Куровская и др.; рук. авт. кол. О.А. Евланова]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015. – С. 6.

²⁵⁸ Там же – С. 10.

²⁵⁹ пункт 1 статья 2 Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Парламентская

внутрифункционального элемента организации, как информационно-аналитическая работа²⁶⁰.

К одним из основных принципов информационно-аналитической работы относится оперативность, полнота, достоверность и своевременность получения информации, следовательно, прокурорам необходимо наладить непрерывное ее получение.

Результатом должно стать своевременное выявление негативных тенденций развития наркоситуации, новых угроз национальной безопасности, возникающих вследствие незаконного оборота наркотиков, а также вызывающих их факторов; прогнозирование развития наркоситуации и выработка предложений по ее улучшению.

Достижение указанной цели возможно в результате реализации такого элемента организации надзора, как анализ состояния законности и правопорядка, который является непосредственной составляющей информационно-аналитической работы.

По мнению исследователей, целесообразно так построить информационно-аналитическую работу, чтобы она являлась составной частью анализа состояния распространения наркотиков и их немедицинского потребления в регионе в целом, так как тенденции и динамика незаконного оборота наркотиков в регионе влияют на распространение наркотизации, включенность наркозависимых в преступную деятельность и общее состояние законности в сфер оборота наркотиков²⁶¹.

Совокупность полученных данных позволит прокурорам составить объективное представление о распространении в регионе немедицинского потребления наркотиков, о законности и полноте принимаемых профилактических мер, направленных на предупреждение этого негативного

газете от 03.08.2006 № 126-127.

²⁶⁰ п. 3 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2016 N 276 "Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации" // "Законность", № 8, 2016.

²⁶¹ Прокурорский надзор за исполнением законодательства о профилактике потребления наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов несовершеннолетними: пособие / А.В.Гришин и др. Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. - С. 31 - 32.

социального проявления, следовательно, сконцентрировать усилия на надзоре по наиболее значимым направлениям и повысить эффективность прокурорского надзора.

Исходя из изложенного, по нашему мнению, основной фактор повышения эффективности прокурорского надзора на исследуемом направлении является мониторинг состояния законности в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту, который необходимо осуществлять прокурорам непрерывно.

В самом общем смысле понятие мониторинг определяется, как непрерывный процесс наблюдения и регистрации параметров объекта (в нашем случае таким объектом является состояние законности в сфере оборота наркотиков), в сравнении с заданными критериями.

Мониторинг состояния законности в исследуемой сфере можно охарактеризовать, как деятельность прокуроров, представляющую систему непрерывного наблюдения за развитием ситуации в сфере оборота наркотиков, а также в области противодействия их незаконному обороту, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией.

Отметим, что данная дефиниция соотносится с определением мониторинга наркоситуации, изложенным в пункте 2 Положения о государственной системе мониторинга наркоситуации в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 20.06.2011 № 485²⁶².

Мониторинг состояния законности в сфере оборота наркотиков следует осуществлять **в целях:**

- а) определения состояния законности и масштабов незаконного распространения и потребления наркотиков;
- б) выявления, прогнозирования и оценки угроз национальной безопасности, связанных с незаконным оборотом наркотиков;
- в) оценки эффективности проводимой в Российской Федерации

²⁶² "Собрание законодательства РФ", 27.06.2011, № 26, ст. 3808.

антинаркотической политики и формирования предложений по ее оптимизации;

г) своевременной реализации элементов организации работы по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков.

Достижение целей мониторинга состояния законности в сфере оборота наркотиков необходимо осуществлять посредством решения следующих **основных задач**:

а) непрерывное получение и анализ информации о состоянии процессов и явлений в сфере оборота наркотиков, а также в области противодействия их незаконному обороту, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией;

б) своевременное выявление негативных тенденций развития наркоситуации, новых угроз национальной безопасности, возникающих вследствие незаконного оборота наркотиков, а также вызывающих их факторов;

в) прогнозирование развития наркоситуации и выработка предложений по ее улучшению средствами прокурорского надзора.

Мониторинг состояния законности в данной сфере необходимо осуществлять на основе правовых актов, официальной статистической информации, информационно-аналитических документов, представляемых федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, иными федеральными государственными органами, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, данных научных и социологических исследований с учетом прогнозных и экспертных оценок по вопросам, касающимся оборота наркотиков, а также противодействия их незаконному обороту, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией.

Указанный процесс должен включать в себя проведение исследований различных аспектов незаконного оборота наркотиков (социального, медицинского, правоохранительного, экономического и других аспектов), в том числе с привлечением научно-исследовательских учреждений и других

организаций, а также использование информации международных организаций, международных компетентных органов, компетентных органов иностранных государств.

Основой для данной деятельности является единый банк данных²⁶³ по вопросам, касающимся оборота наркотиков, а также противодействия их незаконному обороту, который содержит значительный объем данных (информации) о состоянии законности в данной сфере.

Кроме того, для повышения эффективности прокурорского надзора необходимо также использовать и данные мониторинга наркоситуации, осуществляемого Государственным антинаркотическим комитетом, антинаркотическими комиссиями в субъектах Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, руководители которых включены в состав Государственного антинаркотического комитета, и их территориальными органами в пределах установленной компетенции, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации с участием органов местного самоуправления, общественных объединений и иных организаций.

Исходя из изложенного, особое значение имеет мониторинг состояния законности в сфере оборота наркотиков, как основного фактора качественного повышения эффективности прокурорского надзора, позволяющего, с использованием совокупности своевременно полученных данных, составить объективное представление о распространении наркотиков, законности и полноте принимаемых профилактических мер, направленных на предупреждение этого негативного социального проявления, следовательно, сконцентрировать усилия на надзоре по наиболее значимым направлениям и повысить эффективность прокурорского надзора.

Отметим, что мониторинг состояния законности в сфере оборота наркотиков является только одним из элементов, способствующих повышению

²⁶³ Постановление Правительства РФ от 23.01.2006 № 31 "О создании, ведении и использовании единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту" // "Собрание законодательства РФ", 30.01.2006, № 5, ст. 552.

эффективности, следовательно, и совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков.

Совокупность путей совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков мы подробно исследуем далее, в параграфе 2.

§ 2. Пути совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков

Начнем с того, что совершенствование в настоящем контексте необходимо рассматривать, как процесс, результатом которого является улучшение, повышение эффективности, некое идеальное состояние какой-либо деятельности, в нашем случае прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков.

Как мы уже определили, прокуратура, в качестве структурного элемента правозащитного механизма государства, обладает уникальными возможностями для качественно повышения эффективности работы всей системы государственных органов.

Исходя из специфики полномочий, прокуратура способна обеспечить не только законность в сфере легального оборота наркотиков, противодействия их незаконному обороту, профилактики правонарушений и наркомании, реабилитации и ресоциализации наркозависимых, но и защиту прав и свобод граждан, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков, потребляющих наркотики в немедицинских целях, больных наркоманией, нуждающихся в лечении и реабилитации, а также огромного количества иных субъектов, права и обязанности которых регулируются законодательством о наркотиках, уголовным, уголовно-процессуальным, уголовно-исполнительным, трудовым, гражданским, административным и иными отраслями законодательства.

Основной проблемой практической реализации возможностей для качественного повышения эффективности работы органов прокуратуры является отсутствие необходимой специализации, элементарное незнание норм права, регулирующих оборот наркотиков и противодействие их незаконному обороту, ситуационная и поверхностная организация проверок, следствием

чего является низкий уровень законности в данной сфере в течение последних лет²⁶⁴.

Ресурсы совершенствования деятельности и повышения эффективности надзора органов прокуратуры в исследуемой сфере, следовательно и пути совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков необходимо изыскать в области организации прокурорского надзора.

Исходя из логики рассуждения, организацию прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков необходимо рассматривать, как комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных действий, реализуемых в пределах своей компетенции работниками прокуратуры, направленных на оптимизацию функционирования прокурорской системы по обеспечению точного и неукоснительного исполнения законов, регулирующих оборот наркотиков, противодействие их незаконному обороту, профилактику преступлений и немедицинского потребления наркотиков, лечение и медико-социальную реабилитацию больных наркоманией, с целью сокращения незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства, а также защиты прав и свобод граждан, являющихся субъектами правоотношений в сфере оборота наркотиков.

В рамках исследования элементов организации, на основе полученных данных нами особо выделен такой элемент, как информационно-аналитическая работа по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков, так как именно своевременный и всесторонний анализ состояния законности и преступности является неотъемлемым условием успешной работы органов прокуратуры на данном направлении.

²⁶⁴ С целью подтверждения довода о сохранении низкого уровня законности в указанной сфере правоотношений в тексте диссертации приведены результаты анкетирования сотрудников правоохранительных органов (см.: § 1, глава 1), официальные статистическими данными (см.: § 1, глава 1), а также данные социологического опроса населения, проведенного сотрудниками негосударственной исследовательской организации «Левада-Центр» (см.: § 1, глава 3) и опроса должностных лиц органов прокуратуры (Приложение №1).

При организации необходимо учитывать специфику данного элемента, которая определяет характер источников информации о состоянии законности в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту, основу которых составляет межведомственная автоматизированная информационная система (Единый банк данных)²⁶⁵, содержащая информацию, касающуюся оборота наркотиков, противодействия их незаконному обороту, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией.

Исходя из изложенного, особое значение имеет мониторинг состояния законности в сфере оборота наркотиков, как основного фактора качественного повышения эффективности прокурорского надзора, позволяющего с использованием совокупности и своевременности полученных данных составить объективное представление о распространении наркотиков, законности и полноте принимаемых профилактических мер, направленных на предупреждение этого негативного социального проявления, следовательно, сконцентрировать усилия на надзоре по наиболее значимым направлениям и повысить эффективность прокурорского надзора.

При организации работы необходимо учитывать содержание указанной юридической категории, в контексте состояния законности в сфере оборота наркотиков, как элемента внутрисистемной организации работы прокуроров, представляющего систему непрерывного наблюдения за развитием ситуации в сфере оборота наркотиков, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией.

Следующий элемент совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков заключается в особых приемах получения и анализа информации о состоянии законности в сфере оборота наркотиков. Так как результаты анализа информации о состоянии процессов и

²⁶⁵ Постановление Правительства РФ от 23.01.2006 № 31 "О создании, ведении и использовании единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту" // "Собрание законодательства РФ", 30.01.2006, № 5, ст. 552.

явлений в сфере оборота наркотиков, а также в области противодействия их незаконному обороту, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией, позволят определить: 1) уровень и динамику распространения немедицинского потребления наркотиков; 2) состояние, динамику и тенденции преступности в данной сфере; 3) характеристику состояния законности, в том числе в деятельности органов, уполномоченных на осуществление профилактики немедицинского потребления наркотиков, и правоохранительных органов, осуществляющих дознание и следствие, оперативно-розыскную деятельность по делам о преступлениях в сфере оборота наркотиков.

В свою очередь, в целях своевременного предупреждения и профилактики преступлений, связанных с оборотом наркотиков, а также выявления сведений об их совершении, о нарушениях уголовно-процессуального законодательства и оперативного принятия мер прокурорского реагирования также необходим регулярный мониторинг опубликованных в средствах массовой информации материалов о преступлениях исследуемой категории. Так как только при своевременном обнаружении таких сведений, возможно качественно организовывать проведение проверок либо направлять копии соответствующих публикаций в органы предварительного следствия или дознания для принятия решения в порядке, предусмотренном ст. ст. 144, 145 УПК РФ.

Совокупность полученных данных позволит прокурорам составить объективное представление о распространении в регионе немедицинского потребления наркотиков, законности и полноте принимаемых профилактических мер, направленных на предупреждение этого негативного социального проявления, следовательно, сконцентрировать усилия на надзоре по наиболее значимым направлениям и повысить эффективность прокурорского надзора.

Для решения таких проблем, как элементарное незнание прокурорами норм права, регулирующих оборот наркотиков и противодействие их незаконному обороту, ситуационную и поверхностную организацию

прокурорских проверок, необходимо сосредоточить надзор за исполнением законов об обороте наркотиков, в том числе надзор за исполнением законов, регулирующих противодействие их незаконному обороту, профилактику преступлений и немедицинского потребления наркотиков, лечение и медико-социальную реабилитацию больных наркоманией, а также надзор за расследованием преступлений и оперативно-розыскной деятельностью в данной сфере в отраслевых подразделениях (отделах) прокуратур субъектов Российской Федерации либо с учетом состояния законности и правопорядка на поднадзорной территории обязанности по осуществлению надзора в этой сфере закрепить за конкретными сотрудниками.

Специализированные отделы в аппаратах прокуратур регионального звена целесообразно создавать в субъектах Российской Федерации, являющихся центрами Федеральных округов²⁶⁶. Это обусловлено не только расположением базовых управлений МВД России по контролю за оборотом наркотиков, межрегиональных управлений Федеральной службы по финансовому мониторингу и других окружных структур, но и количеством населения и объемом правоотношений исследуемого вида.

Обязательным условием успешного функционирования профильного отдела должен стать непосредственный (прямой) надзор за процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, исполнением законов и законностью правовых актов регионального специализированного управления МВД России (УНК), процессуальной деятельностью профильного следственного подразделения МВД по субъекту федерации, а также информационно-аналитическая работа, координационная деятельности структурных подразделений прокуратуры и организация межведомственного взаимодействия в исследуемой сфере правоотношений.

Этот организационный аспект следует учитывать прокурорам и иным руководителям (например, в аппаратах прокуратур субъектов Российской Федерации) и при распределении обязанностей между подчиненными им

²⁶⁶ Города – центры федеральных округов определены Указом Президента России № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13.05.2000.

работниками (очередной элемент организации), в зависимости от состояния законности и правопорядка на поднадзорной территории.

Вопросы совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков лежат также в рамках такого элемента организации, как планирование надзорной деятельности, которое относится к числу обязательных элементов организации работы в органах прокуратуры и характеризуется последовательностью операций, которые должны быть результатом реализации решения – плана, разработанного совместно со всеми участниками прокурорской проверки.

При планировании надзорной работы прокурору важно избегать таких типичных ошибок, как неконкретность и нереальность планов, перегруженность мероприятиями, безосновательное включение мероприятий в план (без учета объективной оценки фактического состояния законности).

В зависимости от результатов информационно-аналитической работы необходимо определить объект проверки. В случае снижения раскрываемости преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков следует запланировать проверку исполнения законов органами, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, в случае увеличения количества несовершеннолетних, состоящих на учете с диагнозом наркомания – органов системы профилактики правонарушений несовершеннолетними и т.д.

Не менее важной для совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков является и оценка эффективности прокурорской деятельности, на основе объективных показателей (статистических данных о работе), следовательно, необходимо введение самостоятельной формы статистической отчетности (по форме НОН), которая позволит отражать существенный объем данных о работе прокуроров по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков в рамках таких отраслей, как «надзор за исполнением законов», «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» и др., своевременно оценивать эффективность надзорной деятельности. Либо выделение дополнительной

графы в имеющихся формах отчетности (к примеру, по форме «НсиД», «Р», «ОЖ» и других).

В рамках вспомогательных элементов организации работы, совершенствованию прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков поможет разработанная специализированная номенклатура дел (Приложение № 8).

Для реализации такого внутрисистемного элемента организации работы как контроль за исполнением, а также для своевременного принятия управленческих решений, предлагается бланк универсальной межотраслевой еженедельной формы отчета прокурора-исполнителя (Приложение № 11).

Полагаем необходимым отметить, что надлежащая организация надзора за исполнением законодательства об обороте наркотиков способствует укреплению законности и правопорядка, своевременному восстановлению их нарушенных прав и законных интересов, повышению эффективности деятельности прокурора в исследуемой сфере правоотношений.

Эффективная организация работы органов прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законодательства об обороте наркотиков невозможна без ее надлежащей правовой регламентации.

На основании полученных результатов исследования попробуем предложить и обосновать предложения в проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков», в целях создания нормативных правовых механизмов и надлежащей правовой регламентации, как неотъемлемого условия эффективной организации работы.

При изложении положений базового организационно-распорядительного документа необходимо исходить из отраслевого деления надзорной деятельности органов прокуратур. Помимо надзорной функции, рассматриваются и такие направления прокурорской деятельности, как уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в рассмотрении судами уголовных и административных дел, участие в правотворческой деятельности и

международном сотрудничестве по вопросам оказания правовой помощи по борьбе с наркопреступностью.

Включение в проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации перечисленных выше направлений не надзорной деятельности органов прокуратуры обусловлено межотраслевой спецификой прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, успешное осуществление которого невозможно без осуществления координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с наркопреступностью, участия в рассмотрении дел судами и т.д.

Целью утверждения данного организационно-распорядительного документа является совершенствование надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, обеспечение исполнения международных обязательств Российской Федерации о профилактике немедицинского потребления наркотиков, а также эффективная координация деятельности правоохранительных органов в этой области²⁶⁷. В контексте сказанного отметим, что «эффективно противостоять проявлениям преступности возможно только согласованными действиями всех институтов государства и общества, а необходимый уровень согласованности призвана обеспечить именно координация»²⁶⁸.

Для достижения заявленной выше цели, заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений, управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, другим территориальным прокурорам, военным прокурорам и прокурорам специализированных прокуратур в пределах своей компетенции, необходимо принять меры к надлежащей организации работы и сосредоточить усилия на целом ряде направлений.

Какие же моменты следует отразить?

²⁶⁷ Основание - статья 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

²⁶⁸ Мыцыков А.Я. Координация борьбы с преступностью – новый поворот // Законность. 2011. № 3. С. 5.

Исходя из межотраслевого характера прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков начнем с необходимости обеспечить эффективную систему надзора за исполнением законов, регулирующих отдельные виды деятельности, связанной с незаконным оборотом наркотиков, в том числе по разработке, производству, изготовлению, переработке, хранению, перевозке, пересылке, отпуску, реализации, распределению, приобретению, использованию, ввозу на территорию Российской Федерации, вывозу с территории Российской Федерации, а также уничтожению наркотиков.

Особое значение для эффективного противодействия незаконному обороту наркотиков имеет и состояние законности при реализации федеральных и региональных целевых программ противодействия незаконному обороту наркотиков²⁶⁹, в том числе при их финансировании за счет средств федерального, региональных бюджетов и других источников финансирования, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Сосредоточить усилия на состоянии законности в сфере административного надзора за лицами, совершившими преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, при соблюдении запрета на распространение информации и пропаганды наркотиков, в том числе по средствам информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», при конфискации наркотиков и имущества, полученного в результате деятельности, связанной с незаконным оборотом наркотиков, при ликвидации юридических лиц, осуществлении контроля за хранением, перевозкой или пересылкой наркотиков в местах произрастания и культивирования наркосодержащих растений, а также в местах возможного осуществления незаконных перевозок наркотиков.

Практика осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков подтверждает утверждение исследователей о том, что

²⁶⁹ К примеру, Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов», учреждающий и регламентирующий государственную программу и подпрограммы противодействия незаконному обороту наркотиков // "Российская газета", № 278, 05.12.2014.

многоаспектность проблемы незаконного оборота наркотиков предполагает участие в противодействии наркоугрозе органов медицины, образования и общественности. В связи с чем, наряду с выявлением и привлечением к ответственности правонарушителей, необходимо вести работу по формированию установки на здоровый образ жизни, лечить заболевших наркоманией, заниматься реабилитацией и ресоциализацией лиц, прошедших лечение²⁷⁰.

На основании изложенного, в целях надлежащей профилактики незаконного потребления наркотиков, наркомании, следует учитывать состояние законности при ведении пропаганды здорового образа жизни и нетерпимого отношения к незаконному потреблению наркотиков, выявлении причин и условий наркомании и принятии мер по их устранению, реализации государственной политики в сфере профилактики, установлении единой государственной статистической отчетности в области функционирования системы профилактики, разработке и реализации долгосрочных (федеральных, региональных, местных) целевых программ и ведомственных программ, направленных на осуществление мероприятий по профилактике наркомании.

Следующим источником совершенствования и повышения эффективности надзорной деятельности является обеспечение надлежащего исполнения законов, регламентирующих оказание наркологической помощи больным наркоманией, включая профилактику, диагностику, лечение и медицинскую реабилитацию.

При осуществлении надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, особое внимание необходимо уделять исполнению законов при возложении обязанности прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации наркозависимых (ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ), а также

²⁷⁰ Боголюбова Т.А. Состояние преступности в сфере незаконного оборота наркотиков в государствах – участниках СНГ (криминологический аспект) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 2 (10) 2009. – С. 52.

предусматривающих административную ответственность за уклонение от исполнения данных обязанностей (ст. 6.9.1 КоАП РФ)²⁷¹.

Обеспечить надлежащий уровень законности в сфере административной практики, связанной с незаконным оборотом наркотиков, поможет и реализация требований п. 7.4 Приказа Генерального прокурора РФ №195, обязывающих прокуроров решительно пресекать факты незаконного применения к гражданам административного задержания, штрафов и иных мер административной ответственности, а также активнее использовать право освобождать своим постановлением лиц, необоснованно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов.

В связи с тем, что большинство особо тяжких преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, совершаются в организованных формах, осуществление надзора за исполнением законов при расследовании преступлений, совершенных организованными преступными группами, преступными сообществами (преступными организациями), необходимо поручать наиболее квалифицированным прокурорским работникам, которые способны требовать от органов предварительного расследования (МВД, ФСБ, СКР) установления всех обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовным делам данной категории, а также правильную (законную) квалификацию, с учетом массы и вида наркотика, умысла каждого из соучастников группового наркопреступления.

Не меньшее значение для организации надзора за расследованием преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, имеют положения (нормы) приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.03.2010 № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам».

В контексте сказанного отметим, что согласно пояснительной записке к

²⁷¹ Подробнее об общей тактике, методике и организации прокурорского надзора на данном направлении см. письмо Генпрокуратуры РФ от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях».

проекту Федерального закона от 29.06.2009 № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»²⁷², институт досудебного соглашения о сотрудничестве введен с целью раскрытия и расследования, в том числе, наркопреступлений. На практике, досудебные соглашения, в подавляющем большинстве случаев (более 70 %), заключаются по уголовным делам в сфере незаконного оборота наркотиков.

Следовательно, совершенствования и повышения эффективности надзорной деятельности можно достичь за счет взвешенного подхода, с учетом объема полномочий (гл. 40.1 УПК РФ) по заключению досудебных соглашений о сотрудничестве, которое должно реально содействовать раскрытию и расследованию преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, изобличению и уголовному преследованию других соучастников преступления, розыску денежных средств и иного имущества, полученного от преступной деятельности исследуемого вида²⁷³.

При осуществлении надзора за расследованием уголовных дел о преступлениях в сфере незаконного оборота наркотиков, в результате совершения которых получены легализованные в последующем преступные доходы, прокурорам необходимо добиваться их изъятия из оборота путем наложения судом ареста на имущество в целях обеспечения его конфискации, предусмотренной ст. 104.1 УК РФ.

В контексте надзора за исполнением законов в исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом, предметом должна являться законность нахождения лиц, признанных больными наркоманией, соблюдение норм, направленных на обеспечение исправительного воздействия на осужденных, режима, надзора и контроля за поведением заключенных под стражу и лиц, отбывающих уголовные наказания.

²⁷² Собрание законодательства РФ, 29.06.2009, № 26, ст. 3139.

²⁷³ подробнее см: пункт 14 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры российской федерации по противодействию преступности».

Кроме того, необходимо обеспечить участие в рассмотрении судами уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, наиболее квалифицированных государственных обвинителей, своевременное обжалование каждого незаконного, необоснованного и несправедливого приговора и иного судебного решения. Обращать особое внимание на соответствие вида и размера назначенного наказания характеру и степени общественной опасности совершенного преступления.

Наиболее актуальные проблемы организации надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, необходимо рассматривать на координационных и межведомственных совещаниях, особое внимание уделять вопросам эффективного взаимодействия между правоохранительными органами, направленного на противодействие незаконному обороту наркотиков и профилактику наркомании.

Актуальной является и работа по повышению квалификации подчиненных работников, в том числе с приглашением на учебные мероприятия представителей заинтересованных государственных органов, в том числе направление прокурорских работников для участия в межведомственных совещаниях и научно-практических семинарах по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков и профилактики наркомании.

Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур необходимо организовать анализ состояния законности и практики прокурорского надзора за исполнением законодательства об обороте наркотиков, не реже одного раза в год, что является оптимальной периодичностью.

По результатам ежегодно информировать о состоянии законности в сфере борьбы с наркопреступностью органы представительной (законодательной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, командование военных округов (флотов), добиваться принятия конкретных мер, направленных на улучшение профилактической

работы.

Оказывать указанным субъектам прокурорско-надзорных правоотношений содействие в разработке и реализации региональных и местных программ борьбы с наркопреступностью, иных решений по вопросам предупреждения правонарушений с учетом состояния законности и правопорядка на соответствующей территории.

С учетом специфики конкретного региона, своевременно направлять территориальным прокурорам методические рекомендации по выявлению преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, их расследованию, а также по вопросам тактики и методики осуществления прокурорского надзора в данной сфере деятельности.

Не реже одного раза в полугодие в органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, изучать дела оперативного учета на предмет полноты и законности принимаемых по ним мер, анализировать статистические данные о результатах оперативно-розыскной деятельности, направленной на выявление, пресечение, раскрытие и предупреждение преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Считаем необходимым, с целью надлежащего контроля за реализацией нижестоящими прокурорами антинаркотической политики, о результатах прокурорской деятельности в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков по итогам года информировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации не позднее 15 января следующего года. Копии информации в те же сроки направлять в подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах.

Неотъемлемым элементом совершенствования является и четкая реализация общих положений отраслевых приказов Генерального прокурора Российской Федерации, прежде всего № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»,

№ 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».

В целях создания нормативных правовых механизмов организации работы прокуратуры в целом, предлагаем учесть выделенные положения по совершенствованию прокурорского надзора в проекте приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков», а также иных организационно-распорядительных документах прокуратур субъектов Российской Федерации, текст которых приведен в приложениях к работе.

Реализуя задачи исследования, рассмотрим и ряд актуальных предложений по изменению действующего законодательства.

Необходимость внесения кардинальных изменений и дополнений в действующее законодательство, регулирующее сферу оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту, помимо уже предложенных научным сообществом и до настоящего момента не реализованных, в ходе исследования не установлена. Данный вывод подтверждается, в том числе, результатами опроса должностных лиц органов прокуратуры по проблемам организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков (Приложение № 1), в ходе которого 69,5 % опрошенных признали достаточным уровень законодательного регулирования.

Основной проблемой, по нашему мнению, является именно надлежащее исполнение уже существующих норм права в исследуемой сфере правоотношений. Вместе с тем, в ходе исследования установлена проблема практической реализации отдельных изменений законодательства, которые непосредственно влияют на эффективность работы прокуроров.

Остановимся на наиболее актуальных изменениях законодательства, характеризующих именно прокурорский надзор за исполнением законов об обороте наркотиков и существенно влияющих на его эффективность.

Так, Федеральным законом от 25.11.2013 № 313-ФЗ (далее по тексту – Федеральный закон № 313-ФЗ)²⁷⁴ статья 196 УПК РФ дополнена новой нормой (пунктом 3.2), обязывающей назначать и производить судебную экспертизу с целью установления психического или физического состояния подозреваемого, обвиняемого, когда имеются основания полагать, что он является больным наркоманией. Изменения уголовно-процессуального законодательства вступили в законную силу 25.05.2014.

В отличие от указанной нормы права, положения иных оснований обязательного проведения судебной экспертизы, перечисленных в статье 196 УПК РФ, гораздо более императивны.

Так, факт смерти лица (пункт 1), наличия вреда здоровью (пункт 2), отсутствия документов, подтверждающих возраст обвиняемого и потерпевшего (пункт 5), а также возраст обвиняемого и потерпевшего по делам против половой неприкосновенности (пункт 3.1), как правило, не вызывают сомнений.

В свою очередь, менее императивны нормы пункта 3 и 4 ст. 196 УПК РФ, обязывающие назначать судебную экспертизу при наличии сомнений во вменяемости лица и способности самостоятельно защищать свои права и законные интересы в уголовном судопроизводстве, регламентированы актом официального толкования права²⁷⁵.

На первый взгляд, проблема применения новой нормы п. 3.2 ст. 196 УПК РФ, имеет простое и неверное решение о том, что достаточным основанием полагать о наличии признаков наркомании, может являться сам факт систематического употребления наркотиков.

В ходе осуществления надзорных полномочий установлено, что 82 % лиц, обвиняемых в сбыте наркотиков (ст. 228.1 УК РФ), в ходе допроса прямо заявляют о том, что систематически употребляют наркотики. В ряде случаев указанная позиция обусловлена попыткой избежать уголовной ответственности за более тяжкий сбыт наркотиков и признать вину в их хранении для личного

²⁷⁴ "Российская газета", № 267, 27.11.2013, "Собрание законодательства РФ", 02.12.2013, № 48, ст. 6161.

²⁷⁵ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.04.2011 "О практике применения судами принудительных мер медицинского характера" // БВС РФ. 2011. № 7. - С. 5.

употребления. Число лиц, обвиняемых в хранении наркотиков без цели сбыта (ст. 228 УК РФ), и заявляющих о систематическом их употреблении, более 90 %²⁷⁶.

Вместе с тем, в случае, если лицо прямо заявляет об употреблении наркотиков, следователь или дознаватель, не обладающие специальными медицинскими знаниями, объективно не могут сделать однозначный вывод об отсутствии оснований для проведения судебно-психиатрической экспертизы²⁷⁷.

В свою очередь судья, связанный требованием ст. 6.1. УПК РФ о разумном сроке судебного следствия, с учетом возрастающего объема рассматриваемых гражданских и уголовных дел, в случае отсутствия заключения эксперта, может принять законное решение о возвращении материалов уголовного дела в порядке ст. 237 УПК РФ по формальным основаниям – нарушение требований ст. 196 УПК РФ.

Однако обоснованным является и утверждение о том, что сам факт возвращения уголовного дела является нарушением, прежде всего, со стороны надзирающего прокурора, оставившего без внимания и надлежащего реагирования нарушение закона, выявленное судом²⁷⁸.

С целью исключить возможные нарушения уголовно-процессуального законодательства на стадии расследования ряд прокуроров требуют от поднадзорных правоохранительных органов проведения судебно-психиатрической экспертизы по всем уголовным делам о

²⁷⁶ Чукреев В.А., Шаров М.И. Актуальные вопросы в связи с изменениями, внесенными в ст. 196 УПК РФ, ст. 72.1 УК РФ, ст.6.9.1 КоАП РФ // Законность. – 2015. № 7.

²⁷⁷ Подробнее о проблемах назначения и производства судебно-психиатрической экспертизы см. Шишков С.Н. Назначение судебно-психиатрической экспертизы // Законность. 2012. № 10. - С. 25 – 29; Исаенко В.Н. Проблемы назначения и производства судебно-психиатрической экспертизы при проверке сообщения о преступлении // Законность. 2014. № 2. - С. 46 - 50.

²⁷⁸ Подробнее об этом: Информационное письмо ГП РФ № 16-17-2014 от 22.04.2014 «О практике прокурорского надзора за выявлением, пресечением и расследованием преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков»; Информационное письмо ГП РФ № 36-11-2014 от 14.04.2014 «О практике изучения прокурорами уголовных дел, поступивших с обвинительным заключением».

наркопреступлениях²⁷⁹, а также в отношении всех лиц, совершивших иные категории преступлений в состоянии наркотического опьянения.

В связи с тем, что без специальных знаний невозможно сделать однозначный вывод об отсутствии признаков наркомании, в случае систематического употребления наркотиков данное требование прокурора является законным и соответствует норме п. 3.2 ст. 196 УПК РФ.

Однако, реализация данной позиции надзирающих прокуроров на практике в полном объеме невозможна по объективным причинам.

Во-первых, экспертные учреждения физически не имеют возможности провести судебно-психиатрические исследования по всем уголовным делам о преступлениях в сфере незаконного оборота наркотиков, а также в отношении иных лиц, обвиняемых в совершении преступлений в состоянии наркотического опьянения²⁸⁰.

Во-вторых, сам факт проведения экспертного исследования существенно отражается, как на сроках проведения дознания либо предварительного следствия, так и на содержании обвиняемых под стражей, что, в свою очередь, влечет за собой ущемление прав участников уголовного судопроизводства²⁸¹.

На основании комплексного анализа нормативно-правового регулирования выработан следующий алгоритм решения проблем правоприменительной практики.

Так, в соответствии с Федеральным законом о наркотических средствах и психотропных веществах № 3 от 08.01.1998²⁸², наркомания – заболевание, обусловленное зависимостью от наркотического средства или психотропного вещества. Больной наркоманией – лицо, которому по результатам

²⁷⁹ Следует отметить, что только за 6 месяцев 2014 года в Свердловской области зарегистрировано 4 515 преступлений, в сфере незаконного оборота наркотиков (всего по России 123 987 преступлений в сфере НОН).

²⁸⁰ По информации Министерства здравоохранения Свердловской области существующий штат экспертных учреждений позволяет проводить в год не более 400 судебно-психиатрических экспертиз.

²⁸¹ Срок проведения полноценной судебно-психиатрической экспертизы более 30 суток. Срок ожидания, в зависимости от загруженности экспертного учреждения, до 6 месяцев.

²⁸² «Собрание законодательства РФ», 12.01.1998, № 2, ст. 219, (ред. от 25.11.2013).

медицинского освидетельствования, проведенного в соответствии с настоящим Федеральным законом, поставлен диагноз – «Наркомания».

Согласно ст. 44 вышеуказанного закона лицо, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно больно наркоманией, находится в состоянии наркотического опьянения, потребило наркотик без назначения врача, может быть направлено на медицинское освидетельствование.

Медицинское освидетельствование лица проводится по направлению органов дознания, органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, следователя, судьи или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, в медицинских организациях, специально уполномоченных на то федеральными органами исполнительной власти в сфере здравоохранения или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения.

Учитывая изложенное, в целях определения единой позиции по вопросу целесообразности назначения судебной психиатрической экспертизы, следует считать, что достаточным основанием для её назначения, либо не назначения является заключение (в свободной форме) по результатам проведенного медицинского освидетельствования лица²⁸³, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он находится в состоянии наркотического опьянения либо употребляет наркотики без назначения врача.

Исходя из изложенного, сформулируем предложения по совершенствованию действующего законодательства. В частности, необходимо п. 3.2 статьи 196 УПК РФ изложить в следующей редакции: «...3.2) психическое или физическое состояние подозреваемого, обвиняемого, когда в ходе медицинского освидетельствования установлено наличие признаков наркомании».

²⁸³ В ходе реализации надзорных полномочий установлено, что срок проведения указанного освидетельствования, в подавляющем большинстве случаев, менее 1-го часа. Исследование проводится по месту жительства лица, в случае нахождения под стражей, в областном наркологическом диспансере. По результатам дается заключение о наличии либо отсутствии оснований для проведения экспертизы.

Далее рассмотрим и другую, на наш взгляд актуальную проблему, решение которой способно повысить эффективность работы всей системы государственных органов и непосредственно прокуроров. Так, основной причиной роста числа наркопреступлений является резкое расширение спектра потребляемых наркотиков. В период 2013 - 2016 гг. список наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, оборот которых в Российской Федерации запрещен (далее – Список № 1), утвержденный Постановлением Правительства РФ от 30.06.1998 N 681 ²⁸⁴, дополнен 48 новыми видами синтетических психоактивных веществ.

Указанные изменения законодательства, прежде всего, связаны с распространением так называемых «дизайнерских» наркотиков, определяемых как психоактивные вещества, разрабатываемые с целью обхода действующего законодательства, синтетические заменители натурального вещества, полностью воспроизводящие наркотические свойства последнего²⁸⁵.

В России «дизайнерские» наркотики принято связывать с так называемыми «курительными смесями», «спайсами» – синтетическими каннабиоидами, получившими широко распространение в нашей стране начиная с 2009 года, количество которых непрерывно увеличивается, так как данные вещества легально производятся в Китае и других странах в промышленных масштабах, их реализация приносит баснословную прибыль.

В настоящее время достаточно серьезной проблемой, помимо синтетических каннабиоидов, стали и другие замаскированные синтетические психотропы в форме солей для ванн, ароматизаторов, корма для аквариумных рыб, удобрений для комнатных растений, легальных порошков и т.д ²⁸⁶.

Основной проблемой здесь является тот факт, что химическая структура указанных синтетических психоактивных веществ постоянно видоизменяется и законодатель не в силах своевременно предавать им юридическое определение наркотического средства.

²⁸⁴ «Собрание законодательства РФ», N 27, 06.07.1998, ст. 3198.

²⁸⁵ Материал сайта «Википедия – свободная энциклопедия» - Дизайнерские наркотика / URL: <http://ru.wikipedia.org>

²⁸⁶ Корчагин О.Н. Временное ограничение на оборот новых видов наркотических веществ и психотропных веществ // Наркоконтроль. 2012. N 4. С. 32 - 34.

Как показывает практика надзора прокуратуры Свердловской области, с момента первых зарегистрированных фактов сбыта и потребления ранее не известного психоактивного вещества до включения его в Список №1, в подавляющем большинстве случаев, проходит более полугода.

В результате, несмотря на очевидные вредные последствия их потребления, длительное время правоохранительные органы не имеют законных оснований для возбуждения уголовного дела и, в ряде случаев, «наркобизнесмены» законно требуют вернуть сильнодействующие психоактивные вещества, изъятые из незаконного оборота.

Проблему распространения «дизайнерских наркотиков» на федеральном уровне был призван решить Федеральный закон от 03.02.2015 № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁸⁷, устанавливающий уголовную ответственность по статье 234.1 Уголовного кодекса РФ за незаконный оборот новых потенциально опасных психоактивных веществ (далее по тексту – **НППВ**).

Согласно тексту указанного документа НППВ – это вещества синтетического и естественного происхождения, вызывающие у человека состояние наркотического или иного токсического опьянения, опасные для его жизни и здоровья и включенные в соответствующий Реестр.

Решение о включении вещества в указанный Реестр должно приниматься сотрудниками упраздненного наркоконтроля, функции которого переданы в МВД России²⁸⁸, при получении должностными лицами прокуратуры, СК России, МВД России, ФТС России и ФСБ России сведений о его употреблении, на основании результатов медицинского освидетельствования потребившего лица, проведенного в соответствии со ст. 44 Федерального закона №3-ФЗ.

Под незаконным оборотом НППВ понимается производство, изготовление, переработка, хранение, перевозка, пересылка, приобретение, использование, а также сбыт указанных веществ.

²⁸⁷ «Собрание законодательства РФ», 09.02.2015, N 6, ст.885.

²⁸⁸ Указ Президента Российской Федерации от 05.04.2016 №156.

Преступление, предусмотренное частью 1 статьи 234.1 УК РФ является преступлением небольшой тяжести (максимальное наказание – ограничение свободы на срок до двух лет). В качестве квалифицирующего признака предусмотрено причинение тяжкого вреда здоровью человека либо совершение преступления группой лиц (часть 2), в качестве особо квалифицирующего признака – смерть человека либо совершение преступления организованной группой (часть 3).

Изменения внесены и в Уголовно-процессуальный кодекс РФ с целью определения формы предварительного расследования и подследственности преступлений, предусмотренных статьей 234.1 УК РФ. Кроме того, ведена административная ответственность за правонарушения, предметом которых являются НППВ (ст. ст. 6.9, 6.9.1, 20.20, 20.22 и др.).

По нашему мнению, изложенные нормы имеет ряд существенных проблем правоприменения. Согласно логике законодателей, оборот нового синтетического психоактивного вещества образует состав преступления, предусмотренного статьей 234.1 УК РФ, только после выявления конкретного факта потребления указанного вещества с вредными последствиями, проведения медицинского освидетельствования лица и включения формулы вещества в Реестр.

Вместе с тем, уголовная ответственность за незаконный оборот вещества, признанного одним из экспертных учреждений **аналогом наркотика**, наступает независимо от установления факта его потребления и приравнивается действующей нормой УК РФ к обороту наркотиков, включенных в Список №1, и, в случае со сбытов, является тяжким преступлением (максимальное наказание по ч.1 ст.228.1 УК РФ предусмотрено в виде лишения свободы на срок до 8 лет).

Как в первом (ст. 234.1), так и во втором случае (ст. 228.1) предметом преступления является вещество синтетического или естественного происхождения, вызывающие у человека состояние наркотического опьянения и опасное для его жизни и здоровья.

Кроме того, в ходе последних исследований Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации также установлено, что неограниченный доступ должностных лиц органа исполнительной власти, как к внесению в Реестр новых, так и исключению из него уже фигурирующих веществ, является существенным коррупциогенным фактором, поскольку от их неограниченного усмотрения зависит правовая оценка деяний многих граждан²⁸⁹.

Отметим, что проблемы применения данной нормы уголовного закона на практике подробно исследованы²⁹⁰ и свидетельствуют о «мертворождении» нормы права. На основании изложенного, необходимо внести изменения целый ряд законодательных актов, в числе которых Уголовный кодекс Российской Федерации (ст. 234.1), Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (п. 1 ч. 3 ст. 150, ст. 151), Федеральный закон от 8 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (ст. ст. 2.2, 40, 44, 46, 53), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ч. 2.1 ст. 41, ч. 1 ст. 6.9, ст. 6.9.1, ч. 1 ст. 6.10, ч. 1 ст. 6.13, ч. 2 ст. 20.20, ст. 20.22).

Кроме того, предлагается внести изменения в Федеральный закон от 8 января 1998 года № 3-ФЗ, а части определения понятия аналоги наркотических средств и психотропных веществ, которые определить как «...запрещенные для оборота в Российской Федерации вещества синтетического или естественного происхождения, в том числе новые потенциально опасные вещества, не включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, химическая структура и свойства которых сходны с химической структурой и со свойствами наркотических средств и психотропных веществ, психоактивное

²⁸⁹ Боголюбова Т.А. Реализация очередных изменений законодательства в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков может привести к нарушениям законности в этой сфере правоотношений // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 6 (50) 2015. С. 18-19.

²⁹⁰ Шаров М.И. Синтетические наркотики - актуальные вопросы противодействия незаконному обороту (теория и практика) // Проблемы в российском законодательстве № 2 2016; Боголюбова Т.А. Указ. соч. С. 15-19 и др.

действие которых они воспроизводят» (пункт 4 статьи 1 Федерального закона № 3-ФЗ).

Исходя из изложенных в параграфе изменений норм права, нами сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства в исследуемой сфере – проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Приложение № 2).

С целью повышения эффективности работы прокуроров на исследуемом направлении рассмотрим конкретную **методику проведения прокурорской проверки** на конкретном примере.

Исходя из значения одного из элементов прокурорского надзора для достижения целей антинаркотической деятельности, остановимся на примере осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике незаконного потребления наркотиков, наркомании (далее – **профилактика наркомании**)²⁹¹.

Напомним, что согласно ст. 1 Федерального закона № 3-ФЗ профилактика наркомании это совокупность мероприятий политического, экономического, правового, социального, медицинского, педагогического, культурного, физкультурно-спортивного и иного характера, направленных на предупреждение возникновения и распространения наркомании.

Базовым элементом осуществления прокурорского надзора за исполнением законов о профилактике наркомании, безусловно, является прокурорская проверка, которая состоит из трех этапов:

1. Подготовительные мероприятия; 2. Непосредственное проведение проверки; 3. Анализ полученных результатов, принятие решения о мерах прокурорского реагирования, контроль исполнения.

Первый, заключается в ознакомлении с Законами, регламентирующими вопросы профилактики (в частности, ст. ст. 1, 53.1. – 53.4. Федерального закона

²⁹¹ На основе практики прокуратур субъектов, входящих в Уральский федеральный округ. См. Информационно-аналитический бюллетень Управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Уральском федеральном округе, г. Екатеринбург. 2013 - 2015 г.г.

№ 3-ФЗ), приказами, указаниями, информационными письмами и обобщениями Генпрокуратуры Российской Федерации, организационно-распорядительными документами МВД России, Минздрава России, Минобрнауки России и других надзорных и контролирующих органов исполнительной власти, в зависимости от объекта проверки.

Отметим, что нельзя обеспечить надлежащую полноту надзорной проверки исполнения законов без изучения **подзаконных нормативных правовых актов** (Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти), изданных на основе и во исполнение конкретного Закона, в которых изложены адресованные разным государственным органам, должностным лицам и хозяйствующим субъектам конкретные требования, направленные на обеспечение соблюдения закона (определены сроки, порядок, процедуры и иные механизмы исполнения)²⁹².

К примеру, надлежащая организация проверки исполнения законов, регулирующих **раннее выявление** незаконного потребления наркотиков, как одной из основных форм профилактики наркомании, невозможна без изучения Приказа Минздрава России от 14.07.2015 N 443н «О Порядке направления обучающегося... для социально-психологического тестирования и (или) профилактического медицинского осмотра»²⁹³.

Напомним, что согласно ст. 53.4. Федерального закона № 3-ФЗ раннее выявление включает в себя, как социально-психологическое тестирование, так и профилактические медицинские осмотры обучающихся в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях, а также образовательных организациях высшего образования.

Кроме того, особое место занимают и локальные нормативно-правовые акты. Как правило, на региональном уровне состав законодательства о

²⁹² Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. — М.: Издательство Юрайт, 2012. - С. 176.

²⁹³ Приказа Минздрава России от 14.07.2015 N 443н «О Порядке направления обучающегося в специализированную медицинскую организацию или ее структурное подразделение, оказывающее наркологическую помощь, в случае выявления незаконного потребления обучающимся наркотических средств и психотропных веществ в результате социально-психологического тестирования и (или) профилактического медицинского осмотра». // "Российская газета", N 181, 17.08.2015.

профилактике наркомании достаточно значительный. К примеру, в Свердловской области приняты: Областной закон от 19.12.1997 № 78-ОЗ «О профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании и токсикомании на территории Свердловской области»; Постановление Правительства от 08.08.2012 № 867-ПП «О создании государственного автономного учреждения здравоохранения Свердловской области «Наркологический реабилитационный центр «Урал без наркотиков» путем учреждения»; Приказ Минздрава № 1427-п, Министерства социальной политики № 668 от 31.10.2014 «Об утверждении комплексной межведомственной технологии лечения, реабилитации и ресоциализации граждан, потребляющих наркотические средства в немедицинских целях» и др.

Следующий этап подготовки - изучение состояния законности в сфере профилактики наркомании и анализ статистических данных на поднадзорной территории за определенный период (квартал, полугодие, год и т.п.)²⁹⁴, в том числе путем ознакомления с материалами проверок, ранее проведенных контролирующими и надзорными органами, органами прокуратуры, сведениями о результатах работы органов государственной власти и местного самоуправления, органов контроля и надзора, органов и учреждений здравоохранения, образования, социальной защиты населения и других органов системы профилактики²⁹⁵.

Полученный результат повлияет на выбор объекта проверки. Так, согласно ст. 53.1 Федерального закона № 3-ФЗ профилактику наркомании осуществляют федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, органы местного самоуправления, организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, граждане имеют право участвовать в мероприятиях по профилактике наркомании, которые проводятся в установленном порядке федеральными органами исполнительной власти,

²⁹⁴ См.: параграф 1 Главы 3 настоящего исследования.

²⁹⁵ Гришин А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о профилактике потребления наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов несовершеннолетними: Пособие / А.В. Гришин и др. Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. С. 39.

органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также самостоятельно разрабатывать и реализовывать комплексы таких мероприятий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В случае необходимости наличия специальных знаний, воспользовавшись полномочиями части 1 статьи 22 Закона о прокуратуре, к участию в проверке привлекаются специалисты МВД России, Минздрава России, Минобрнауки России, Роспотребнадзора, Росфинмониторинга и др.

Второй этап – непосредственное проведение проверки, рассмотрим на конкретных примерах.

1. Алапаевской городской прокуратурой Свердловской области в ходе проверки исполнения законов при реализации целевой программы «Комплексные меры противодействия распространению наркомании на территории муниципального образования - город Алапаевск на 2013 – 2016 годы», утвержденной постановлением главы муниципального образования, установлено, что отдельные положения программы противоречат требованиям ч. 2 ст. 30 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» в части возложения обязанности по исполнению ряда мероприятий на органы полиции. По результатам проверки главе муниципального образования город Алапаевск **внесен протест**, нарушения закона устранены²⁹⁶.

2. Типичный пример проверки исполнением законов о профилактике наркомании приведен и в исследовании Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации²⁹⁷. Так, в связи с увеличением на поднадзорной территории числа отравлений одурманивающими веществами среди несовершеннолетних, прокуратурой ... района изучены учетно-профилактических дел (далее – УПД) и учетно-профилактические карточки (далее – УПК) на несовершеннолетних, состоящих на учете в ОВД в связи с

²⁹⁶ Информационно-аналитический бюллетень Прокуратуры Свердловской области, г. Екатеринбург. 2015 г.

²⁹⁷ Гришин А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о профилактике потребления наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов несовершеннолетними: Пособие /А.В. Гришин и др. Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. С. 60-62.

употреблением одурманивающих веществ и средств бытовой химии. В результате, выявлены нарушения требований законодательства.

Установлено, что карточки поставленных на профилактический учет за систематическое совершение правонарушений и употребление средств бытовой химии несовершеннолетних не содержат ежеквартальных планов проводимых профилактических мероприятий с подростком, согласованных с начальником ОВД, с отражением сроков и непосредственных исполнителей, не ведется лист проверок о совершении несовершеннолетним правонарушений, отсутствуют сведения о направлении информации в медицинское учреждение, о постановке данных подростков на профилактический учет в связи с употреблением средств бытовой химии. Профилактическая работа с несовершеннолетними со стороны сотрудников УУМ и ОУР в ряде случаев проводилась формально, по месту жительства подростки не проверялись. По результатам прокуратурой района на имя начальника ОВД **внесено представление** об устранении выявленных нарушений. Выявленные нарушения устранены, виновные привлечены к ответственности.

3. Очередным примером является практика прокуратуры Ленинградской области²⁹⁸. Так, в ходе проверки исполнения законов о профилактике наркомании, проведенной Ломоносовской районной прокуратурой, установлено, что администрацией Низинского сельского поселения целевая программа профилактики наркомании не принята, что является нарушением положений Федерального закона № 3-ФЗ, Указа Президента РФ от 18.10.2007 № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств», а также ст. 30 закона Ленинградской области от 27.12.2013 № 106-оз «Об охране здоровья населения Ленинградской области», согласно которой в целях формирования здорового образа жизни органы государственной власти Ленинградской области и органы местного самоуправления обеспечивают, в частности, создание системы профилактики немедицинского потребления наркотиков.

²⁹⁸ См.: Определение Ленинградского областного суда от 07.08.2014 N 33-4027/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

Также установлено, что действие на территории поселения целевой программы на 2011 – 2015 годы «Развитие физической культуры и спорта» не исключает обязанности органа местного самоуправления организовать и осуществлять мероприятия по работе с детьми и молодежью, в частности, посредством принятия целевой программы, направленной на профилактику наркомании среди подростков и молодежи.

По результатам проверки прокурор **обратился с иском в суд**, решением которого администрацию Низинского сельского поселения обязали принять муниципальную целевую программу по профилактике наркомании в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда.

Результат второго этапа – справка (докладная записка) о результатах проведенной проверки, выявленных нарушениях с указанием причин и условий, им способствующих, виновных лицах, допустивших данные нарушения законов, предложениях о мерах прокурорского реагирования²⁹⁹.

Основу **третьего** этапа, безусловно, составляет вопрос о мерах прокурорского реагирования и объеме полномочий по устранению нарушений закона, которые представляют собой систему правовых средств, используемых прокурором для пресечения правонарушений, восстановления нарушенных прав, ликвидации вызванных негативных последствий³⁰⁰.

Исходя из межотраслевого характера исследуемого направления, объем полномочий прокуроров по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков **максимально полный** и предусмотрен не только законом о прокуратуре, но и другими федеральными законами.

Отметим, что полномочия прокуратуры России детально прописаны в ст. 6, п. 3 ст. 22, ст. 27 Закона о прокуратуре, а также в соответствующих отраслевых кодексах, определяющих процессуальный порядок осуществления

²⁹⁹ Гришин А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о профилактике потребления наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов несовершеннолетними» Пособие /А.В. Гришин и др. Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. - С. 57.

³⁰⁰ Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. — М.: Издательство Юрайт, 2012. - С. 184.

судопроизводства по уголовным, административным, гражданским и арбитражным делам, а именно в УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ и КоАП РФ³⁰¹.

На примере № 1, рассмотренном выше, прокурор был ограничен в средствах реагирования и обоснованно внес протест на постановление главы муниципального образования. Вместе с тем, нарушения и вызванные ими негативные последствия (пример № № 2 и 3) могли быть устранены различными способами.

Исходя из практики работы прокуратур, входящих в Уральский федеральный округ³⁰², личного опыта автора, отметим, что наиболее эффективное полномочие – **организация оперативного совещания** (заслушивания факта нарушения), на котором присутствуют, как прокурор, так и представители объектов прокурорского надзора, и возможно согласовать вопросы оперативно пресечения правонарушений, восстановления нарушенных прав, ликвидации вызванных негативных последствий и привлечения к ответственности виновных должностных лиц.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе проведенного исследования считаем необходимым сделать следующий вывод. Существующая динамика распространения и немедицинского потребления наркотиков представляет серьезную угрозу правопорядку, здоровью граждан, экономике страны и в целом безопасности Российской Федерации. Прокуратура как структурный элемент правозащитного механизма государства в силу своего статуса и выполняемой надзорной функции обладает уникальными возможностями для качественного повышения эффективности работы всей системы государственных органов по противодействию распространению наркотиков, что детерминирует

³⁰¹ Карпов Н.Н. К вопросу о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 2 (46) 2015. - С. 7.

³⁰² См.: Информационно-аналитический бюллетень Прокуратуры Свердловской области, г. Екатеринбург. 2013-2015 г.г.; Информационно-аналитический бюллетень Управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Уральском федеральном округе, г. Екатеринбург. 2013 - 2015 г.г.

приоритетность данного направления деятельности прокуратуры на современном этапе развития общества.

В свою очередь, прокурорский надзор за исполнением законов об обороте наркотиков – это межотраслевое направление надзорной деятельности органов прокуратуры, включающее элементы таких отраслей, как надзор за исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, и выражающееся в проверке исполнения действующих на территории России законов, регулирующих легальный оборот наркотиков и противодействие их незаконному обороту, а также в принятии мер прокурорского реагирования к устранению выявленных нарушений закона.

Целью указанного направления надзорной деятельности прокуратуры является обеспечение такого уровня законности, при котором происходит сокращение незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства, а также защита прав и свобод граждан.

Иная, не надзорная прокурорская деятельность, а именно осуществляемое прокуратурой уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с наркопреступностью, участие в рассмотрении дел судами, в правотворческой деятельности и в международном сотрудничестве, а также осуществление административного преследования в сфере оборота наркотиков являются необходимым и важным условием для достижения указанных целей.

Субъектами прокурорско-надзорных правоотношений в сфере оборота наркотиков являются, с одной стороны, прокурор, с другой – поднадзорные субъекты, то есть федеральные органы исполнительной власти, законодательные и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы управления и руководители

коммерческих и некоммерческих организаций, их должностные и управленческие лица, участвующие в реализации государственной антинаркотической политики³⁰³, а также осуществляющие легальный оборот наркотиков.

Субъектами иных правоотношений в сфере оборота наркотиков являются как юридические, так и физические лица, вовлеченные в легальный и незаконный оборот наркотиков, потребляющие наркотики в немедицинских целях, больные наркоманией, нуждающиеся в лечении, реабилитации и ресоциализации, а также граждане, входящие в группы риска вовлечения в незаконный оборот наркотиков, члены семьи лиц, страдающих наркотической зависимостью.

Исследование показало, что предмет прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков – это свойство деятельности поднадзорных субъектов, которое подвергается со стороны прокуратуры оценке для определения его законности или незаконности.

Элементами содержания предмета данного надзора являются: соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, регулирующих: отдельные виды деятельности, связанные с оборотом наркотиков; противодействие незаконному обороту наркотиков; профилактику незаконного потребления наркотиков; оказание наркологической помощи больным наркоманией, их лечение и социальную реабилитацию; привлечение к ответственности и наложение ограничений по делам об административных правонарушениях в сфере оборота наркотиков; соблюдение прав и свобод лиц, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков, потребляющих наркотики в немедицинских целях, больных наркоманией, нуждающихся в лечении и реабилитации, и иных граждан; соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, участвующими в реализации государственной антинаркотической политики, а также осуществляющими легальный оборот

³⁰³ Государственная антинаркотическая политика - деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение незаконного оборота наркотиков, профилактику немедицинского потребления наркотиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией.

наркотиков; соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие по делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков; законность нахождения лиц, признанных больными наркоманией, в исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом; законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы, в отношении лиц, признанных больными наркоманией.

Разработана авторская классификация относительно самостоятельных видов и подвидов рассматриваемого направления надзора, основанная на различиях отраслей прокурорского надзора, в него входящих, а также на особенностях объекта и предмета надзора, статуса поднадзорных субъектов и участников правоотношений в сфере оборота наркотиков, прав и свобод, которые защищает прокурор и по другим актуальным критериям классификации. Раскрыта специфика их осуществления и обосновано, что только комплексное и системное осуществление всех указанных видов надзора способно обеспечить достижение его целей.

. В целях повышения эффективности организации и осуществления надзора, результативности прокурорских проверок, определена совокупность влекущих правовые последствия юридических фактов, с наступлением которых норма права связывает возникновение правоотношений в сфере оборота наркотиков, и раскрыто их содержание:

- факт физического наличия наркотика, когда конкретный наркотик существует или существовал в объективной действительности и каким-либо образом взаимодействовал с субъектом правоотношений (употребление его в немедицинских целях, совершение преступлений и административных правонарушений с использованием наркотика, ввоз, вывоз, хранение,

изготовление, переработка и иные виды оборота наркотиков, а также распространение информации о конкретном месте их приобретения и т.д.);

- факт наличия информации о наркотиках, то есть сведений об обезличенном наркотике, когда конкретный наркотик с субъектом правоотношений не взаимодействует (информация о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотиков, а также о местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений).

Наличие законодательства, регулирующего антинаркотическую деятельность и легальный оборот наркотиков, выступает в качестве необходимого условия возникновения правоотношений в сфере оборота наркотиков. Сочетание указанных норм права с нормами Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» является условием возникновения прокурорско-надзорных правоотношений исследуемого вида.

В целях совершенствования организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, в диссертации обоснована необходимость сосредоточения всех видов данного надзора в одном профильном подразделении прокуратуры субъекта Российской Федерации с учетом состояния законности и правопорядка на поднадзорной территории.

Доказано, что обязательным условием эффективного функционирования профильного отдела является закрепление за ним непосредственного (прямого) надзора за исполнением законов и законностью правовых актов регионального специализированного управления МВД России (УНК), надзора за процессуальной деятельностью профильного следственного подразделения МВД по субъекту федерации, а также информационно-аналитической работы по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков, организации взаимодействия структурных подразделений прокуратуры и координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с наркопреступностью.

На основе полученных данных необходимо выделить такой элемент, как информационно-аналитическая работа по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков, так как именно своевременный и всесторонний анализ

состояния законности и преступности является неотъемлемым условием успешной работы органов прокуратуры на данном направлении.

Основная специфика данного элемента организации – источники информации о состоянии законности в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту, основу которых составляет межведомственная автоматизированная информационная система (Единый банк данных), содержащая информацию, касающуюся оборота наркотиков, противодействия их незаконному обороту, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией.

В рамках исследования внутрисистемных элементов организации работы, юридическую категорию мониторинга состояния законности в сфере оборота наркотиков необходимо определить, как элемент внутрисистемной организации работы прокуроров, представляющий систему непрерывного наблюдения за развитием ситуации в сфере оборота наркотиков, а также в области противодействия их незаконному обороту, профилактики немедицинского потребления наркотиков, лечения и медико-социальной реабилитации больных наркоманией.

Мониторинг состояния законности в сфере оборота наркотиков есть основной фактор качественного повышения эффективности прокурорского надзора, позволяющий, с использованием совокупности и своевременности полученных данных, составить объективное представление о распространении наркотиков, законности и полноте принимаемых профилактических мер, направленных на предупреждение этого негативного социального проявления, следовательно, сконцентрировать усилия на надзоре по наиболее значимым направлениям и повысить эффективность прокурорского надзора.

Обоснована необходимость введения самостоятельной формы статистического отчета для учета работы прокурора по осуществлению данного надзора (по форме «НОН») либо выделения дополнительных граф и строк в действующих формах прокурорских отчетов (к примеру, по форме «Нсид», «Р», «ОЖ», «ОН» и других).

Обоснована целесообразность введения в органах прокуратуры универсальной еженедельной межотраслевой формы отчета о проделанной работе в целях совершенствования такого элемента внутрисистемной организации работы, как контроль за исполнением, а также обеспечения своевременного принятия управленческих решений. В качестве одной из мер совершенствования внутрисистемной организации работы органов прокуратуры, обосновано внедрение в делопроизводство специализированной номенклатуры дел.

В целях совершенствования нормативных правовых механизмов организации работы органов прокуратуры автором разработаны научно обоснованные предложения по изменению действующего законодательства, исчерпывающий пакет организационно-распорядительных документов, в числе которых проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков», а также методические рекомендации по осуществлению надзора и методика проведения конкретной проверки.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации // «Собрание законодательства РФ» 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. Единая Конвенция о наркотических средствах 1961 года (с поправками, внесенными Протоколом от 25.03.1972).
3. Конвенция о психотропных веществах от 21.02.1971.
4. Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ от 20.12.1988.
5. Федеральный закон от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» // «Российская газета», № 32, 08.02.1992.
6. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472 (с послед. изменениями).
7. Федеральный закон от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне» // Российская газета, № 196, 09.10.1997.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

9. Федеральным законом от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // «Собрание законодательства РФ», 02.12.2013, № 48, ст. 6161.

10. Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 01.01.1996, № 1, ст. 16.

11. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ», 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

12. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 13.01.1997, № 2, ст. 198.

13. Федерального закона от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» // Собрание законодательства РФ, 12.01.1998, № 2, ст. 219.

14. Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // Собрание законодательства РФ, 28.06.1999, № 26, ст. 3177.

15. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ», 24.12.2001, № 52 (ч. I), ст. 4921.

16. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.

17. Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 № 197-ФЗ // Собрание законодательства РФ», 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3.

18. Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3448.

19. Федеральный закон от 29.11.2007 № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 03.12.2007, № 49, ст. 6043.

20. Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собрание законодательства РФ, 09.05.2011, № 19, ст. 2716.

21. Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // «Российская газета», № 32, 08.02.2011.

22. Федеральный закон от 01.12.2014 № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // «Российская газета», № 278, 05.12.2014.

23. (Утратил силу) Указ Президента Российской Федерации № 976 от 28.07.2004 «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31, ст. 3234.

24. Указ Президента Российской Федерации от 18.10.2007 № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» // Собрание законодательства РФ», 22.10.2007, № 43, ст. 5167.

25. Указ Президента Российской Федерации от 09.06.2010 № 690, об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года // Собрание законодательства РФ, 14.06.2010. № 24. ст.3015.

26. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 04.01.2016, № 1 (часть II), ст. 212.

27. Указ Президента Российской Федерации от 05.04.2016 №156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // «Собрание законодательства РФ», 11.04.2016, № 15, ст. 2071.

28. Постановление Правительства РФ от 18.06.1999 № 647 «О порядке дальнейшего использования или уничтожения наркотических средств....» // «Собрание законодательства РФ», 05.07.1999, № 27, ст. 3350.

29. Постановление Правительства РФ от 23.01.2006 № 31 «О создании, ведении и использовании единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту» // «Собрание законодательства РФ», 30.01.2006, № 5, ст. 552.

30. Постановление Правительства РФ от 24.02.2009 № 147 «Об организации переработки наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» // «Собрание законодательства РФ», 02.03.2009, № 9, ст. 1115.

31. Постановление Правительства РФ от 22.06.2009 № 508 «Об установлении государственных квот на наркотические средства и психотропные вещества» // «Собрание законодательства РФ», 29.06.2009, № 26, ст. 3184.

32. Постановление Правительства РФ от 26.07.2010 № 558 «О порядке распределения, отпуска и реализации наркотических средств и психотропных веществ, а также отпуска и реализации их прекурсоров» // «Собрание законодательства РФ», 02.08.2010, № 31, ст. 4256.

33. Постановление Правительства РФ от 22.12.2010 № 1087 «Об утверждении Положения об уничтожении растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры» // Собрание законодательства РФ», 27.12.2010, № 52 (ч.1), ст. 7132.

34. Постановление Правительства РФ от 22.12.2011 № 1085 «О лицензировании деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений» // «Собрание законодательства РФ», 02.01.2012, № 1, ст. 130.

35. Постановление Правительства РФ от 26.10.2012 № 1101 «О единой автоматизированной информационной системе «Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» // «Собрание законодательства РФ», 29.10.2012, № 44, ст. 6044.

36. Приказ Минздрава РФ от 23.08.1999 № 327 «Об анонимном лечении в наркологических учреждениях (подразделениях)» // «Российская газета», № 194, 01.10.1999.

37. Приказ Минсельхоза России № 1580 от 29.12.2003 «Об утверждении перечня наркотических средств и психотропных веществ, используемых в ветеринарии» // «Российская газета», № 18, 03.02.2004.

38. Приказ МВД России № 185, Мининформсвязи России № 18, наркоконтроля № 32, ФСБ России № 57 от 12.02.2007 «Об утверждении Инструкции о порядке доступа к информации, содержащейся в едином банке данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту».

39. Приказ МВД России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, ФСКН России, Минобороны России № 368/185/164/481/32/184/97/147 от 17.04.2007 «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд.

40. Приказ Минздравсоцразвития России от 16.03.2010 № 157н «Об утверждении предельно допустимого количества наркотического средства, психотропного вещества и их прекурсора, содержащегося в препаратах» // «Российская газета», № 124, 09.06.2010.

41. Приказ ФСКН России от 18.02.2015 № 69 «Об утверждении Порядка формирования и содержания Реестра новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 05.03.2015 (полномочия переданы МВД России).

42. Закон Свердловской области от 19.12.1997 № 78-ОЗ «О профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании и токсикомании на территории Свердловской области».

43. Постановление Правительства Свердловской области от 08.08.2012 № 867-ПП «О создании государственного автономного учреждения здравоохранения Свердловской области «Наркологический реабилитационный центр «Урал без наркотиков» путем учреждения».

44. Приказ Минздрава № 1427-п, Министерства социальной политики Свердловской области № 668 от 31.10.2014 «Об утверждении комплексной межведомственной технологии лечения, реабилитации и ресоциализации граждан, потребляющих наркотические средства в немедицинских целях».

Акты судебных органов

45. Определение Конституционного Суда РФ от 22.01.2014 № 121-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карауша Сергея Юрьевича на нарушение его конституционных прав статьей 9 и частью первой статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации.

46. Обзор судебной практики по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных

веществ, сильнодействующих и ядовитых веществ, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27.06.2012.

47. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.04.2011 «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2011. № 7. С. 5.

48. Постановления Пленума Верховного суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, январь 2008 г., № 1.

49. Решение ЕСПЧ по делу «Ваньян против Российской Федерации» от 15.12.2005 // СПС «КонсультантПлюс».

50. Решение ЕСПЧ по делу «Худобин против Российской Федерации» от 26.10.2006 // СПС «КонсультантПлюс».

51. Решение ЕСПЧ по делу «Банников против Российской Федерации» от 04.11.2010 // СПС «КонсультантПлюс».

52. Решение ЕСПЧ по делу «Латугин и другие против Российской Федерации» от 24.04.2014 // СПС «КонсультантПлюс».

53. Решение ЕСПЧ по делу «Веселов и другие против Российской Федерации» от 02.10.2012 // СПС «КонсультантПлюс».

54. Определение Ленинградского областного суда от 07.08.2014 N 33-4027/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

Организационно-распорядительные и информационные документы Генеральной прокуратуры Российской Федерации

55. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 09.09.2002 № 55 «О совершенствовании информационно-аналитической работы в Генеральной прокуратуре Российской Федерации».

56. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 09.09.2007 №137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».

57. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

58. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15.03.2010 № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам».

59. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15.05.2010 № 209 «Об усилении прокурорского надзора в свете реализации Национальной стратегии противодействия коррупции».

60. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».

61. Приказ Генерального прокуратура Российской Федерации от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия».

62. Приказ Генерального прокуратура Российской Федерации от 28.04.2012 № 186 «Об организации исполнения Национального плана противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы».

63. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2016 № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации».

64. Указания Генерального прокуратура Российской Федерации от 08.06.2015 №287/7 «Об усилении прокурорского надзора в условиях неблагоприятных внешнеэкономических и внешнеполитических факторов».

65. Решения коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об итогах работы органов прокуратуры за 2014 год и задачах по укреплению законности и правопорядка на 2015 год» от 24.03.2015.

66. Информационное письмо Генпрокуратуры России от 27.02.2004 № 36-12-2004 «О Методических рекомендациях по организации работы прокуратуры по надзору за исполнением законодательства об административных правонарушениях».

67. Информационное письмо Генпрокуратуры России от 14.04.2014 № 36-11-2014 «О практике изучения прокурорами уголовных дел, поступивших с обвинительным заключением».

68. Информационное письмо Генпрокуратуры России от 22.04.2014 № 16-17-2014 «О практике прокурорского надзора за выявлением, пресечением и расследованием преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков»;

69. Информационное письмо Генпрокуратуры России от 01.10.2014 № 36-46-2014 «О недостатках прокурорского надзора при организации уголовного преследования неустановленных сбытчиков наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов».

70. Информационное письмо Генпрокуратуры России от 10.04.2015 № 12-12-2015 «Об участии прокуроров в рассмотрении судами уголовных дел о легализации денежных средств или иного имущества, приобретенного преступным путем».

Научные и учебные издания

71. Авдеев В.Н., Шелег Д.И. Прокурорский надзор: Курс лекций / Под ред. В.Л. Попова. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2004.

72. Административное право. – Москва : Юристъ, 2000.

73. Алексеев С.С. О теоретических основах классификации отраслей советского права // Сов. Государство и право. 1987. № 7.

74. Алексеев С.С. Теория государства и права. — М., 2000.

75. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. — М., 2001.

76. Алексеева С.С. Теория государства и права Учебник под ред. С.С. Алексеева М. 1998.

77. Алексеев С.С. Теория государства и права: Учебник для вузов. М. 2001.

78. Атаманчук Г.В. Теория организации: Учебник / Под общ. Ред. Г.В. Атаманчука. М.: Издательство РАГС, 2007.
79. Анализ состояния законности и правопорядка в Российской Федерации: методы сбора и анализа эмпирической информации: науч.-методич. Пособие. М., 2010.
80. Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита Российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. Издательский Дом «Городец», 2007.
81. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор : учебник. – Москва : Проспект, 2006.
82. Березовская С.Г. Прокурорский надзор в советском государственном управлении (общий надзор). М.: Госюриздат, 1954.
83. Боголюбова Т.А. – Методика анализа преступности в сфере незаконного оборота наркотиков: науч.-метод. Пособие / [Т.А. Боголюбова и др.]; рук. Авт. Кол. Т.А. Боголюбова; Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2008;
84. Бровин Г.И., Михайлов В.Т. Прокурорский надзор за законностью исполнения приговора. – М., 1977.
85. Бровин Г.И. Характеристика прокурорско-надзорных отношений // Проблемы прокурорского надзора. – М., 1972.
86. Брушлинский А.В. Психология мышления и кибернетика. М., 1970.
87. Бурмистров К.Д. О некоторых проблемах прокурорского надзора как формы государственной деятельности // Проблемы прокурорского надзора. – М., 1972.
88. Винокуров А.Ю. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры. М., 2008.
89. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. Ред. Ю.Е. Винокурова. — 6-е изд., перераб. И доп. — М.: Высшее образование, 2005.
90. Волженкин Б.В. Служебные преступления. М., 2000.
91. Галустьян О.А. Прокурорский надзор: Учеб. / Под ред. О.А. Галустьяна. — М., 2004.
92. Герасимова С.И. Настольная книга прокурора М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка; Экс-лит, 2002.
93. Григорьев В.Н. Прокурорский надзор: Учебник / В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яшин, В.Н. Калинин. М.: Эксмо, 2006.
94. Гришин А.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о профилактике потребления наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов несовершеннолетними» Пособие /А.В.Гришин и др. Аккад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013.
95. Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. – Л., 1990.
96. Дранников В.Н. Курс лекций по дисциплине Прокурорский надзор. Таганрог, 2004.
97. Зотов А.Ф. Философия: Учебник для вузов / под ред. А.Ф.Зотова, В.В. Миронова, А.В. Разина М. 2004.
98. Ильин Е.П. Мотивация и мотивы СПб. 2002.

99. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением закона (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). – М., 2005.

100. Капинус О.С. и др. Критерии и показатели оценки работы прокуратуры субъекта Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка (концептуальный подход) / Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011.

101. Кехлеров С.Г. Настольная книга прокурора / под общ. Ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. Ред. А.Ю. Винокуров. — М.: Издательство Юрайт, 2012.

102. Кобзарев Ф.М. Основные организационно-распорядительные, информационно-справочные и иные документы по вопросам организации работы в прокуратуре города, района: Сборник примерных образцов / Под общ. Ред. Ф.М. Кобзарева. М., 2010.

103. Кобзарев Ф.М. Организация работы и управления в органах прокуратуры: Учебная программа / Под ред. Ф.М. Кобзарева. М., 2009.

104. Кобзарев Ф.М. Организация работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации. М., 2010.

105. Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. Екатеринбург, 1999.

106. Корельский В.М. Теория государства и права: Учебник / В.М. Корельский, В.Д. Перевалов и др.; - Екб.: Издательство Уральской государственной юридической академии, 1996.

107. Коробейников Б.В. Прокурорский надзор / Под общей ред. Ю.Е. Винокурова. 6-е изд. М.: Высшее образование, 2005.

108. Коробейников Б.В. Предупреждение преступлений в народном хозяйстве методами общего надзора прокуратуры // Проблемы прокурорского надзора. – М., 1972.

109. Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: Учебное пособие. – М.: Издательство Норма, 2010.

110. Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: Учебник для вузов. – М., 2006.

111. Курдюков А.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов: лекция / Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013.

112. Куровская Л.Н. и др.; рук. Авт. Кол. Евланова О.А. – Методика анализа преступности, связанной с незаконным оборотом наркотических средств: пособие // Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2015.

113. Лебединский В.Г., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР / Под общ. Ред. В.А. Болдырева. М.: Гос. Изд-во юридической литературы, 1957.

114. Лившиц Р.З. Теория права, М. 1994 – Глава 7. Законодательство – 1. Понятие законодательства.

115. Ломовской В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. Ростов н/Д., 1987.

116. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / М.Н. Марченко и др. М.: Юристъ, 2001.

117. Мелкумов В.Г. Общий надзор прокуратуры. Основные формы реагирования на выявленные нарушения законов. – Душанбе, 1963..
118. Михайлов В.М. Проблемы эффективности прокурорского надзора. М., 1997.
119. Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства: учебник. – М.: НОРМА, 2006.
120. Прокурорский надзор в Российской Федерации. – Санкт-Петербург : Изд-во «С.-Петерб. Ин-т экспертов» ; ИД «Сентябрь», 2000.
121. Перевалов В.Д. Теория государства и права. — М., 2004.
122. Роганов С.А. Синтетические наркотики: вопросы расследования преступлений. — СПб: Питер, 2001.
123. Рохлин В.И. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учеб. — СПб., 2000.
124. Рябцев В.П. Прокурорский надзор: курс лекций. – М.: НОРМА, 2006.
125. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. – М., 1975.
126. Скворцов К.Ф. Исследование проблем эффективности прокурорского надзора // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. М., 1975.
127. Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления. М., 1997.
128. Смирнов А.Ф. Правовые и организационно-управленческие основы деятельности прокуратуры в России // Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: Учеб. / Под ред. проф. А.Ф. Смирнова. – М., 2005.
129. Субанова Н.В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере лицензирования: вопросы теории и практики. М.: Юриспруденция, 2010.
130. Сухарев А.Я. Прокурорский надзор: Учебник для вузов / А.Я. Сухарев и др.; под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2005.
131. Сухарев А.Я. Прокурорский надзор: Учебник для вузов/ Под общ. Ред. А.Я. Сухарева. М., 2003.
132. Тихомиров Ю.А., Сухарев А.Я., Демидов И.Ф. Законность в Российской Федерации. М.: Спарк, 1998.
133. Тонков В.Е. Квалификация преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков: учеб. Пособие. Белгород. 2010.
134. Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб. : Юрид. Центр Пресс, 2005.
135. Хомовский А.А. Методы обеспечения исполнения законов и понятие высшего надзора // Проблемы прокурорского надзора. – М., 1972.
136. Чувилев А.А. Прокурорский надзор. Вопросы и ответы М.: 1999.
137. Эмерих Корет. Основы метафизики. Киев: «Тандем», 1998. гл. 3.2.3 «Сущность сущего».
138. Яшин В.Н., Победкин А.В. Возбуждение уголовного дела: теория, практика, перспективы : учеб. Пособие для вузов. М., 2002.

Статьи, тезисы, научные сообщения

139. Агапов П.В., Игнатенко Е.А. Криминалистическая классификация следственных ситуаций при расследовании незаконной пересылки наркотиков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 1 (45) 2015.

140. Алиев В. Национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса»: надзор за соблюдением законодательства // Законность. 2006. № 7.

141. Амирбеков К.И. Критерии эффективности деятельности прокурора в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход) // Вестн. Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. 2012. № 2 (28);

142. Белкин А.А. Конституционная законность и прокурорский надзор / НИИ проблем укрепления законности и правопорядка Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. – Москва, 1997.

143. Боголюбова Т.А. Состояние преступности в сфере незаконного оборота наркотиков в государствах – участниках СНГ (криминологический аспект) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 2 (10) 2009.

144. Боголюбова Т.А. «Некоторые вопросы прокурорского надзора за лицензированием деятельности, связанной с легальным оборотом наркотических средств и психотропных веществ» // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 1 (21) 2011.

145. Боголюбова Т.А. О серьезных недостатках законодательных новелл Федерального закона от 07.12.2011 № 420-ФЗ, касающихся регулирования уголовной ответственности за действия, нарушающие правила оборота наркотиков в Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 2 (28) 2012.

146. Боголюбова Т.А. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью как стратегическое управление: постановка проблемы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 3 (41) 2014.

147. Боголюбова Т.А. «Реализация очередных изменений законодательства в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков может привести к нарушениям законности в этой сфере правоотношений, опубликованная в Вестнике Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 6 (50) 2015.

148. Бойков А.Д., Скворцов К.Ф., Рябцев В.П. Проблемы развития статуса российской прокуратуры. — М., 1998.

149. Буланова Н.В. Принципы, предмет, объект и пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия // Вестн. Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 6 (44)..

150. Васюшкин В. Пределы прокурорского надзора // Законность. 2010. № 11.

151. Ванькаев А.Н. Место и роль прокуратуры в системе разделения властей Российской Федерации // Российский следователь. 2008. № 10.

152. Винокуров А.Ю. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов и статья 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Административное и муниципальное право. 2013. № 5.

153. Винокуров А.Ю. Надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации: предмет и пределы // Журнал российского права. 2012. № 11.

154. Винокуров А.Ю. Правовая регламентация «общенадзорных» полномочий прокурора нуждается в совершенствовании // Интернет-сайт Московского гуманитарного университета <http://mosgu.ru>.

155. Винокуров Ю.Е., Глушков А.И. К вопросу о структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности // Административное и муниципальное право. 2012. № 1.

156. Галузин А. Новое направление прокурорского надзора // Законность. – 1999. - № 4.

157. Душкин С.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при возбуждении уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 4 (42) 2014.

158. Евланова О.А. Вопросы противодействия организованной наркопреступности в России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 3 (11) 2009.

159. Евланова О.А., Павловская Н.Д. Криминологические особенности преступлений, совершаемых в состоянии наркотического опьянения // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 1 (39) 2014.

160. Ергашев Е.Р. Обоснованность проведения проверок исполнения законов как принцип прокурорского надзорно-охранительного права // СПС «КонсультантПлюс».

161. Ергашев Е.Р. Прокурорское надзорно-охранительное право как самостоятельная отрасль современного российского права // Современное право №10 2005.

162. Исаенко В.Н. Проблемы назначения и производства судебно-психиатрической экспертизы при проверке сообщения о преступлении // Законность. 2014. № 2.

163. Ищенко Е.П. Новое законодательство и результаты правоприменительной практики // материалы Всероссийской научно-практической конференции «К 10-летию ФСКН России. Новое законодательство и вопросы правоприменительной практики в борьбе с наркопреступностью». Часть 1. М. 2013.

164. Казарина А.Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора // Вестн. Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. 2013. № 2 (34).

165. Калугина О.В. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 12.

166. Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х. Оценка эффективности работы органов прокуратуры со стороны личности, общества и государства // Вестн. Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. 2013. № 1 (33).

167. Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х., Колесникова Н.В., Максименко И.В. Критерии и показатели оценки работы прокуратуры субъекта Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка (концептуальный подход) // Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011.

168. Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х. Проблемы совершенствования внутрисистемной оценки работы органов прокуратуры // Вестн. Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. 2012. № 5 (31).

169. Капинус О.С. Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации / под общ. Ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. М., 2012.

170. Карпов Н.Н. К вопросу о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 2 (46) 2015.

171. Карпов Н.Н. Прокурорский надзор за исполнением имеющих нормативный характер указов Президента Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 5 (31) 2012.

172. Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность? // Законность. – 2014. - № 8.

173. Колокольцева В.А. Выступление на заседании объединенной коллегии министерств внутренних дел Союзного государства России и Белоруссии (г. Иркутск) Официальный сайт МВД России / <http://mvd.ru/docume№t/1053381>.

174. Клочков В.В. Прокуратура, законность, государственный контроль. Деятельность прокуратуры: типология, классификация. — М., 1995.

175. Мануков М.М. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов субъектами оперативно-розыскной деятельности // Административное и муниципальное право. 2014. № 8.

176. Мыщыков А.Я. Координация борьбы с преступностью – новый поворот // Законность. 2011. № 3.

- Похмелкин В. Участие прокуратуры в рассмотрении гражданских дел — юридический атавизм // Российская юстиция. 2001. № 5.

177. Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. – 2011. - № 3.

178. Тихомирова В.В. Правовые основы регулирования незаконного оборота синтетических наркотиков // Наркоконтроль. 2013. № 4.

179. Чукреев В.А., Шаров М.И. Актуальные вопросы в связи с изменениями, внесенными в ст. 196 УПК РФ, ст. 72.1 УК РФ, ст.6.9.1 КоАП РФ // Законность. – 2015. - № 7.

180. Шаров М.И. Проблемы розыска и выдачи (экстрадиции) лиц для привлечения к уголовной ответственности за незаконный оборот наркотиков // Таврический научный обозреватель №3 (8) – март 2016.

181. Шаров М.И. Синтетические наркотики - актуальные вопросы противодействия незаконному обороту (теория и практика) // Проблемы в российском законодательстве № 2 2016

182. Шишков С.Н. Назначение судебно-психиатрической экспертизы // Законность. 2012. № 10.

Диссертации и авторефераты диссертаций

183. Бут Н.Д. Теоретические, правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. Наук: 12.00.11. М., 2011.

184. Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: Автореф. Дис. ... д-ра юрид. Наук. М., 2009.

185. Звягинцев Д.А. Совершенствование прокурорского надзора за исполнением законодательства РФ о рынке ценных бумаг: Дис. ... канд. Юрид. Наук. М., 2002.

186. Сысоева Р.А. Отсрочка отбывания наказания больным наркоманией: теоретический и прикладной аспекты: Дис. ... канд. Юрид. Наук. М., 2015.

187. Ошлыков Е.А. Методика расследования незаконного сбыта наркотических средств и поддержания государственного обвинения по уголовным делам данной категории: Дис. ... канд. Юрид. Наук. М., 2013.

188. Павловская Н.В. Коррупция в сфере противодействия незаконному обороту наркотиков: криминологические и уголовно-правовые аспекты: Дис. ... канд. Юрид. Наук. М., 2013.

189. Игнатенко Е.А. Методика расследования незаконной пересылки наркотических средств: Дис. ... канд. Юрид. Наук. М., 2015.

Словари и справочники

190. Анцупов А.Я., Шипилов А.И. Словарь конфликтолога. – 3-е изд., М. 2009.

191. Доброхотов А.Л. // Новая философская энциклопедия / Ин-т философии РАН; Нац. Обществ.-науч. Фонд; Предс. Научно-ред. совета В.С. Стёпин — 2-е изд., испр. И допол. — М.: Мысль, 2010.

192. Бачинин В.А. Философия права: Краткий словарь / В.А. Бачинин, В.Н. Сальников. – СПб., 2000.

193. Большой толковый словарь русского языка / Гл. ред. С.А. Кузнецова. – СПб., 2002.

194. Большой энциклопедический словарь: В 2 т. / Гл. ред. А.М. Прохоров. – М., 1991. – Т. 1.

195. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. – М., 1997.

196. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1986. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1982.

197. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М., 1995.

198. Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1989.

199. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – 7-е изд., перераб. И доп. – М., 2001. – С. 237.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение №1

Опросный лист и результаты опроса должностных лиц органов прокуратуры по проблемам организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков:

ОПРОСНЫЙ ЛИСТ (для должностных лиц органов прокуратуры)

Уважаемые коллеги!

Вашему вниманию представляется опросный лист для исследования проблемных вопросов организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков. Нам очень важно Ваше мнение.

Данная анкета является анонимной. Указывать какие-либо персональные данные не требуется. Результаты анкетирования будут использованы в научных целях и только в обобщенном виде.

Вопрос 1. Ваш стаж работы в органах прокуратуры? Ответы на вопрос:

- а) до 3 лет _____/
- б) до 5 лет _____/
- в) до 10 лет _____/
- г) более 10 лет _____/.

Вопрос 2. Как Вы оцениваете уровень распространения масштабов потребления наркотиков без назначения врача? Ответы на вопрос:

- а) высокий _____/
- б) низкий _____/.

Вопрос 3. Как Вы оцениваете уровень работы правоохранительных и контролирующих органов по противодействию незаконному обороту наркотиков? Ответы на вопрос:

- а) работа проводится эффективно _____/
- б) работа проводится неэффективно _____/.

Вопрос 4. Как Вы оцениваете уровень законодательного регулирования сферы оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту? Ответы на вопрос:

- а) достаточный, при надлежащем его исполнении _____/
- б) требуется дополнительное правовое регулирование _____/.

Вопрос 5. Как Вы оцениваете уровень методического и информационного обеспечения органов прокуратуры, а также организационно-распорядительного регулирования деятельности органов прокуратуры в данной сфере? Ответы на вопрос:

- а) достаточный _____/
- б) не достаточный _____/.

Благодарим за сотрудничество!

СПРАВКА-ОБОБЩЕНИЕ

результатов опроса должностных лиц органов прокуратуры по проблемам организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков

Опрос проводился среди должностных лиц органов прокуратуры Красноярского края, Курганской, Свердловской, Тюменской, Челябинской областей, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. Всего опрошено 105 человек.

Формулировка вопроса и полученные ответы в абсолютных и относительных цифрах (процентное соотношение):

	абс.	%
1. Ваш стаж работы в органах прокуратуры?		
а) до 3 лет	22	20,9
б) до 5 лет	21	20
в) до 10 лет	29	27,6
г) более 10 лет	33	31,4
2. Как Вы оцениваете уровень распространения масштабов потребления наркотиков без назначения врача?		
а) высокий	78	74,3
б) низкий	27	25,7
3. Как Вы оцениваете уровень работы правоохранительных и контролирующих органов по противодействию незаконному обороту наркотиков?		
а) работа проводится эффективно	41	39,1
б) работа проводится неэффективно	64	60,9
4. Как Вы оцениваете уровень законодательного регулирования сферы оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту?		
а) достаточный, при надлежащем его исполнении	73	65,5
б) требуется дополнительное правовое регулирование	32	30,5
5. Как Вы оцениваете уровень методического и информационного обеспечения органов прокуратуры, а также организационно-распорядительного регулирования деятельности органов прокуратуры в данной сфере?		
а) достаточный	28	26,7
б) не достаточный	77	73,3

Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»:

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ
В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

Статья 1

Внести в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N 52, ст. 4921; 2002, N 22, ст. 2027; N 30, ст. 3020, 3029; N 44, ст. 4298; 2003, N 27, ст. 2700, 2706; N 50, ст. 4847; 2004, N 27, ст. 2711; 2005, N 1, ст. 13; 2006, N 28, ст. 2975, 2976; N 31, ст. 3452; 2007, N 1, ст. 46; N 24, ст. 2830, 2833; N 49, ст. 6033; N 50, ст. 6248; 2009, N 11, ст. 1267; N 44, ст. 5170; 2010, N 1, ст. 4; N 15, ст. 1756; N 21, ст. 2525; N 27, ст. 3431; N 31, ст. 4164, 4193; N 49, ст. 6412; 2011, N 1, ст. 16; N 15, ст. 2039; N 23, ст. 3259; N 30, ст. 4598, 4601, 4605; N 45, ст. 6334; N 50, ст. 7361, 7362; 2012, N 10, ст. 1162, 1166; N 30, ст. 4172; N 31, ст. 4330, 4331; N 47, ст. 6401; N 49, ст. 6752; N 53, ст. 7637; 2013, N 9, ст. 875; N 26, ст. 3207; N 27, ст. 3442, 3478; N 30, ст. 4078; N 44, ст. 5641; N 51, ст. 6685, 6696; N 52, ст. 6945; 2014, N 19, ст. 2303, 2310, 2333; N 23, ст. 2927; N 26, ст. 3385; N 30, ст. 4219, 4259, 4278; N 48, ст. 6651; 2015, N 1, ст. 81, 83, 85; N 6, ст. 885; N 21, ст. 2981; N 29, ст. 4354, 4391; 2016, N 1, ст. 61; N 14, ст. 1908) следующие изменения:

1) статью 196 изложить в следующей редакции:

Статья 196. Обязательное назначение судебной экспертизы

Назначение и производство судебной экспертизы обязательно, если необходимо установить:

- 1) причины смерти;
- 2) характер и степень вреда, причиненного здоровью;
- 3) психическое или физическое состояние подозреваемого, обвиняемого, когда возникает сомнение в его вменяемости или способности самостоятельно защищать свои права и законные интересы в уголовном судопроизводстве;

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

3.2) психическое или физическое состояние подозреваемого, обвиняемого, когда в ходе медицинского освидетельствования установлено наличие признаков наркомании;

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

5) возраст подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, когда это имеет значение для уголовного дела, а документы, подтверждающие его возраст, отсутствуют или вызывают сомнение".

2) в части первой статьи 31 после слов "234 частями первой и четвертой" исключить слова "234.1 частью первой";

3) в пункте 1 части третьей статьи 150 после слов "234 частями первой и четвертой" исключить слова "234.1 частью первой";

4) в статье 151:

а) в пункте 5 части второй после слов "234 частями второй и третьей" исключить слова "и 234.1 частями второй и третьей";

б) в пункте 8 части третьей после слов "234 частями первой и четвертой" исключить слова "234.1 частью первой";

в) в части пятой после цифр "229.1" исключить словами "234.1 частями второй и третьей".

Статья 2

Внести в Уголовный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, N 25, ст. 2954; 1998, N 26, ст. 3012; 1999, N 28, ст. 3491; 2001, N 33, ст. 3424; N 47, ст. 4404; 2002, N 10, ст. 966; N 19, ст. 1795; N 26, ст. 2518; 2003, N 11, ст. 954; N 50, ст. 4848, 4855; 2004, N 30, ст. 3091; 2005, N 52, ст. 5574; 2007, N 1, ст. 46; N 16, ст. 1822; N 50, ст. 6248; 2008, N 20, ст. 2251; 2009, N 18, ст. 2146; N 31, ст. 3922; N 44, ст. 5170; N 52, ст. 6453; 2010, N 1, ст. 4; N 15, ст. 1756; N 19, ст. 2289; N 21, ст. 2525, 2530; N 25, ст. 3071; N 27, ст. 3431; N 31, ст. 4193; 2011, N 11, ст. 1495; N 29, ст. 4291; N 30, ст. 4598; N 50, ст. 7343, 7361, 7362; 2013, N 26, ст. 3207; N 30, ст. 4031, 4078; N 44, ст. 5641; N 51, ст. 6685; 2014, N 30, ст. 4219, 4278; N 52, ст. 7541; 2015, N 1, ст. 29, 83; N 10, ст. 1415; N 13, ст. 1811; N 24, ст. 3880; N 27, ст. 3984; N 29, ст. 4354; 2016, N 14, ст. 1908) следующие изменения:

1) исключить статью 234.1 «Незаконный оборот новых потенциально опасных психоактивных веществ».

Статья 3

Внести в Федеральный закон от 8 января 1998 года N 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах" (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, N 2, ст. 219; 2011, N 25, ст. 3532; 2012, N 53, ст. 7630; 2013, N 48, ст. 6165; 2015, N 1, ст. 54; 2016, N 1, ст. 28) следующие изменения:

1) пункт 4 статьи 1 изложить в следующей редакции:

"аналоги наркотических средств и психотропных веществ - запрещенные для оборота в Российской Федерации вещества синтетического или естественного происхождения, в том числе новые потенциально опасные вещества, не включенные в Перечень наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации, химическая структура и свойства которых сходны с химической структурой и со свойствами наркотических средств и психотропных веществ, психоактивное действие которых они воспроизводят".

2) исключить пункты 29 и 30 статьи 1.

3) исключить статью 2.2 «Реестр новых потенциально опасных психоактивных веществ, оборот которых в Российской Федерации запрещен».

4) статью 40 изложить в следующей редакции:

"Статья 40. Запрещение потребления наркотических средств или психотропных веществ.

В Российской Федерации запрещается потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача.";

5) в пункте 1 статьи 44 слова "либо потребило наркотическое средство или психотропное вещество без назначения врача либо новое потенциально опасное психоактивное вещество" заменить словами "либо потребило наркотическое средство или психотропное вещество без назначения врача".

б) в статье 46:

а) наименование изложить в следующей редакции:

"Статья 46. Запрещение пропаганды в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ их аналогов и прекурсоров, в сфере культивирования наркосодержащих растений";

б) пункт 1 изложить в следующей редакции:

"1. Пропаганда наркотических средств, психотропных веществ их аналогов или прекурсоров, культивирования наркосодержащих растений, осуществляемая юридическими или физическими лицами и направленная на распространение сведений о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений, а также производство и распространение книжной продукции, продукции средств массовой информации, распространение указанных сведений посредством использования информационно-телекоммуникационных сетей или совершение иных действий в этих целях запрещаются.";

в) пункт 2 изложить в следующей редакции:

"2. Запрещается пропаганда каких-либо преимуществ в использовании отдельных наркотических средств, психотропных веществ их аналогов или прекурсоров, наркосодержащих растений, в том числе пропаганда использования в медицинских целях наркотических средств, психотропных веществ, наркосодержащих растений, подавляющих волю человека либо отрицательно влияющих на его психическое или физическое здоровье";

б) в пункте 4 статьи 53 слова "психотропных веществ, их прекурсоров и новых потенциально опасных психоактивных веществ, а также по привлечению к ответственности" заменить словами "психотропных веществ их аналогов или прекурсоров и привлечению к ответственности".

Статья 4

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N 1, ст. 1; 2007, N 1, ст. 29; N 31, ст. 4007; 2010, N 1, ст. 1; N 31, ст. 4164; 2011, N 17, ст. 2310; N 30, ст. 4585; 2012, N 6, ст. 621; N 18, ст. 2126, 2128; N 25, ст.

3268; N 31, ст. 4320; 2013, N 30, ст. 4029; N 43, ст. 5444; 2014, N 6, ст. 566; N 42, ст. 5615; 2015, N 1, ст. 74; N 10, ст. 1405; N 29, ст. 4346, 4374; N 51, ст. 7249) следующие изменения:

1) часть 2.1 статьи 4.1 изложить в следующей редакции:

"2.1. При назначении административного наказания за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах их аналогов или прекурсоров лицу, признанному больным наркоманией либо потребляющему наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача, суд может возложить на такое лицо обязанность пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ их аналогов без назначения врача. Контроль за исполнением такой обязанности осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.";

2) в статье 6.9:

а) наименование изложить в следующей редакции:

"Статья 6.9. Потребление наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов без назначения врача";

б) абзац первый части 1 слова "без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ" заменить словами "без назначения врача";

3) в статье 6.9.1:

а) в наименовании исключить слова "либо новых потенциально опасных психоактивных веществ";

б) абзац первый после слов "без назначения врача" исключить слова "либо новых потенциально опасных психоактивных веществ";

в) в примечании после слов "без назначения врача" исключить слова "либо новых потенциально опасных психоактивных веществ";

4) в статье 6.10:

а) наименование изложить в следующей редакции:

"Статья 6.10. Вовлечение несовершеннолетнего в употребление алкогольной и спиртосодержащей продукции или одурманивающих веществ";

б) абзац первый части 1 после слов "спиртосодержащей продукции" исключить слова "новых потенциально опасных психоактивных веществ";

5) в статье 6.13:

а) в наименовании исключить слова ", новых потенциально опасных психоактивных веществ";

б) в абзаце первом части 1 слова "прекурсоры, а также новых потенциально опасных психоактивных веществ -" заменить словами "аналоги и прекурсоры";

б) в статье 20.20:

а) наименование изложить в следующей редакции:

"Статья 20.20. Потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или

психотропных веществ и их аналогов, одурманивающих веществ в общественных местах";

б) в абзаце первом части 2 слова ", новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ" заменить словами "либо потребление иных одурманивающих веществ"

7) в статье 20.22:

а) наименование изложить в следующей редакции:

"Статья 20.22. Нахождение в состоянии опьянения несовершеннолетних, потребление (распитие) ими алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление ими наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, одурманивающих веществ";

б) в абзаце первом слова "новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ" заменить словами "иных одурманивающих веществ".

Статья 5

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации

Москва, Кремль

№ ____-ФЗ _____

Пояснительная записка к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Подготовленный законопроект направлен на совершенствование действующих норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Уголовного кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Федерального закона от 8 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», регулирующих сферу легального оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту.

Федеральным законом от 25.11.2013 № 313-ФЗ статья 196 УПК РФ дополнена новой нормой (пунктом 3.2), обязывающей назначать и производить судебную экспертизу с целью установления психического или физического состояния подозреваемого, обвиняемого, когда имеются основания полагать, что он является больным наркоманией. Изменения уголовно-процессуального законодательства вступили в законную силу 25.05.2014.

В связи с тем, что без специальных знаний невозможно сделать однозначный вывод об отсутствии признаков наркомании, в случае

систематического употребления наркотиков реализация данной нормы на практике в полном объеме невозможна по объективным причинам.

Во-первых, экспертные учреждения физически не имеют возможность провести судебно-психиатрические исследования по всем уголовным делам о преступлениях в сфере незаконного оборота наркотиков, а также в отношении иных лиц, обвиняемых в совершении преступлений в состоянии наркотического опьянения.

Во-вторых, сам факт проведения экспертного исследования существенно отражается, как на сроках проведения дознания либо предварительного следствия, так и на содержании обвиняемых под стражей, что, в свою очередь, влечет за собой ущемление прав участников уголовного судопроизводства.

На основании комплексного анализа нормативно-правового регулирования выработан алгоритм решения проблем правоприменительной практики, путем изложения нормы п. 3.2 статья 196 УПК РФ в следующей редакции: «...3.2) психическое или физическое состояние подозреваемого, обвиняемого, когда в ходе медицинского освидетельствования установлено наличие признаков наркомании».

Кроме того, установлена проблема применения на практике норм Федерального закона от 03.02.2015 № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», устанавливающий уголовную и административную ответственность за незаконный оборот новых потенциально опасных психоактивных веществ.

Согласно действующей норме права, оборот нового синтетического психоактивного вещества образует состав преступления, предусмотренного статьей 234.1 УК РФ, только после выявления конкретного факта потребления указанного вещества с вредными последствиями, проведения медицинского освидетельствования лица и включения формулы вещества в Реестр.

Вместе с тем, уголовная ответственность за незаконный оборот вещества, признанного одним из экспертных учреждений аналогом наркотика, наступает независимо от установления факта его потребления и приравнивается действующей нормой УК РФ к обороту наркотиков, включенных в Список №1, и, в случае со сбытов, является тяжким преступлением (максимальное наказание по ч.1 ст.228.1 УК РФ предусмотрено в виде лишения свободы на срок до 8 лет).

Как в первом (ст. 234.1), так и во втором случае (ст. 228.1) предметом преступления является вещество синтетического или естественного происхождения, вызывающие у человека состояние наркотического опьянения и опасное для его жизни и здоровья.

Также установлено, что неограниченный доступ должностных лиц органа исполнительной власти, как к внесению в Реестр новых, так и исключению из него уже фигурирующих веществ, является существенным коррупциогенным фактором, поскольку от их неограниченного усмотрения зависит правовая оценка деяний многих граждан.

На основании изложенного, необходимо внести изменения Уголовный кодекс Российской Федерации (ст. 234.1), Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (п. 1 ч. 3 ст. 150, ст. 151), Федеральный закон от 8

января 1998 года N 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (ст. ст. 2.2, 40, 44, 46, 53), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ч. 2.1 ст. 41, ч. 1 ст. 6.9, ст. 6.9.1, ч. 1 ст. 6.10, ч. 1 ст. 6.13, ч. 2 ст. 20.20, ст. 20.22), с целью исключения уголовной и административной ответственности за незаконный оборот новых потенциально опасных психоактивных веществ и уточнению норм права, регулирующих ответственности за незаконный оборот аналогов наркотических средств и психотропных веществ.

Перечень нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Принятие проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения или принятия нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

**Финансово-экономическое обоснование
к проекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные
законодательные акты Российской Федерации»**

Реализация проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не потребует дополнительных расходов средств федерального бюджета.

Приложение №3

Проект приказа Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков»:

ГЕНЕРАЛЬНАЯ ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРИКАЗ

от ___ ноября 2016 г. № ___

**ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОБ ОБОРОТЕ НАРКОТИКОВ**

В целях совершенствования надзора за исполнением законов об обороте наркотиков и противодействия их незаконному обороту, сокращения незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства, обеспечения эффективной координации деятельности правоохранительных органов в этой области, руководствуясь ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказываю:

1. Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений, управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, другим территориальным прокурорам, военным прокурорам и прокурорам специализированных прокуратур в пределах своей компетенции:

1.1. Считать надзор за исполнением законов об обороте наркотиков и противодействии их незаконному обороту приоритетным направлением в деятельности органов прокуратуры. В полной мере использовать предоставленные федеральным и региональным законодательствам полномочия для сокращения незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства.

1.2. В соответствии с компетенцией, в рамках предоставленных полномочий обеспечить эффективность надзора за исполнением законов, регулирующих отдельные виды деятельности, связанные с оборотом наркотиков, противодействие незаконному обороту наркотиков, профилактику незаконного потребления наркотиков, оказание наркологической помощи больным наркоманией, их лечение и социальную реабилитацию.

На системной основе проверять эффективность мер, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления по профилактике незаконного потребления наркотиков, наркомании. Особое внимание обращать на законность при реализации федеральных и региональных целевых программ профилактики.

Обеспечить надзор за исполнением законов, устанавливающих запрет на пропаганду наркотиков, в том числе с использованием сети «Интернет». Мерами прокурорского реагирования добиваться своевременного блокирования сайтов, содержащих запрещенную информацию о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотиков, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений.

1.3. При осуществлении надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, особое внимание обратить на исполнение законов при возложении обязанности прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации наркозависимых (ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ), а также предусматривающих административную ответственность за уклонение от исполнения данных обязанностей (ст. 6.9.1 КоАП РФ).

1.4. Обеспечить эффективную систему надзора за соблюдением прав и

свобод человека и граждан, являющихся субъектами правоотношений в сфере оборота наркотиков, в том числе лиц, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков, потребляющих наркотики в немедицинских целях, больных наркоманией, нуждающихся в лечении и реабилитации, граждан, входящих в группу риска вовлечения в незаконный оборот наркотиков, членов семьи лиц, страдающих наркотической зависимостью.

Особое внимание обращать на соблюдение прав граждан при оказании наркологической помощи больным наркоманией, их лечение и социальную реабилитацию, медицинского освидетельствования лиц на состояние наркотического опьянения.

1.5. В целях качественного повышения эффективности прокурорского надзора организовать должное взаимодействие и системный обмен информацией с правоохранительными органами по актуальным проблемам борьбы с преступлениями и профилактики правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков.

Обеспечить мониторинг состояния законности в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту. Систематически истребовать информацию и использовать в информационно-аналитической работе данные федерального и региональных сегментов межведомственной автоматизированной информационной системы (Единый банк данных), по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту.

1.6. Повысить эффективность надзора за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность при выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

С учетом важности для реализации государственной антинаркотической политики отдельных видов оперативно-розыскной деятельности, следует сконцентрировать усилия на наиболее значимых, таких как предупреждение преступлений, совершенных в организованных формах (противодействие организованной преступности), а также связанных с легализацией (отмыванием) денежных средств и имущества, полученных в результате незаконного оборота наркотиков.

Особое внимание обращать на факты провокации, то есть склонения, побуждения в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий в сфере незаконного оборота наркотиков со стороны правоохранительных органов, а также факты повторного проведения оперативно-розыскных мероприятий с целью завышения статистических показателей противодействия незаконному обороту наркотиков.

Обеспечить установленный порядок выполнения оперативно-розыскных мероприятий, соблюдение гарантированных Конституцией прав граждан, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность по противодействию незаконному обороту наркотиков.

Не реже одного раза в полугодие в органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, изучать дела оперативного учета на

предмет полноты и законности принимаемых по ним мер, анализировать статистические данные о результатах оперативно-розыскной деятельности, направленной на выявление, пресечение, раскрытие и предупреждение преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

1.7. При осуществлении надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, особое внимание обратить на факты укрыва от учета преступлений путем не выделения материалов, в отношении неустановленных сбытчиков наркотиков из уголовных дел, возбужденных по фактам приобретения, хранения, перевозки, изготовления, переработки наркотиков, а также дел об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотиков.

Исключить практику безосновательного выделения по инициативе прокуроров из административных производств, возбужденных по факту употребления наркотических средств, материалов для проведения процессуальной проверки в порядке ст. ст. 144-145 УПК РФ по факту сбыта этих веществ, а также факты отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела для проведения мероприятий, не влияющих на законность принятого процессуального решения.

1.8. Обеспечить надлежащий надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие в сфере незаконного оборота наркотиков. При квалификации действий подозреваемого (обвиняемого) обращать внимание на границы между окончанным и неоконченным преступлением, совокупностью преступлений и единым продолжаемым преступлением, приготовлением к преступлению и покушением на преступление, в зависимости от размера и вида наркотика, направленности умысла фигуранта, а также стадия и характер вмешательства правоохранительных органов в противоправную деятельность.

При осуществлении надзора за расследованием уголовных дел о преступлениях, совершенных в организованных формах, активнее использовать предоставленные главой 40.1 УПК РФ дополнительные процессуальные полномочия по заключению с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве, не допуская при этом ущемления прав и законных интересов других участников уголовного судопроизводства, нарушения установленных законом процессуальных сроков.

Особое внимание обращать на факты возбуждения уголовного дела в отношении сбытчиков наркотиков в случаях, когда наркотик не изымался в чистом виде, а обнаруживается в следовых остатках в крови лиц, умерших в результате их передозировки. Обеспечить в таких случаях проведение комплекса оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий по установлению сбытчиков.

При осуществлении надзора за расследованием уголовных дел о преступлениях, в результате совершения которых получены легализованные в последующем преступные доходы от незаконного оборота наркотиков, добиваться их изъятия из оборота путем наложения судом ареста на имущество в целях обеспечения его конфискации, предусмотренной

ст. 104.1 УК РФ.

1.9. Осуществлять эффективный надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначенные судом меры принудительного характера в отношении лиц, признанных больными наркоманией.

Особое внимание обратить на законность нахождения лиц, признанных больными наркоманией, в исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом, а также законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы лицами, признанными больными наркоманией.

1.10. Обеспечить участие в рассмотрении судами уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, наиболее квалифицированных государственных обвинителей, своевременное обжалование каждого незаконного, необоснованного и несправедливого приговора и иного судебного решения. Обращать особое внимание на соответствие вида и размера назначенного наказания характеру и степени общественной опасности совершенного преступления.

1.11. Наиболее актуальные проблемы организации надзора за исполнением законов об обороте наркотиков и противодействии их незаконному обороту рассматривать на координационных и межведомственных совещаниях, особое внимание уделять вопросам эффективного взаимодействия между правоохранительными органами направленного на противодействие незаконному обороту наркотиков и профилактику наркомании.

1.12. Продолжить работу по повышению квалификации подчиненных работников, в том числе с приглашением на учебные мероприятия представителей заинтересованных государственных органов. Направлять прокурорских работников для участия в межведомственных совещаниях и научно-практических семинарах по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков и профилактики наркомании.

2. Прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур:

2.1. Сосредоточить надзор за исполнением законов об обороте наркотиков, в том числе законов, регулирующих противодействие их незаконному обороту, профилактику преступлений и немедицинского потребления наркотиков, лечение и медико-социальную реабилитацию больных наркоманией, а также надзор за расследованием преступлений и оперативно-розыскной деятельностью в данной сфере в отраслевых подразделениях (отделах) прокуратур субъектов Российской Федерации либо с учетом состояния законности и правопорядка на поднадзорной территории обязанности по осуществлению надзора в этой сфере закрепить за конкретными сотрудниками.

В целях комплексного решения задач эффективного функционирования отдела с предметной специализацией, обеспечить непосредственный (прямой) надзор за процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, исполнением законов и законностью правовых актов регионального специализированного управления МВД России, процессуальной деятельностью

профильного следственного подразделения МВД по субъекту федерации, а также информационно-аналитическая работа по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков и противодействию их незаконному обороту, координационная деятельность структурных подразделений прокуратуры и организация межведомственного взаимодействия в исследуемой сфере правоотношений.

2.2. Анализировать состояние законности и практику прокурорского надзора за исполнением законодательства об обороте наркотиков и противодействии их незаконному обороту не реже одного раза в год.

2.3. О результатах прокурорской деятельности по реализации государственной антинаркотической политики, по итогам года информировать Генеральную прокуратуру Российской Федерации не позднее 15 января следующего за отчетным периодом.

Копии информации в те же сроки направлять в подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах.

Военным прокурорам о состоянии работы в этой сфере докладывать в Главную военную прокуратуру, транспортным прокурорам (на правах прокуроров субъектов Российской Федерации) – в управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере.

3. Главной военной прокуратуре, подразделениям Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, главным управлениям по надзору за исполнением федерального законодательства и по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами, управлениям по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью изучать и анализировать практику прокурорского надзора по противодействию незаконному обороту наркотиков.

Информацию о результатах анализа представлять ежегодно в срок до 25 января в Главное управление по надзору за следствием, которому обобщать надзорную и судебно-следственную практику в этом направлении.

4. Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации совместно с заинтересованными подразделениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации в первом полугодии 2017 года подготовить методические рекомендации по выявлению преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, их расследованию, а также по вопросам тактики и методики осуществления прокурорского надзора в данной сфере деятельности.

5. Приказ опубликовать в журнале «Законность».

6. Контроль за исполнением настоящего Приказа возложить на заместителей Генерального прокурора Российской Федерации по направлениям деятельности.

Приказ направить заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений, управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, которым довести его содержание до сведения подчиненных работников.

Генеральный прокурор
Российской Федерации,
действительный государственный
советник юстиции
Ю.Я.ЧАЙКА

Приложение №4

Приказ прокурора Свердловской области № 91 от 02.08.2016 «Об организации надзора за исполнением законов об обороте наркотиков:

Прокуратура Свердловской области

ПРИКАЗ

02.08.2016

№ 91

г. Екатеринбург

**Об организации надзора за исполнением законов
об обороте наркотиков**

В целях совершенствования надзора за исполнением законов об обороте наркотиков и противодействия их незаконному обороту, сокращения незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства, обеспечения эффективной координации деятельности правоохранительных органов в этой области, руководствуясь ст. 18 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

ПРИКАЗЫВАЮ:

1. Надзор за исполнением законов об обороте наркотиков, в том числе надзор за исполнением законов, регулирующих противодействие их незаконному обороту, профилактику преступлений и немедицинского потребления наркотиков, лечение и медико-социальную реабилитацию больных наркоманией, а также надзор за расследованием преступлений и оперативно-розыскной деятельностью в данной сфере, возложить на отдел по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков управления по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью прокуратуры области.

2. Надзор за процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, исполнением законов и законностью правовых актов Управления по контролю за оборотом наркотиков Главного управления МВД России по Свердловской области, процессуальной деятельностью следственного отдела № 5 СЧ ГСУ ГУ МВД по Свердловской области, а также информационно-аналитическую работу

по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков, контроль за деятельностью территориальных прокуроров и организацию межведомственного взаимодействия в данной сфере, возложить на отдел по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков управления по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью прокуратуры области.

3. Городским, районным, межрайонным, специализированным прокурорам, прокурорам ЗАТО в пределах своей компетенции:

3.1. В полной мере использовать предоставленные федеральным и региональным законодательством полномочия для сокращения незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства.

3.2. В соответствии с компетенцией, в рамках предоставленных полномочий, обеспечить эффективность надзора за исполнением законов, регулирующих отдельные виды деятельности, связанные с оборотом наркотиков, противодействие незаконному обороту наркотиков, профилактику незаконного потребления наркотиков, оказание наркологической помощи больным наркоманией, их лечение и социальную реабилитацию.

На системной основе проверять эффективность мер, принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления по профилактике незаконного потребления наркотиков, наркомании. Особое внимание обращать на законность при реализации федеральных и региональных целевых программ профилактики.

Обеспечить надзор за исполнением законов, устанавливающих запрет на пропаганду наркотиков, в том числе с использованием сети «Интернет». Мерами прокурорского реагирования добиваться своевременного блокирования сайтов, содержащих запрещенную информацию о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотиков, местах их приобретения, способах и местах культивирования наркосодержащих растений.

3.3. При осуществлении надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, особое внимание обращать на исполнение законов при возложении обязанности прохождения диагностики, профилактических мероприятий, лечения от наркомании и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации наркозависимых (ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ), а также предусматривающих административную ответственность за уклонение от исполнения данных обязанностей (ст. 6.9.1 КоАП РФ).

3.4. Обеспечить эффективную систему надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, являющихся субъектами правоотношений в сфере оборота наркотиков, в том числе лиц, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков, потребляющих наркотики в немедицинских целях, больных наркоманией, нуждающихся в лечении и реабилитации, граждан, входящих в группу риска вовлечения в незаконный оборот наркотиков, членов семьи лиц, страдающих наркотической зависимостью.

Особое внимание обращать на соблюдение прав граждан при оказании наркологической помощи больным наркоманией, их лечение и социальную реабилитацию, медицинского освидетельствования лиц на состояние наркотического опьянения.

3.5. В целях качественного повышения эффективности прокурорского надзора организовать должное взаимодействие и системный обмен информацией с правоохранительными органами по актуальным проблемам борьбы с преступлениями и профилактики правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков.

Обеспечить мониторинг состояния законности в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту. Систематически истребовать информацию и использовать в информационно-аналитической работе данные межведомственной автоматизированной информационной системы – Единого банка данных, учрежденного Постановлением Правительства РФ от 23.01.2006 № 31 «О создании, ведении и использовании единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту».

3.6. Повысить эффективность надзора за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность при выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

С учетом важности для реализации государственной антинаркотической политики отдельных видов оперативно-розыскной деятельности, следует сконцентрировать усилия на наиболее значимых, таких как предупреждение преступлений, совершенных в организованных формах (противодействие организованной преступности), а также связанных с легализацией (отмыванием) денежных средств и имущества, полученных в результате незаконного оборота наркотиков.

Особое внимание обращать на факты провокации, то есть склонения, побуждения в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий в сфере незаконного оборота наркотиков со стороны правоохранительных органов, а также факты повторного проведения оперативно-розыскных мероприятий с целью завышения статистических показателей противодействия незаконному обороту наркотиков.

Обеспечить установленный порядок выполнения оперативно-розыскных мероприятий, соблюдение гарантированных Конституцией прав граждан, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность по противодействию незаконному обороту наркотиков.

Не реже одного раза в полугодие в органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, изучать дела оперативного учета на предмет полноты и законности принимаемых по ним мер, анализировать статистические данные о результатах оперативно-розыскной деятельности, направленной на выявление, пресечение, раскрытие и предупреждение преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

3.7. При осуществлении надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, особое внимание обращать на факты укрытия от учета преступлений путем не выделения материалов, в отношении неустановленных сбытчиков наркотиков из уголовных дел, возбужденных по фактам приобретения, хранения, перевозки, изготовления, переработки наркотиков, а также дел об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотиков.

Исключить практику безосновательного выделения по инициативе прокуроров из административных производств, возбужденных по факту употребления наркотических средств, материалов для проведения процессуальной проверки в порядке ст.ст. 144-145 УПК РФ по факту сбыта этих веществ, а также факты отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела для проведения мероприятий, не влияющих на законность принятого процессуального решения.

3.8. Обеспечить надлежащий надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие в сфере незаконного оборота наркотиков. При квалификации действий подозреваемого (обвиняемого) обращать внимание на границы между окончанным и неоконченным преступлением, совокупностью преступлений и единым продолжаемым преступлением, приготовлением к преступлению и покушением на преступление, в зависимости от размера и вида наркотика, направленности умысла фигуранта, а также стадии и характера вмешательства правоохранительных органов в противоправную деятельность.

При осуществлении надзора за расследованием уголовных дел о преступлениях, совершенных в организованных формах, активнее использовать предоставленные главой 40.1 УПК РФ дополнительные процессуальные полномочия по заключению с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве, не допуская при этом ущемления прав и законных интересов других участников уголовного судопроизводства, нарушения установленных законом процессуальных сроков.

Особое внимание обращать на факты возбуждения уголовного дела в отношении сбытчиков наркотиков в случаях, когда наркотик не изымался в чистом виде, а обнаруживается в следовых остатках в крови лиц, умерших в результате их передозировки. Обеспечить в таких случаях проведение комплекса оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий по установлению сбытчиков.

При осуществлении надзора за расследованием уголовных дел о преступлениях, в результате совершения которых получены легализованные в последующем преступные доходы от незаконного оборота наркотиков, добиваться их изъятия из оборота, путем наложения судом ареста на имущество в целях обеспечения его конфискации, предусмотренной ст. 104.1 УК РФ.

3.9. В соответствии с компетенцией осуществлять эффективный надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначенные судом меры принудительного характера в отношении

лиц, признанных больными наркоманией.

Особое внимание обращать на законность нахождения лиц, признанных больными наркоманией, в исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом, а также законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы лицами, признанными больными наркоманией.

3.10. Обеспечить участие в рассмотрении судами уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, наиболее квалифицированных государственных обвинителей, своевременное обжалование каждого незаконного, необоснованного и несправедливого приговора и иного судебного решения. Обращать особое внимание на соответствие вида и размера назначенного наказания характеру и степени общественной опасности совершенного преступления.

3.11. Наиболее актуальные проблемы организации надзора за исполнением законов об обороте наркотиков и противодействии их незаконному обороту рассматривать на координационных и межведомственных совещаниях, особое внимание уделять вопросам эффективного взаимодействия между правоохранительными органами, направленного на противодействие незаконному обороту наркотиков и профилактику наркомании.

3.12. Продолжить работу по повышению квалификации подчиненных работников, в том числе с приглашением на учебные мероприятия представителей заинтересованных государственных органов. Направлять прокурорских работников для участия в межведомственных совещаниях и научно-практических семинарах по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков и профилактики наркомании.

3.13. Анализировать состояние законности и практику прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков и противодействии их незаконному обороту не реже одного раза в полугодие.

3.14. О результатах прокурорской деятельности по реализации государственной антинаркотической политики информировать прокуратуру области докладной запиской по установленной форме (Приложение № 1), в части надзора за оперативно-розыскной деятельностью по установленной форме (Приложение № 2) по результатам полугодия к 10 числу месяца, следующего за отчетным периодом.

4. Уголовно-судебному управлению в пределах компетенции информировать управление по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью о практике поддержания государственного обвинения по уголовным делам о преступлениях, связанных с оборотом наркотиков, по результатам полугодия к 15 числу месяца, следующего за отчетным периодом.

5. Отделу по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний в пределах компетенции информировать управление по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью о практике прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков в исправительных учреждениях по результатам полугодия к 15 числу месяца, следующего за отчетным периодом.

6. Отделу по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков управления по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью прокуратуры области изучать и анализировать практику прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков и противодействии их незаконному обороту. Докладную записку о результатах анализа представлять прокурору области по результатам полугодия к 20 числу месяца, следующего за отчетным периодом.

7. Контроль за исполнением приказа возложить на заместителей прокурора области по направлению деятельности.

8. Приказ прокурора области от 31.03.2016 № 36 «Об организации надзора за уголовно-процессуальной деятельностью Управления Федеральной службы России по контролю за оборотом наркотиков по Свердловской области», считать утратившими силу.

Приказ направить первому заместителю, заместителям и старшим помощникам прокурора, начальникам управлений и отделов, территориальным и специализированным прокурорам, в Главное Управление МВД России по Свердловской области.

Прокурор области

государственный советник
юстиции 2 класс

С.А. Охлопков

ПРИЛОЖЕНИЕ №1
к приказу прокурора
Свердловской области
№ 91 от 02.08.2016

Содержание полугодичных докладных записок территориальных, специализированных прокуроров о результатах прокурорской деятельности по реализации государственной антинаркотической политики, а также дополнительных мерах по обеспечению режима законности в указанной сфере.

1. Общее состояние преступности в сфере незаконного оборота наркотиков на поднадзорной территории.

2. Количество проведенных в отчетном периоде проверок исполнения законов, регулирующих отдельные виды деятельности, связанные с оборотом наркотиков, противодействие незаконному обороту наркотиков, профилактику незаконного потребления наркотиков, оказание наркологической помощи больным наркоманией, их лечение и социальную реабилитацию, а также административного законодательства в данной сфере.

2.1. Количество выявленных нарушений, актов прокурорского реагирования (раздельно представлений, протестов, исковых заявлений), результаты их рассмотрения.

2.2. Примеры наиболее характерных нарушений закона.

3. Количество выявленных правоохранительными органами фактов легализации (отмывания) доходов или иного имущества, полученных преступным путем (ст. ст. 174-174.1 УК РФ) по уголовным делам в сфере

незаконного оборота наркотиков. Привести примеры.

4. Количество и примеры выявленных преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков, совершенных в организованных формах (отдельно организованной преступной группой, преступным сообществом (преступной организацией)).

5. Факты использования предоставленных главой 40.1 УПК РФ дополнительных процессуальных полномочий по заключению с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве.

6. Количество выявленных нарушений при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, актов прокурорского реагирования (раздельно представлений, требований, постановлений), результаты их рассмотрения.

7. Количество выявленных нарушений законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие в сфере незаконного оборота наркотиков, актов прокурорского реагирования (раздельно представлений, требований, постановлений), результаты их рассмотрения.

8. Координирующая роль прокуроров. Количество проведенных координационных и межведомственных совещаний, их результаты.

9. Выводы о состоянии законности на поднадзорной территории, имеющихся проблемных вопросах, путях их решения, планах на будущий период.

ПРИЛОЖЕНИЕ №2
к приказу прокурора
Свердловской области
№ 91 от 02.08.2016

Содержание полугодичных докладных записок территориальных, специализированных прокуроров о результатах прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность при выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

1. Количество проведенных проверок в отчетном периоде, в том числе по поступившим в прокуратуру обращениям.

2. Количество проверенных дел оперативного учета (с повторными и без повторных).

3. Количество проверенных иных оперативно-служебных материалов (с повторными и без повторных).

4. Количество проверенных дел оперативного учета, из числа прекращенных в прошлые годы.

5. Количество проверенных дел оперативного учета, прекращенных подразделениями собственной безопасности в отчетном периоде.

6. Выявлено нарушений федерального законодательства об оперативно-розыскной деятельности, в том числе в связи с несоблюдением порядка проведения оперативно-розыскных мероприятий, незаконных решений о заведении и прекращении дела оперативного учета.

7. Вынесено постановлений в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ о направлении материалов оперативно-розыскной деятельности для решения

вопроса об уголовном преследовании, сколько возбуждено уголовных дел по результатам их рассмотрения.

8. Вынесено постановлений в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ о направлении материалов прокурорской проверки для решения вопроса об уголовном преследовании в отношении сотрудников, осуществляющих оперативно – розыскную деятельность, за преступления по службе, сколько возбуждено уголовных дел по результатам их рассмотрения.

9. Сколько в отчетный период принесено протестов, внесено представлений, требований, направлено информации о состоянии законности, результаты их рассмотрения, количество лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности, а также иным мерам воздействия.

10. Количество проверенных материалов о проведении оперативно-розыскных мероприятий, на проведение которых судами даны разрешения, в том числе об оперативно-розыскных мероприятиях, ограничивающих конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров.

11. Выявлено нарушений закона при проведении оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права человека и гражданина, в том числе на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, сколько по результатам их рассмотрения прекращено проведение оперативно-розыскных мероприятий.

12. Обжаловано прокурором судебных решений о даче разрешений на проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, из них сколько удовлетворено судом.

13. Количество проверенных материалов о проведении гласных обследований помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, в том числе у субъектов предпринимательской деятельности.

14. Выявлено нарушений закона при проведении гласного обследования помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, в том числе у субъектов предпринимательской деятельности.

15. В связи с выявленными нарушениями, связанными с проведением гласного обследования, внесено актов прокурорского реагирования, сколько по результатам их рассмотрения принято решений о возврате изъятых в ходе обследования документов, предметов, материалов и сообщений.

16. Количество проверенных материалов, по которым осуществлялось истребование информации, составляющей банковскую тайну, количество актов прокурорского реагирования, по результатам их рассмотрения сколько предотвращено случаев раскрытия банковской тайны.

17. Поступило жалоб в прокуратуру (без повторных и дубликатов) на действия и решения органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, в том числе при проведении оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан, при проведении гласного обследования помещений, зданий, сооружений, участков

местности и транспортных средств, из них в отношении субъектов предпринимательской деятельности, а также при истребовании информации, составляющей банковскую тайну, в связи с непринятием мер к розыску без вести пропавших лиц, из них несовершеннолетних.

18. Разрешено жалоб прокурором, результаты рассмотрения.

Приложение № 5

Проект совместного приказа прокуратуры Свердловской области, СУ СК России по Свердловской области, УФСБ России по Свердловской области, ГУ МВД России по Свердловской области «О создании постоянно действующей межведомственной рабочей группы по взаимодействию правоохранительных органов при выявлении, пресечении и расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков»:

ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Прокуратура Свердловской области

СЛЕДСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СУ СК России по Свердловской области

ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УФСБ России по Свердловской области

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ГУ МВД России по Свердловской области

П Р И К А З

_____ № ____/____/____/____/____/

г. Екатеринбург

О создании постоянно действующей межведомственной рабочей группы по взаимодействию правоохранительных органов Свердловской области при выявлении, пресечении и расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков

В целях повышения эффективности взаимодействия правоохранительных органов Свердловской области при выявлении, пресечении и расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков

ПРИКАЗЫВАЕМ:

1. Создать постоянно действующую межведомственную рабочую группу по взаимодействию правоохранительных органов Свердловской области при выявлении, пресечении и расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков в составе, предусмотренном приложением № 1.

2. Утвердить положение о постоянно действующей межведомственной рабочей группе по взаимодействию правоохранительных органов Свердловской области при выявлении, пресечении и расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков (приложение № 2).

3. Контроль за исполнением настоящего приказа возложить на заместителя прокурора Свердловской области, курирующего данное направление деятельности, заместителей руководителя Следственного управления Следственного Комитета Российской Федерации по Свердловской области, заместителей начальника Управления ФСБ России по Свердловской области, заместителей начальника Главного управления МВД России по Свердловской области.

Настоящий приказ довести до сведения заинтересованных лиц по ведомствам.

Прокурор Свердловской области

государственный советник
юстиции 2 класса

С.А. Охлопков

Руководитель СУ СК России
по Свердловской области

Начальник Управления ФСБ России
по Свердловской области

генерал-лейтенант юстиции

генерал-лейтенант

В.Ю. Задорин

А.П. Вяткин

Начальник ГУ МВД России
по Свердловской области

генерал-лейтенант полиции

М.А. Бородин

Приложение № 1
к приказу «О создании постоянно действующей
межведомственной рабочей группы по
взаимодействию правоохранительных органов
Свердловской области при выявлении,
пресечении и расследовании преступлений в
сфере незаконного оборота наркотиков»
от «___» _____ 2017 года
№ _____ / _____ / _____ / _____ / _____ /

СОСТАВ

межведомственной рабочей группы по взаимодействию правоохранительных органов Свердловской области при выявлении, пресечении и расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков

Руководитель группы:

Заместитель прокурора Свердловской области
старший советник юстиции

Заместитель руководителя группы:

начальник управления по надзору за уголовно-
процессуальной и оперативно-розыскной
деятельностью
старший советник юстиции

Члены Межведомственной группы:

Шаров Михаил Иванович – начальник отдела по надзору за исполнением
законов об обороте наркотиков
по Свердловской области
советник юстиции

начальник отдела по надзору за оперативно-
розыскной деятельностью прокуратуры
Свердловской области
советник юстиции

начальник отдела по надзору за процессуальной
деятельностью ГСУ ГУ МВД России по
Свердловской области прокуратуры области
советник юстиции

старший помощник прокурора области по надзору
за процессуальной деятельностью органов
безопасности
советник юстиции

старший прокурор отдела по надзору за
исполнением законов об обороте наркотиков
по Свердловской области
старший советник юстиции

старший прокурор отдела по надзору за
исполнением законов об обороте наркотиков
по Свердловской области
старший советник юстиции

прокурор отдела по надзору за исполнением
законов об обороте наркотиков
по Свердловской области
старший советник юстиции

начальник 1 отдела оперативной службы УНК ГУ
МВД России по Свердловской области
капитан полиции

начальник 2 отдела оперативной службы УНК ГУ
МВД России по Свердловской области
майор полиции

заместитель начальника УНК ГУ МВД России по
Свердловской области
майор полиции

заместитель руководителя первого отдела
процессуального контроля СУ СК России по
Свердловской области
капитан юстиции

инспектор первого отдела процессуального
контроля СУ СК России по Свердловской области
майор юстиции

Начальник подразделения
УФСБ России по Свердловской области
майор

Приложение № 2
к приказу «О создании постоянно действующей
межведомственной рабочей группы по
взаимодействию правоохранительных органов
Свердловской области при выявлении,
пресечении и расследовании преступлений в
сфере незаконного оборота наркотиков»
от «___» _____ 2017 года
№ ____ / ____ / ____ / ____ / ____ /

ПОЛОЖЕНИЕ

о постоянно действующей межведомственной рабочей группы по
взаимодействию правоохранительных органов Свердловской области при
выявлении, пресечении и расследовании преступлений в сфере незаконного
оборота наркотиков

1. Общие положения.

1.1. Межведомственная группа по взаимодействию правоохранительных органов Свердловской области при выявлении, пресечении и расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков (далее – Межведомственная группа) является постоянно действующим органом.

1.2. Взаимодействие правоохранительных и контролирующих органов Свердловской области осуществляется в следующих формах:

- а) планирование и реализация совместных мероприятий;
- б) обмен информацией, необходимой для реализации полномочий;
- в) иные формы.

2. Принципы деятельности Межведомственной группы.

Межведомственная группа:

- а) осуществляет свою деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, ведомственных нормативно-правовых актов, а также настоящего Положения;
- б) действует гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне.

3. Цели Межведомственной группы.

Межведомственная группа создается в целях:

- а) выработки механизма и реализации мероприятий по взаимодействию правоохранительных органов Свердловской области при выявлении, пресечении и расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков;
- б) координации деятельности правоохранительных и контролирующих органов;
- в) взаимодействия между участниками группы в целях пресечения каналов наркотрафика на территорию Свердловской области;
- г) защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, воздействия и последствий, связанных с незаконным ввозом на территорию Свердловской области и оборотом наркотиков;

4. Задачи Межведомственной группы.

Основными задачами Межведомственной группы являются:

- а) обеспечение системности и слаженности в работе правоохранительных органов Свердловской области по взаимодействию при выявлении, пресечении и расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков, исключение дублирования в работе и конфликта интересов правоохранительных органов;
- б) обеспечение накопления и регулярного обмена между членами группы информацией о состоянии законности в сфере оборота наркотиков;

5. Права Межведомственной группы.

Межведомственная группа имеет право:

- а) запрашивать и получать в установленном порядке от правоохранительных органов Свердловской области, органов исполнительной власти Свердловской области, органов местного самоуправления и организаций необходимые для работы материалы;
- б) приглашать на свои совещания сотрудников правоохранительных и контролирующих органов;
- в) истребовать статистическую и другую необходимую информацию;

г) привлекать в установленном порядке Научно - консультативный совет при прокуроре Свердловской области;

д) привлекать в качестве консультантов для решения сложных вопросов по применению федерального законодательства, иных отраслей права, обращения в порядке искового производства в суды общей юрисдикции и арбитражный суд – руководителей соответствующих структурных подразделений аппарата прокуратуры области, специалистов правоохранительных органов.

6. Формирование Межведомственной группы.

6.1. Руководителем Межведомственной группы является заместитель прокурора Свердловской области

6.2. В состав Межведомственной группы входят представители прокуратуры Свердловской области, СУ СК России по Свердловской области, Управления ФСБ России по Свердловской области, Главного управления МВД России по Свердловской области.

6.3. Кандидатуры представителей в состав Межведомственной группы определяются руководителями соответствующих правоохранительных органов Свердловской области.

6.4. В случае невозможности исполнять обязанности члена Межведомственной группы, руководитель правоохранительного органа Свердловской области в десятидневный срок распоряжением назначает другого члена в состав Межведомственной группы, копия распоряжения направляется руководителю Межведомственной группы;

7. Обязанности руководителя и членов Межведомственной группы.

7.1. Руководитель Межведомственной группы:

- а) осуществляет общее руководство и организует деятельность группы;
- б) председательствует на совещаниях группы;
- в) контролирует исполнение решений группы.

7.2. Заместитель руководителя Межведомственной группы на период отсутствия руководителя группы исполняет его обязанности.

7.3. Члены Межведомственной группы:

а) лично принимают участие в работе Межведомственной группы;

б) осуществляют оперативное взаимодействие между членами группы в целях выполнения решений Межведомственной группы;

в) изучают в пределах полномочий материалы проверок и уголовные дела о преступлениях в сфере незаконного оборота наркотиков, наркосодержащих препаратов и сильнодействующих веществ, совершенных преступными сообществами, а также по факту сбыта запрещенных курительных смесей и смесей, не отвечающих требованиям безопасности жизни и здоровья граждан;

г) принимают участие в подготовке совещаний и решений Межведомственной группы;

д) осуществляют мониторинг результатов, полученных при реализации решений Межведомственной группы.

8. Порядок работы Межведомственной группы

8.1. Совещания Межведомственной группы проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал.

К каждому совещанию члены Межведомственной группы готовят предложения по вопросам, включенным в повестку дня.

Подготовка совещания и решения Межведомственной группы осуществляется ответственным исполнителем по поручению руководителя Межведомственной группы.

По предложению членов Межведомственной группы на совещания могут приглашаться сотрудники правоохранительных и контролирующих органов.

Межведомственная группа может проводить выездные совещания.

8.2. С учетом повестки дня руководителем Межведомственной группы может быть принято решение об участии в совещании только конкретных членов Межведомственной группы.

8.3. Решения Межведомственной группы принимаются большинством голосов присутствующих на совещании членов Межведомственной группы. При равном количестве голосов решающим является голос руководителя Межведомственной группы.

8.4. Копии решения Межведомственной группы направляются в соответствующие правоохранительные органы и организации, а также в заинтересованные структурные подразделения прокуратуры области.

8.5. Контроль за исполнением поручений, содержащихся в решении Межведомственной группы, осуществляется руководителем соответствующего подразделения правоохранительных органов, ответственного за проведение совещания.

8.6. В случае рассмотрения Межведомственной группой материалов, составляющих государственную тайну, в совещании принимают участие только лица, имеющие соответствующий допуск к секретным сведениям.

Приложение № 6

Проект положения об отделе по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков:

УТВЕРЖДАЮ

Прокурор области

« » _____ года

ПОЛОЖЕНИЕ

об отделе по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков

1. Общие положения

1.1. Отдел по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков (далее Отдел) входит в состав управления по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью.

1.2. Отдел в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами, в том числе «О прокуратуре Российской Федерации», «О наркотических средствах и психотропных веществах» иными правовыми актами, приказами, указаниями и распоряжениями Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, прокурора области и его заместителей, Регламентом прокуратуры области, а также настоящим Положением.

1.3. Отдел организует свою работу по предметному принципу на основе планов работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры области, управления по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью прокуратуры области и Отдела в соответствии с регламентом прокуратуры области, решениями коллегии прокуратуры области и постановлениями Координационного совещания руководителей правоохранительных органов области.

1.4. В соответствии с компетенцией и в целях решения возложенных задач Отдел взаимодействует с подразделениями прокуратуры области, правоохранительными органами, подразделениями федеральных органов исполнительной власти области, общественными организациями и средствами массовой информации.

1.5. Отдел выполняет поручения Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, прокурора области и его заместителей, начальника управления по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью прокуратуры области.

1.6. Отдел в пределах своей компетенции принимает участие в проведении комплексных и целевых проверок деятельности нижестоящих органов прокуратуры в соответствии с решениями руководства прокуратуры области.

2. Структура отдела

2.1. Руководство деятельностью отдела осуществляет начальник отдела.

2.2. В состав отдела входят два старших прокурора и один прокурор отдела.

Должностные обязанности работников определяются настоящим положением, распределением обязанностей в Отделе и должностными регламентами федеральных государственных служащих.

3. Основные цели и задачи Отдела

3.1. Целью отдела являются обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту, сокращение незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства, а также защита прав и свобод граждан, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков, потребляющих наркотики в немедицинских целях, больных

наркоманией, нуждающихся в лечении и реабилитации, и иных лиц, являющихся субъектами правоотношений в сфере оборота наркотиков.

3.2. Задачами отдела являются:

- обеспечение надежного государственного контроля и надзора за легальным оборотом наркотиков;
- совершенствование организационного, нормативно-правового и ресурсного обеспечения антинаркотической деятельности;
- соответствие требованиям закона государственной системы профилактики немедицинского потребления наркотиков с приоритетом мероприятий первичной профилактики;
- внедрение государственной системы мониторинга состояния законности в сфере оборота наркотиков и противодействию их незаконному обороту;
- реализация общегосударственного комплекса мер по пресечению незаконного распространения наркотиков на территории области;
- реализация мер противодействия наркотрафику на территорию области, адекватных существующей наркоугрозе;
- соответствие требованиям закона и совершенствование системы оказания наркологической медицинской помощи больным наркоманией, их реабилитации и ресоциализации.

4. Предмет надзора Отдела

- Соблюдение прав и свобод лиц, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков, потребляющих наркотики в немедицинских целях, больных наркоманией, нуждающихся в лечении и реабилитации, и иных лиц, являющихся субъектами правоотношений в сфере оборота наркотиков.

- Соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие по делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков.

- Законность нахождения лиц, признанных больными наркоманией, в исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом.

- Законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы, лицами, признанными больными наркоманией.

- Соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, участвующими в реализации государственной антинаркотической политики, а также осуществляющих легальный оборот наркотиков.

- Исполнение законов, регулирующих отдельные виды деятельности, связанные с оборотом наркотиков, противодействие незаконному обороту наркотиков, профилактику незаконного потребления наркотиков, оказание наркологической помощи больным наркоманией, их лечение и социальную реабилитацию; привлечение к ответственности и наложение ограничений по делам об административных правонарушениях в сфере оборота наркотиков.

5. Полномочия Отдела

5.1. Отдел вправе:

- осуществлять надзор за процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, исполнением законов и законностью правовых актов регионального специализированного управления МВД России, процессуальной деятельностью профильного следственного подразделения МВД по субъекту федерации.

- проверять исполнение законов об обороте наркотиков и в сфере противодействия их незаконному обороту в территориальных подразделениях федеральных органов исполнительной власти, законодательных и исполнительных органах субъекта Российской Федерации, органах местного самоуправления, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, участвующих в реализации государственной антинаркотической политики (то есть деятельности, направленной на предупреждение, выявление и пресечение незаконного оборота наркотиков, профилактику немедицинского потребления наркотиков, лечение и реабилитацию больных наркоманией) и осуществляющих легальный оборот наркотиков.

- истребовать статистические и иные необходимые сведения из федеральных органов исполнительной власти, законодательных и исполнительных органах субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов управления и у руководителей коммерческих и некоммерческих организаций, а также от нижестоящих органов прокуратуры области о состоянии законности и правопорядка в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту.

- осуществлять информационно-аналитическую работу по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков и противодействию их незаконному обороту, координацию деятельности структурных подразделений и организацию межведомственного взаимодействия в данной сфере правоотношений.

- осуществлять подготовку информации для Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокурора области о состоянии и практике прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборота наркотиков, а также в области противодействия их незаконному обороту;

- в порядке, установленном регламентом прокуратуры области, направлять поручения территориальным прокурорам о проведении проверок и предоставлении информации по обращениям, уголовным делам и материалам;

- контролировать исполнение нижестоящими прокурорами приказов, указаний, распоряжений и поручений Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора области, решений коллегии, постановлений Координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, федеральных программ борьбы с преступностью;

- информировать прокурора области и его заместителей, начальника управления о результатах прокурорских проверок по направлениям деятельности отдела и готовить предложения по результатам этих проверок;

- готовить проекты приказов, указаний и распоряжений прокурора области, его заместителей по вопросам, отнесенных к компетенции отдела;
- готовить проекты актов прокурорского реагирования от имени прокурора области или курирующего работу управления заместителя прокурора области;
- оказывать нижестоящим органам прокуратуры необходимую помощь в организации надзора, готовить информационные письма, обзоры и методические рекомендации;
- истребовать информацию о результатах проверок, доклады нижестоящих прокуратур, в том числе об исполнении приказов, указаний и распоряжений Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора области и его заместителей;
- участвовать в координации деятельности правоохранительных органов области по борьбе с преступлениями, связанными с незаконным оборотом наркотиков, в подготовке материалов к заседаниям Координационного совещания;
- совместно с соответствующими подразделениями прокуратуры области осуществлять сотрудничество со средствами массовой информации по вопросам борьбы с преступностью;
- осуществлять другие полномочия, предусмотренные федеральным законодательством, организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокурора Свердловской области;
- проводить экстрадиционные проверки, исполнять ходатайства и поручения о выдаче (экстрадиции) в отношении разыскиваемых лиц в соответствии с указаниями Генерального прокурора РФ «О порядке работы органов прокуратуры Российской Федерации по вопросам выдачи лиц, для привлечения к уголовной ответственности или исполнения приговора и передачи лиц, совершивших общественно-опасные деяния, для проведения принудительного лечения»;
- осуществлять прием граждан;

5.2. При реализации своих полномочий отдел обеспечивает защиту охраняемых законом конституционных прав и законных интересов граждан, юридических лиц и общественных организаций, а также сведений, содержащих государственную, следственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, и информации, имеющейся в оперативно-служебных, учетно-регистрационных документах и ведомственных нормативных правовых актах, регламентирующих порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий.

6. Полномочия работников Отдела

6.1. Начальник Отдела:

- осуществляет руководство отделом, организует его работу и несет ответственность за выполнение возложенных на него задач;
- организует работу по исполнению приказов, указаний, распоряжений и поручений Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора области, решений коллегии, постановлений Координационных совещаний

руководителей правоохранительных органов, федеральных программ борьбы с преступностью;

- дает поручения подчиненным работникам об исполнении документов и заданий, назначает сроки их исполнения, осуществляет контроль за качеством и своевременностью их исполнения;

- подписывает документы, относящиеся к его компетенции, организует прием граждан;

- докладывает прокурору области результаты проверок, проведенных в соответствии с планом работы или в порядке исполнения поручений, представляет проекты актов прокурорского реагирования и иных документов по вопросам организации надзора;

- вносит предложения прокурору области о назначении на должность, о понижении в должности, об увольнении из органов прокуратуры, а также о привлечении к материальной и дисциплинарной ответственности сотрудников отдела;

- в пределах компетенции, предусмотренной Положением об отделе и приказами прокурора области, осуществляет организацию работы и контроль за разрешением заявлений и сообщений граждан о нарушениях закона;

- истребует из федеральных органов исполнительной власти и нижестоящих органов прокуратуры для проверки и изучения необходимые документы, материалы и уголовные дела, а также иные сведения;

- истребует от подчиненных сотрудников объяснения в случае нарушения ими исполнительской или служебной дисциплины;

- подписывает аттестации подчиненных работников;

- организует планирование работы отдела, учет и анализ ее результатов, проводит оперативные совещания, заслушивает отчеты работников отдела;

- вносит руководству прокуратуры области предложения в план работы прокуратуры области и представляет на утверждение план работы отдела;

- организует и проводит прием граждан;

- знакомит работников отдела с поступившими в отдел приказами, указаниями, иными организационно-распорядительными и методическими документами;

- ведет учет работы отдела, учет рабочего времени и отпусков работников отдела;

- организует аналитическую деятельность отдела, подготовку информационных писем, методических рекомендаций, других информационно-аналитических документов;

- обеспечивает контроль за соблюдением режима секретности;

- организует проведение учебы и стажировки прокурорских работников в отделе;

- осуществляет иные полномочия и выполняет другие обязанности в соответствии с поручениями прокурора области, заместителей и начальника управления.

6.2. Старшие прокуроры и прокурор Отдела:

- осуществляют в пределах, установленных приказами прокурора области, надзор за процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью,

исполнением законов и законностью правовых актов регионального специализированного управления МВД России, процессуальной деятельностью профильного следственного подразделения МВД по субъекту федерации;

- осуществляют надзор за соблюдением законов в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту представительными (законодательными) и исполнительными органами области, органами местного самоуправления, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- осуществляют в установленном порядке (согласно распределению обязанностей) сбор, накопление, обработку и анализ информации о состоянии законности и правопорядка, а также сведений о нарушениях законов, результатов прокурорского надзора, правоприменительных проблемах, недостатках в законодательном и ведомственном регулировании, по результатам анализа вносят предложения о включении в план работы отдела и прокуратуры области соответствующих мероприятий, изучают организацию работы нижестоящих прокуратур, выезжают для оказания практической и методической помощи, готовят справки о результатах выездов, контролируют исполнение принятых решений, распространяют положительный опыт;

- рассматривают и разрешают обращения юридических, должностных и физических лиц, а также проводят проверки по размещенной в СМИ, информации о нарушениях закона допущенных при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, производстве следствия и дознания;

- участвуют в рассмотрении судами жалоб, материалов досудебного производства, участвуют в рассмотрении уголовных дел судами, в обжаловании незаконных, необоснованных и несправедливых судебных решений, участвуют в кассационной стадии уголовного судопроизводства;

- готовят задания, подлежащие направлению городским, районным, межрайонным и специализированным прокурорам, запросы руководителям иных ведомств, привлекают их к проводимым проверкам;

- готовят справки для коллегий прокуратуры области, координационных совещаний;

- организуют проверки исполнения законов, соблюдения прав и свобод граждан, состояния прокурорского надзора в нижестоящих органах прокуратуры или лично в них участвуют, готовят справки о результатах проверок и проекты соответствующих документов прокурорского реагирования;

- обобщают результаты деятельности отдела и готовят отчеты о работе за полугодие и год для доклада прокурору области, или его курирующему заместителю, а также полугодовую и годовую статистическую отчетность;

- выполняют иные обязанности, возложенные на них в установленном порядке;

- систематически повышают квалификацию, изучают судебную практику Конституционного суда Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации.

6.3. Работники Отдела обязаны бережно относиться к вверенному им имуществу.

7. Делопроизводство

7.1. Общее делопроизводство в Отделе осуществляется работниками отдела общего и особого делопроизводства прокуратуры области, закрепленными за Отделом, и ведется в соответствии с Инструкцией, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29.12.2011 № 450 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах прокуратуры Российской Федерации».

7.2. Секретное делопроизводство в Отделе осуществляется работниками отдела общего и особого делопроизводства прокуратуры области, закрепленными за Отделом, и ведется в соответствии с Инструкцией по обеспечению режима секретности в органах прокуратуры Российской Федерации.

7.3. Делопроизводители, закрепленные за Отделом:

- осуществляют прием, доставку и передачу руководителям отдела документов, поступивших в отдел на рассмотрение и разрешение;
- ведут журналы учета входящей и исходящей корреспонденции, картотеку, журналы передачи непосредственным исполнителям поступивших в отдел жалоб, уголовных дел, отдельных поручений;
- оформляют надзорные производства по жалобам, уголовным делам и передают их исполнителям под расписку, отмечают контрольные сроки исполнения в карточках движения надзорных производств;
- по указанию руководства Отдела изготавливают ксерокопии входящей документации для исполнителей, выполняют иные поручения, связанные с делопроизводством в отделе.

7.4. Номенклатура дел Отдела утверждается начальником управления по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью.

Приложение № 7

Проект распределения обязанностей между работниками отдела по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков:

Распределение обязанностей между работниками отдела по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков

г. _____

« ___ » _____ года

В целях совершенствования надзора за исполнением законов об обороте наркотиков и противодействию их незаконному обороту, в соответствии с Положением об отделе от _____ года, распределить обязанности между сотрудниками отдела следующим образом.

1. Начальник отдела - прокурор-руководитель

Осуществляет общее руководство отделом, решает в пределах своих полномочий кадровые вопросы, вносит предложения в план работы прокуратуры области, планирует работу отдела, осуществляет контроль за выполнением плановых мероприятий, обеспечивает качественное и своевременное выполнение приказов, указаний и распоряжений Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей, приказов, указаний прокурора области и его заместителей, решений коллегии прокуратуры области и Координационных совещаний руководителей правоохранительных органов области, обеспечивает взаимодействие отдела с другими подразделениями прокуратуры области, правоохранительными, контролирующими органами, общественными организациями и средствами массовой информации;

организует работу с письменными обращениями граждан, осуществляет контроль за качеством и сроками рассмотрения жалоб, принимает решения об отклонении жалоб, проводит прием граждан;

не реже одного раза в полугодие проводит комплексный анализ о состоянии работы в отделе по рассмотрению обращений граждан и организаций;

осуществляет надзор за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в специализированном управлении МВД России по области, контроль организации надзора за оперативно-розыскной деятельностью прокурорами городов и районов в территориальных отделах МВД России по области в сфере незаконного оборота наркотиков;

решает вопросы, связанные с направлением уголовных дел в суд, по подследственности и территориальности, рассматривает постановления дознавателя о возбуждении перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения, участвует в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении меры пресечения, а также о производстве иных процессуальных действий по уголовным делам, расследованным следователями профильного следственного подразделения МВД по области;

осуществляет надзор и контролирует исполнение законодательства в сфере легального оборота наркотических средств, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ. Организует профилактическую работу в сфере борьбы с незаконным оборотом наркотиков;

осуществляет надзор и контролирует исполнение законодательства об экстрадиции и международном сотрудничестве по вопросам, относящимся к компетенции отдела;

проверяет подготовленные для прокурора области и его заместителей материалы для отмены незаконных решений по уголовным делам и материалам проверок, принятых следователями профильного следственного подразделения МВД по области;

проводит оперативные совещания по вопросам работы отдела, работы прокуроров городов и районов по вопросам надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации;

ежемесячно заслушивает сотрудников отдела о результатах их работы и состоянии прокурорского надзора по направлению деятельности отдела в прокуратурах, осуществляющих надзор за деятельностью территориальных органов МВД России по области;

регулярно отчитывается перед заместителем по направлению деятельности о результатах надзорной работы, оказывает практическую помощь прокурорам отдела в работе по предмету, организует выезд работников отдела на места, лично принимает участие в соответствующих выездах;

проводит анализ работы о состоянии прокурорского надзора в сфере незаконного оборота наркотиков;

по распоряжению прокурора области или его заместителей осуществляет поддержание государственного обвинения;

ежемесячно осуществляет прием граждан согласно утвержденному прокурором области графику;

обеспечивает в отделе соблюдение трудовой и исполнительской дисциплины, вносит предложения, ходатайства о поощрении либо наказании сотрудников отдела, прокуроров, осуществляющих надзор за территориальными отделами МВД России в сферах незаконного оборота наркотиков;

организует в отделе работу по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям.

2. Старший прокурор отдела - прокурор–исполнитель № 1

По поручению начальника отдела готовит доклады (выступления) по вопросам, отнесенным к компетенции управления по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, для прокурора области и курирующего заместителя;

осуществляет надзор за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в специализированном управлении МВД России по области, контроль организации надзора за оперативно-розыскной деятельностью прокурорами городов и районов в территориальных отделах МВД России по области в сфере незаконного оборота наркотиков;

осуществляет надзор и контролирует соблюдение законодательства об экстрадиции и международном сотрудничестве по вопросам, относящимся к компетенции отдела;

осуществляет надзор за исполнением законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в специализированном управлении МВД России по области, профильном следственном подразделении МВД по области;

осуществляет проверку законности и обоснованности процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, контролирует соблюдение установленного ч. 4 ст. 148 УПК РФ срока направления постановления заявителю и прокурору;

ведет книги учета поступивших в прокуратуру копий постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел и материалов проверок сообщений о преступлениях, фиксирует в них решения, принятые в ходе осуществления надзорных полномочий;

осуществляет проверку и изучение материалов приостановленных, прекращенных производством уголовных дел профильного следственного подразделения МВД по области в течение одного месяца со дня вынесения соответствующего постановления;

ведет книги учета поступивших в прокуратуру копий постановлений о прекращении уголовного дела или уголовного преследования и постановлений о приостановлении предварительного следствия согласно ч. 2 ст. 208, ч. 1 ст. 213 УПК РФ;

проверяет уголовные дела, поступившие в отдел для утверждения обвинительного акта, по результатам проверки письменно вносит предложения в соответствии с ст. 226 УПК РФ;

проверяет обоснованность обращения в прокуратуру области с ходатайствами о продлении по уголовным делам сроков дознания, на возбуждение перед судом ходатайства об избрании меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения, получении согласия на продление судом срока содержания обвиняемых под стражей - в пределах полномочий прокурора области;

проверяет обоснованность ходатайств о перемещении осужденных из исправительных учреждений в следственные изоляторы, временном оставлении осужденных в следственном изоляторе;

участвует в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении меры пресечения, а также о производстве иных процессуальных действий по уголовным делам, расследованным следователями профильного следственного подразделения МВД по области.

осуществляет контроль за процессуальной деятельностью территориальных отделов МВД России по области в сфере незаконного оборота наркотиков;

рассматривает и разрешает жалобы, заявления и обращения граждан, государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций по вопросам, связанным с нарушением законов об обороте наркотиков и противодействии их незаконному обороту;

принимает участие в повышении квалификации и стажировке работников городских и районных прокуратур;

по указанию прокурора области, его заместителей или начальника отдела выезжает в территориальные прокуратуры для проверки их работы, оказания методической и практической помощи, поддерживает государственное обвинение в суде;

3. Старший прокурор отдела – прокурор–исполнитель № 2

Осуществляет надзор за процессуальной деятельностью следственной профильного следственного подразделения МВД по области, ведет надзорные производства и осуществляет надзор за расследованием уголовных дел;

осуществляет прокурорский надзор за исполнением органами предварительного следствия требований ч. 4 ст. 146 УПК РФ о незамедлительном направлении прокурору копии процессуального решения о возбуждении уголовного дела, а также за законностью вынесенного постановления;

ведет книгу учета поступивших в прокуратуру копий постановлений о возбуждении уголовного дела и материалов к ним;

осуществляет прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве;

ведет книгу учета лиц, задержанных следователями профильного следственного подразделения МВД по области, в порядке ст.91 УПК РФ;

проверяет уголовные дела, поступившие в прокуратуру для утверждения обвинительного заключения, по результатам проверки письменно вносит предложения в соответствии со ст. 221 УПК РФ;

рассматривает и разрешает жалобы, заявления и обращения граждан, государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций по вопросам, связанным с нарушением законов об обороте наркотиков и противодействии их незаконному обороту;

проводит целевые проверки исполнения уголовного и уголовно-процессуального законодательства в профильном следственном подразделении МВД по области, по их результатам готовит проекты актов прокурорского реагирования;

осуществляет надзор за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в специализированном управлении МВД России по области, контроль за организацией прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью прокурорами городов и районов в территориальных отделах МВД России по области в сфере незаконного оборота наркотиков;

освещает в средствах массовой информации состояние законности и практику прокурорского надзора по направлениям деятельности отдела;

по распоряжению прокурора области или его заместителей осуществляет поддержание государственного обвинения;

участвует в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении меры пресечения, а также о производстве иных процессуальных действий по уголовным делам, расследованным следователями профильного следственного подразделения МВД по области;

участвует в судебных заседаниях при рассмотрении жалоб на действия и решения должностных лиц следственной профильного следственного подразделения МВД по области в порядке ст.125 УПК РФ.

принимает участие в повышении квалификации и стажировке работников городских и районных прокуратур;

обобщает практику прокурорского надзора по вопросам соблюдения конституционных прав граждан, борьбы с легализацией (отмыванием) преступно нажитых средств, готовит методические рекомендации, указания и информационные письма;

по поручению начальника отдела готовит проекты организационно-распорядительных документов прокуратуры области, методические рекомендации и информационные письма по вопросам, отнесенным к его компетенции;

в пределах своей компетенции готовит проекты протестов, представлений, предостережений, производства об административном правонарушении, исковых заявлений (заявлений) в суды общей юрисдикции и арбитражные суды.

4. Прокурор отдела - прокурор–исполнитель № 3

Анализирует и обобщает статистические данные, характеризующие состояние законности по вопросам, относящимся к компетенции отдела, готовит аналитические документы, проекты докладных записок и обобщений отдела, методические рекомендации и указания, информационные письма, предложения в планы работы прокуратуры области и отдела, готовит проекты документов прокурорского реагирования и материалы для рассмотрения на заседаниях коллегий прокуратуры области, Координационных и межведомственных совещаниях руководителей правоохранительных органов области;

осуществляет контроль за работой правоохранительных органов и территориальных прокуроров по мониторингу сети «Интернет» и других средств массовой информации на предмет выявления сайтов, содержащих сведения о способах изготовления, употребления, реализации и рекламы наркотических средств, а также контроль за эффективностью принимаемых мер по блокированию указанных Интернет-ресурсов;

осуществляет надзор за исполнением законодательства об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотиков, а также за законностью принятых решений по делам об административных правонарушениях в специализированном управлении МВД России по области;

осуществляет надзор за исполнением законов, регулирующих отдельные виды деятельности, связанные с оборотом наркотиков, противодействие незаконному обороту наркотиков, профилактику незаконного потребления наркотиков, оказание наркологической помощи больным наркоманией, их лечение и социальную реабилитацию; привлечение к ответственности и наложение ограничений по делам об административных правонарушениях в сфере оборота наркотиков.

по поручению начальника отдела готовит доклады (выступления) и аналитический материал к заседаниям Антинаркотической комиссии области;

анализирует и обобщает причины возвращения уголовных дел о преступлениях в сфере незаконного оборота наркотиков в порядке ст. ст. 221, 226, 237 УПК РФ, готовит проекты приказов о наказании и иной ответственности виновных должностных лиц органов прокуратуры;

рассматривает и разрешает жалобы, заявления и обращения граждан, государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций по вопросам, связанным с нарушением законов должностными лицами специализированного управления МВД России по области;

по указанию прокурора области его заместителей и начальника отдела выезжает в территориальные прокуратуры для проверки их работы, оказания методической и практической помощи;

в пределах своей компетенции готовит проекты протестов, представлений, предостережений, производства об административном правонарушении, исковых заявлений (заявлений) в суды общей юрисдикции и арбитражные суды;

по распоряжению прокурора области или его заместителей осуществляет поддержание государственного обвинения.

На период временного отсутствия определить взаимозаменяемость:

Прокурор-руководитель – прокурор-исполнитель № 1

Прокурор-исполнитель № 1 – прокурор-руководитель

Прокурор-исполнитель № 2 - прокурор-исполнитель № 3

Прокурор-исполнитель № 3 - прокурор-исполнитель № 2

Список ознакомления:

Приложение № 8

Проект номенклатуры дел отдела по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков:

НОМЕНКЛАТУРА ДЕЛ

на 2017 год

Индекс дела	Заголовок дела	Кол -во дел	Срок хранения дела и № статьи по Перечню	примечания
1	2	3	4	5
16/3 -01	Приказы, указания, распоряжения Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратуры области по вопросам прокурорского надзора. Копии.		ДМН ст. 6	подлинник в д. 20-01, 20-02
16/3-02	Положение об отделе, распоряжения о		ДМН	подлинник

	распределении обязанностей. Копии.		ст. 18	в д. 20-03
16/3-03	Информационные письма, обзоры, методические пособия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратуры области по вопросам прокурорского надзора. Копии.		5 лет ст. 6, 22, 23	подлинник в д. 20-04, 20-05
16/3 -04	Информационные письма, обзоры, справки, докладные записки, методические пособия по вопросам прокурорского надзора за исполнением законов в сфере оборота наркотиков, подготовленные отделом.		постоянно ст. 22, 23	
16/3 -05	Планы работы Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры области, управления, отдела. Планы работы коллегии. План основных мероприятий по координации деятельности правоохранительных органов. Переписка о ходе выполнения планов. Копии.		5 лет ст. 24, 25, 26, 27, 29	подлинник в д. 20-06, 20-07, 20-08, 20-13
16/3 -06	Протоколы заседаний коллегий, решения координационных и межведомственных совещаний. Копии. Протоколы оперативных совещаний при начальнике управления и отдела. Документы к ним (обзоры, справки, записки).		5 лет ЦЭЖ ст.12, 13, 15 а, б, 29	подлинник в д. 20-10, 20-11, 20-12
16/3-07	Полугодовые, годовые статистические отчеты отдела по надзору за исполнением законов об обороте наркотиков. Копии.		ДМН ст. 121, 122	подлинник в д. 11-21
16/3-08	Сводки МВД о ежедневных преступлениях и происшествиях.		1 год ст. 57	
16/3-09	Переписка с органами исполнительной власти, судами по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков, профилактике немедицинского потребления наркотиков.		10 лет ЦЭЖ ст. 49	
16/3-10	Переписка с управлением МВД России по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков, профилактике немедицинского потребления наркотиков.		10 лет ЦЭЖ ст. 49	
16/3-11	Представления, протесты, предостережения по вопросам надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, подготовленные отделом.		постоянно ст. 86	
16/3-12	Постановления, требования об устранении нарушений по вопросам надзора за исполнением законов, подготовленные отделом. Указания в порядке ст. 37 УПК РФ по уголовным делам, расследованным отделом дознания МВД России по области.		постоянно ст. 86	
16/3 -13	Переписка с МВД России по области по вопросам надзора за качеством следствия и дознания в части возвращения уголовных дел отделом и		5 лет ЦЭЖ ст. 89	

	прокурорами на дополнительное расследование, возвращения судами уголовных дел в порядке ст. 237 УПК РФ, вынесения судами оправдательных приговоров, следователями и дознавателями решений о прекращении уголовного преследования и уголовных дел по реабилитирующим основаниям.			
16/3 -14	Переписка с МВД России по области по уголовным делам в сфере незаконного оборота наркотиков. Заключение по уголовным делам, подготовленные горрайпрокурорами и отделом.		5 лет ЦЭК ст.89	
16/3 -15	Переписка с МВД России по области по вопросам надзора за состоянием учета и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях.		5 лет ЭПК ст. 51	
16/3 -16	Переписка с судами и прокурорами области по вопросам рассмотрения судами уголовных дел, находящихся в производстве и окончанных производством.		5 лет ст. 87, 89	
16/3 -17	Переписка по вопросам организации прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью.		10 лет ЦЭК ст. 49	
16/3 -18	Документы (справки, переписка, обзоры) Антинаркотической комиссией области по вопросам противодействия незаконному обороту наркотиков.		10 лет ЦЭК ст. 49	
16/3 -19	Сведения регионального сегмента единого банка данных по вопросам, касающимся оборота наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также противодействия их незаконному обороту.		1 год ст. 57	
16/3 -20	Переписка по вопросам надзора за исполнением законодательства о легальном обороте наркотиков. Реестр лицензий, выданных в отчетном периоде для осуществления деятельности, связанной с оборотом наркотиков.		5 лет ст. 39 ч	
16/3 -21	Переписка по вопросам надзора за исполнением законодательства об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотиков.			
16/3 -22	Переписка по вопросам борьбы с организованной преступностью, легализацией и отмыванием средств, добытых преступным путем, незаконным оборотом оружия, контрабандой и иным вопросам.		5 лет ЭПК ст. 50	
16/3 -23	Переписка по вопросам надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера лицам, признанными больными наркоманией.		5 лет ЭПК ст. 111	

16/3 -24	Переписка с органами государственной власти, иными организациями, СМИ по вопросам правовой пропаганды. Материалы выступлений в средствах массовой информации, о результатах проверки по опубликованным в СМИ информациям и сообщениям.		5 лет ст. 113, 114	
16/3 -25	Переписка о состоянии законности и соблюдении конституционных прав и свобод граждан в сфере оборота наркотиков, в том числе в части применения мер пресечения и иных мер процессуального принуждения.		10 лет ЦЭЖ ст. 48 б	
16/3 -26	Копии сопроводительных писем о направлении жалоб и заявлений, по которым не заведены надзорные производства.		1 год ст. 307	
16/3 -27	Документы (справки по вопросам стажировки, аттестации; представления, приказы) по работе с кадрами. Копии. Документы об оказании практической помощи.		5 лет 127, 130, 135, 136, 140, 143	
16/3 -28	Номенклатура отдела. Описи дел временного хранения.		5 лет ст. 295 б , 340 в	
16/3 -29	Описи дел постоянного срока хранения, надзорных производств, переданных в архив облпрокуратуры на хранение, акты на уничтожение документов не подлежащих хранению.		постоянно ст. 340 а	

Приложение № 9

Методические рекомендации для органов прокуратуры Уральского федерального округа: «Особенности различных видов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков»:

)

Заместителю Генерального
прокурора Российской Федерации

государственному советнику
юстиции 1 класса

Пономарёву Ю.А.

31.05.2016 16/3-04-2016

Уважаемый Юрий Александрович!

Прокуратурой области на основании проведенного исследования и анализа информационных, методических и иных документов, содержащих официальную позицию Генеральной прокуратуры Российской Федерации, научной литературы, судебных решений и практики прокурорского надзора,

разработаны методические рекомендации: «Особенности различных видов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков».

С целью обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту, сокращения незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства, а также защиты прав и свобод граждан, являющихся субъектами правоотношений в сфере оборота наркотиков, прошу Вас рассмотреть возможность распространения прилагаемых методических рекомендаций среди прокуратур субъектов, входящих в Уральский федеральный округ.

Текст методических рекомендаций согласован с отделом проблем организации прокурорской деятельности НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации (заведующий отделом, государственный советник юстиции 3 класса Амирбеков К.И.).

Приложение: на 28 л.

Прокурор области

государственный советник
юстиции 2 класса

С.А.Охлопков

Методические рекомендации: «Особенности различных видов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков³⁰⁴»

Содержание:

1. Прокурорский надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков..... 2
2. Прокурорский надзор за исполнением законов при возбуждении уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков..... 5
3. Прокурорский надзор за исполнением законов при проведении оперативно-розыскных мероприятий по делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков..... 9
4. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел, связанных с незаконным оборотом наркотиков..... 17
5. Прокурорский надзор за исполнением законов об обороте наркотиков и противодействии их незаконному обороту.....22

³⁰⁴ Для определения совокупности наркотических средств, психотропных веществ их аналогов и прекурсоров, растений содержащих указанные средства и вещества, либо их частей, без специальной оговорки далее по тексту используется термин «наркотики», для определения преступлений в данной сфере «наркопреступления».

С целью обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту, сокращения незаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, масштабов последствий их незаконного оборота для безопасности и здоровья личности, общества и государства, а также защиты прав и свобод граждан, вовлеченных в незаконный оборот наркотиков, потребляющих наркотики в немедицинских целях, больных наркоманией, нуждающихся в лечении и реабилитации, и иных лиц, являющихся субъектами правоотношений в сфере оборота наркотиков, прокуратурой области исследованы особенности отдельных видов надзора за исполнением законов об обороте наркотиков и противодействия их незаконному обороту, которые являются наиболее актуальными, способными значительно (качественно) повысить эффективность надзорной деятельности на исследуемом направлении.

Отдельные виды прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков и противодействия их незаконному обороту выявлены на основании исследования информационных, методических и иных документов, содержащих официальную позицию Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Так, проведенные в 2013 - 2015 годах Генеральной прокуратурой Российской Федерации в прокуратурах субъектов Российской Федерации отраслевые проверки организации прокурорского надзора и состояния законности в сфере борьбы с наркопреступностью, результаты которых отражены в значительном количестве информационных писем, в том числе с грифом «совершенно секретно», выявили существенные просчеты, снижающие эффективность работы, качество подготовки и результативность рассмотрения актов прокурорского реагирования, а зачастую препятствующие участию прокуроров в надлежащем обеспечении соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

В ряде случаев отмеченные недостатки обусловлены элементарным незнанием прокурорами имеющейся нормативной правовой базы, регулирующей правоотношения в сфере оборота наркотиков и противодействия их незаконному обороту, а также отсутствие комплексного подхода при решении поставленных целей и задач прокурорского надзора.

С целью преодоления имеющихся просчетов при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в исследуемой сфере правоотношений остановимся на ряде особенностей различных видов надзорной деятельности, так как именно типичные нарушения являются отличительными свойствами, позволяющими отграничить исследуемые направления (виды) надзорной деятельности, следовательно, раскрывают содержание их особенностей.

1. Прокурорский надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Одной из основных особенностей прокурорского надзора при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, является широкое распространение случаев укрытия от учета преступлений, связанных со сбытом наркотиков, путем **не выделения материалов в отношении неустановленных сбытчиков** наркотиков из уголовных дел, возбужденных по фактам приобретения, хранения, перевозки, изготовления, переработки наркотиков, а также дел об административных правонарушениях в указанной сфере правоотношений.

Так, согласно ст. 140 УПК РФ основанием для проведения процессуальной проверки является наличие в сообщении данных, указывающих на признаки преступления, дающие основания для вывода о совершении деяния, которое в уголовном законе характеризуется, как преступление. Несмотря на это, следственными органами зачастую необоснованно отказывается в их рассмотрении в уголовно-процессуальном порядке.

В связи с актуальностью указанных нарушений учетно-регистрационной дисциплины, препятствующих эффективному противодействию наркоторговле, Генеральной прокуратурой Российской Федерации организовано проведение межведомственного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации «О практике выделения материалов в отношении неустановленных сбытчиков наркотиков, принятия по таким материалам процессуальных решений, а также расследования соответствующих уголовных дел», состоявшегося в г. Москве 27.06.2014.

Заслушав и обсудив выступления участников, совещанием отмечено, что, невзирая на требование, предусмотренное в ч. 1 ст. 144 УПК РФ, обязывающее дознавателя, орган дознания, следователя принять и проверить сообщение о любом совершенном и готовящемся преступлении, нередки случаи их оставления без рассмотрения.

К примеру, только в 2015 году в ходе надзора прокурорами выявлено 5834 таких преступлений (МВД России - 4742, ФСКН России - 1092), из которых значительная часть - по фактам сбыта. Чаще всего преступления укрывались посредством не выделения в отдельное производство материалов уголовных дел в отношении неустановленных сбытчиков.

В большинстве случаев укрытие преступлений от учета связано с отсутствием сведений о виде и размере сбытого вещества, а также о лицах, совершивших его сбыт, которые в своей совокупности могут свидетельствовать о признаках преступления, подлежащих установлению в ходе предварительного расследования по уголовному делу.

Так, в книге учета сообщений о происшествиях (КУСП) ОМВД России по Макаровскому району МУ МВД России «Южно-Сахалинское» не зафиксирован факт сбыта наркотика гражданину Ф.

Сотрудниками полиции проигнорировано то, что гражданин Ф., привлеченный к административной ответственности за потребление наркотических средств, дал подробные объяснения об обстоятельствах приобретения на привокзальной площади полимерного пакета с наркотическим веществом у неизвестного мужчины. За совершение незаконной сделки Ф.

передал указанному неустановленному лицу денежные средства в размере 1,5 тыс. рублей.

Только после вмешательства надзирающего прокурора сотрудники органов внутренних дел зарегистрировали сообщение о преступлении, по результатам рассмотрения которого возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 228.1 УК РФ³⁰⁵.

Указанные нарушения встречаются повсеместно, в том числе выявлены прокурорами на территории Республики Коми, Краснодарского края, Магаданской, Челябинской, Тюменской, Томской, Свердловской областей, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, а также в других регионах, и связаны с попытками искусственного завышения показателей раскрываемости преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков путем не регистрации «бесперспективных» преступлений.

Фактическое укрытие преступлений от централизованного статистического учета происходит не только при помощи нерегистрации сообщений о преступлениях, но и путем невыделения соответствующих материалов для проведения проверки в порядке ст.ст. 144-145 УПК РФ, при наличии сведений о признаках преступления, связанного со сбытом наркотиков из уголовных дел, возбужденных по фактам их незаконного оборота.

Исходя из сложившейся правоприменительной практики, в значительной степени указанные факты связаны с незаконным оборотом синтетических наркотиков, которые не могут быть изготовлены без использования специального оборудования, знаний и навыков, следовательно, в подавляющем большинстве случаев приобретаются путем их незаконного сбыта.

Так, при изучении в прокуратуре г. Первоуральска Свердловской области материалов уголовного дела в отношении гражданина Б., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 228 УК РФ, установлено, что правовая оценка действиям неустановленного лица, сбывшего обвиняемому синтетическое наркотическое средство не дана.

Следователями следственного отдела ОМВД России по городу Первоуральску не приняты во внимание показания обвиняемого, согласно которым он приобрел наркотик у своего знакомого Д., указав время и место его передачи.

Только после вмешательства надзирающего прокурора по факту сбыта наркотиков возбуждено уголовное дело, по признакам преступления, предусмотренного п. «б» ч.3 ст.228.1 УК РФ. В ходе расследования гражданин Д. установлен и привлечен к уголовной ответственности.

Кроме того, прокурорам следует обратить особое внимание и на факты незаконного вынесения постановлений об отказе возбуждении уголовного дела без выяснения обстоятельств, имеющих существенное значение для принятия законного процессуального решения.

К примеру, постановлением следственного отдела Управления ФСКН России по Белгородской области необоснованно отказано в возбуждении

³⁰⁵ Информационное письмо ГП РФ № 36-46-2014 от 01.10.2014 «О недостатках прокурорского надзора при организации уголовного преследования неустановленных сбытчиков наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов».

уголовного дела по факту сбыта гражданину М. неустановленным лицом четырех пакетов семян мака, содержащих в своем составе наркотическое средство – опий, за отсутствием события преступления.

В постановлении при обосновании принимаемого решения следователь сослался на отсутствие возможности определить умысел неизвестного сбытчика, который является признаком субъективной стороны состава преступления и подлежит установлению в ходе расследования.

В связи с выявленными нарушениями прокурором постановление об отказе в возбуждении уголовного дела отменено, по результатам дополнительной проверки установлена гражданка Д., занимающаяся сбытом наркотиков на постоянной основе, которая и реализовала гражданину М. указанные семена, возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 228.1 УК РФ. Одновременно установлена ее причастность к совершению еще 6 эпизодов сбыта наркотических средств. Приговором суда гражданка Д. признана виновной в совершении 7-ми аналогичных преступлений³⁰⁶.

Вместе с тем, прокурорам следует исключить и факты необоснованной отмены процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, когда в материалах проверки имеются достаточные сведения о не криминальном характере приобретения наркотика (сбор дикорастущих растений, находка и т.д.).

Следующей особенностью прокурорского надзора при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях исследуемой категории, является и другая крайность - практика безосновательного выделения по инициативе прокуроров из административных производств, возбужденных по факту употребления наркотических средств, материалов для проведения процессуальной проверки в порядке ст. ст. 144-145 УПК РФ по факту сбыта этих веществ.

В правоприменительной практике имеют место случаи, когда в постановлении о направлении материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) имеется только ссылка на факт употребления лицом запрещенных к обороту наркотических средств, в том числе таких, как героин (диацетилморфин), амфетамин, марихуана и т.п. При этом, каких-либо данных, свидетельствующих о том, что наркотик приобретен в результате его сбыта, в ходе проверки не установлено и в постановлении не указано.

Исходя из того, что в указанных случаях, материалы не содержат сведений о признаках преступления, устанавливающего уголовную ответственность за сбыт запрещенных к обороту веществ, процессуальных оснований для рассмотрения такой информации в качестве сообщения о преступлении не имеется.

³⁰⁶ Информационное письмо ГП РФ № 36-46-2014 от 01.10.2014 «О недостатках прокурорского надзора при организации уголовного преследования неустановленных сбытчиков наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов».

Соответственно, подобные постановления прокуроров подлежат отмене, как не отвечающие требованиям ч. 4 ст. 7 УПК РФ о законности, обоснованности и мотивированности.

2. Прокурорский надзор за исполнением законов при возбуждении уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Как известно, поводами для возбуждения уголовного дела является заявление о преступлении, явка с повинной, сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников, а также постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (ч. 1 ст. 140 УПК РФ). Помимо повода необходимо наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления, что является основанием для возбуждения уголовного дела (ч. 2 ст. 140 УПК РФ).

В результате толкования норм уголовно-процессуального закона учеными установлено, что основание для возбуждения уголовного дела включает в себя два взаимосвязанных элемента. Первое - наличие признаков преступления в событии, ставшем известным органу или должностному лицу, компетентному разрешать вопрос о возбуждении уголовного дела. Второе - достаточность данных, на основе которых устанавливается наличие признаков³⁰⁷.

В связи с тем, что на момент возбуждения уголовного дела вывод должностного лица органа расследования носит вероятностный характер, особое значение имеет достаточность данных для подобного вывода.

Отмечая бланкетный характер диспозиции статей уголовного закона о преступлениях, связанных с оборотом наркотиков, необходимо установить именно незаконный характер их оборота, то есть нарушение ст. 5 Федерального закона № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», устанавливающей государственную монополию на основные виды деятельности, связанные с оборотом наркотиков. То есть, осуществление деятельности юридическими либо физическими лицами без специального разрешения (лицензии, рецепта).

Следующим моментом, определяющим позицию прокурора по результатам проверки законности возбуждения уголовного дела, является вид и размер предмета преступления, которые невозможно установить без специальных знаний, следовательно, вывод необходимо основывать на базе результатов исследования, проведенного экспертом (справка об исследовании, заключение и т.п.). Документ, составленный по результатам исследования, должен изучаться прокурором в обязательном порядке.

Вид предмета преступления (наркотическое средство, психотропное вещество, их прекурсоры, аналоги и т.д.) является критерием разграничения составов преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, в свою очередь размер наркотиков, обнаруженных в нелегальном обороте, может

³⁰⁷ Яшин В.Н., Победкин А.В. Возбуждение уголовного дела: теория, практика, перспективы : учеб. пособие для вузов. М., 2002. - С. 41.

выступать своеобразной гранью между уголовно-наказуемым деянием и административным проступком, также определенный размер в случаях, предусмотренных уголовным законом, может выступать в качестве квалифицирующего обстоятельства³⁰⁸.

При решении вопроса о наличии значительного, крупного или особо крупного размера предмета преступления надзирающему прокурору необходимо исходить из размеров, установленных в постановлении Правительства Российской Федерации от 01.10.2012 № 1002. Вместе с тем, следует исходить из общего количества смеси (в граммах), содержащихся в ней наркотика и нейтральных компонентов (мука, крахмал, табак, тальк и т.п.), а не из количества содержащегося в смеси наркотического средства (в граммах) в чистом виде³⁰⁹.

Особое значение при определении предмета преступления имеет определение его вида, если речь идет о фактах сбыта **аналогов** наркотиков, которыми являются вещества синтетического или естественного происхождения, не включенные в Список № 1, химическая структура и свойства которых сходны с химической структурой и свойствами наркотических средств, психоактивное действие которых они воспроизводят (п. 4 ст. 1 Федерального закона № 3-ФЗ).

Практика прокурорского надзора объективно свидетельствует о проблемах правоприменения, которые не позволяют правоохранительным органам существенно снизить объем процессуальных издержек и обеспечить безусловную реализацию требований уголовно-процессуального законодательства о разумном сроке уголовного судопроизводства (ст. 6.1 УПК РФ), а также влекут за собой существенные нарушения учетно-регистрационной дисциплины.

Так, для решения вопроса об относимости изъятых веществ к аналогам наркотических средств требуется заключение специалиста в области медицины и фармакологии³¹⁰. Специалисты по проведению химико-фармакологических исследований (экспертиз) на территории Свердловской области (как и в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации) отсутствуют.

Ближайший субъект, где проводится химико-фармакологическая судебная экспертиза (исследование), находится в г. Пермь (Регионально-испытательный центр «Фарматест»). Для проведения данного рода исследований и экспертиз требуются дополнительные финансовые затраты, срок проведения исследования, с учетом транспортировки, составляет от 1 до 2 месяцев.

³⁰⁸ Душкин С.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при возбуждении уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 3 (41) 2014. - С. 70.

³⁰⁹ Курдюков А.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов: лекция / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013.- С. 8.

³¹⁰ Подробнее об этом: Тихомирова В.В. Правовые основы регулирования незаконного оборота синтетических наркотиков // Наркоконтроль. 2013. № 4.

Таким образом, при выявлении фактов незаконного хранения либо сбыта аналогов наркотических средств в дежурные сутки принять решение без проведения исследования невозможно, что влечет за собой существенное нарушение разумных сроков уголовного судопроизводства, а недостаток бюджетного финансирования указанных исследований фактическое сокрытие преступлений от учета (в 2014 - 2015 годах прокуратурой Свердловской области выявлено более 55 подобных фактов³¹¹).

Проблемой правоприменения является и факт возбуждения уголовного дела в отношении сбытчиков наркотиков в случаях, когда наркотик не изымался в чистом виде, а обнаруживается в следовых остатках в крови лиц, умерших в результате их передозировки.

Исследователями отмечается, что подобные преступления нередко укрываются от учета, и уголовные дела о них возбуждаются спустя значительный промежуток времени. По этой причине, а также вследствие того, что правоохранительные органы, как правило, не обладают информацией о виновном лице, располагая лишь результатами судебно-медицинского исследования трупа, показаниями родственников и знакомых, сведениями из наркологического диспансера, свидетельствующими о том, что умерший являлся потребителем наркотиков, проведение по данным уголовным делам комплекса оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий по установлению сбытчиков зачастую не дает положительных результатов³¹².

Судебная практика по данному вопросу крайне неоднозначна. Так, судами Свердловской, Курганской, Челябинской и ряда других областей, несмотря на наличие уголовных дел в отношении установленных сбытчиков наркотиков, при его обнаружении в крови умерших лиц, не выносились. Вместе с тем, в Алтайском крае, Белгородской, Иркутской, Магаданской, Смоленской областях обвинительные приговоры в подобных случаях имели место в правоприменительной практике.

Кроме того, при изучении законности возбуждения уголовного дела исследуемой категории прокурору необходимо учитывать норму примечания № 1 к ст. 228 УК РФ, регламентирующую такие основания освобождения от уголовной ответственности, как добровольная выдача (сдача) наркотика, и активная позиция при раскрытии или пресечении преступлений, связанных с незаконным оборотом, изобличении лиц, их совершивших, обнаружении имущества, добытого преступным путем.

Так, согласно п. 19 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.06.2006 № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами» (последняя редакция от 30.06.2015) закон (статья 75 УК РФ) не исключает возможности освобождения от уголовной ответственности за впервые совершенное преступление, предусмотренное частью 1 ст. 228 УК РФ, тех лиц, которые хотя и не сдавали

³¹¹ Бюллетень прокуратуры Свердловской области за 2015 год.

³¹² Душкин С.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при возбуждении уголовных дел о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 3 (41) 2014. - С. 71.

наркотики, ввиду отсутствия у них таковых, но явились с повинной, активно способствовали раскрытию или пресечению подобных преступлений, изобличению лиц, их совершивших, обнаружению имущества, добытого преступным путем.

В свою очередь, добровольная сдача наркотика определяется, как выдача лицом таких средств, веществ или растений представителям власти, при наличии у этого лица реальной возможности распорядиться ими иным способом.

При задержании лица, а также при проведении следственных действий по обнаружению и изъятию наркотика, выдача таких средств, веществ или растений по предложению должностного лица, осуществляющего указанные действия, не может являться основанием для освобождения от уголовной ответственности.

Исходя из изложенного, при осуществлении надзора за исполнением законов при возбуждении уголовных дел исследуемой категории прокурорам необходимо истребовать материалы проверки и установить наличие доказательств, указывающих на направленность умысла обвиняемого, и проводить их анализ в совокупности с другими материалами дела, обращая особое внимание на условия и обстоятельства совершения преступления: размер и вид сбываемого наркотического средства или психотропного вещества, обстоятельства и время его приобретения, количество фактов сбыта (покушения на сбыт), временные промежутки между указанными фактами, количество лиц, являющихся или выступающих в роли приобретателя. На основании полученных данных необходимо тщательно изучить постановление о возбуждении уголовного дела с целью установления соответствия квалификации, избранной органом предварительного расследования, фактическим обстоятельствам, отраженным в представленных материалах уголовного дела³¹³.

В случае установления нарушений норм закона, принять меры к отмене процессуального решения о возбуждении уголовного дела в соответствии с требованиями уголовно-процессуального закона и, в зависимости от характера нарушений, привлечению к ответственности виновных должностных лиц.

3. Прокурорский надзор за исполнением законов при проведении оперативно-розыскных мероприятий по делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков.

Как мы уже отмечали, подавляющее большинство уголовных дел по фактам незаконного оборота наркотиков возбуждаются по результатам оперативно-розыскных мероприятий (обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств; наблюдение, проверочная закупка и др.) Необходимость проведения данных мероприятия вызвана рядом обстоятельств, существенно затрудняющих выявление, пресечение и расследование преступлений данной категории.

³¹³ Курдюков А.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов: лекция / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. - С. 21.

Одной из наиболее актуальных особенностей прокурорского надзора является необходимость обеспечения исполнения правоохранительными органами требований нормы ч. 8 ст. 5 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», согласно которой органам (должностным лицам), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий (провокация).

Участившиеся случаи подстрекательства, склонения, побуждения в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий в сфере оборота наркотиков со стороны правоохранительных органов, привели к тому, что ряд исследователей высказывают мнение о целесообразности криминализировать провокацию к совершению преступлений в данной сфере по аналогии со ст. 304 УК РФ³¹⁴.

По мнению ряда исследователей, суть провокации состоит в том, что провокатор, в данном случае должностное лицо правоохранительных органов, сам возбуждает у других лиц намерение совершить преступление с целью их последующего разоблачения³¹⁵.

В связи с изложенным, приоритетной задачей прокурора при изучении материалов дел оперативного учета исследуемой категории и легализованных результатов ОРД является определение того, имело ли место в каждом конкретном случае совершение преступления, либо действия совершены лицом, подозреваемым (обвиняемым) в совершении преступления в результате провокации сотрудников правоохранительных органов.

Актуальность изложенной проблемы правоприменения в России связана с многочисленными решениями Европейского Суда по правам человека (далее - ЕСПЧ) по вопросам нарушения статьи 6 Конвенции о защите прав и основных свобод, первым из которых считается судебный акт от 15.12.2005 «Ваньян против Российской Федерации». Согласно тексту решения, если преступление было предположительно спровоцировано действиями тайных агентов и ничто не предполагает, что оно было бы совершено и без какого-либо вмешательства, то эти действия уже не являются деятельностью тайного агента и представляют собой подстрекательство к совершению преступления. Подобное вмешательство и использование его результатов в уголовном процессе могут привести к тому, что будет непоправимо подорван принцип справедливости судебного разбирательства»³¹⁶.

Также в тексте судебного акта содержится утверждение о том, что правоохранительные органы не ограничились пассивным расследованием преступной деятельности гражданина Ваньяна и своими противоправными действиями спровоцировали заявителя на приобретение наркотиков.

В последствие, ЕСПЧ принят целый ряд решений, свидетельствующих о фактах подстрекательства, склонения, побуждения в прямой или косвенной

³¹⁴ Тонков В.Е. Квалификация преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков: учеб. пособие. Белгород. 2010. - С. 158.

³¹⁵ Волженкин Б.В. Служебные преступления. М., 2000. - С. 268.

³¹⁶ Решение ЕСПЧ по делу «Ваньян против Российской Федерации» от 15.12.2005 // СПС «КонсультантПлюс».

форме к совершению противоправных действий в сфере незаконного оборота наркотиков со стороны правоохранительных органов, к числу которых относятся постановления по делу «Худобин против Российской Федерации» от 26.10.2006, «Банников против Российской Федерации» от 04.11.2010, «Латугин и другие против Российской Федерации» от 24.04.2014 и целый ряд других решений.

Так, в постановлении по делу «Веселов и другие против Российской Федерации» от 02.10.2012³¹⁷ ЕСПЧ сформулировал позицию о том, что «в делах, в которых основное доказательство получено за счет негласной операции, такой, как проверочная закупка наркотиков, власти должны доказать, что они имели достаточные основания для организации негласного мероприятия».

Достаточность оснований для проведения ОРМ категория условная, и с учетом негласного характера проведения оперативно-розыскных мероприятия, использования конфиденциальных источников информации, существуют различные трактовки данной категории, допустимости и пределов использования результатов ОРД.

Изложенное обстоятельство, зачастую, влечет признание недопустимыми доказательств на стадии досудебного производства и при рассмотрении уголовного дела по фактам незаконного оборота наркотиков в суде.

В этой связи, надзирающим прокурорам следует обратить особое внимание на соблюдение требований и условий подготовки и проведения оперативными подразделениями оперативно-розыскных мероприятий по делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков, обеспечить должную эффективность прокурорского надзора за законностью осуществления ОРД.

Согласно новой редакции (от 30.06.2015) п. 14 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 15.06.2006 № 14, результаты оперативно-розыскного мероприятия могут использоваться в доказывании по уголовному делу, если они получены и переданы органу предварительного расследования или суду в соответствии с требованиями закона и свидетельствуют о наличии у лица умысла на незаконный оборот наркотиков, сформировавшегося независимо от деятельности сотрудников органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

В тех случаях, когда материалы уголовного дела о преступлении рассматриваемой категории содержат доказательства, полученные на основании результатов оперативно-розыскного мероприятия, судам следует иметь в виду, что для признания законности проведения такого мероприятия необходимо, чтобы оно осуществлялось для решения задач, определенных в статье 2 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности", при наличии оснований и с соблюдением условий, предусмотренных соответственно статьями 7 и 8 указанного Федерального закона.

Исходя из этих норм, в частности, оперативно-розыскное мероприятие, направленное на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступления, а также выявление и установление лица, его

³¹⁷ «Бюллетень Европейского суда по правам человека». 2013 г.

подготавливающего, совершающего или совершившего, может проводиться только при наличии у органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, сведений об участии лица, в отношении которого осуществляется такое мероприятие, в подготовке или совершении противоправного деяния.

К примеру, элементами, характеризующими намерение лица осуществить противоправную деятельность являются его осведомленность о видах наркотических средств, действующих на них ценах, способность незамедлительно приобрести наркотик, материальная выгода от сделки, связанной с незаконным оборотом наркотиков, которые должны быть зафиксированы посредством специальных технических средств в ходе ОРМ (наведение справок, наблюдения, записи телефонных и иных переговоров и др.)³¹⁸.

Прокурорам необходимо учитывать, что любая информация, касающаяся существующего намерения совершить преступление, должна быть проверена путем проведения таких ОРМ, результаты которых в последующем возможно предоставить³¹⁹ органу предварительного расследования и проверить в судебном заседании.

Для этих целей должны использоваться аудиозапись и (или) видеозапись, и (или) киносъемка, и (или) фотосъемка, а также другие технические и иные средства, не наносящие ущерб жизни и здоровью людей и не причиняющие вред окружающей среде.

Кроме того, необходимо учитывать, что задокументированная в ходе ОРМ информация должна однозначно свидетельствовать о том, что преступление было бы совершено без вмешательства правоохранительных органов. К сведениям о вмешательстве следует отнести факты инициативного обращения к сбытчику с повторной просьбой о продаже наркотиков, несмотря на первоначальный отказ, настойчивые напоминания, повышение цены сверх средней, ссылки на абстинентный синдром покупателя в целях возбуждения чувства сострадания и т.д.

Изучая дела оперативного учета и материалы ОРМ прокурорам следует учитывать, что активное участие правоохранительных органов в переговорах фактически побуждает лицо к реализации наркотиков, лишь в случае когда сбытчик сам инициативно сообщает о возможности сбыта наркотиков или предлагает приобрести их у него, оперативно-розыскное мероприятие, реализованное с целью документирования подобного факта, можно считать законным. Сами по себе подобные мероприятия, если в ходе них не оказывалось давление на участников сделки, не имеют признаков провокации.

С учетом требований решений ЕСПЧ, Пленума Верховного Суда Российской Федерации, а также информационных писем Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в частности письма № 69-23-2015

³¹⁸ Решение ЕСПЧ по делу «Банников против Российской Федерации» от 04.11.2010.

³¹⁹ порядок предоставления регламентирован совместным приказом МВД России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, ФСКН России, Минобороны России № 368/185/164/481/32/184/97/147 от 17.04.2007 «Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд.

от 16.06.2015 «О порядке подготовки и предоставления информации по запросам Уполномоченного Российской Федерации при ЕСПЧ», сформулируем следующие рекомендации с целью формирования единообразного подхода при осуществлении надзорной деятельности.

Для установления признаков провокации сотрудников правоохранительных органов необходимо установить:

- были ли действия сотрудников правоохранительных органов направлены на формирование у заявителя решимости совершить преступление;
- оказывалось ли сотрудниками правоохранительных органов воздействие на заявителя в форме уговоров, угроз, предложения, очевидно, завышенной цены за наркотики;
- имелись ли до проведения ОРМ объективные, обоснованные подозрения в том, что заявитель участвует в преступной деятельности или склонен к совершению преступления;
- на основе какой информации принято решение о проведении ОРМ в отношении фигуранта (информация сотрудников правоохранительных органов, граждан, привлекаемых для проведения ОРМ, или третьих лиц, не сотрудничавших с правоохранительными органами или из иных достоверных источников);
- привлекался ли фигурант ДООУ ранее к уголовной/административной ответственности в связи с незаконным оборотом наркотиков;
- обнаружено ли у заявителя большее количество наркотических средств, чем то, о передаче которого была достигнута договоренность в рамках ОРМ;
- продемонстрировал ли заявитель свою осведомленность о ценах на наркотические средства и источниках их приобретения, или соответствующую информацию предоставили заявителю сотрудники правоохранительных органов.

Фактические обстоятельства, предшествующие оперативно-розыскному мероприятию, должны быть подтверждены документально.

Для установления указанных обстоятельств, в соответствии с требованиями приказа Генеральной прокуратуры РФ от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», необходимо изучить соответствующие материалы оперативно-розыскной деятельности, в том числе содержащиеся в делах оперативного учета, в ходе чего обратить особое внимание на содержание справок-меморандумов, рапортов оперативных сотрудников, сведений, поступивших от источников оперативной информации, а также иных граждан, результаты проведенных ОРМ наблюдение, опрос, прослушивание телефонных переговоров, а также информацию подразделений РАФ ФСКН России и ИЦ МВД РФ в отношении фигуранта.

Следующей особенностью прокурорского надзора являются массовые случаи повторного проведения ОРМ, в нарушении требований ст. 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», согласно которой задачами оперативно-розыскной деятельности являются выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, установление лиц, их совершающих.

Примером может служить определение Верховного Суда Российской Федерации № 24-Д11-1 от 12.04.2011, которым изменен приговор в отношении Мудревского И.А., осужденного по ч. 1 ст. 228.1 УК РФ за совершение шести преступлений, по п. «б» ч. 2 ст. 228.1 УК РФ за совершение двух преступлений, по п. «г» ч. 3 ст. 228.1 УК РФ.

В своем решении суд отмечает, что «вопреки задачам оперативно-розыскной деятельности, выявив 20.08.2005 факт сбыта гражданином Мудревским наркотического средства, оперативные работники не изобличили его, не пресекли совершение им преступлений. Напротив, 24, 26, 27, 29 августа оперативные работники наркоконтроля своими действиями провоцировали Мудревского И.А. на совершение преступлений. Не имея у себя наркотических средств, он по их просьбе ходил на окраину <...>, где обрывал листья и верхушечные части дикорастущей конопли и передавал данное наркотическое средство им.

В результате провокации работников правоохранительных органов доказательства виновности осужденного в совершении преступления 24 – 29 августа 2005 года, получены с нарушением требований процессуального закона и по смыслу ст. 75 УПК РФ являются недопустимыми»³²⁰.

В связи участвовавшими случаями многократного проведения ОРМ с целью искусственного увеличения статистических показателей противодействия преступлениям в сфере незаконного оборота наркотиков Верховный Суд Российской Федерации предлагает учитывать, что проведение очередного оперативно-розыскного мероприятия (в частности проверочной закупки) у одного и того же лица должно быть обоснованно и мотивированно, в том числе новыми основаниями и целями, и с обязательным вынесением нового постановления, утвержденного руководителем органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность³²¹.

С учетом сложившейся правоприменительной практики прокурорам необходимо обращать внимание не только на указание в новом постановлении причины проведения последующих ОРМ (к примеру, установление личности и связей сбытчика, выявление других членов преступной группы и т.п.), но и реальные действия оперативных сотрудников по достижению заявленных целей, которые не должны сводиться к документированию очередного эпизода преступной деятельности уже установленного фигуранта.

По такому же принципу прокурорам необходимо дать оценку законности и обоснованности постановления о заведении ДОУ и соответствия изложенных сведений в его описательной части материалам оперативно-розыскной деятельности, предшествовавшим его вынесению.

³²⁰ Курдюков А.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений в сфере незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов: лекция / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. - С. 12 -13.

³²¹ Обзор судебной практики по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ, сильнодействующих и ядовитых веществ, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 27.06.2012.

Очередной особенностью прокурорского надзора является проверка законности при выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных от незаконного оборота наркотиков.

Так проблемы, возникающие у оперативных подразделений при выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений анализируемой категории, в большей степени являются техническими, и связаны с отслеживанием денежных потоков, получаемых от незаконного оборота наркотических средств.

Для установления признаков преступлений, предусмотренных ст.ст. 174, 174.1 УК РФ, необходимо проконтролировать конкретную сделку, связанную со сбытом наркотических средств, отследить полученную сумму денежных средств, и выяснить их дальнейшую судьбу.

В настоящее время сделки по сбыту наркотиков с использованием наличных денежных средств практически не совершаются, а используются счета в кредитных организациях и электронные платежные системы, обеспечивающие бесконтактный способ передачи наркотиков и денег.

При этом, если в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности установить контроль за совершением передачи наркотиков не представляет сложности, то отследить передачу конкретной денежной суммы и ее получение фигурантом представляет проблему.

Необходимо отметить, что осуществление длительного контроля за фигурантами по делам оперативного учета, с целью отслеживания используемых схем получения денежных средств, влечет совершение ими новых преступлений. Подобная практика противоречит целям и задачам оперативно-розыскной деятельности и, в ряде случаев, ставит в тупик надзирающих прокуроров.

Невозможность сбора доказательств, подтверждающих связь конкретной банковской операции со сделкой в сфере незаконного оборота наркотиков, снижает эффективность противодействия легализации доходов полученных преступным путем.

Как правило, оперативным сотрудникам удается проконтролировать одну или несколько сделок связанных с незаконным оборотом наркотиков, после чего фигуранты по ДОУ задерживаются.

Таким образом, документируется только тот объем денежных средств, который получен сбытчиками наркотических средств от конкретной сделки. Вместе с тем, в ходе проведения в отношении фигурантов ОРМ устанавливаются их счета в банках, содержащие значительные суммы денег, а также принадлежащие или используемое ими дорогостоящее имущество. Установить источники приобретения указанных денег и имущества, в том числе с помощью доходов, полученных от преступной деятельности, как правило, возможно только на основании косвенных доказательств.

Кроме того, на эффективность противодействия преступлениям, связанным с легализацией доходов, полученных преступным путем, оказывает негативное влияние активное использование при совершении преступлений в

сфере НОН возможностей сети Интернет и электронных платежных систем в целях конспирации.

Очередной особенностью, характерной именно для выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков является и неприкрытая конкуренция правоохранительных органов (МВД, ФСИН и ФСБ), сотрудники которых могут «разрабатывать» одно и то же лицо (преступную группу или организацию), что влечет за собой фактическое отсутствие должного взаимодействия и, в результате, снижение эффективности всей правоохранительной системы.

Резюмируя изложенные особенности прокурорского надзора за исполнением законов при проведении оперативно-розыскных мероприятий по делам, связанным с незаконным оборотом наркотиков, отметим, что в ходе осуществления прокурорского надзора прокуроры часто сталкиваются и с иными характерными нарушениями, допускаемыми оперативными подразделениями при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

К их числу, прежде всего, относятся невыполнение или несвоевременное выполнение оперативных мероприятий, предусмотренных в соответствующем плане, формальность и шаблонность при планировании ОРД, отсутствие инициативности и наступательной работы по ДОУ, волокита и отсутствие ведомственного контроля со стороны непосредственных и вышестоящих руководителей.

Исследование особенности надзора за исполнением законов при проведении оперативно-розыскных мероприятий требуют от прокуроров комплексного анализа ситуации и применения нестандартных подходов, речь о которых пойдет при исследовании путей совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков.

Переходя к следующему этапу исследования отметим одно из основных правил (принципов) документирования наркопреступлений - результаты ОРМ не должны быть единственным и основным доказательством по уголовным делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

4. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Наиболее характерной особенностью прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании уголовных дел, связанных с незаконным оборотом наркотиков, является **существенное различие при квалификации действий** подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступления при сходных обстоятельствах, подлежащих доказыванию по уголовному делу, а также **размытая грань между** окончанным и неоконченным преступлением, совокупностью преступлений и единым продолжаемым преступлением, а также приготовлением к преступлению и покушение на преступление.

Правоприменительная практика свидетельствует о том, что подозреваемые (обвиняемые) в совершении преступлений, признавая событие и фактические обстоятельства совершения преступления, в том числе вид и размер изъятого наркотика, стремятся избежать уголовной ответственности за

наиболее тяжкие преступления. Правоохранительные органы, в свою очередь, с целью искусственного повышения эффективности противодействия наркоугрозе, пытаются «задокументировать» как можно большее количество оконченных преступлений.

Особое значение при проверке законности выводов органов расследования о квалификации действий подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступления имеет правильное определение направленности умысла фигуранта, а также стадия и характер вмешательства правоохранительных органов в противоправную деятельность.

В каждом конкретном случае, прокурору необходимо изучать все имеющиеся в уголовном деле материалы и проводить их тщательную оценку и анализ, руководствуясь не только действующим законодательством, но и сложившейся правоприменительной практикой, в том числе официальным толкованием норм уголовного права, к примеру, положений п. 13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 15.06.2006 № 14 «О судебной практике по делам о преступлениях, связанных с наркотическими средствами, психотропными, сильнодействующими и ядовитыми веществами».

Так, прокурорам следует учитывать, что под незаконным сбытом наркотика следует понимать незаконную деятельность лица, направленную на их возмездную либо безвозмездную реализацию (продажу, дарение, обмен, уплату долга, дачу взаймы и т.д.) другому лицу (приобретателю).

При этом сама передача лицом реализуемых средств, веществ, растений приобретателю может быть осуществлена любыми способами, в том числе непосредственно, путем сообщения о месте их хранения приобретателю, произведения закладки в обусловленном с ним месте (тайнике), введения инъекции.

В ходе анализа судебной практики установлено, что об умысле на сбыт наркотиков могут свидетельствовать, при наличии к тому оснований, их приобретение, изготовление, переработка, хранение, перевозка лицом, самим их не употребляющим, количество (объем), размещение в удобной для передачи расфасовке, наличие соответствующей договоренности с потребителями и т.п.

Вместе с тем, не может квалифицироваться, как незаконный сбыт, реализация наркотика путем введения одним лицом другому лицу инъекций, если указанное средство или вещество принадлежит самому потребителю и инъекция вводится по его просьбе либо совместно приобретено потребителем и лицом, производящим инъекцию, для совместного потребления, либо наркотик вводится в соответствии с медицинскими показаниями.

Ответственность лица за сбыт наступает независимо от размера изъятого наркотика.

Учитывая, что диспозиция части 1 статьи 228.1 УК РФ не предусматривает в качестве обязательного признака объективной стороны данного преступления наступление последствий в виде незаконного распространения наркотиков, их незаконный сбыт следует считать оконченным преступлением с момента выполнения лицом всех необходимых действий по передаче приобретателю указанных средств, веществ, растений независимо от

их фактического получения приобретателем, в том числе когда данные действия осуществляются в ходе проверочной закупки или иного оперативно-розыскного мероприятия, проводимого в соответствии с Федеральным законом от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

Изъятие в таких случаях сотрудниками правоохранительных органов из незаконного оборота наркотика не влияет на квалификацию преступления как оконченного.

Вместе с тем, если лицо в целях осуществления умысла на незаконный сбыт наркотика незаконно приобретает, хранит, перевозит, изготавливает, перерабатывает эти вещества, тем самым совершает действия, направленные на их последующую реализацию и составляющие часть объективной стороны сбыта, однако, по не зависящим от него обстоятельствам, не передает наркотик, то такое лицо несет уголовную ответственность за покушение на незаконный сбыт этих средств, веществ, растений.

Данные особенности необходимо учитывать не только на всех стадиях уголовного судопроизводства, но и при осуществлении надзора за производством оперативно-розыскной деятельности.

Далее остановимся на наиболее актуальных изменениях уголовно-процессуального законодательства, характеризующих именно прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Так, Федеральным законом от 25.11.2013 № 313-ФЗ (далее по тексту - Федеральный закон № 313-ФЗ)³²² статья 196 УПК РФ дополнена новой нормой (пунктом 3.2), обязывающей назначать и производить судебную экспертизу с целью установления психического или физического состояния подозреваемого, обвиняемого, когда имеются основания полагать, что он является больным наркоманией. Изменения уголовно-процессуального законодательства вступили в законную силу 25.05.2014.

В отличие от указанной нормы права, положения иных оснований обязательного проведения судебной экспертизы, перечисленных в статье 196 УПК РФ, гораздо более императивны.

Так, факт смерти лица (пункт 1), наличия вреда здоровью (пункт 2), отсутствия документов, подтверждающих возраст обвиняемого и потерпевшего (пункт 5), а также возраст обвиняемого и потерпевшего по делам против половой неприкосновенности (пункт 3.1), как правило, не вызывают сомнений.

В свою очередь, менее императивны нормы пункта 3 и 4 ст. 196 УПК РФ, обязывающие назначать судебную экспертизу при наличии сомнений во вменяемости лица и способности самостоятельно защищать свои права и законные интересы в уголовном судопроизводстве, регламентированы актом официального толкования права³²³.

³²² "Российская газета", № 267, 27.11.2013, "Собрание законодательства РФ", 02.12.2013, № 48, ст. 6161.

³²³ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 07.04.2011 "О практике применения судами принудительных мер медицинского характера" // БВС РФ. 2011. № 7. - С. 5.

На первый взгляд, проблема применения новой нормы п. 3.2 ст. 196 УПК РФ, имеет простое и неверное решение о том, что достаточным основанием полагать о наличии признаков наркомании, может являться сам факт систематического употребления наркотиков.

В ходе осуществления надзорных полномочий установлено, что 82 % лиц, обвиняемых в сбыте наркотиков (ст.228.1 УК РФ), в ходе допроса прямо заявляют о том, что систематически употребляют наркотики. В ряде случаев указанная позиция обусловлена попыткой избежать уголовной ответственности за более тяжкий сбыт наркотиков и признать вину в их хранении для личного употребления. Число лиц, обвиняемых в хранении наркотиков без цели сбыта (ст.228 УК РФ), и заявляющих о систематическом их употреблении, более 90%.

Вместе с тем, в случае если лицо прямо заявляет об употреблении наркотиков, следователь или дознаватель, не обладающие специальными медицинскими знаниями, объективно не могут сделать однозначный вывод об отсутствии оснований для проведения судебно-психиатрической экспертизы³²⁴.

В свою очередь судья, связанный требованием ст. 6.1. УПК РФ о разумном сроке судебного следствия, с учетом возрастающего объема рассматриваемых гражданских и уголовных дел, в случае отсутствия заключения эксперта, может принять законное решение о возвращении материалов уголовного дела в порядке ст. 237 УПК РФ по формальным основаниям - нарушение требований ст. 196 УПК РФ.

Однако, обоснованным является и утверждение о том, что сам факт возвращения уголовного дела является нарушением, прежде всего, со стороны надзирающего прокурора, оставившего без внимания и надлежащего реагирования нарушение закона, выявленное судом³²⁵.

С целью исключить возможные нарушения уголовно-процессуального законодательства на стадии расследования, ряд прокуроров требуют от поднадзорных правоохранительных органов проведения судебно-психиатрической экспертизы по всем уголовным делам о наркопреступлениях³²⁶, а также в отношении всех лиц, совершивших иные категории преступлений в состоянии наркотического опьянения.

В связи с тем, что без специальных знаний невозможно сделать однозначный вывод об отсутствии признаков наркомании, в случае

³²⁴ Подробнее о проблемах назначения и производства судебно-психиатрической экспертизы см. Шишков С.Н. Назначение судебно-психиатрической экспертизы // Законность. 2012. № 10. - С. 25 – 29; Исаенко В.Н. Проблемы назначения и производства судебно-психиатрической экспертизы при проверке сообщения о преступлении // Законность. 2014. № 2. - С. 46 - 50.

³²⁵ Подробнее об этом: Информационное письмо ГП РФ № 16-17-2014 от 22.04.2014 «О практике прокурорского надзора за выявлением, пресечением и расследованием преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков»; Информационное письмо ГП РФ № 36-11-2014 от 14.04.2014 «О практике изучения прокурорами уголовных дел, поступивших с обвинительным заключением».

³²⁶ Следует отметить, что только за 6 месяцев 2014 года в Свердловской области зарегистрировано 4 515 преступлений, в сфере незаконного оборота наркотиков (всего по России 123 987 преступлений в сфере НОН).

систематического употребления наркотиков, данное требование прокурора является законным и соответствует норме п. 3.2 ст. 196 УПК РФ.

Однако, реализация данной позиции надзирающих прокуроров на практике в полном объеме невозможна по объективным причинам.

Во-первых, экспертные учреждения физически не имеют возможность провести судебно-психиатрические исследования по всем уголовным делам о преступлениях в сфере незаконного оборота наркотиков, а также в отношении иных лиц, обвиняемых в совершении преступлений в состоянии наркотического опьянения³²⁷.

Во-вторых, сам факт проведения экспертного исследования существенно отражается, как на сроках проведения дознания либо предварительного следствия, так и на содержании обвиняемых под стражей, что, в свою очередь, влечет за собой ущемление прав участников уголовного судопроизводства³²⁸.

На основании комплексного анализа нормативно-правового регулирования выработан следующий алгоритм решения проблем правоприменительной практики.

Так, в соответствии с Федеральным законом о наркотических средствах и психотропных веществах № 3 от 08.01.1998³²⁹, наркомания - заболевание, обусловленное зависимостью от наркотического средства или психотропного вещества. Больной наркоманией - лицо, которому по результатам медицинского освидетельствования, проведенного в соответствии с настоящим Федеральным законом, поставлен диагноз – «Наркомания».

Согласно ст. 44 вышеуказанного закона лицо, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно больно наркоманией, находится в состоянии наркотического опьянения либо потребило наркотическое средство или психотропное вещество без назначения врача, может быть направлено на медицинское освидетельствование.

Медицинское освидетельствование лица проводится по направлению органов дознания, органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, следователя, судьи или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, в медицинских организациях, специально уполномоченных на то федеральными органами исполнительной власти в сфере здравоохранения или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере здравоохранения.

Учитывая изложенное, в целях определения единой позиции по вопросу целесообразности назначения судебной психиатрической экспертизы, следует считать, что достаточным основанием для её

³²⁷ По информации Министерства здравоохранения Свердловской области существующий штат экспертных учреждений позволяет проводить в год не более 400 судебно-психиатрических экспертиз.

³²⁸ Срок проведения полноценной судебно-психиатрической экспертизы более 30 суток. Срок ожидания, в зависимости от загруженности экспертного учреждения, до 6 месяцев.

³²⁹ «Собрание законодательства РФ», 12.01.1998, № 2, ст. 219, (ред. от 25.11.2013).

назначения либо не назначения являются заключение (в свободной форме) по результатам проведенного медицинского освидетельствования лица³³⁰, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он находится в состоянии наркотического опьянения либо употребляет наркотическое средство или психотропное вещество без назначения врача³³¹.

5. Прокурорский надзор за исполнением законов об обороте наркотиков и противодействии их незаконному обороту.

Начнем с особенностей наиболее актуального вида, надзора за исполнением законов о профилактике незаконного потребления наркотиков, наркомании, которой согласно ст. 1 Федерального закона № 3-ФЗ является совокупность мероприятий политического, экономического, правового, социального, медицинского, педагогического, культурного, физкультурно-спортивного и иного характера, направленных на предупреждение возникновения и распространения наркомании.

Осуществление указанной деятельности, согласно ст.53.1 Федерального закона № 3-ФЗ возложено на федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, в профилактической деятельности имеют право участвовать органы местного самоуправления, граждане и организации, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности.

Прокурорам необходимо иметь ввиду, что, прежде всего, осуществление профилактики, в соответствии с ведомственными организационно-распорядительными документами, возложено на органы внутренних дел, органы и учреждения системы здравоохранения, образования, социальной защиты, органы по делам молодежи, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, в деятельности которых продолжают иметь место многочисленные нарушения, существенно влияющие на эффективность реализации государственной политики в данной сфере и общее состояние борьбы с наркоманией.

В итоге, качество и результативность прокурорского надзора, своевременное, исчерпывающее и безусловное реагирование на нарушения законов со стороны перечисленных органов, является одной из первоочередных задач при осуществлении надзорной деятельности.

С целью охарактеризовать особенности прокурорского надзора отметим основные нарушения, имеющие место со стороны поднадзорных субъектов.

Анализ практики прокурорских проверок исполнения законов об

³³⁰ В ходе реализации надзорных полномочий установлено, что срок проведения указанного освидетельствования, в подавляющем большинстве случаев, менее 1-го часа. Исследование проводится по месту жительства лица, в случае нахождения под стражей, в областном наркологическом диспансере. По результатам дается заключение о наличии либо отсутствии оснований для проведения экспертизы.

³³¹ Подробнее об этом: Чукреев В.А., Шаров М.И. Актуальные вопросы в связи с изменениями, внесенными в ст. 196 УПК РФ, ст. 72.1 УК РФ, ст.6.9.1 КоАП РФ // Законность. – 2015. - № 7.

антинаркотической профилактике свидетельствует, что к наиболее типичным нарушениям требований законодательства со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, можно отнести следующие:

- отсутствие или ненадлежащее состояние региональной (муниципальной) нормативной правовой базы, регулирующей вопросы профилактики, несоответствие нормативных правовых актов федеральному законодательству;

- нарушения при разработке и реализации региональных и муниципальных целевых программ (подпрограмм) профилактики наркомании, в том числе необоснованное занижение при формировании бюджетов расходов на их реализацию, нецелевое либо не эффективное использование денежных средств, неэффективное либо формальное исполнение мероприятий, предусмотренных такими программами;

- непринятие должных мер по созданию и развитию государственных и муниципальных медицинских организаций, оказывающих наркологическую помощь, реабилитацию и ресоциализацию наркозависимых;

- нарушение законодательства, регламентирующего вопросы создания и деятельности региональных и муниципальных антинаркотических комиссий, в том числе формальное составление либо отсутствие антинаркотических планов, несвоевременное внесение изменений в состав комиссий и т.д.

Значительное число нарушений требований законодательства об антинаркотической профилактике выявляется прокурорами в деятельности органов и организаций здравоохранения.

К ним относятся, невыполнение стандартов лечения больных наркоманией, нарушение сроков диспансерного наблюдения, непринятие врачами-наркологами участия в заседаниях КДНиЗП; отсутствие наркологических кабинетов, невыполнение учреждениями здравоохранения требований СанПиН, в том числе обязательных требований о размере площади помещения кабинета врача-нарколога, не укомплектованность штатов врачей-наркологов амбулаторного приема в учреждениях здравоохранения, недостаточное материально-техническое оснащение наркологических кабинетов, нарушение правил хранения лекарственных средств в наркологических кабинетах и т.д.

В работе органов внутренних дел следует отметить ненадлежащее выполнение требований закона и ведомственных нормативных актов подразделениями по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, в части взаимодействия подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел с другими службами полиции и органами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; несвоевременное информирование органов управления здравоохранением о выявлении несовершеннолетних, нуждающихся в обследовании, наблюдении или лечении в связи с употреблением наркотиков, ненадлежащая организация индивидуально-профилактической работы, снятие с учета, внесение в учетно-профилактические карточки формальных записей о проведении беседы о

недопустимости употребления наркотиков, совершения преступлений и правонарушений, нарушения требований законодательства, регламентирующего проведение участковыми уполномоченными профилактической работы среди лиц, злоупотребляющих наркотиками и тому подобные нарушения.

Кроме того, отметим отсутствие должной организации работы по координации деятельности в области противодействия незаконному обороту наркотиков без учета состояния законности, неэффективную работу по выявлению фактов пропаганды наркопотребления и недостаточную реализацию полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотиков, нерегулярное участие в работе антинаркотических комиссий, нарушения правил хранения, перевозки и уничтожения наркотиков, изъятых из незаконного оборота и другие.

Также отметим, что составной частью антинаркотической профилактики является противодействие распространению информации о наркотиках, общий запрет на распространение которой предусмотрен Законом Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», в силу положений ст.7 Федерального закона от 13.03.2006 №38-ФЗ «О рекламе» также не допускается их реклама.

В целях защиты и ограждения населения от запрещенной информации, распространяемой посредством в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», о наркотических средствах, в Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, устанавливающие внесудебную процедуру ограничения доступа к подобной информации, а также ответственность за их распространение.

Использование нового механизма показало эффективность в борьбе с незаконным распространением запрещенной информации посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», размещаемой не только на российских информационных порталах, но и поступающей из-за рубежа, что требует необходимости его использования в надзорной деятельности.

Информационная продукция, распространяемая посредством информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», способная вызвать у детей желание употребить наркотические средства, психотропные и (или) одурманивающие вещества, запрещена положениями Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» от 29.12.2010 № 436-ФЗ.

Частью 1 статьи 11 вышеуказанного закона на лиц, организующих доступ к сети «Интернет», возложена обязанность его предоставления при условии применения административных и организационных мер, технических и программно-аппаратных средств защиты детей от указанной информации.

Кроме того, в целях ограничения доступа к сайтам в сети «Интернет», содержащим информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, постановлением Правительства РФ от 26.01.2012 № 1101 создана единая автоматизированная информационная система «Единый реестр

доменных имен, указателей страниц сайтов в сети «Интернет» и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в сети «Интернет», содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» (далее - реестр). Создание, формирование и ведение реестра возложено на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи.

Основаниями для включения в реестр сведений о доменных именах и (или) указателях страниц сайтов в сети «Интернет» являются решения уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, принятые в соответствии с их компетенцией, а также вступившее в законную силу решение суда о признании информации запрещенной.

Так, в ходе осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью Следственной службы Управления ФСКН России по Свердловской области, изучено уголовное дело в отношении неустановленного лица, сбывшего гражданину Л. наркотик синтетического происхождения. Допрошенный по уголовному делу в качестве свидетеля гражданин Л. пояснил, что наркотическое средство он приобретал через сайт www.legalrc.biz.

На момент проверки уголовного дела, приостановленного производством на основании п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, установлено, что доступ к сайту www.legalrc.biz, содержащий запрещенную информацию об ассортименте наркотических средств и их аналогов, способах и местах их приобретения, не ограничен. Кроме того, с указанного сайта имелись рекламные ссылки на другие Интернет-ресурсы, содержащие запрещенную информацию.

По результатам изучения уголовного дела постановление о приостановлении предварительного следствия отменено заместителем прокурора области, материалы уголовного дела возвращены следователю для возобновления расследования и устранения выявленных нарушений.

На имя начальника Управления ФСКН России по Свердловской области направлена информация для проверки и включения указанных сайтов в Реестр во внесудебном порядке, предусмотренном п. 5 Правил создания, формирования и ведения Единого реестра, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.10.2012 № 1101, в настоящее время указанные сайты включены в реестр.

Кроме того, в случае выявления сайтов с информацией о способах, методах разработки, изготовления и использования наркотиков, с целью их оперативного включения в реестр на основании п. 5 Правил создания, формирования и ведения Единого реестра, следует по указанной в п. 6 форме информировать органы МВД России, как правопреемника наркоконтроля.

Прокурор имеет право и самостоятельно обратиться с иском заявлением в суд о признании информации, распространяемой в сети «Интернет», запрещенной к распространению на территории Российской Федерации. После удовлетворения исковых требований и получения решения суда следует информировать Роскомнадзор для включения сведений о сайте в реестр с приложением решения суда.

Факты размещения в сети «Интернет» информации о возможных местах, способах и методах распространения наркотических средств необходимо рассматривать как фактическое приготовление к совершению преступления, связанного со сбытом наркотических средств. Исходя из выше изложенного, по каждому подобному факту необходимо принимать исчерпывающие меры прокурорского реагирования, направлять информацию для проведения правоохранительными органами оперативно-розыскных мероприятий, направленных на установление лиц, причастных к совершению противоправных деяний в сфере незаконного оборота наркотиков, в случае необходимости принимать решения в порядке ст.ст. 144-145 УПК РФ.

В связи с необходимостью наличия специальных знаний для установления вида и размера наркотиков, особое значение и свои особенности имеет и практика прокурорского надзора за соблюдением законов при осуществлении экспертной деятельности³³².

В частности, отмечено, что нарушения требований нормативных актов при производстве судебных экспертиз носят системный характер, так как большинством субъектов экспертной деятельности не обеспечивается надлежащий уровень образования и подготовки экспертов, не уделяется должного внимания их независимости (в большинстве ведомств эксперты подчиняются органам, назначающим экспертизу, и дислоцируются в одних и тех же помещениях).

Характерной особенностью для прокуроров в данном контексте является создание и внедрение основополагающих критериев исследований в условиях ведомственной разобщенности, что порождает различный подход к их проведению.

Так, по методике Минюста России масса наркотиков, находящихся в смеси, определяется общей массой смеси, а по методике МВД России – только массой наркотика в чистом виде, и ряд других особенностей. Таким образом, при одних и тех же обстоятельствах могут быть приняты взаимоисключающие процессуальные решения.

К примеру, по уголовному делу, возбужденному следователем органов внутренних дел по факту сбыта наркотика, экспертом ЭКЦ ГУ МВД России по Кемеровской области дано заключение о том, что изъятое вещество является смесью гашиша и табака. В ходе повторного исследования экспертом Минюста России определено, что не весь табак отделен от наркотика. Более того, второй эксперт пришел к выводу, что изъятый наркотик является не гашишем, а гашишным маслом с примесью табака. В результате, в материалах дела имелось два заключения с различными выводами.

Необходимость выявления таких фактов требует от прокурора не только проверки экспертных заключений в совокупности с иными доказательствами, но и организации на системной основе проверок соблюдения законов при осуществлении экспертной деятельности.

³³² подробнее об этом: Информационное письмо ГП РФ № 36-11-2014 от 16.12.2014 «О практике прокурорского надзора за соблюдением законов при осуществлении экспертной деятельности».

Управление по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью прокуратуры Свердловской области

Приложение № 10

Информационное письмо прокуратуры Свердловской области № 16/3-09-2016 от 16.06.2016 «О недостатках в организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности»:

Городским, районным,
межрайонным, специальным
прокурорам

16.06.2016 16/3-09-2016

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПИСЬМО

О недостатках в организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности

Прокуратурой области проанализирована организация прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности в сфере борьбы с наркопреступностью.

Так, проведенные в 2013 - 2016 годах Генеральной прокуратурой Российской Федерации в прокуратурах субъектов Российской Федерации отраслевые проверки организации прокурорского надзора и состояния законности в сфере борьбы с наркопреступностью, результаты которых отражены в значительном количестве информационных писем, в том числе с грифом «совершенно секретно», выявили существенные просчеты, снижающие эффективность работы, качество подготовки и результативность рассмотрения актов прокурорского реагирования, а зачастую препятствующие участию прокуроров в надлежащем обеспечении соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Установлены недостатки при выявлении, пресечении, предупреждении и раскрытии наркопреступлений, вскрыты организационные просчеты в планировании и осуществлении надзора на обозначенном направлении, установлено низкое качество актов прокурорского реагирования, искажение статистических данных, отражающих степень влияния прокуратуры на состояние законности, а также на обеспечение конституционных прав и интересов граждан, организационно-распорядительные документы не отвечают предъявляемым к ним требованиям.

Имеют место случаи, когда надзор за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности возлагается на сотрудников, не имеющих допуска к секретным и совершенно секретным сведениям и не являющихся уполномоченными прокурорами. Указанные обстоятельства блокируют возможность проведения проверок, в связи с чем, надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности фактически не осуществляется.

Изучение дел оперативного учета в территориальных органах МВД России, межрайонных отделах наркоконтроля по области осуществлялось хаотично и сводится исключительно к одной категории дел - оперативно-поисковым делам. Сосредоточение на изучении в органах наркоконтроля преимущественно одной категории дел оперативного учета привело к нарушению п.п.«г» п.9 приказа Генерального прокурора РФ №33 от 15.02.2011 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (далее по тексту - приказ №33 от 15.02.2011), ввиду отсутствия опротестованных противоречащих закону постановлений и иных решений должностных лиц этих органов.

Многие прокуроры не учитывают требования п.10 приказа №33 от 15.02.2011, предписывающие пресекать нарушения прав и законных интересов юридических и физических лиц при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, а также ставить вопрос о привлечении виновных к предусмотренной законом ответственности, и тем самым не обеспечивают надлежащей защиты охраняемых законом прав и интересов граждан, проигнорировав исполнение обязанности по изучению дел оперативного учета.

Статистические показатели работы не являются абсолютно достоверными, а зачастую необоснованно многократно завышаются. Документы первичного учета (книга учета работы прокурора по надзору за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности, рабочие тетради, акты реагирования) подтверждают внесение в итоговые отчеты недостоверной информации, искажающей истинное положение дел.

Некоторые уполномоченные прокуроры обеспечивали рост показателей путем искусственного дробления проверок.

Акты прокурорского реагирования свидетельствуют о крайне низком уровне подготовленности уполномоченных прокуроров районов, поверхностном знании ими ведомственных приказов, положений федерального законодательства, об отсутствии понимания специфики надзора за оперативно-розыскной деятельностью.

Вносимые требования являются абсолютно идентичны друг другу и их подготовка сводится к заполнению разработанных бланков. При их направлении работник органа прокуратуры незаконно руководствуется положениями уголовно-процессуального законодательства, одновременно вмешиваясь в тактику осуществления оперативно-розыскной деятельности, указывая на необходимость проведения наблюдения, опроса и т.д.

Вскрыты случаи, когда прокурор требовал выявить и раскрыть преступление, несмотря на то, что акт реагирования внесен по розыскному делу, по которому осуществляется розыск уже установленного лица, обвиняемого в конкретном преступлении.

Имеются факты внесения актов реагирования, в которых содержатся многочисленные грубые синтаксические ошибки, а также обороты, не позволяющие понять смысл документа.

С целью искусственного повышения показателей надзорной деятельности допускается необоснованное дробление актов прокурорского реагирования.

Представления готовятся по результатам изучения материалов уголовных дел и без проведения соответствующих проверок дел оперативного учета. Содержание таких актов реагирования наряду с нарушениями уголовно-процессуального закона, допущенными при расследовании уголовных дел, включает факты несоблюдения законодательства об оперативно-розыскной деятельности, выявленные ранее следователями, принявшими меры по их устранению.

В ответах на представления приводятся ссылки на приказы о наказании, изданные задолго до прокурорского вмешательства и не касающиеся вскрытых нарушений. Вместе с тем полученные сведения о наказанных лицах необоснованно отражены в соответствующих отчетах о работе прокурора.

Принимая во внимание, что согласно Указу Президента РФ от 05.04.2016 №156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» функции и полномочия упраздненной ФСКН России переданы в МВД России, следует использовать положения данного письма при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности органами внутренних дел на рассматриваемом направлении.

На основании изложенного, необходимо сообщить в прокуратуру области о недостатках в организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности в подконтрольной прокуратуре, уделив при этом особое внимание соответствию статистических показателей работы имеющимся записям в книге учета работы прокурора по надзору за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности.

Заместитель прокурора области

Бланк универсального межотраслевого отчета прокурора-исполнителя		
ЖАЛОБЫ	Получено	
	Разрешено	
	в т.ч. контр., особ контр.	
	Удовлетворено	
НАДЗОР ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ	Изучено материалов проверок	
	Изучено УД	
	Подготовлено заключений о законности проц. решений	
	Отменено пост. о ВУД	
	Отменено пост. об отказе в ВУД	
	Отменено пост. о приост. УД	
	Отмен. пост. о прекращ. УД	
	Направлено УД в суд	
	Возвр. УД по ст. 221 УПК РФ	
	Возвр. УД по ст. 237 УПК РФ	
	Внесено иных требований	
	Внесено представл. УПК РФ	
ОРД	Изучено ДОУ	
	Акты реагир. ФЗ "Об ОРД"	
АНАЛИТИЧЕСКАЯ РАБОТА	Докл. записки, справки и др.	
	в т.ч. в ГП РФ, УГП РФ	
	Информационные письма	
	Методические рекомендации	
"Общий" надзор	Проверки	
	Представления	
	Протесты	
	Предостережения	
	Предъявлено исков	
ДРУГИЕ НАПРАВЛЕНИЯ	Принято участие в суде	
	Проверки с выездом	
	Стажировка в отделе	
	Экстрадиционные проверки	
	Семинары	
	Межвед., опер. и иные совещания	
