Шаров Михаил Иванович. Прокурорский надзор за исполнением законов об обороте наркотиков: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.11 / Шаров Михаил Иванович;[Место защиты: ФГКОУВО Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации], 2017.- 295 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**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

* [Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков](http://www.dslib.net/sud-vlast/prokurorskij-nadzor-za-ispolneniem-zakonov-ob-oborote-narkotikov.html#7670311)
* [Понятие, структура и содержание организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков](http://www.dslib.net/sud-vlast/prokurorskij-nadzor-za-ispolneniem-zakonov-ob-oborote-narkotikov.html#7670312)
* [Особенности организации и осуществления приоритетных видов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков](http://www.dslib.net/sud-vlast/prokurorskij-nadzor-za-ispolneniem-zakonov-ob-oborote-narkotikov.html#7670313)
* [Пути совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков](http://www.dslib.net/sud-vlast/prokurorskij-nadzor-za-ispolneniem-zakonov-ob-oborote-narkotikov.html#7670314)

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования**

В России угрожающими темпами растет уровень наркопреступности1, которая согласно 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 г. 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:

6 Из выступления Виктора Иванова на брифинге в медиа-центре «РИА Новости». URL:

4 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 отмечалось

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:

9 Из выступления директора ФСКН России Виктора Иванова. URL: http: //  
.

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.

5 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 анализа и

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.

6 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, O.A. 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, A.B. Масловой, B.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 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.), Р.А. Сысоева «Отсрочка отбывания наказания больным наркоманией: теоретический и прикладной аспекты» (2015 г.) отдельные вопросы оборота наркотиков исследовались без учета межотраслевого характера надзора и детализации роли прокурора.

Вопросы обеспечения 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, не являлись предметом самостоятельного научного исследования.

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 требует дополнительного обоснования полученных результатов в контексте вопросов организации и осуществления прокурорского надзора.

**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 продуктивного 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.

**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» (далее – Закон о прокуратуре)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.

Автором изучено более 1 200 материалов уголовных дел и проверок по сообщениям о преступлениях, более 250 материалов об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотиков, более 500 дел

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

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

10  
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 4 150 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 научным исследованием вопросов, связанных с проблемами организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков, в которой деятельность органов прокуратуры России исследована 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 разработан пакет организационно-распорядительных документов 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 ст. 1 Закона  
о прокуратуре, 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

13 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 предварительного расследования, а также законностьрешений, 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

14 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.

1. 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.
2. 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)

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

15  
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.).

1. 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.
2. 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

16 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.

**Структура диссертации** обусловлена целями, задачами и логикой исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, приложений и библиографического списка.

## Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков

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 определённость25. 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 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 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.

## Понятие, структура и содержание организации прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков

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 надзор3. В значении совокупности поднадзорных прокурору органов, 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 компетенция

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 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.

## Особенности организации и осуществления приоритетных видов прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков

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 обусловливает 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 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 надзор 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 участи в рассмотрении актов реагирования (п. 16) и т.д.

## Пути совершенствования прокурорского надзора за исполнением законов об обороте наркотиков

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 обратится с исковым 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 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

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.