

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Уголовное право и процесс»

(наименование кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Уголовное право, криминология и уголовно-исполнительное право

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему Проблемы организации деятельности органов прокуратуры по
противодействию преступности

Студент

А.В. Тарасов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

А.В. Закомолдин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы

д-р юрид. наук, профессор, С.В. Жильцов

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой

«Уголовное право и процесс» С.В. Юношев

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019



Росдистант

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Понятие и общая характеристика органов прокуратуры в Российской Федерации и их роль в противодействии преступности.....	6
1.1. Прокуратура в системе органов государственной власти Российской Федерации.....	6
1.2. Принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации.....	9
1.3. Место и роль органов прокуратуры в противодействии преступности	24
Глава 2. Проблемы организации и осуществления координационной деятельности прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности	29
2.1. Нормативные и организационные основы координационной деятельности прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности.	29
2.2. Проблемы осуществления и перспективы координационной деятельности прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности.	35
Глава 3. Сочетание прокурорского надзора и уголовного преследования в деятельности прокуратуры Российской Федерации в контексте противодействия преступности.....	47
3.1. Анализ особенностей противодействия преступности посредством прокурорского надзора.....	47
3.2. Анализ особенностей противодействия преступности посредством уголовного преследования.....	64
Заключение.....	77
Список используемых источников.....	84

Введение

Актуальность исследования. В настоящее время, в контексте реализации правоохранительной функции государства, правоохранительные органы продолжают осуществлять различные меры, которые направлены на общее снижение уровня преступности.

Прокуратура Российской Федерации во все времена была и остаётся оплотом законности и правопорядка. Нормативная природа органов прокуратуры, закреплённая в федеральном законодательстве, позволяет им бескомпромиссно реагировать на не соответствующие Конституции Российской Федерации и законам действия и акты федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

В этом качестве российская прокуратура рассматривается как ключевое звено системы обеспечения соблюдения конституционной законности. Осуществляя надзор за исполнением Конституции Российской Федерации и действующих на территории Российской Федерации законов, прокуроры всех уровней обеспечивают реализацию механизма сдержек и противовесов в системе разделения властей. При этом «прокуратура выступает не только в качестве одного из ключевых элементов системы сдержек и противовесов разделённых властей, но и важным интегратором и координатором этих властей в целях обеспечения должного единства всей государственной власти»¹.

Однако, роли органов прокуратуры в противодействии преступности уделяется в научных исследованиях не так много внимания, как другим сферам реализации полномочий данной системы органов власти. Тем не менее, не случайно, именно прокуратуре принадлежит одна из ведущих ролей в противодействии преступности.

¹ Ульянов А.Ю. Конституционное назначение и функции прокуратуры // Российская юстиция. 2018. №3. С. 5.

Обозначенная роль прокуратуры представляется многогранной и включает в себя целый комплекс урегулированных в действующем законодательстве полномочий. Будучи взаимосвязанными, они создают единую основу деятельности прокуратуры, направленную на эффективное противодействие преступности.

Законодательство, регулирующее место, роль и функции прокуратуры, за последнее десятилетие многократно видоизменялось, в свете чего представляется необходимым на основе действующего законодательства рассмотреть деятельность органов прокуратуры по противодействию преступности.

Степень разработанности темы. Вопросы нормативной регламентации деятельности органов прокуратуры, в том числе, связанной с противодействием преступности, в разные годы разрабатывались в работах отечественных специалистов, таких как: Анисимов Г.Г., Басманов П.Н., Бессарабов В.Г., Гулягин А.Ю., Кобзарев Ф.М., Крюков В.Ф., Ларин А.М., Мельников Н.В., Рябцев В.П., Савелов М.А., Соловьев А.Б., Якубович Н.А., Строгович М.С., Шумилов А.Ю. и других.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с противодействием преступности в Российской Федерации.

Предметом исследования выступают нормативно-правовые акты и материалы правоприменительной практики, связанные с организацией деятельности прокуратуры, направленной на противодействие преступности.

Целью исследования является рассмотрение и анализ деятельности органов прокуратуры по противодействию преступности.

Задачи исследования:

- Сформулировать понятие и сущность прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации;
- Рассмотреть принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации;

- Определить место и роль органов прокуратуре в противодействии преступности;
- Рассмотреть проблемы организации и осуществления координационной деятельности прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности;
- Произвести анализ особенностей противодействия преступности посредством прокурорского надзора;
- Охарактеризовать особенности противодействия преступности посредством уголовного преследования.

Методология исследования предполагает использование метода сравнительного анализа, логико-структурного анализа норм действующего законодательства, логического и аналитического метода.

Научная и практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях обозначенной в магистерской диссертации проблематики, а также при подготовке учебных материалов для учебного процесса.

Структура исследования. Магистерская диссертация состоит из введения, трёх глав, логически разделённых на отдельные параграфы, заключения и списка используемых источников.

Глава 1. Понятие и общая характеристика органов прокуратуры в Российской Федерации и их роль в противодействии преступности

1.1. Прокуратура в системе органов государственной власти Российской Федерации

Понимание того места, что занимают органы прокуратуры в системном комплексе государственно-правовых институтов, позволяет определить подход к анализу сущности системы органов прокуратуры Российской Федерации.

Первичная норма, регламентирующая правовое положение прокуратуры находится в Конституции РФ² от 12 декабря 1993 года – это ст. 129, расположенная в главе седьмой «Судебная власть и прокуратура», которая до внесения изменений Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 г. №2-ФКЗ³ именовалась «Судебная власть».

Следует положительно оценить данное изменение, поскольку прежняя редакция наименования главы 7 Конституции РФ способствовала ошибочному отнесению прокуратуры к судебной власти, несмотря на то, что из содержания Конституции РФ однозначно следует, что правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом (ст. 118). Новая редакция наименования главы 7 Конституции РФ понятийно разграничивает судебную власть и прокуратуру.

Положения ст. 129 Конституции РФ находят своё развитие и детализацию в Федеральном законе от 17.01.1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁴.

Системный анализ конституционных норм, посредством которых определены органы власти в стране, демонстрирует, что прокуратура является собой целостное государственно-властное образование, состоящее из органов и

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // СЗ РФ. 2014. №31. Ст. 4398.

³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 г. №2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. №6. Ст. 548.

⁴ Федеральный закон от 17.01.1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. №8. Ст. 366.

учреждений, которые обеспечивающих надзор за исполнением действующих законов на территории всего государства. При этом, органы прокуратуры организованы и функционируют в условиях достаточной самостоятельности – они не включены ни в одну из традиционно выделяемых ветвей государственной власти.

Ряд научных исследований позволяет смотреть на органы прокуратуры, ориентируясь на действующее законодательство, регламентирующее функционирование государственно-правовых институтов, как на полностью самостоятельный государственно-правовой институт власти.

Деятельность органов прокуратуры функционально проникает, в той, или иной мере, в деятельность практически всех ветвей государственной власти Российской Федерации. Такого рода взаимодействие осуществляется в форме надзорной, а также иной деятельности органов прокуратуры, определяемой в рамках правового регулирования.

В этой связи в некоторых публикациях обоснованно указывается, «что тот специфический характер реализуемых органами прокуратуры задач, не даёт нам возможность относить органы прокуратуры к одной из трёх базовых ветвей государственной власти»⁵.

Как полагает авторский коллектив под редакцией В.М. Семенова и В.А. Байдукова, наличие фундаментальных ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной), олицетворяющих единую государственную власть, не исключает возможность существования иных функционально-самостоятельных правовых институтов. Актуальным в этой связи представляется развитие сформулированной в отечественной юриспруденции концепции контрольной власти.⁶

⁵ Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: Учебник. - М., 2006. С. 76.

⁶ Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник / под ред. В.М. Семенова и В.А. Байдукова. – М.: Норма, 2008. С. 142.

По мнению некоторых авторов, прокуратура в России действительно осуществляет четвертую, самостоятельную, ветвь государственной власти, которую с полным основанием называют прокурорско-надзорной.⁷

В современных российских условиях прокуратура выполняет функцию одного из элементов системы сдержек и противовесов. В своей деятельности прокуратура способствует взаимодействию различных ветвей государственной власти, являясь самостоятельным государственным органом, основной функцией которого является надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов на территории РФ.

Институт прокурорского надзора реализует те основные государственно-властные функции, которые направлены, прежде всего, на единообразное и неукоснительное исполнение установленных и действующих в обществе законов.

«Государству как политико-территориальной организации, имеющей особый аппарат (механизм) управления, находящий свое выражение в соответствующей системе органов власти, занимающихся организацией исполнения общеобязательных норм поведения, присуща особая функция - обеспечение безусловного, единообразного и точного исполнения издаваемых законов и других правовых актов»⁸.

Российская Федерация объективно реализует указанную выше функцию посредством действия всего механизма государства, но также имеет специальный орган в аппарате государства, который представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени государства надзор (гласное наблюдение) за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории страны – Прокуратуру РФ.

⁷ Мельников Н.В. Прокуратура России и ее роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Ростов н/Д., 2001. С. 8; Казанник А.И. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации: мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. №5. С. 13-16.

⁸ Смирнов А.Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. №1. С. 215.

Эта деятельность осуществляется прокуратурой на основании федеральных законов и в точном соответствии с возложенными на прокуратуру функциями.

Как отмечается в публикациях, «несмотря на сложную историю развития прокурорского надзора как государственно-правового явления, необходимо констатировать, что прокуратура в России в целом всегда выполняла функции правоохранительного органа государства. Цели и задачи органов прокуратуры исчерпывающим образом установлены законами РФ и расширительному толкованию не подлежат»⁹.

Как представляется, отношения органов прокуратуры с другими органами государственной власти второго уровня должны модернизироваться, изменяясь в сторону расширения полномочий прокурора как представителя государства, обеспечивающего правовую внесудебную защиту и восстановление прав и свобод человека, и гражданина, законных прав и интересов общества и государства.

1.2. Принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации

В анализе деятельности системы органов прокуратуры РФ, как отмечается специалистами, «важную роль играет объективное и научно обоснованное понимание принципов организации и деятельности данного государственного института. Именно от принятия или непринятия этих важнейших посылок зависит возможность достижения целей и задач, стоящих перед прокуратурой»¹⁰.

⁹ Бывальцева С.Г. Понятие и структура конституционного статуса прокуратуры // Право и практика. 2013. №2 (12). С. 25.

¹⁰ Крюков В.Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации. – М., 2007. С. 17.

Под принципами организации и деятельности государственных органов власти понимаются «основополагающие, исходные положения, базирующиеся на научном мировоззрении о роли и месте данного государственно-правового института в системе политической организации общества и государства»¹¹.

Основные принципы организации и деятельности органов прокуратуры находят своё отражение в ст. 4 Закона о прокуратуре, исходя из наименования данной статьи.

В ч. 1 данной нормы излагаются основные исходные положения о законности, единстве органов и организаций прокурорской системы, их централизации и действии на основании подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

Принцип законности означает, что «выполнение органами прокуратуры надзорной и иных функций должно осуществляться в соответствии с требованиями закона, при неукоснительном соблюдении закрепленных законом прав и интересов личности, общества, государства. Законность в деятельности прокуратуры означает, кроме того, направленность этой деятельности на обеспечение верховенства закона и иерархичности права, соблюдение установленных Конституцией РФ и законом прав и свобод граждан, установленного порядка поддержания законности в деятельности правоохранительных органов»¹².

В данном контексте заслуживает внимания проблема соотношения законности и целесообразности, которая представляется весьма важной в первую очередь для организации деятельности органов прокуратуры. Во-первых, несмотря на закрепление в ст. 129 Конституции РФ положения о том, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются законом, до сих пор неясно, каким законом. Во-вторых, ст. 17 Закона о прокуратуре наделяет Генерального прокурора РФ полномочиями принимать ведомственные нормативные правовые акты по

¹¹ Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. - М., 1998. С. 75.

¹² Настольная книга прокурора / Под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. - М.: Юрайт, 2012. С. 24.

вопросам организации деятельности прокуратуры Российской Федерации. Этим правом, как свидетельствует практика организации прокурорской деятельности, Генеральный прокурор РФ весьма активно пользуется, ежегодно издавая более 800 приказов и указаний.

Как отмечается в публикациях, анализ отдельных положений таких ведомственных нормативных правовых актов позволяет в ряде случаев поставить под сомнение правильность выбранного соотношения законности и целесообразности в принятых документах¹³.

Принцип законности является конституционным принципом и закреплен в ст. 15 Конституции РФ, в соответствии с которой органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы.

Для системы органов прокуратуры РФ этот принцип имеет особое значение, поскольку функциональное предназначение прокуратуры во многом обуславливается тем, что, по существу, действуя от имени государства, прокуратура обеспечивает реализацию принципа законности на всей территории государства в целом.

Таким образом, основным и единственным предназначением прокуратуры является обеспечение режима законности в стране и формирование целостного правового пространства на территории нашей страны.

Следует заметить, что такое предназначение было сформировано еще при учреждении советской прокуратуры. Можно утверждать, что принцип законности в различных его проявлениях с момента учреждения прокуратуры являлся основным ориентиром в организации прокурорской деятельности. Такое отношение к принципу законности в организации и деятельности прокуратуры теоретически сохраняется и в настоящее время. В теории прокурорского надзора принципу законности отводится решающая роль в

¹³ Смирнов А.Ф. Соотношение принципов законности и целесообразности в организации деятельности прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. 2018. №8. С. 188.

обеспечении единого правового пространства, построении правового государства, защите прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства.

Между тем целесообразность как принцип организации и деятельности прокуратуры в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» не нашел своего отражения. Думается, что это не случайность, а вполне обоснованная позиция законодателя, которая заключается в том, что важнейшим элементом основы принятия закона является его целесообразность. Закон по своей сути должен быть целесообразным. В правовой науке утверждалось, что «законность и целесообразность едины: законность возникает на основе целесообразности, целесообразность основывается на законности»¹⁴.

Таким образом, прокуратура, осуществляя надзор за исполнением закона, не должна входить в оценку его целесообразности, априори предполагая, что закон целесообразен.

Законодательное провозглашение принципа законности в качестве основополагающей идеи организации и деятельности прокуратуры, однако, не гарантирует его абсолютной реализации в современной организации прокурорского надзора и правоприменительной практике прокурорских органов. В ряде случаев этот принцип, как представляется, сочетается с принципом целесообразности, а нередко обнаруживаются и их конкурентные особенности. Думается, только принципом целесообразности можно объяснить, например, формирование в практике организации прокурорского надзора приоритетных направлений прокурорского вмешательства, осуществление надзора за соответствием закону проектов нормативных правовых актов, санкционирование некоторых решений органов исполнительной власти и ряд других действий, осуществляемых органами прокуратуры.

¹⁴ Каримов Д.А. Философские проблемы права. – М., 1972. С. 384.

Формируя представление о принципе целесообразности в организации и деятельности прокуратуры, следует обратить внимание на различные существенные характеристики понятия «целесообразность».

Синонимами понятия «целесообразность» считаются такие категории, как желательность, полезность, разумность, рациональность, соответствие, трезвость, уместность. Целесообразность связана с «соответствием явления или процесса определенному (относительно завершенному) состоянию, материальная или идеальная модель которого представлена в качестве цели»¹⁵.

Обобщая существенные характеристики категории целесообразности, можно прийти к выводу, что принцип целесообразности в организации и деятельности прокуратуры является требованием, руководствуясь которым органы прокуратуры стремятся учитывать или создавать условия, при которых будет обеспечиваться устойчивость организационной системы и лучшее достижение функциональных целей.

На первый взгляд представляется, что принципы законности и целесообразности находятся в одном ряду и друг без друга существовать не могут, поскольку, когда принимается закон, всегда обсуждается целесообразность его принятия. Действующий закон должен исполняться без каких-либо дополнительных оценок его целесообразности. С другой стороны, реализация функций прокуратуры всегда сопряжена с методикой и тактикой их осуществления, в которых отражается целесообразность организации и деятельности прокуратуры. Другими словами, обеспечить прокуратуре эффективный прокурорский надзор без учета принципа целесообразности вряд ли под силу. Практика организации и деятельности прокуратуры должна быть основана на принципе не только законности, но и целесообразности. Такого понимания соотношения принципов законности и целесообразности, однако, недостаточно, поскольку практика прокурорского надзора имеет примеры иного, более широкого взаимодействия этих принципов. Оно находит свое

¹⁵ Философский энциклопедический словарь. - М., 1983. С. 762.

проявление не только внутри функциональной деятельности прокуратуры, но и в значительной степени при осуществлении внешних функций.

Думается, что примером использования принципа целесообразности во внешнефункциональной деятельности прокуратуры может служить выделение приоритетных направлений прокурорского надзора.

Под приоритетами деятельности прокуратуры понимаются «актуализирующиеся действия и мероприятия, а также сферы правовых отношений, которые под воздействием комплексов политических, экономических, социальных, правовых и иных условий определяющим образом влияют на общее состояние законности и правопорядка в стране, выполнение различных первоочередных задач государственного, социального и хозяйственного строительства и в связи с этим требуют первоочередных мер воздействия как самой прокуратуры, так и координируемой ею деятельности правоохранительных органов»¹⁶.

В цитируемом определении приоритизации подчеркивается необходимость приспособления деятельности прокуратуры к текущим условиям политической, экономической, социальной жизни общества. Если дополнительно учесть, что решения о приоритетных направлениях деятельности прокуратуры могут принимать высшие органы государственной власти Российской Федерации и должностные лица органов прокуратуры, наделенные полномочиями издания приказов, распоряжений, указаний, поручений, заданий, то можно утверждать, что сформированное представление о приоритетной деятельности прокуратуры может быть весьма субъективным. Характерным примером такого субъективизма, как представляется, можно считать положение Приказа Генпрокуратуры России от 28.12.2009 г. №400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»¹⁷, согласно которому органам прокуратуры предписано «продолжить практику информирования соответствующих органов и

¹⁶ Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2014 году: Сборник науч. докладов / Под общ. ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры РФ. Вып. 3. - М., 2015. С. 121.

¹⁷ Приказа Генпрокуратуры России от 28.12.2009 г. №400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность. 2010. №4.

должностных лиц о наличии коррупциогенных факторов в нормативных правовых актах, не относящихся к категории актов, установленных ч. 2 ст. 3 Федерального закона №172-ФЗ, а также в проектах нормативных правовых актов».

Таким образом, ст. 9.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которой на прокурора возлагается обязанность проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, оказалась дополненной требованием проверки также проектов нормативных актов и актов, не входящих в компетенцию прокуратуры. Вероятно, что в основу такого решения положен принцип целесообразности, который, однако, в данном случае явно вошел в противоречие с принципом законности.

Следует заметить, что подобные на первый взгляд целесообразные решения значительно увеличивают служебную нагрузку на прокурорских работников. Становится очевидно, что при таком подходе к организации работы сокращаются возможности повышения качества прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, то есть того, что закреплено в законе. Такого рода «распыление» сил и средств прокурорского надзора, являясь, по существу, следствием определения приоритетов, фактически ставит под сомнение возможность использования принципа целесообразности в чистом виде. В такой ситуации принцип целесообразности становится доминирующим над принципом законности. Допускать этого нельзя, поскольку такое преобладание, несомненно, создаст условия избирательности в обеспечении режима законности, будет способствовать разрушению единого правового пространства. Думается, что принцип целесообразности в соотношении с принципом законности должен занять подчиненное место. Следует о нем помнить и использовать его возможности в условиях, когда закон допускает альтернативные формы поведения. Целесообразность принятия решений в организации и деятельности прокуратуры должна, безусловно, быть связана с их законностью. При этом первоначально они должны оцениваться с точки зрения законности, а затем

приобретать наиболее рациональные формы и методы их реализации. Такой алгоритм суждений основан на имеющихся в теории права утверждениях, что соотношение законности и целесообразности правоприменительной деятельности может рассматриваться в двух аспектах:

«1) недопустимости подмены законности целесообразностью, т.е. недопустимости отступления от правовых норм и разрешения конкретной юридико-фактической ситуации (юридического дела) в соответствии с собственными, не обусловленными правом представлениями правоприменителя о необходимости принятия того или иного правоприменительного акта или совершения того или иного правоприменительного действия;

2) возможности применения норм права целесообразно, т.е. индивидуализированно, точно, исходя из особенностей разрешаемой юридико-фактической ситуации (юридического дела), посредством выбора предусмотренных этими нормами вариантов принятия правоприменительных решений и совершения правоприменительных действий»¹⁸.

Как, однако, действовать в условиях, которые характеризуются положением «разрешено все, что не запрещено»? На первый взгляд в такой ситуации принцип целесообразности становится основным при принятии решений, являясь движущей силой в развитии организации и деятельности прокуратуры. Так, в ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указано, что Генеральный прокурор РФ руководит системой прокуратуры Российской Федерации, издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации. Это указывает на то, что управленческие документы Генерального прокурора РФ могут регулировать, казалось бы, любые организационные отношения. Более точной

¹⁸ Ярковой С.В. Законность и целесообразность административной правоприменительной деятельности // Российский юридический журнал. 2017. №5.

формулировкой представляются изложенные в ст. 18 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» полномочия прокуроров субъектов Российской Федерации по руководству действиями подчиненных органов прокуратуры: они должны быть основаны на законах, действующих на территории Российской Федерации и нормативных актах Генерального прокурора РФ. Думается, что и в указанных условиях применение принципа целесообразности, в том числе и в деятельности Генерального прокурора РФ по руководству системой органов прокуратуры, должно быть ограничено не только возможным формальным указанием закона, но и смыслом, вытекающим из системного толкования законодательных положений о предназначении прокуратуры в системе государственного строительства.

Подводя некоторые итоги, можно утверждать, что в организации и деятельности органов прокуратуры принцип целесообразности по отношению к принципу законности должен быть производным. Руководствоваться целесообразностью уместно только в ситуации, когда закон позволяет избрать альтернативную форму поведения. Критерием выбора целесообразной формы деятельности прокуратуры в условиях отсутствия прямого указания закона должно быть системное толкование законодательных положений, определяющих основное предназначение прокуратуры в системе государственно-правовых институтов. Принимая это, важно и в дальнейшем продолжать исследования, касающиеся взаимосвязи принципов законности и целесообразности в правоприменительной и организационной деятельности прокуратуры, чтобы определить основные направления, формы и пределы их взаимодействия.

Принцип единства системы российской прокуратуры означает, что все территориальные и специализированные ведомства, действующие на территории государства, составляют единую форму организации. В соответствии с Законом о прокуратуре в нашем государстве нельзя создавать какие-либо другие органы, которые бы дублировали функционал органов прокуратуры РФ, о чём говорит ст. 11 Закона о прокуратуре. В том числе,

запрещено создание подобных, не входящих в систему прокуратуры надзорных структур за границами страны. В виде исключения (помимо военных), создана и функционирует специализированная прокуратура комплекса «Байконур» расположенная за в Республике Казахстан. Она организована и действует как составляющая органов прокуратуры РФ на основании международных соглашений.

Кроме того, принцип единства выражен и в том, что законодатель наделяет прокуроров одинаковыми по своему характеру полномочиями, и теми правовыми инструментами, которые помогают данные полномочия реализовать.

Нормативно закреплены единые формы, методы и акты прокурорского реагирования на нарушения закона (проверки, протесты, представления, постановления).

«Решения прокурора, принятые в соответствии с законом и в пределах своей компетенции, имеют одинаковую юридическую силу и обязательны к исполнению надлежащими органами и должностными лицами. Действие принципа единства проявляется и в том, что вышестоящий прокурор может поручить нижестоящему выполнение своих обязанностей, принять на себя исполнение обязанностей нижестоящего прокурора, изменить или отменить его решение, кроме случаев, специально предусмотренных в законе»¹⁹.

Принцип независимости органов прокуратуры понимается, как построение функционирования сотрудников прокуратуры в условиях самостоятельного выполнения возложенных задач. Такая работа должна строиться в чётком следовании закону, без какой-либо зависимости от иных государственных или негосударственных структур на уровне страны, или не уровне отдельного субъекта РФ.

¹⁹ Воробьев Т.Н. Проблемы определения правового статуса прокуратуры в Российской Федерации // Современное право. 2014. №6. С. 38.

«Принимаемое прокурорским работником решение по осуществлению надзора, будь то материал проверки или уголовное дело, должно соответствовать закону и внутреннему убеждению»²⁰.

Принцип гласности в деятельности органов прокуратуры РФ предполагает, что каждый сотрудник действует открыто, за исключением случаев, когда это вступает в противоречие с действующим законодательством. Например, в ситуациях, когда придание гласности определённых вопросов нарушает охрану прав и свобод граждан, а также законов о государственной и иной специально охраняемой законом тайне.

Данное ограничение вполне уместно и даже закономерно, поскольку вытекает из конституционного требования о неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ), а также из иных положений действующего российского законодательства. Ряд тех сведений, предание гласности которых недопустимо по причине их отнесения к государственной тайне, содержится в Законе РФ от 21.07.1993 г. №5485-1 «О государственной тайне»²¹.

Надзор за соблюдением законодательства при обеспечении защиты государственной тайны и законностью принимаемых при этом решений осуществляют Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры (ст. ст. 5, 32).

К числу иных категорий охраняемой законом информации относятся: тайна предварительного расследования, регламентируемая в нормах Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации²² (УПК РФ), адвокатская тайна, регулируемая в нормах Федерального закона от 31.05.2002 г. №63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»²³, врачебная тайна, определение которой сформулировано в положениях

²⁰ Артамонов А.Н. Полномочия прокурора при надзоре за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия // Законодательство и практика. 2016. №1. С. 73.

²¹ Закон РФ от 21.07.1993 г. №5485-1 «О государственной тайне» // СЗ РФ. 1997. №41. Стр. 8220-8235.

²² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. №174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. №52 (ч. I). Ст. 4921.

²³ Федеральный закон от 31.05.2002 г. №63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. №23. Ст. 2102.

Федерального закона от 21.11.2011 г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»²⁴ и т.д.

Гласное обеспечение прокурорской деятельности требует для решения следующей социально-значимой задачи: установление общественного контроля со стороны граждан за деятельностью прокуратуры. Посредством гласности общественность информируется о текущем состоянии законности и тех несовершенствах работы органов прокуратуры, которые требуют дальнейшей доработки.

Претворение в жизнь рассматриваемого принципа также просматривается в нормативном обеспечении открытости и доступности для СМИ самой деятельности прокурорских работников и результатов такой деятельности. Приказ Генерального прокурора РФ от 23 октября 2009 г. №341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации»²⁵ обязывает прокуроров строго соблюдать принцип гласности сотрудниками прокуратуры.

«На органы прокуратуры возложена обязанность по информированию федеральных органов государственной власти, властных структур субъектов Федерации, органов местного самоуправления, а также населения о состоянии законности. Одна из форм реализации данного принципа закреплена в п. 7 ст. 12 Закона о прокуратуре, в соответствии с которым Генеральный прокурор России ежегодно представляет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации доклад о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению. Совету Федерации указанный доклад Генеральный прокурор РФ представляет лично на заседании палаты»²⁶.

В практике деятельности органов прокуратуры по территории страны данный срез деятельности реализуется в работе всех иных прокуроров, которые

²⁴ Федеральный закон от 21.11.2011 г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. №48. Ст. 6724.

²⁵ Приказ Генпрокуратуры России от 23.10.2009 г. №341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации» // Законность. №1, 2010.

²⁶ Громов В.П., Смерников И.Ф. Законность как принцип организации и деятельности прокуратуры // Проблемы юридической науки и правоприменительной деятельности. Вып. 14. - Краснодар, 2010. С. 137.

осуществляют информирование органов местной власти о положительных итогах своей деятельности в контексте обеспечения законности и правопорядка.

К этому помимо Федерального закона их обязывают приказы руководителя ведомства. Так, уже упомянутый выше Приказ Генерального прокурора РФ от 23.10.2009 г. №341 считает «принципиально важными вопросы расширения и углубления взаимодействия со средствами массовой информации для обеспечения объективного и оперативного освещения деятельности органов прокуратуры» (преамбула Приказа №341).

Взаимодействие со СМИ Генеральный прокурор выделяет в соответствии с п. 1.1 Приказа, как «одно из важнейших направлений работы, и его надлежит осуществлять, исходя из анализа состояния законности и прокурорского надзора».

Кроме того, всем прокурорам Российской Федерации в своей деятельности надлежит «систематически информировать население через официальные интернет-представительства органов прокуратуры, информационные агентства, печать, радио и телевидение о состоянии законности и правопорядка, оперативно сообщать в средства массовой информации о направлении в суд уголовных дел, вызвавших повышенный общественный резонанс, и вынесении по ним судебных решений, а также о прокурорских проверках, в процессе которых вскрыты многочисленные нарушения законности. При этом распространяемые прокуратурой сообщения должны быть выверенными, объективными и не содержать информации конфиденциального характера» (п. 1.3 Приказа).

В современном информационном обществе правовые, организационные и иные возможности органов прокуратуры, направленные на информирование общества весьма обширны, с учётом развития глобальной сети Интернет.

Прокуратура в контексте реализации надзорных полномочий имеет право получать доступ к той информации, доступ к которой нормативно ограничен. В том числе, органы прокуратуры вправе осуществлять обработку персональных данных.

Обеспечению и регламентации таких полномочий, связанных с обработкой персональных данных, посвящён Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 22.11.2013 г. №506 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке обработки в органах прокуратуры Российской Федерации персональных данных, полученных в связи с осуществлением прокурорского надзора»²⁷.

«Инструкция регламентирует единый порядок обработки персональных данных в органах прокуратуры России при осуществлении прокурорского надзора, содержание обрабатываемых персональных данных, сроки их обработки и хранения, порядок уничтожения обработанных персональных данных при достижении целей обработки или при наступлении иных законных оснований» (п. 1.2 Инструкции).

«Ответственный в органе прокуратуры за обработку персональных данных, полученных в связи с осуществлением прокурорского надзора, несет ответственность за надлежащее выполнение возложенных на него функций по организации обработки указанных персональных данных в соответствии с положениями законодательства Российской Федерации в области персональных данных» (п. 5.5 Инструкции).

Законодатель в нормах Уголовного кодекса Российской Федерации²⁸ (УК РФ) предусмотрел возможность привлечения лица к уголовной ответственности за разглашение охраняемой законом государственной тайны (ст. 283 УК РФ), незаконное получение сведений, составляющих государственную тайну (ст. 283.1 УК РФ), и утрату документов, содержащих государственную тайну (ст. 284 УК РФ), что говорит о значимости данного правового института.

В соответствии с Законом о прокуратуре, работники данной государственно-властной структуры не могут совмещать свою деятельность с членством в различных органах как государственных, так и относимых к

²⁷ Приказ Генпрокуратуры России от 22.11.2013 г. №506 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке обработки в органах прокуратуры Российской Федерации персональных данных, полученных в связи с осуществлением прокурорского надзора» // Законность. №2, 2014.

²⁸ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. №63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. №25. Ст. 2954.

органам местного самоуправления, что создаёт гарантии независимости работника прокуратуры от иных властных структур различных уровней.

Недопустимость совмещения работниками прокуратуры своей основной деятельности с какой-либо другой оплачиваемой или даже неоплачиваемой деятельностью можно рассматривать в качестве конкретизации принципа независимости прокуратуры.

Данное ограничение в праве на труд, распространяемое на работников прокуратуры, продиктовано тем, что подобное совмещение влияет на независимость прокурорского работника, создавая помехи (во всяком случае потенциально) в реализации властных полномочий, связанных с осуществлением надзора и иных направлений деятельности органов прокуратуры.

В виде исключения, законодатель не включает в этот перечень научную, преподавательскую и иную творческую деятельность, делая для таковых исключение из общего правила. Такая деятельность может осуществляться работником прокуратуры параллельно с основной, но не в ущерб основной деятельности.

Как отмечается в науке, следует отметить наличие устойчивой тенденции к развитию принципов организации и деятельности прокуратуры, что обуславливается объективными условиями функционирования органов прокуратуры России²⁹.

Тем не менее, базовые составляющие принципов организации и деятельности прокуратуры являются устойчивыми, что является необходимым свойством принципиальных нормативных положений. Ключевыми в организации и деятельности органов прокуратуры являются принципа законности, единства и централизации прокуратуры РФ и т.д.

²⁹ Нечевин Д.К. Прокуратура Российской Федерации, ее цели, задачи, функции и основные формы деятельности // Публичное и частное право. № I (IX). - М., 2011. С. 39.

1.3. Место и роль органов прокуратуры в противодействии преступности

Прокуратура Российской Федерации, по праву, играет одну из главных ролей в противодействии преступности, что вытекает из сущности многоплановой правоохранительной деятельности, реализуемой системой органов прокуратуре на основе действующего законодательства.

В Приказе Генпрокуратуры России от 16.01.2012 г. №7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности»³⁰ чётко определено, что надзор за исполнением законов о противодействии преступности, в том числе о ее предупреждении, является приоритетным направлением в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

При этом, нормативно, обращено особое внимание на исполнение законов, направленных на борьбу с:

- организованной преступностью,
- коррупционными правонарушениями,
- терроризмом,
- преступностью несовершеннолетних,
- неформальными молодежными объединениями экстремистской направленности,
- торговлей людьми,
- контрабандой,
- незаконным оборотом наркотических средств и оружия,
- рецидивной преступностью,
- незаконной миграцией,
- экологической преступностью,
- другими формами опасной преступной деятельности.

³⁰ Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2012 г. №7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. 2012. №3.

В качестве основных направлений деятельности прокуратуры по противодействию преступности следует выделить:

- Координацию деятельности по борьбе с преступностью;
- Противодействие преступности посредством прокурорского надзора;
- Противодействие преступности посредством уголовного преследования;
- Иную деятельность, направленную на противодействие преступности.

На основе анализа обозначенного Приказа Генпрокуратуры России №7, а также иных положений действующего законодательства, дадим краткую характеристику обозначенных направлений.

Координация деятельности по борьбе с преступностью

В процессе координационной деятельности, прокурорам следует обращать особое внимание на исполнение поручений органов предварительного расследования и использование результатов оперативно-розыскной деятельности.

В целях повышения эффективности координации деятельности правоохранительных органов уделять первоочередное внимание совершенствованию форм ее реализации с учетом реального состояния преступности.

Также представляется важным обеспечить эффективное взаимодействие с постоянно действующими координационными совещаниями в субъектах Российской Федерации, образованными в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11.12.2010 г. №1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка».

На координационных совещаниях прокурорам следует рассматривать наиболее актуальные вопросы борьбы с преступностью, совершенствования

правоохранительной деятельности, ее правового регулирования, практики предупреждения, выявления и расследования преступлений.

Следует более широко подходить к вопросам использования потенциала межведомственных рабочих групп, чья деятельность направлена на противодействие противоправным посягательствам.

Противодействие преступности посредством прокурорского надзора

В данное направление противодействия преступности включается широкое использование органами прокуратуры надзорных полномочий, предусмотренных в положениях Закона о прокуратуре. В первую очередь, следует упомянуть надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. В рамках данного направления прокурор может проверять соблюдение нормативных предписаний при приеме, регистрации, проверке и разрешении сообщений о преступлениях и принятии по ним своевременных, законных и обоснованных решений.

Также в процессе реализации надзорных полномочий, прокурор может эффективно реагировать на случаи принятия должностными лицами незаконных и необоснованных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, прекращении и приостановлении предварительного расследования, нарушений разумных сроков уголовного судопроизводства.

Осуществляя надзор за соблюдением разумных сроков, прокурорам следует исходить из того, что необходимо обеспечить такое качество производства по уголовному делу, которое делало бы возможным реализацию права каждого на судебное разбирательство в разумные сроки.

При осуществлении надзора за оперативно-розыскной деятельностью прокуратурам необходимо тщательно проверять полноту принимаемых мер при решении задач по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, а также добиваться реального устранения допущенных нарушений закона.

Противодействие преступности посредством уголовного преследования

Уголовное преследование как правовая категория, неразрывно связано с борьбой с преступностью и предопределяет ведущую роль органов прокуратуры в данном аспекте. Не случайно после длительного перерыва этот термин впервые появился именно в тексте Закона о прокуратуре, а затем уже в УПК РФ.

Так, в ст. 1 Закона о прокуратуре в качестве одного из основных направлений ее деятельности выделено «уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ».

Противодействие преступности посредством уголовного преследования проявляется в организации эффективной процессуальной деятельности в целях изобличения лица в совершении преступления в порядке, установленном УПК РФ.

Иная деятельность, направленная на противодействие преступности

К иной деятельности, осуществляемой органами прокуратуры и направленной на противодействие преступности, можно отнести:

- использование результатов криминологических и других исследований с целью внесения коррективов в формы и методы надзора, а также координационную деятельность по борьбе с преступностью;
- организация повышения профессиональной подготовки прокурорских работников т.д.

Далее представляется необходимым более подробно и обстоятельно остановиться на рассмотрении нормативных основ и проблем трёх наиболее крупных и важных направлений деятельности прокуратуры по противодействию преступности: координация деятельности по борьбе с преступностью, противодействие преступности посредством прокурорского

надзора и противодействие преступности посредством уголовного преследования.

Глава 2. Проблемы организации и осуществления координационной деятельности прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности

2.1. Нормативные и организационные основы координационной деятельности прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности

С учётом места и роли органов прокуратуры РФ в правоохранительной системе государства и в системе правоохранительных органов, вполне закономерно, что одним из ключевых направлений деятельности прокуратуры, которое позволяет эффективно противодействовать общественно опасным проявлениям в обществе является координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

В науке существует следующее определение координационной деятельности: «это взаимосогласованная деятельность различных органов, обусловленная общей целью»³¹.

Как верно отмечено в научных публикациях, «в ходе координационной деятельности разрабатываются совместные мероприятия по раннему предупреждению преступности, происходит оперативный обмен информацией, согласовываются самостоятельные действия субъектов предупреждения преступности»³².

В основе нормативного регулирования данного направления деятельности лежат положения Сегодня правовая основа прокурорской координации базируется на ст. ст. 1 и 8 Закона о прокуратуре, Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденном Указом Президента РФ от 18.04.1996 г. №567

³¹ Кобзарев Ф.М. Правовые и организационные основы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. - М., 1999. С. 5.

³² Каширина О.Н. Прокуратура как субъект ранней профилактики преступности // Законность. 2012. №9. С. 16.

«О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»³³, в котором определены цели, принципы, направления, формы координации и круг полномочий участников координационной деятельности, и Приказе Генпрокуратуры России от 16.01.2012 г. №7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности»³⁴.

На основании ст. 8 Закона о прокуратуре, Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по противодействию преступности.

Ряд важнейших вопросов, связанных с организацией такой деятельности регламентируется в Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утверждённом упомянутым выше Указом Президента РФ от 18.04.1996 г. №567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью».

В соответствии с данным нормативным документом, в целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов, прокурор:

- созывает координационное совещание;
- истребует информацию, необходимую для организации координационной деятельности;
- организует рабочие группы из представителей правоохранительных органов;
- назначает из числа работников прокуратуры ответственного секретаря координационного совещания (п. 9 Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью).

³³ Указ Президента РФ от 18.04.1996 г. №567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью») // СЗ РФ. 1996. №17. Ст. 1958.

³⁴ Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2012 г. №7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. №3, 2012

Обозначенный нормативный документ детализирует комплекс вопросов, связанных с координационной деятельностью прокуратуры в обозначенном направлении.

В рамках координационной деятельности по противодействию преступности, правоохранительные органы осуществляют:

- совместный анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений;
- выполнение федеральных и региональных программ борьбы с преступностью;
- разработку совместно с другими государственными органами, а также научными учреждениями предложений о предупреждении преступлений;
- подготовку и направление в необходимых случаях информационных материалов по вопросам борьбы с преступностью Президенту Российской Федерации, Федеральному Собранию Российской Федерации и Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органам местного самоуправления;
- обобщение практики применения законов о борьбе с преступностью и подготовку предложений об улучшении правоохранительной деятельности;
- разработку предложений о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью;
- обобщение практики выполнения международных договоров Российской Федерации и соглашений с зарубежными странами и международными организациями по вопросам сотрудничества в борьбе с преступностью и выработку соответствующих предложений;

- изучение координационной деятельности правоохранительных органов, распространение положительного опыта.

Координация деятельности правоохранительных органов может осуществляться в следующих основных формах:

- проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;
- обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;
- совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта;
- создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;
- проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;
- взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;
- оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;
- издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов;
- выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;

- разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.³⁵

Выбор конкретных форм координационной деятельности определяется ее участниками, исходя из конкретной обстановки. При этом, перечень форм координационной деятельности, содержащийся в анализируемом выше Положении является открытым.

В органах прокуратуры обозначилась достаточно устойчивая практика проведения различных координационных мероприятий, посвящённых самым насущным и требующим реагирования со стороны государства проблемам противодействия современной преступности.

Отдельные правоохранительные структуры государства объединяет общность их задач в области противостояния преступным проявлениям в обществе, что обуславливает совместное создание и реализацию эффективных мер по противодействию преступности.

При этом, как верно указывает В.В. Олейник, «координация действий органов правоохранительной системы осуществляется в пределах предоставленных им существующим законодательством полномочий, присущих каждому из органов правоохранительной системы прав, ответственности, и смешение функций, участников координирующего органа и исполнительных органов по противодействию преступности не допускается»³⁶.

Немаловажными аспектами состояния координационной деятельности являются уровень организационного обеспечения данного вида деятельности, наличие стратегии и правильной тактики осуществления определенных действий участников координации, эффективность сил и средств органов правоохранительной системы в пресечении преступных проявлений.

Нормативное обеспечение прокуроров вышеназванными координационными полномочиями связано с тем правовым положением,

³⁵ Халиуллина Э.Г. Координационная деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Государство в меняющемся мире: материалы VI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26-28 мая 2011 г.) - М., 2012. С. 417.

³⁶ Олейник В.В. Противодействие преступности как одно из основных направлений работы органов прокуратуры по защите прав личности в уголовном судопроизводстве // Российский следователь. 2014. №15. С. 13.

которое имеют органы прокуратуры в системе органов государственной власти, с наличием у прокуратуры актуальной и достоверной картины об уровне и иных показателях преступности.

Должный уровень противодействия преступности возможен лишь на основе слаженного взаимодействия совокупности всех правоохранительных органов по разработке и реализации организационных мер по обеспечению противодействия преступности.

О значении взаимодействия предельно четко и ясно обозначено в уже упомянутом Приказе Генеральной прокуратуры РФ от 16 января 2012 г. №7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности», а именно: прокурорам всех уровней предписано организовать должное взаимодействие и системный обмен информацией с правоохранительными органами по актуальным проблемам борьбы с преступностью и профилактики правонарушений.

В контексте осуществления противодействия преступности, как представляется, прокурорам следует опираться как на отечественный, так и на зарубежный опыт осуществления профилактических мероприятий. Также следует отметить, что органам прокуратуры необходимо активнее применять те формы правового сотрудничества по уголовным делам, которые нашли своё закрепление в международных договорах и УПК РФ.

«Необходимо совершенствовать организационное взаимодействие в целях улучшения результатов совместной работы правоохранительных органов по противодействию коррупции, экстремизму и терроризму, преступлениям в сфере экономики, а также преступлениям, связанным с незаконным оборотом наркотиков, оружия, иных запрещенных предметов и веществ»³⁷ – подчёркивается в литературе.

Не вызывает сомнений вывод о том, что добиться минимизации показателей преступности можно только объединяя усилия различных

³⁷ Олейник В.В. Противодействие преступности как одно из основных направлений работы органов прокуратуры по защите прав личности в уголовном судопроизводстве // Российский следователь. 2014. №15. С. 15.

правоохранительных органов путём налаживания организационного взаимодействия. А в рамках противодействия отдельным категориям преступлений (например, незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ), взаимодействие должно быть организовано не только между отдельными правоохранительными органами, но и между службами внутри правоохранительного органа. Особого внимания в этом контексте требует налаживание качественного взаимодействия следователя с оперативными подразделениями.

Роли и значению такого взаимодействия должное внимание уделяет С.А. Карнович, отмечая, что вопросы взаимодействия правоохранительных органов и служб при расследовании преступлений всегда являлись и являются приоритетными в процессе раскрытия преступлений.³⁸

Безусловно, организационное взаимодействие в правоохранительной сфере, в том числе, взаимодействие органов прокуратуры в контексте противодействия преступности представляет собой не разовое мероприятие, а последовательный, сложный и непрерывный во времени процесс, построенный на согласованных действиях всех субъектов такого взаимодействия.

Каждая правоохранительная структура должна чётко понимать своё место и роль в подобной совместной деятельности, и, будучи включённой в эту деятельность, проявлять разумную инициативу.

Это означает, что согласованность действий во времени подразумевает активность всех субъектов координационной деятельности, а не только прокурора.

2.2. Проблемы осуществления и перспективы координационной деятельности прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности

³⁸ Карнович С.А. Роль и значение взаимодействия следователя с оперативными подразделениями при расследовании преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ / С.А. Карнович // Российский следователь. 2013. №16. С. 11.

Думается, что текущие приоритеты данного направления деятельности органов прокуратуры по противодействию преступным проявлениям в обществе должны формироваться предметно – с опорой на результаты анализа состояния преступности по регионам и на уровне страны в целом, с использованием информационных ресурсов, относящихся ко всем участникам координационных совещаний, организуемых в рамках обозначенного направления деятельности.

Ни для кого не секрет, что криминогенная обстановка в России продолжает оставаться достаточно непростой, несмотря на усилия правоохранительных структур, включая органы прокуратуры РФ, «коренного перелома в борьбе с преступностью не произошло. Это становится особенно заметным в условиях нарастания организованной преступности и коррупции, криминализации экономики»³⁹.

Для создания дополнительных гарантий эффективности предпринимаемых в данном направлении усилий, представляется необходимым в большей степени использовать совокупные силы и средства различных правоохранительных органов в их совокупности.

В работах некоторых учёных отмечено, что усиление противодействия преступности в полной мере соответствует интересам обеспечения национальной безопасности⁴⁰.

Думается, что результативность проведения координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, в контексте эффективного разрешения обозначенных выше проблем, может быть весьма высокой, потому как в процессе реализации такой формы координационной деятельности, под общим руководством со стороны органов прокуратуры, находят свой комплексный анализ самые масштабные проблемы, от разрешения которых во многом зависит эффективность противодействия преступности.

³⁹ Рябцев В.П. Концептуальные аспекты развития координации правоохранительной деятельности // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2007. №2.

⁴⁰ Рябцев В.П., Капитонова Ю.В. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в федеральных округах // Законность. 2001. №10.

В качестве одного из приоритетных направлений координационной деятельности прокуратуры по противодействию преступности можно назвать осуществление противодействия коррупции.

В соответствии с Национальным планом противодействия коррупции на 2016-2017 годы⁴¹ «Генеральному прокурору Российской Федерации при ежегодном представлении Президенту Российской Федерации и палатам Федерального Собрания Российской Федерации доклада о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению необходимо уделять особое внимание вопросам, касающимся предупреждения коррупции и борьбы с ней» (п. 4 Плана).

Определённая преемственность и развитие соответствующих положений можно наблюдать и в новом Национальном плане противодействия коррупции на 2018-2020 годы⁴². В частности, в нём сформулированы следующие положения: «Генеральной прокуратуре Российской Федерации ежегодно, до 1 марта, информировать председателя президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции о результатах деятельности, осуществляемой правоохранительными органами, по борьбе с преступлениями коррупционной направленности» (п. 2 Плана).

Федеральным законом от 25.12.2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁴³ установлено, что «Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами» (ч. 6 ст. 5).

⁴¹ Указ Президента РФ от 01.04.2016 г. №147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» // СЗ РФ. 2016. №14. Ст. 1985.

⁴² Указ Президента РФ от 29.06.2018 г. №378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // СЗ РФ. 2018. №27. Ст. 4038.

⁴³ Федеральный закон от 25.12.2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. №52 (ч. 1). Ст. 6228.

Ввиду важности координационной деятельности прокуратуры по противодействию преступности, данная деятельность нуждается в постоянном совершенствовании.

В ходе проведения Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации на заседании 22 сентября 2017 г. были выработаны конкретные меры повышения эффективности координационной деятельности: «поручение всем участникам Координационного совещания регулярно проводить анализ эффективности взаимодействия следственных органов, оперативно-розыскных служб, межведомственных, рабочих и следственно-оперативных групп, созданных для противодействия коррупционным проявлениям и выработки совместных мер по улучшению организации их работы; поручение о проработке вопроса создания объединенного банка данных о кандидатах на должности в правоохранительных органах, которым отказано в приеме на службу по дискредитирующим мотивам, в целях расширения сферы информационного межведомственного взаимодействия»⁴⁴.

Можно с уверенностью говорить о том, что обозначенная деятельность прокуратуры не должна быть сведена только лишь к реализации мер уголовно-правового характера. Координационные мероприятия должны быть разноплановыми, создавая, тем самым, целостный и гармоничный правоприменительный механизм, направленный на противодействия преступности.

Сказанное предопределяет вывод о том, что координационная работа органов прокуратуры РФ должна поступательно развиваться в комплексном направлении.

Как представляется, в качестве недостатков регламентации координационной деятельности органов прокуратуры можно назвать отсутствие чёткости в определении субъектов данной деятельности.

⁴⁴ Постановление Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 24 сентября 2015 г. №1 // Материалы координационной деятельности Генеральной прокуратуры РФ. – М., 2015.

Представляется целесообразным их определить, а также уточнить и скорректировать координационные полномочия прокуроров всех уровней.

В некоторых публикациях высказаны рекомендации нормативно урегулировать такие полномочия прокурора, как «созывать и проводить координационные совещания и оперативные заседания координационных советов; получать статистическую и иную информацию, необходимую для оценки состояния законности и правопорядка и т.д.»⁴⁵.

Данное предложение видится справедливым и своевременным. Также обращает на себя внимание отсутствие нормативно-определённых критериев эффективности координационной деятельности прокуратуры, несмотря на то, что результативность системы мер противодействия преступности является важным.

В плане определения эффективности государственно-властной правоприменительной деятельности существует проблема неоднозначности понятийного аппарата, а также проблема чёткого определения методик оценки эффективности координационной деятельности. Однако определение таких критериев для координационной деятельности по борьбе с преступностью это очень актуально.

«Критерии эффективности представляют собой признаки, грани, стороны, проявления управления, посредством анализа которых можно определять уровень и качество управления, его соответствие потребностям и интересам общества. В этом их отличие от показателей, раскрывающих меру, количественные параметры соответствующих признаков, граней, сторон, проявлений управления»⁴⁶.

Таким образом формулируются дефиниция понятия «критерии эффективности» применительно к госуправлению.

Выделяя те, или иные критерии оценки эффективности координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью нельзя

⁴⁵ Рябцев В.П. Прокуратура в системе координации правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. №6(26). С. 91 - 100.

⁴⁶ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - М., 1997. С. 352.

не принимать во внимание достаточно высокую вариативность тех практических ситуаций, что могут возникать в ходе координационной деятельности.

«На состояние координационной деятельности правоохранительных органов оказывают влияние... кризисное состояние экономики, отсутствие адекватного государственного механизма сдерживания роста преступности... недостаточность правового урегулирования, нерешение ряда организационных и управленческих вопросов, отсутствие надлежащего спроса и ответственности с исполнителей за выполнение совместно принятых постановлений»⁴⁷ - пишет Ф.М. Кобзарев.

В литературе выделяется следующий подход: «Критериями (показателями) эффективности координационной практики могут служить: во-первых, конкретные сведения о том состоянии, в котором находился объект ее воздействия (прежде всего регулируемое общественное отношение) к моменту начала координационной деятельности; во-вторых, конкретные сведения о тех положительных изменениях в заданном направлении, которые произошли в объекте воздействия вследствие целенаправленного влияния за анализируемый период времени; в-третьих, конкретные сведения о «целевом», намеченном в идеале состоянии того же объекта воздействия; в-четвертых, конкретные сведения об издержках осуществления координационной деятельности»⁴⁸.

Вне всяких сомнений, обозначенные элементы оказывают влияние на состояние преступности и противодействие ей. Кроме того, следует учитывать и факторы, связанные с региональными, а также геополитическими особенностями.

Тем не менее, можно обозначить группу наиболее общих признаков.

В Положении о координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, которое анализировалось выше, в качестве цели координации было обозначено «повышение эффективности борьбы с

⁴⁷ Кобзарев Ф.М. Правовые и организационные основы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. - М., 1999. С. 24.

⁴⁸ Максуров А.А. Критерии эффективности координационной практики // Военно-юридический журнал. 2008. №2.

преступностью», что подвергается критике со стороны специалистов, поскольку такая цель абстрактна, в связи с чем не может быть адекватно оценена в количественных и качественных показателях.

Формулировка цели действительно видится более конкретной, а планируемый результат – достигаемым и измеримым. Без постановки подобной цели вряд ли позволительно вести речь о значимом результате. Соответственно, в качестве одного из общих вариантов, в виде данной цели можно определить «реальное снижение уровня преступности».

По мнению отдельных специалистов, разрабатывающих данную проблематику, «такая формулировка более конкретна и понятна»⁴⁹.

Ф.М. Кобзарев пишет: «именно криминогенная ситуация показывает, что действия органов правоохранительной системы по борьбе с преступными проявлениями, в том числе и координационная деятельность, недостаточно эффективны»⁵⁰.

В приведённой цитате автор очевидно устанавливает взаимосвязь между координационной деятельностью и результатом в виде конкретной существующей на данный момент времени криминогенной ситуацией. Тем не менее, криминогенная ситуация характеризуется противоречивыми показателями.

Также представляется, что определение цели, несмотря на свою важность, не самодостаточно. Необходимым элементом, помогающим в поэтапном достижении общей цели, являются задачи, которые также нуждаются в правовом закреплении.

Их можно сгруппировать следующим образом:

- разработка и практическая реализация согласованных действий по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению противоправных посягательств;

⁴⁹ Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / под ред. В.П. Рябцева. - М.: Юрист, 2012. С. 115.

⁵⁰ Кобзарев Ф.М. Правовые и организационные основы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. - М., 1999. С. 24.

- повышению эффективности предварительного расследования уголовных дел, а также устранение причин и условий, способствующих совершению преступных деяний;

- устранение дублирования в деятельности отдельных правоохранительных структур по противодействию преступности⁵¹.

Подобные формулировки задач координационной деятельности позволяет структурировать желаемый результат данного направления противодействия преступности. Этот ряд задач можно дополнить следующим положением: «разработка механизмов по реализации всеми участниками координационной деятельности принимаемых решений».

Для решения данных задач представляется целесообразным наделить прокурора, на правах руководителя координационного совещания, полномочиями, связанными с определением мер ответственности для лиц, не исполнивших то или иное решение, что могло бы повысить уровень сознательности участников совместной деятельности, направленной на повышение эффективности противодействия преступности.

Задачи оценки эффективности координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией должны быть решены путем нормативизации.

Отмеченные тенденции развития координационной деятельности по противодействию преступности в стране, как отмечается в литературе⁵², создают предпосылки для реализации важного решения, имеющего комплексный организационно-нормативный характер. Речь идёт о принятии отдельного Федерального закона «Об организации деятельности государственных органов, структур гражданского общества по укреплению законности и правопорядка в Российской Федерации».

⁵¹ Ковалев А.А. Роль российской прокуратуры в координации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по борьбе с преступностью и профилактике преступлений и правонарушений в новых условиях // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: материалы Международной научно-практической конференции (03-04 ноября 2011 г.). Вып. 8. - Тюмень, 2011. С. 277.

⁵² Юрчишин В.Н. Координационные полномочия прокурора в сфере противодействия преступности и коррупции // Бизнес в законе. 2013. №1. С. 107.

В подобном нормативном документе должны найти своё закрепление место, роль и функциональные полномочия каждого из субъектов координационной деятельности.

Данный нормативно-правовой документ может содержать следующие положения:

«Предмет координации:

Предметом координации прокурором деятельности правоохранительных и других органов по борьбе с преступностью и коррупцией является:

- обеспечение согласованности и объединение возможностей и усилий по выработке и реализации мер, форм и средств, используемых ими в борьбе с преступностью;

- выявление причин и условий, способствующих совершению преступлений, и подготовка предложений по их устранению и профилактике;

- согласование нормотворческой деятельности правоохранительных и других государственных органов по правовому регулированию отношений в сфере борьбы с преступностью;

- обеспечение согласованных криминологических исследований и научных разработок по вопросам противодействия преступности и профилактике правонарушений.

Субъекты координационной деятельности по борьбе с преступностью и коррупцией:

1. Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры, прокуроры городов и районов координируют деятельность по борьбе с преступностью и коррупцией органов, наделенных предусмотренными законами, указами Президента Российской Федерации правоохранительными функциями.

Координационные советы правоохранительных органов

1. Координацию деятельности федеральных правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией осуществляет федеральный

координационный совет правоохранительных органов по противодействию (борьбе с) преступности и коррупции (далее - федеральный координационный совет).

2. Федеральный координационный совет возглавляет Генеральный прокурор Российской Федерации; окружные федеральные координационные советы возглавляют заместители Генерального прокурора Российской Федерации в соответствующих федеральных округах; региональные координационные советы возглавляют прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры.

3. Координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и коррупцией в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах осуществляют военные координационные советы, которые образуют и возглавляют заместитель Генерального прокурора Российской Федерации - Главный военный прокурор и подчиненные ему прокуроры.

4. Генеральный прокурор Российской Федерации - председатель Федерального координационного совета может включить в качестве его членов представителей общественных организаций по согласованию с органом управления этих организаций.

Полномочия прокурора

1. Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители по федеральным округам, а также прокуроры субъектов Российской Федерации и иные приравненные к ним прокуроры, прокуроры городов и районов, осуществляя в соответствии со своей компетенцией координацию деятельности правоохранительных и иных органов по борьбе с преступностью и коррупцией:

- созывают и проводят координационные совещания и оперативные координационные заседания;

- истребуют и получают статистическую и иную информацию, необходимую для оценки состояния законности и правопорядка и выработки мер по организации и проведению координационной работы;

- организуют рабочие группы из числа полномочных представителей органов прокуратуры, правоохранительных и иных государственных органов для подготовки и проведения мер координационного характера;

- организуют и проводят совместные действия по выявлению и пресечению преступлений, а также по разработке и выполнению мер, направленных на устранение обстоятельств, способствовавших их совершению;

- принимают меры и используют на взаимной основе возможности правоохранительных и иных государственных органов для повышения квалификации прокурорских работников;

- по согласованию совместно подготавливают и издаются организационно-распорядительные, методические, информационные и иные документы по организации и осуществлению различных видов правоохранительной деятельности;

- разрабатывают и реализуют согласованные действия в иных организационных формах и с использованием иных правовых средств координации.

2. Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры назначают из числа прокурорских работников ответственного секретаря соответствующего координационного совета.

3. Иные полномочия Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров, принципы и процедуры координации, деятельности координационных советов определяются Положением о координации деятельности правоохранительных и иных государственных органов по борьбе с преступностью и коррупцией, утверждаемым Президентом Российской Федерации».

Представляется, что принятие подобного нормативно-правового акта может позволить повысить потенциал координационной деятельности прокуратуры по противодействию преступности и сделать данный инструмент более эффективным.

Глава 3. Сочетание прокурорского надзора и уголовного преследования в деятельности прокуратуры Российской Федерации в контексте противодействия преступности

3.1. Анализ особенностей противодействия преступности посредством прокурорского надзора

Прокурорский надзор – особое направление деятельности прокуратуры, которое целесообразно рассмотреть в данном исследовании в качестве средства эффективного противодействия преступности.

«Прокурорский надзор в Российской Федерации - это установленный Конституцией РФ и федеральными законами особый вид государственной правоохранительной деятельности специального органа государства - прокуратуры Российской Федерации – по надзору (наблюдению) за соблюдением Конституции и исполнением законов РФ, а также иных нормативно-правовых актов в целях обеспечения верховенства законов, а также защиты и восстановления прав и законных интересов человека, общества и государства»⁵³.

Это направление властной деятельности реализуется в соответствии с установленными нормативными требованиями полномочиями прокуроров, и обеспечивается возможностью применения мер, предусмотренных в контексте уголовно-правового и административно-правового воздействия при вмешательстве в эту деятельность извне.

Основными характерными чертами прокурорского надзора являются:

1) данный вид деятельности обеспечивается со стороны государства в рамках единой системы органов прокуратуры РФ;

2) данный вид деятельности направлен на обеспечение точного, безусловного и единообразного соблюдения законов, а также защиту и

⁵³ Поляков М.П., Федулов А.В. Прокурорский надзор. – М.: Юрайт, 2014. С. 30.

восстановление нарушенных прав и законных интересов личности, общества и государства;

3) данный вид деятельности реализуется в условиях независимости от какого-либо стороннего вмешательства;

4) данный вид деятельности реализуется только органами прокуратуры РФ – иные органы не вправе осуществлять прокурорский надзор.

Согласно одной из распространенных в научной среде точек зрения предметом прокурорского надзора в целом является соблюдение Конституции РФ, соблюдение и исполнение законов, соответствие законам правовых актов⁵⁴.

Представляется, что в качестве средства противодействия преступности наибольшую эффективность может иметь надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (ОРД), дознание и предварительное следствие.

Такое направление прокурорского надзора имеет направленность на обеспечение своевременного и объективного разрешения заявлений и сообщений о преступлениях; законное осуществление оперативно-розыскных мероприятий; производство предварительного расследования в любой процессуальной форме в точном соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

Сущностную составляющую данного направления прокурорского надзора характеризуют следующие признаки:

1. Посредством применения средств прокурорского надзора, обеспечивается соблюдение органами, осуществляющими ОРД и предварительное расследование прав и законных интересов лиц и организаций, а также соблюдение реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина;

2. Посредством применения средств прокурорского надзора создаются дополнительные гарантии точного исполнения органами, осуществляющими

⁵⁴ Сушина Т.Е. Правовая норма в контексте предмета прокурорского надзора // Актуальные проблемы российского права. 2016. №8.

ОРД и предварительное расследование, нормативных предписаний, касающихся превентивной деятельности, а также касающихся выявления и расследования уголовно-наказуемых деяний, посягающих на объект уголовно-правовой охраны и т.д.

Важно помнить, что достижение целей данного направления прокурорского надзора обеспечивается средствами прокурорского надзора, что позволяет достаточно эффективно использовать властный ресурс и не допускать нарушений закона в анализируемой сфере.

По сути, данное направление прокурорского надзора затрагивает два взаимосвязанных, но не идентичных по содержанию блока вопросов: это осуществление ОРД и предварительного расследования (в форме предварительного следствия, дознания, или дознания в сокращённой форме).

Следует согласиться с высказываемыми в науке утверждениями о том, что «в работе прокурора надзор за исполнением законов субъектами оперативно-розыскной деятельности (ОРД) является одним из ответственных и сложных участков»⁵⁵.

Вместе с тем, прокурорский надзор за законностью в анализируемой нами области правоприменительной деятельности, имеет свои специфические особенности, которые обуславливаются нормативным подходом законодателя к определению сущности ОРД.

В соответствии с Федеральным законом от 12.08.1995 г. №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»⁵⁶: «Оперативно-розыскная деятельность – вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то настоящим Федеральным законом (далее - органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность), в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и

⁵⁵ Бондаренко В. Надзор за оперативно-розыскной деятельностью // Законность. №2. 2013. С. 30.

⁵⁶ Федеральный закон от 12.08.1995 г. №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. №33. Ст. 3349.

свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств» (ст. 1).

В этой связи, как представляется, деятельность прокуроров в равной мере должна способствовать не только обеспечению гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина, но и выполнению задач ОРД по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, изобличению виновных и розыску лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда либо уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыску без вести пропавших граждан, что в свою очередь способствует успешному противодействию преступности.

Ключевую роль здесь призван выполнить Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 15 февраля 2011 г. №33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».⁵⁷ В данном подзаконном нормативно-правовом акте, наряду с подробной регламентацией вопросов, которые должны разрешаться в ходе анализируемого направления надзора, устанавливаются те обстоятельства, которые определяют содержание предмета данного направления надзорной деятельности прокуратуры.

«При организации и осуществлении надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности обеспечить законные гарантии 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. Обеспечить законность при проведении оперативно-розыскных мероприятий, в том числе тех, на проведение которых разрешение дано судом, принятия должностными лицами

⁵⁷ Приказ Генпрокуратуры России от 15.02.2011 г. №33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности // Законность. 2011. №5.

решений, представлении результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю, налоговому органу 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» (п. 4 Приказа).

В этой связи прокурорский надзор не исчерпывается лишь проверкой законности действий субъектов, осуществляющих ОРД, но и включает в себя оказание им со стороны прокуратуры необходимой помощи, которая может заключаться в координации такой деятельности.

Как отмечается специалистами, «не приходится говорить и о подмене прокурорским надзором института ведомственного контроля за оперативно-розыскной деятельностью; скорее, прокурорский надзор является независимым средством проверки эффективности и качества ведомственного контроля, что вполне оправданно»⁵⁸.

В контексте рассматриваемого направления прокурорского надзора, актуальным представляется анализ вопроса о возможностях надзора за исполнением законов органами федеральной службы безопасности России (ФСБ России).

Актуальность рассмотрения подобной проблемы обусловлена тем, что это ведомство обладает всеми предусмотренными законом полномочиями по ограничению конституционных прав граждан в процессе решения задач, возложенных на него государством. С учетом специфики деятельности ФСБ законом установлены самые жесткие ограничения осуществления надзорной деятельности. Например, в соответствии с требованиями ст. ст. 9, 9.1 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. №40-ФЗ «О федеральной службе

⁵⁸ Одношевин И.А. Организация прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, и пределы его осуществления // Актуальные проблемы российского права. 2017. №4. С. 192.

безопасности»⁵⁹ из сферы надзора почти полностью исключены вопросы законности при проведении оперативно-розыскных мероприятий по линии контрразведки и борьбы с терроризмом.

К сожалению, на практике сотрудники ФСБ России стараются максимально ограничить доступ даже к тем материалам ОРД, которые относятся к прямой компетенции прокурора. Причина - расширительное толкование норм Федерального закона от 12 августа 1995 г. №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», а также ч. 2 ст. 24 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. №40-ФЗ «О федеральной службе безопасности», регулирующих вопросы прокурорского надзора.

В результате материалы, представляемые сотрудниками ФСБ России прокурору, порой вовсе не содержат сведений, послуживших основанием для заведения дел оперативного учета, и сведений о проведении оперативно-розыскных мероприятий. По мнению сотрудников ФСБ, такие материалы раскрывают тактику и методику оперативно-розыскной деятельности и не могут быть предъявлены прокурору.

При этом под тактикой и методикой оперативно-розыскной деятельности сотрудники ФСБ России фактически имеют в виду сами материалы дел оперативного учета и содержащуюся в них информацию. Однако такой подход к пониманию тактики и методики проведения оперативно-розыскных мероприятий, как справедливо отмечается в науке, не только противоречит устоявшимся постулатам науки оперативно-розыскной деятельности⁶⁰, но и не соответствует требованиям Федерального закона, что приводит к подмене смысла как проведения оперативно-розыскной деятельности, так и осуществления за ней прокурорского надзора и, как следствие, нейтрализации деятельности такого конституционного государственного органа, каковым является прокуратура РФ. Прокурор в ходе надзора реализует возложенные на него государством обязанности, к тому же несет в полной мере ответственность

⁵⁹ Федеральный закон от 03.04.1995 г. №40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. 1995. №15. Ст. 1269.

⁶⁰ Шумилов А.Ю. Оперативно-розыскная наука в Российской Федерации: Монография: В 3 т. Том 2. – М., 2014. С. 79.

за неразглашение сведений, полученных в ходе проверки. Не будем голословны. Обратимся к анализу Закона об ОРД.

На основании п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре и ст. 2 Закона о ФСБ любое управление ФСБ России по субъекту является управлением федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, а следовательно, исходя из буквы Закона о прокуратуре его деятельность является объектом прокурорского надзора.

Основой оперативно-розыскной деятельности, исходя из ст. 3 Закона об ОРД, является конституционный принцип законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также принципы конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств. Вся деятельность по проведению оперативно-розыскных мероприятий неразрывно связана в первую очередь с неукоснительным соблюдением сотрудниками оперативных подразделений норм закона и ведомственных нормативных актов, регламентирующих порядок проведения ОРМ.

В ст. 21 Закона об ОРД установлено правило, согласно которому надзор за исполнением всех норм указанного Закона осуществляют органы прокуратуры.

Как отмечается в публикациях, прокурорский надзор выступает в роли необходимого общего условия как оперативно-розыскной, так и уголовно-процессуальной деятельности, без которого невозможно в полной мере достижение главной его цели. Он является общим процессуальным правилом, которое должно исполняться на всех стадиях, в том числе в стадии оперативно-розыскной деятельности.⁶¹

Изложенные обстоятельства дают основания утверждать, что ключевыми моментами, определяющими содержание предмета прокурорского надзора, являются:

- а) соблюдение прав и свобод человека и гражданина;

⁶¹ Анисимов Г.Г. Надзор за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности в органах ФСБ // Законность. 2015. №11. С. 16.

- б) установленный порядок выполнения оперативно-розыскных мероприятий;
- в) состояние ведомственного контроля;
- г) законность решений, принимаемых органами и должностными лицами, осуществляющими ОРД.

Именно это в первую очередь призван проверить прокурор, изучая оперативные материалы в органах ФСБ. Вместе с этим следует иметь в виду, что в соответствии с ч. 2 ст. 24 Закона о ФСБ сведения об организации, о тактике, методах и средствах осуществления деятельности органов федеральной службы безопасности в предмет прокурорского надзора не входят.

Прокурорским работникам при проведении проверок и оперативным сотрудникам ФСБ необходимо знать, что при исполнении указанной нормы Закона следует четко уяснить и правильно применять основные понятия, используемые законодателем. Основные методы ОРД частично раскрыты в ст. 15 Закона об ОРД как гласные и негласные.

Статья 6 Закона об ОРД содержит исчерпывающий перечень оперативно-розыскных мероприятий. Они используются оперативными подразделениями при реализации избранных ими методов ОРД. Проверка прокурором законности проведения оперативно-розыскных мероприятий ни при каких обстоятельствах не может считаться вмешательством в вопросы выбора методов проведения ОРД, поскольку прокурор не обладает полномочиями указывать оперативным работникам, какие именно методы использовать для решения задач ОРД.

Понятие «средства ОРД» определяется как совокупность объектов, используемых в оперативно-розыскной практике. Это те объекты, которые увеличивают физические, умственные, разведывательные возможности оперативного работника.⁶²

⁶² Родевич В.Ч., Тукало А.Н. Сущность результатов и материалов оперативно-розыскной деятельности // Исследование преступлений: проблемы и пути их решения: сборник научно-практических трудов. Вып. 4. - М., 2014. С. 245.

При этом выделяется четыре группы средств оперативно-розыскной деятельности:

- лица, добровольно оказывающие содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность (на конфиденциальной основе);
- штатные негласные сотрудники органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность;
- оперативная техника, т.е. специальные оперативно-технические средства;
- оперативные учеты.

В этом случае очевидно, что со сведениями о перечисленных средствах не может знакомиться прокурор в ходе проверки, однако информация, их раскрывающая (например, сведения о модели, технических свойствах техники, данные о личности агентов или ШНС), не может и не должна содержаться в делах оперативного учета. В противном случае результаты ОРМ с использованием, например, технических средств невозможно было бы легализовать и приобщить к материалам уголовного дела.

Оперативно-розыскная тактика определяется как категория ОРД, отражающая мышление оперативника, включающая оценку оперативной ситуации и т.д.⁶³

Однако, как уже указывалось нами выше, избираемые и реализуемые оперативным работником ОРМ должны не находиться в противоречии с действующим законодательством. В контексте данного аспекта прокурор, как представляется, вправе произвести проверку законности реализуемых действий, но осуществляя это, прокурор, тем не менее, не вправе вторгаться в процесс выбора методов, средств и конкретных ОРМ (если, конечно же, они явно не соответствуют или, более того, запрещены законом), а также указывать на это в актах прокурорского реагирования.

⁶³ Оперативно-розыскная деятельность: Учебник / Под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова, А.Ю. Шумилова. - М.: Инфра-М, 2004.

Как отмечается в публикациях, «организация оперативно-розыскной деятельности никогда не проверялась органами прокуратуры, поскольку прокурор не обладает организационно-распорядительными полномочиями по отношению к органам, осуществляющим ОРД, не вправе определять расстановку сил и средств, вмешиваться в вопросы планирования работы подразделений и аналитической работы органов безопасности»⁶⁴.

Осуществляя проверку в рассматриваемом нами направлении, прокурор может получить для ознакомления те официальные документы, которые обуславливают проводимую конкретную оперативную работу. Прокурор может на законных основаниях осуществить проверку выполнения задач, перечисленных в ст. 2 Закона об ОРД, оценить с точки зрения законности и обоснованности действия по заведению дел оперативного учета, по продлению сроков их ведения и прекращению.

Аналогичным образом прокурор обязан проверить законность проведения ОРМ, перечисленных в ст. 6 Закона об ОРД.

Для того, что обозначенная задача нашла свою успешную реализацию, прокурору законодательно предоставлено правомочие ознакомиться со всеми материалами дела оперативного учета в контексте проверки законности реализуемых мероприятий, а орган, осуществляющий ОРД, обязан обеспечить прокурору выполнение им возложенных на него обязанностей.

Именно это имел в виду законодатель, закрепляя в ст. 24 Закона о ФСБ пределы прокурорского надзора.

Как обоснованно отмечается в научных публикациях, «в связи с этим в очередной раз возникает необходимость в дополнительном организационно-правовом урегулировании прокурорской деятельности на этом направлении. Очевидно, что необходимо принять новый совместный с ФСБ России организационно-правовой документ, в котором бы четко регулировались вопросы надзорной деятельности, особенно в той части, что касается перечня

⁶⁴ Анисимов Г.Г. Надзор за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности в органах ФСБ // Законность. 2015. №11. С. 17.

документов, которые органы безопасности обязаны представлять прокурору для проверки»⁶⁵.

Важным направлением деятельности органов прокуратуры по противодействию преступности является обеспечение раскрываемости и пресечения умышленных убийств, экстремистской деятельности, бандитизма, терроризма, экономических преступлений и коррупции, незаконного оборота оружия и наркотиков.

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие, установлен ст. 29 Закона о прокуратуре. Им охватывается соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнение оперативно-розыскных мероприятий, проведение расследования, а также обеспечение законности решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие.

Статус прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и органами предварительного следствия определяется нормами ст. 37 УПК РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор вправе:

- проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;
- выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;
- требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия;

⁶⁵ Анисимов Г.Г. Надзор за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности в органах ФСБ // Законность. 2015. №11. С. 18.

- давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий;
- давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;
- истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с УПК РФ;
- отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в порядке, установленном УПК РФ;
- рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решение;
- участвовать в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении жалоб в порядке, установленном ст. 125 УПК РФ;
- при наличии оснований возбуждать перед судом ходатайство о продлении срока домашнего ареста или срока содержания под стражей по уголовному делу, направляемому в суд с обвинительным заключением или обвинительным актом;

- разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы;
- отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований настоящего Кодекса;
- изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи;
- передавать уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными ст. 151 УПК РФ, изымать любое уголовное дело или любые материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его (их) следователю Следственного комитета Российской Федерации с обязательным указанием оснований такой передачи;
- утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу;
- утверждать обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу;
- возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков и т.д.

Следует иметь в виду, что перечисленные полномочия не носят исчерпывающего характера, так как п. 16 ч. 2 ст. 37 УПК РФ установлено, что прокурор осуществляет иные полномочия, предоставленные ему УПК РФ.

Также следует упомянуть о том, что Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. №4-ФЗ органы прокуратуры РФ были наделены полномочиями по ведению единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, результатов следственной работы и прокурорского надзора.

Передача данных полномочий от ОВД РФ органам прокуратуры обусловлена необходимостью формирования достоверной государственной статистики о состоянии преступности в государстве и выработки действенных мер по противодействию ей, а также устранения выявленных в правоприменительной практике пробелов в части доступности и открытости данных криминальной статистики⁶⁶.

С учетом координирующей роли прокуратуры в борьбе с преступностью, осуществления ею надзора за уголовно-процессуальной деятельностью правоохранительных органов, поддержания обвинения в суде целесообразность указанных изменений законодательства не вызывает сомнений.

Кроме того, отсутствие у прокуратуры полномочий по самостоятельному расследованию преступлений призвано обеспечить беспристрастность осуществляемой деятельности.

Особый интерес вызывает вопрос определения предмета прокурорского надзора за исполнением законов при учете преступлений и результатов их расследования.

В соответствии с действующим законодательством формы федерального статистического наблюдения, составляющие государственную статистическую отчетность, вводятся в действие приказами Генерального прокурора РФ. Статистические отчеты представляются соответствующими информационными

⁶⁶ Инсаров О.А. Новые шаги в создании и развитии государственной автоматизированной системы правовой статистики // Прокурор. 2016. №2.

центрами территориальных органов МВД России в ФКУ "ГИАЦ МВД России", которое, в свою очередь, отчитывается перед Генеральной прокуратурой РФ.

Информация, содержащаяся в формах федерального статистического наблюдения, за исключением отчетов о следственной работе и дознании, рассмотрении сообщений о преступлениях, формируется на основании сведений, содержащихся в статистических карточках, заполняемых по правилам учета преступлений.

Основополагающим организационно-распорядительным документом в этой сфере является совместный Приказ от 29 декабря 2005 г. "О едином учете преступлений"⁶⁷, которым утверждены Положение о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений и Инструкция о порядке заполнения и представления учетных документов.

Этим организационно-распорядительным документом утверждены статистические карточки, отражающие сведения о выявленном преступлении, результатах расследования преступления, о лице, совершившем преступление, движении уголовного дела, об установленной сумме материального ущерба, о результатах его возмещения и изъятия предметов преступной деятельности, о потерпевшем, о результатах рассмотрения дела судом первой инстанции.

Учету в соответствии с требованиями Инструкции подлежит каждое преступление, а основаниями учета являются принятые органами предварительного расследования процессуальные решения по итогам рассмотрения сообщения о преступлении.

Главный информационно-аналитический центр МВД России (ГИАЦ РФ) и информационные центры территориальных органов МВД России (ИЦ) являются держателями межведомственных статистических баз данных, представляющих собой государственные информационные ресурсы, отражающие состояние преступности и результаты борьбы с ней. Названные

⁶⁷ Приказ Генпрокуратуры России №39, МВД России №1070, МЧС России №1021, Минюста России №253, ФСБ России №780, Минэкономразвития России №353, ФСКН России №399 от 29.12.2005 г. «О едином учете преступлений» (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов») // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. №5, 30.01.2006.

базы данных формируются на основании поступивших в них статистических карточек, являющихся документами первичного учета, в которых отражаются подробные сведения об обстоятельствах преступления, его социально-криминологических характеристиках, лице, его совершившем, и потерпевшем.

Прокурор, осуществляя надзорные функции в порядке ст. 37 УПК РФ, в соответствии с Приказом проверяет соответствие реквизитов статистических карточек, поступающих от органов предварительного расследования одновременно с принятыми процессуальными решениями, материалам уголовного дела, своевременность их выставления и подписывает статистические карточки форм №1 и 1.1.

При выявлении фактов отражения в статистических карточках не соответствующих действительности сведений прокурор принимает меры к устранению нарушений.

Из этого следует, что предметом надзора за исполнением законодательства при учете преступлений и результатов их расследования является соблюдение требований законодательства и ведомственных нормативных правовых актов в сфере учета преступлений в целях достижения достоверности уголовно-правовой статистики и обеспечения эффективности координационной деятельности.

Но является ли указанный предмет надзора единственным?

Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо обратиться к понятию функции прокурорского надзора.

«Основываясь на общих положениях государственно-правовой теории, понятие функции прокуратуры можно сформулировать как такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, выраженным в ее задачах»⁶⁸.

Отсюда следует, что предложенное определение предмета прокурорского надзора за исполнением законов при учете преступлений и результатов их

⁶⁸ Кехлеров С.Г., Капинус О.С. Настольная книга прокурора. - М., 2012. С. 16.

расследования является неполным, поскольку не содержит в себе его социальную основу.

В связи с этим необходимо рассмотреть анализируемый предмет надзора «под другим углом».

В соответствии со ст. 129 Конституции РФ и Законом о прокуратуре прокуратура РФ - это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории страны, а также выполняющих иные функции, установленные федеральным законом.

Пунктами 3, 6 ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. №149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"⁶⁹ установлено, что правовое регулирование отношений, возникающих в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, основывается в том числе на принципах открытости информации о деятельности государственных органов, свободного доступа к такой информации, кроме случаев, установленных федеральными законами, а также достоверности информации и своевременности ее предоставления.

Пунктом 1 ст. 4 Федерального закона от 29 ноября 2007 г. №282-ФЗ "Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации"⁷⁰ в качестве одного из принципов официального статистического учета и системы государственной статистики установлена полнота, достоверность, научная обоснованность, своевременность предоставления и общедоступность официальной статистической информации (за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами).

В связи с этим можно сделать вывод о том, что органы прокуратуры при реализации полномочий по обеспечению достоверности статистики состояния преступности осуществляют надзор за исполнением законов в информационной

⁶⁹ Федеральный закон от 27.07.2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. №31 (1 ч.). Ст. 3448.

⁷⁰ Федеральный закон от 29.11.2007 г. №282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. №49. Ст. 6043.

сфере, соблюдением прав и свобод человека и гражданина на доступ к достоверной и полной информации о состоянии преступности в государстве.

Помимо этого, органы прокуратуры реализуют указанные принципы Закона об информации на практике.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что предмет прокурорского надзора за исполнением законов при учете преступлений и результатов их расследования является довольно широким.

С одной стороны, это надзор за исполнением законодательства и ведомственных нормативных правовых актов в сфере учета преступлений, с другой - за исполнением законов в информационной сфере, соблюдением прав граждан на свободный доступ к достоверной информации о состоянии преступности и результатах расследования преступлений.

При этом анализируемое направление деятельности прокурора не является обособленным: будучи неразделимо с надзором за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование, оно тесно связано с надзором за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также с осуществлением координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

3.2. Анализ особенностей противодействия преступности посредством уголовного преследования

Законодатель не случайно выделяет в контексте полномочий прокуратуры РФ отдельный их спектр, наряду с надзорными полномочиями. Речь идёт о полномочиях, связанных с осуществлением уголовного преследования. Эта категория властных полномочий регламентируется в нормах российского уголовно-процессуального законодательства.

Нормативно употребляя в Закона о прокуратуре дефиницию «уголовное преследование», федеральный законодатель, несмотря на это, не считает необходимым добавить конкретики содержанию этого оборота.

Тем не менее, такая конкретизация представляется весьма желательной, поскольку как в законодательстве, так и в науке используется целый ряд взаимосвязанных понятий, наряду с понятием «уголовное преследование». В частности, употребляется такая категория, как «обвинение».

В общем и целом, имеющиеся относительно обозначенных понятий точки зрения можно условно разделить на два подхода: в соответствии с первым подходом, данные понятия понимаются в качестве синонимов. В соответствии со вторым подходом, «уголовное преследование» и «обвинение» разграничиваются, как разные по объёму категории.

М.С. Строгович писал о функции уголовного преследования или обвинения, тем самым отождествляя два этих понятия: «Само понятие уголовного преследования указывает на обвинительный характер этой деятельности... уголовное преследование - это обвинение как процессуальная функция, т.е. обвинительная деятельность».⁷¹

Как синонимы рассматривает уголовное преследование и обвинение и Х.С. Таджиев⁷².

Другие же специалисты отмечают понятийное не совпадение категорий «уголовное преследование» и «обвинение». А.Б. Соловьев и Н.А. Якубович, отмечают: «деятельность должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, выходит за рамки обвинения по уголовному делу»⁷³.

М.П. Кан предлагает считать «обвинение» формой реализации категории «уголовное преследование»⁷⁴. Подобная точка зрения отмечается в работе А.Г. Халиулина⁷⁵.

Категория «уголовное преследование», что примечательно, не использовался в нормах УПК РСФСР 1960 г.⁷⁶, однако, в дальнейшем, был

⁷¹ Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. - М., 1968. Т. 1. С. 194.

⁷² Таджиев Х.С. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений. - Ташкент, 1985. С. 27.

⁷³ Соловьев А.Б., Якубович Н.А. К вопросу о концепции правового обеспечения функции уголовного преследования // Современные проблемы уголовного права, процесса и криминалистики. - М.; Кемерово, 1996. С. 80.

⁷⁴ Кан М.П. Процессуальные функции прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: Дис. ... канд. юрид. наук. - Ташкент, 1988. С. 99.

⁷⁵ Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 1997. С. 38.

нормативно включён в новый УПК РФ, где термину дано нормативное толкование в следующем виде:

«уголовное преследование - процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления» (п. 55 ст. 5 УПК РФ).

Понятие «обвинение» также нашло своё нормативное определение в тексте УПК РФ: «обвинение - утверждение о совершении определенным лицом деяния, запрещенного уголовным законом, выдвинутое в порядке, установленном настоящим Кодексом» (п. 22 ст. 5 УПК РФ).

«Уголовное преследование является базовым институтом уголовно-процессуального права, представляющим собой системную совокупность правовых норм, для содержания которых характерна определенная однородность регулируемого предмета уголовно-процессуальных отношений»⁷⁷.

Значение института уголовного преследования в противодействии преступности силами и средствами органов прокуратуры весьма сложно переоценить. Весьма важно, что органы прокуратуры получили на законодательном уровне наряду надзорными полномочиями, полномочия осуществления от лица государства уголовного преследования лиц, преступающих уголовно-правовой запрет.

Таким образом, реализуемая в деятельности органов прокуратуры правоохранительная функция, опираясь на нормы УПК РФ, создаёт дополнительную составляющую реализации основных направлений деятельности прокуратуры РФ.

Не только органы прокуратуры, конечно же, но и другие государственные органы задействованы в реализации задач обеспечения законности в нашей стране, однако, именно у прокуратуры в этом ряду, как представляется,

⁷⁶ Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27.10.1960 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1960. №40. Ст. 592. (Акт утратил силу).

⁷⁷ Крюков В.Ф. Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора. - М.: Норма, 2010. С. 27.

наиболее важная роль. В частности, в рамках осуществления уголовного судопроизводства – в его досудебных и судебных стадиях.

В нормах УПК РФ обстоятельно регламентируются уголовно-процессуальные отношения по реализации всей совокупности обвинительной деятельности участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения в связи с производством по делам о преступлениях.

Нормы, регламентирующие деятельность по осуществлению уголовного преследования, находят своё закрепление в структуре УПК РФ как в досудебном, так и в судебном производстве, что не случайно.

Как отмечается в публикациях, «данная конструкция позволяет оптимально обеспечить соотношение таких правовых явлений, как законность и правопорядок, по их отношению к совершаемым преступным деяниям, обеспечивая при этом неотвратимость уголовного наказания лиц, совершивших преступления, а также соблюдение режима законности и охраны правопорядка»⁷⁸.

Как уже было отмечено выше, нормативно понятия «уголовное преследование» и «обвинение» исходя из законодательной трактовки, определённой в УПК РФ, не совпадают. Обвинение представляется в силу нормативной дефиниции как обвинительный тезис, что «само по себе не влечет с необходимостью юридически значимых последствий в виде обязанности судебного производства по делу, разбирательства его в судебном порядке»⁷⁹.

С учётом данного замечания, можно согласиться с выраженным в литературе мнением о том, что «представляется более правильным понимать под обвинением требование судебного признания принадлежащего государству права публично объявить привлекаемого к суду преступником и обоснованно, в соответствии с законом, справедливо его наказать»⁸⁰.

⁷⁸ Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: монография. - М.: Юстицинформ, 2015. С. 25.

⁷⁹ Мазюк Р.В. Процессуальная деятельность стороны обвинения как реализация функции уголовного преследования // Современные проблемы правотворчества и правоприменения: Сборник научных трудов. Вып. 8. - М., 2011. С. 240.

⁸⁰ Гулягин А.Ю. Государственная функция уголовного преследования // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. - М., 2011. С. 493.

По мнению В.Ф. Крюков, «понятие обвинение в уголовном процессе необходимо рассматривать как родовое (по отношению к понятиям «уголовное преследование»), при этом видеть в его едином понятии различные взаимодополняющие признаки и грани, определяющие сущность данной категории в уголовном процессе»⁸¹.

Такая трактовка содержания категории «обвинение» при сопоставлении её с категорией «уголовное преследование» приводит нас к обоснованному выводу о том, что, являясь в определённой мере близкими, они не должны пониматься, как тождественные.

Другой известный специалист-процессуалист определял уголовное преследование «как предшествующую разрешению дела уголовно-процессуальную деятельность, которая состоит в формулировании и обосновании вывода о совершении определенным лицом конкретного общественно опасного деяния, предусмотренного уголовным законом»⁸².

А.Б. Соловьев и Н.А. Якубович уголовное преследование понимают «как функцию специально уполномоченных законом государственных органов и должностных лиц, заключающуюся в обязанности в пределах своей компетенции решить вопрос о возбуждении уголовного дела в каждом случае обнаружения признаков преступления, а также принять все предусмотренные меры к установлению события преступления, лиц, виновных в совершении преступления, и к их наказанию»⁸³.

С учётом обозначенных выше научных подходов к определению содержания уголовного преследования, представляется возможным сформулировать следующие характеризующие данный институт признаки:

1. Уголовное преследование сущностно является основанной на нормах УПК РФ процессуальной деятельностью участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения;

⁸¹ Крюков В.Ф. Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора. М.: Норма, 2010. С. 29.

⁸² Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. - М., 1986. С. 25.

⁸³ Соловьев А.Б., Якубович Н.А. К вопросу о концепции правового обеспечения функции уголовного преследования // Современные проблемы уголовного права, процесса и криминалистики. - М.; Кемерово, 1996. С. 79.

2. Уголовное преследование основано на чётком соответствии процессуальной форме, пронизывающей все этапы уголовного судопроизводства.

3. Уголовное преследование имеет индивидуальную направленность, поскольку осуществляется лишь в отношении того лица, в действиях (бездействии) которого усматриваются признаки уголовно-наказуемого деяния.

4. Уголовное преследование связано с процедурой последовательного избличения физического лица в совершении преступления.

Такой подход к определению признаков уголовного преследования даёт основания полагать, что реализация уголовного преследования в деятельности органов прокуратуры должна включить в себя все обозначенные выше элементы.

«Обвинение как функция уголовного процесса в уголовном судопроизводстве реализуется при производстве по уголовным делам в форме проведения уголовного преследования на досудебных стадиях, а в суде - в форме поддержания государственного или частного обвинения перед судом, при необходимости - в требовании пересмотра судебных решений в апелляционном, кассационном и надзорном порядках, а также в связи с выявлением новых и вновь открывшихся обстоятельств»⁸⁴.

Раскрывая содержание уголовного преследования как одного из ключевых направлений деятельности прокуратуры, связанной с противодействием преступности, следует ещё раз отметить осуществление такой деятельности, исходя из формулировки п. 55 ст. 5 УПК РФ, стороной обвинения, к которой, наряду с другими участниками уголовного судопроизводства, относится и прокурор, процессуальному статусу которого отведена ст. 37 УПК РФ, включённая в качестве первой в главу 6 «Участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения».

⁸⁴ Исаенко В.Н. Государственное обвинение в системе уголовно-процессуальных функций // Актуальные проблемы российского права. 2019. №1. С. 183.

Закономерно, что Закон о прокуратуре, говоря о порядке осуществления прокурором уголовного преследования, не включает в себя содержательную интерпретацию такой правоприменительной процедуры, а производит отсылку для целостного уяснения этой процедуры к нормам УПК РФ.

Действующий УПК РФ регламентирует достаточно традиционный, предусматриваемый и в рамках утратившего силу УПК РСФСР, механизм производства уголовного преследования, осуществляемого со стороны прокурора, как участника уголовного процесса как в досудебном производстве по уголовным делам, так и на последующих стадиях судебного производства.

С принятием Федерального закона от 05.06.2007 г. №87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»⁸⁵ в досудебных стадиях при реализации этого направления деятельности прокурора произошли существенные изменения, в результате чего в нормах УПК РФ обозначился новый процессуальный механизм осуществления прокурором уголовного преследования. Целый ряд полномочий прокурора, связанных с уголовным преследованием был законодательно упразднён.

Однако, несмотря на существенное уменьшение у прокурора полномочий, непосредственно связанных с уголовным преследованием, представляется очевидным вывод о том, что действующий УПК РФ сохранил за прокурором данную функцию.

Итак, в качестве одного из полномочий прокурора, связанных с осуществлением уголовного преследования, можно назвать осуществление проверок исполнения требований федерального законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Также в УПК РФ имеют место нормы, которые могут применяться прокурором в качестве реакции на несоответствие действующему закону

⁸⁵ Федеральный закон от 05.06.2007 г. №87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. №24. Ст. 2830.

действий следователя. В данном контексте прокурор может отменить постановление о возбуждении уголовного дела, вынесенное следователем (ч. 4 ст. 146 УПК РФ).

Ещё одно важное полномочие в этом контексте состоит в следующем: «Признав постановление органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его и направляет соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения. Признав отказ руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор в срок не позднее 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа» (ч. 6 ст. 148 УПК РФ).

Полномочие прокурора требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия (п. 3 ч. 2 и ч. 6 ст. 37 УПК РФ), названо в УПК РФ, но детально данный вопрос совершенно не проработан – отсутствует указание как на форму такого требования, так и сроки принятия решения.

В настоящее время, в рамках осуществления уголовного преследования, прокурор не вправе давать обязательные для исполнения письменные указания следователю, но подобное полномочие у прокурора имеется в отношении дознавателя.

Согласно п. 11 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурору вправе: «изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи».

В соответствии с п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор вправе: «передавать уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными ст. 151 настоящего Кодекса, изымать любое уголовное дело или любые материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его (их) следователю Следственного комитета Российской Федерации с обязательным указанием оснований такой передачи».

Данные правовые положения были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ⁸⁶. Заявитель полагал, что эта норма неконституционна, поскольку допускает произвольное определение прокурором подследственности уголовного дела. Однако, Конституционный Суд РФ такого несоответствия не усмотрел, полагая, что такие решения прокурора, априори, должны быть законными, обоснованными и мотивированными. Аналогичное мнение высказано и в иных судебных решениях⁸⁷, что видится вполне обоснованным.

На основании п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу.

⁸⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2018 г. №3355-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Курагина Анатолия Викторовича на нарушение его конституционных прав подпунктом "в" пункта 1 части второй статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был. СПС «Консультант плюс»

⁸⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2017 г. №1184-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Степкина Андрея Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 12 части второй статьи 37 и статьей 145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был. СПС «Консультант плюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 26.10.2017 г. №2279-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Никандрова Дениса Владимировича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 37, частями третьей и шестой статьи 108, частью второй статьи 109, частью первой статьи 146 и частями второй и седьмой статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был. СПС «Консультант плюс»; Определение Конституционного Суда РФ от 27.09.2018 г. №2182-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Исаева Абдул-Вахаба Абазовича на нарушение его конституционных прав подпунктом "в" пункта 1 части второй статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был. СПС «Консультант плюс» и др.

Признав постановление дознавателя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его и возобновляет производство по уголовному делу (ч. 1 ст. 214 УПК РФ). Данное обстоятельство, по мнению некоторых специалистов, говорит о значительном усилении обвинительного уклона в дознании⁸⁸.

Прокурор, как и в ранее действовавшим процессуальных нормах: «утверждает обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу» (п. 14 ч. 2 ст. 37 УПК РФ); «возвращает уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков» (п. 15 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) и т.д.

Реализуя функцию уголовного преследования, прокурор, опираясь на материалы уголовного дела, решает важный процессуальный вопрос о возможности выдвижения против лица государственного обвинения, что, в конечном итоге, реализуется в обвинительном документе, подводящем «финальную черту» предварительного расследования.

Можно согласиться с В.С. Зеленецким, что «в стадии предварительного расследования названная функция реализуется сначала в деятельности следователя по избличению лица, совершившего преступление, затем приобретает форму следственного обвинения, а после утверждения прокурором обвинительного заключения – форму обвинения государственного»⁸⁹.

Представляется, что после принятия упомянутого нами выше Федерального закона №87-ФЗ прокурор потерял многие полномочия, связанные с осуществлением уголовного преследования, но, тем не менее, некоторые всё же сохранил, при параллельном усилении надзорных

⁸⁸ Колоколов Н.А. Не ограничится ли реформа предварительного следствия очередной сменой руководства? // Уголовное судопроизводство. 2007. №4. С. 27.

⁸⁹ Зеленецкий В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности. - Харьков, 1978. С. 26.

полномочий. Но сложно не согласиться с авторами, полагающими, что «реализация функции уголовного преследования в деятельности прокурора в предварительном расследовании была существенно обеднена»⁹⁰.

Соответственно, та процессуальная деятельность в контексте уголовного преследования, которая была свойственна непосредственно прокурору, в настоящий момент потеряла ряд существенных специфических особенностей.

«Как видится, надзор за соблюдением закона в досудебном производстве – это главенствующая на сегодняшний день функция прокурора в указанной сфере деятельности. Реализуя эту функцию, прокурор, в то же самое время, реализует и такие взаимосвязанные между собой задачи, как: уголовное преследование, и установления истины по делу и правозащиту»⁹¹.

Что касается государственного обвинения в суде, то его следует рассматривать как необходимый элемент и в то же время как особую форму выполнения функции обвинения в уголовном судопроизводстве. Эта деятельность существенно отличается по субъекту и условиям ее выполнения от обвинительной деятельности, проводимой следователем, дознавателем, органом дознания на стадии досудебного производства. В то же время очевидна взаимосвязь между ними, поскольку поддержание государственного обвинения есть продолжение уголовного преследования, начатого в досудебном производстве, а информационную основу государственного обвинения составляют материалы уголовного дела, завершеного досудебным производством.

Необходимость осуществления прокуратурой функции уголовного преследования очевидна и её роль в противодействии преступности сложно переоценить.

В контексте тех целей, что стоят перед органами прокуратуры, значение осуществления уголовного преследования, как одного из основных направлений деятельности, должно объективно получить дальнейшее

⁹⁰ Крюков В.Ф. Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора. – М.: Норма, 2010. С. 59.

⁹¹ Синельщиков Ю.П. О функциях прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса // Российский следователь. 2008. №17. С. 29.

нормативное развитие, ведь в данном случае речь идет об охране интересов личности и общества от преступных посягательств.

В правоохранительной деятельности такого рода необходимо наличие эффективного, а значит отработанного механизма, сводящего к минимуму последствия совершения преступных посягательств в стране.

Для этого, в свою очередь, объективно требуется специальный субъект. Именно таким субъектом является прокуратура.

Исходя из изложенного, можно сформулировать следующие выводы:

1. Уголовное преследование представляет собой процессуальную целенаправленную обвинительную деятельность в отношении конкретного лица (лиц) с момента постановки его (их) в процессуальное положение подозреваемого или обвиняемого, которую осуществляют уполномоченные УПК РФ органы и лица, подпадающие под понятие «сторона обвинения».

2. Уголовное преследование - это самостоятельная процессуальная функция субъектов стороны обвинения, которая является процессуальной формой реализации основной уголовно-процессуальной функции обвинения. В связи с этим «обвинение» является родовым понятием, и оно шире понятия «уголовное преследование».

Эта обвинительная деятельность проявляется как в досудебном, так и в судебном производстве при разрешении уголовных дел по существу.

3. Уголовное преследование является одним из основных направлений деятельности прокуратуры, т.е. которая в соответствии с уголовно-процессуальным законом РФ реализуется через процессуальную деятельность прокурора, являющегося ведущим субъектом стороны обвинения в уголовном судопроизводстве.

4. Уголовное преследование как функция прокуратуры РФ на современном этапе государственного строительства в России обоснованно и оправданно осуществляется наряду с наличием закрепленных за прокуратурой РФ надзорных и иных, связанных с ними, функций.

Такой вывод свидетельствует о том, что существующий многофункциональный подход к деятельности прокуратуры РФ является оптимальным в плане противодействия преступности и объективно соответствует научному подходу к определению статуса органов прокуратуры РФ.

Заключение

В заключении работы подведём общие итоги и сформулируем выводы и предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Прокуратура Российской Федерации, по праву, играет одну из главных ролей в противодействии преступности, что вытекает из сущности многоплановой правоохранительной деятельности, реализуемой системой органов прокуратуре на основе действующего законодательства.

В качестве основных направлений деятельности прокуратуры по противодействию преступности следует выделить:

- Координацию деятельности по борьбе с преступностью;
- Противодействие преступности посредством прокурорского надзора;
- Противодействие преступности посредством уголовного преследования;
- Иную деятельность, направленную на противодействие преступности.

Одним из базовых полномочий органов прокуратуры, связанных с противодействием преступности, является координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

В ходе координационной деятельности разрабатываются совместные мероприятия по раннему предупреждению преступности, происходит оперативный обмен информацией, согласовываются самостоятельные действия субъектов предупреждения преступности.

Координация деятельности правоохранительных органов может осуществляться в следующих основных формах:

- проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;
- обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;

- совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью, изучения и распространения положительного опыта;
- создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений;
- проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;
- взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;
- оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;
- издание совместных приказов, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов;
- выпуск совместных бюллетеней (сборников) и других информационных изданий;
- разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности.

Выбор конкретных форм координационной деятельности определяется ее участниками, исходя из конкретной обстановки. При этом, перечень форм координационной деятельности, содержащийся в Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью является открытым.

Должный уровень противодействия преступности возможен лишь на основе слаженного взаимодействия совокупности всех правоохранительных органов по разработке и реализации организационных мер по обеспечению противодействия преступности.

Относительно совершенствования координационной деятельности органов прокуратуры по противодействию преступности представляется необходимым четко определить субъектов координационной деятельности, а также нормативно урегулировать ряд наиболее важных полномочий прокурора, как ключевой фигуры в обозначенном процессе.

Отмеченные тенденции развития координационной деятельности по противодействию преступности в стране, создают предпосылки для реализации важного решения, имеющего комплексный организационно-нормативный характер. Речь идёт о принятии отдельного Федерального закона «Об организации деятельности государственных органов, структур гражданского общества по укреплению законности и правопорядка в Российской Федерации».

В подобном нормативном документе должны найти своё закрепление место, роль и функциональные полномочия каждого из субъектов координационной деятельности.

Представляется, что принятие подобного нормативно-правового акта может позволить повысить потенциал координационной деятельности прокуратуры по противодействию преступности и сделать данный инструмент более эффективным.

Безусловно, организационное взаимодействие в правоохранительной сфере, в том числе, взаимодействие органов прокуратуры в контексте противодействия преступности представляет собой не разовое мероприятие, а последовательный, сложный и непрерывный во времени процесс, построенный на согласованных действиях всех субъектов такого взаимодействия.

Каждая правоохранительная структура должна чётко понимать своё место и роль в подобной совместной деятельности, и, будучи включённой в эту деятельность, проявлять разумную инициативу.

Это означает, что согласованность действий во времени подразумевает активность всех субъектов координационной деятельности, а не только прокурора.

Прокурорский надзор – особое направление деятельности прокуратуры, рассматриваемое нами в качестве средства противодействия преступности.

Представляется, что в качестве средства противодействия преступности наибольшую эффективность может иметь надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Сущностную составляющую данного направления прокурорского надзора характеризуют следующие признаки:

1. Посредством применения средств прокурорского надзора, обеспечивается соблюдение органами, осуществляющими ОРД и предварительное расследование прав и законных интересов лиц и организаций, а также соблюдение реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина;

2. Посредством применения средств прокурорского надзора создаются дополнительные гарантии точного исполнения органами, осуществляющими ОРД и предварительное расследование, нормативных предписаний, касающихся превентивной деятельности, а также касающихся выявления и расследования уголовно-наказуемых деяний, посягающих на объект уголовно-правовой охраны и т.д.

Важно помнить, что достижение целей данного направления прокурорского надзора обеспечивается средствами прокурорского надзора, что позволяет достаточно эффективно использовать властный ресурс и не допускать нарушений закона в анализируемой сфере.

Анализ вопроса о возможностях надзора за исполнением законов органами ФСБ России, в контексте рассматриваемого направления прокурорского надзора, приводит к выводам о необходимости в дополнительном организационно-правовом урегулировании прокурорской деятельности на этом направлении. Очевидно, что необходимо принять новый совместный с ФСБ России организационно-правовой документ, в котором бы четко регулировались вопросы надзорной деятельности, особенно в той части,

что касается перечня документов, которые органы безопасности обязаны представлять прокурору для проверки.

Законодатель не случайно выделяет в контексте полномочий прокуратуры РФ отдельный их спектр, наряду с надзорными полномочиями. Речь идёт о полномочиях, связанных с осуществлением уголовного преследования. Эта категория властных полномочий регламентируется в нормах российского уголовно-процессуального законодательства.

Нормативно употребляя в Закона о прокуратуре дефиницию «уголовное преследование», федеральный законодатель, несмотря на это, не считает необходимым добавить конкретики содержанию этого оборота.

Значение института уголовного преследования в противодействии преступности силами и средствами органов прокуратуры весьма сложно переоценить. Весьма важно, что органы прокуратуры получили на законодательном уровне наряду надзорными полномочиями, полномочия осуществления от лица государства уголовного преследования лиц, преступающих уголовно-правовой запрет.

Несмотря на существенное уменьшение у прокурора полномочий, непосредственно связанных с уголовным преследованием, представляется очевидным вывод о том, что действующий УПК РФ сохранил за прокурором данную функцию.

Не только органы прокуратуры, конечно же, но и другие государственные органы задействованы в реализации задач обеспечения законности в нашей стране, однако, именно у прокуратуры в этом ряду, как представляется, наиболее важная роль. В частности, в рамках осуществления уголовного судопроизводства – в его досудебных и судебных стадиях.

Таким образом, реализуемая в деятельности органов прокуратуры правоохранительная функция, опираясь на нормы УПК РФ, создаёт дополнительную составляющую реализации основных направлений деятельности прокуратуры РФ.

В ходе исследования, относительно данного направления деятельности прокуратуры, направленной на противодействие преступности, сделаны следующие выводы:

1. Уголовное преследование представляет собой процессуальную целенаправленную обвинительную деятельность в отношении конкретного лица (лиц) с момента постановки его (их) в процессуальное положение подозреваемого или обвиняемого, которую осуществляют уполномоченные УПК РФ органы и лица, подпадающие под понятие «сторона обвинения».

2. Уголовное преследование - это самостоятельная процессуальная функция субъектов стороны обвинения, которая является процессуальной формой реализации основной уголовно-процессуальной функции обвинения. В связи с этим «обвинение» является родовым понятием, и оно шире понятия «уголовное преследование».

Эта обвинительная деятельность проявляется как в досудебном, так и в судебном производстве при расследовании и разрешении уголовных дел по существу.

3. Уголовное преследование является одним из основных направлений деятельности прокуратуры, т.е. которая в соответствии с уголовно-процессуальным законом РФ реализуется через процессуальную деятельность прокурора, являющегося ведущим субъектом стороны обвинения в уголовном судопроизводстве.

4. Уголовное преследование как функция прокуратуры РФ на современном этапе государственного строительства в России обоснованно и оправданно осуществляется наряду с наличием закрепленных за прокуратурой РФ надзорных и иных, связанных с ними, функций. Такой вывод свидетельствует о том, что существующий многофункциональный подход к деятельности прокуратуры РФ является оптимальным в плане противодействия преступности и объективно соответствует научному подходу к определению статуса органов прокуратуры РФ.

Подводя итог, следует констатировать наличие множества дискуссионных и требующих детальной проработки вопросов, связанных с совершенствованием деятельности прокуратуры РФ, как оплота законности и правопорядка в современном российском государстве.

Список используемых источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) // СЗ РФ. 2014. №31. Ст. 4398.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 г. №2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. №6. Ст. 548.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 г. №174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. №52 (ч. I). Ст. 4921.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. №63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. №25. Ст. 2954.
5. Федеральный закон от 03.04.1995 г. №40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. 1995. №15. Ст. 1269.
6. Федеральный закон от 05.06.2007 г. №87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. №24. Ст. 2830.
7. Федеральный закон от 12.08.1995 г. №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. №33. Ст. 3349.
8. Федеральный закон от 17.01.1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. №8. Ст. 366.
9. Федеральный закон от 21.11.2011 г. №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. №48. Ст. 6724.
10. Федеральный закон от 25.12.2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. №52 (ч. 1). Ст. 6228.
11. Федеральный закон от 27.07.2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ. 2006. №31 (1 ч.). Ст. 3448.

12. Федеральный закон от 29.11.2007 г. №282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. №49. Ст. 6043.
13. Федеральный закон от 31.05.2002 г. №63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. №23. Ст. 2102.
14. Закон РФ от 21.07.1993 г. №5485-1 «О государственной тайне» // СЗ РФ. 1997. №41. Стр. 8220-8235.
15. Указ Президента РФ от 01.04.2016 г. №147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» // СЗ РФ. 2016. №14. Ст. 1985.
16. Указ Президента РФ от 18.04.1996 г. №567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью») // СЗ РФ. 1996. №17. Ст. 1958.
17. Указ Президента РФ от 29.06.2018 г. №378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018 - 2020 годы» // СЗ РФ. 2018. №27. Ст. 4038.
18. Приказ Генпрокуратуры России №39, МВД России №1070, МЧС России №1021, Минюста России №253, ФСБ России №780, Минэкономразвития России №353, ФСКН России №399 от 29.12.2005 г. «О едином учете преступлений» (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов») // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. №5, 30.01.2006.

19. Приказ Генпрокуратуры России от 15.02.2011 г. №33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности // Законность. 2011. №5.
20. Приказ Генпрокуратуры России от 16.01.2012 г. №7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. 2012. №3.
21. Приказ Генпрокуратуры России от 22.11.2013 г. №506 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке обработки в органах прокуратуры Российской Федерации персональных данных, полученных в связи с осуществлением прокурорского надзора» // Законность. №2, 2014.
22. Приказ Генпрокуратуры России от 23.10.2009 г. №341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации» // Законность. №1, 2010.
23. Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 г. №400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность. 2010. №4.
24. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27.10.1960 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1960. №40. Ст. 592. (Акт утратил силу)
25. Анисимов Г.Г. Надзор за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности в органах ФСБ // Законность. 2015. №11. - С. 16-21.
26. Артамонов А.Н. Полномочия прокурора при надзоре за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия // Законодательство и практика. 2016. №1. - С. 73-79.
27. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. - М., 1997. – 411 с.
28. Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты осуществления законодательной власти по обеспечению правопорядка в России: монография. - М.: Юстицинформ, 2015. – 188 с.

29. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: Учебник. - М., 2006. – 471 с.
30. Бондаренко В. Надзор за оперативно-розыскной деятельностью // Законность. №2. 2013. - С. 30-35.
31. Бывальцева С.Г. Понятие и структура конституционного статуса прокуратуры // Право и практика. 2013. №2 (12). - С. 24-29.
32. Воробьев Т.Н. Проблемы определения правового статуса прокуратуры в Российской Федерации // Современное право. 2014. №6. - С. 38-42.
33. Громов В.П., Смерников И.Ф. Законность как принцип организации и деятельности прокуратуры // Проблемы юридической науки и правоприменительной деятельности. Вып. 14. – Краснодар, 2010. - С. 137-143.
34. Гулягин А.Ю. Государственная функция уголовного преследования // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. - М., 2011. - С. 493-499.
35. Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / под ред. В.П. Рябцева. - М.: Юрист, 2012. – 259 с.
36. Зеленецкий В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности. - Харьков, 1978. – 177 с.
37. Инсаров О.А. Новые шаги в создании и развитии государственной автоматизированной системы правовой статистики // Прокурор. 2016. №2. – С. 52-59.
38. Исаенко В.Н. Государственное обвинение в системе уголовно-процессуальных функций // Актуальные проблемы российского права. 2019. №1. – С. 183-189.
39. Казанник А.И. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации: мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. №5. – С. 13-16.

40. Кан М.П. Процессуальные функции прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: Дис. ... канд. юрид. наук. - Ташкент, 1988. – 207 с.
41. Каримов Д.А. Философские проблемы права. – М., 1972. – 522 с.
42. Карнович С.А. Роль и значение взаимодействия следователя с оперативными подразделениями при расследовании преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ / С.А. Карнович // Российский следователь. 2013. №16. - С. 10-16.
43. Каширина О.Н. Прокуратура как субъект ранней профилактики преступности // Законность. 2012. №9. - С. 16-20.
44. Кехлеров С.Г., Капинус О.С. Настольная книга прокурора. - М., 2012. – 290 с.
45. Кобзарев Ф.М. Правовые и организационные основы координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. - М., 1999. – 195 с.
46. Ковалев А.А. Роль российской прокуратуры в координации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по борьбе с преступностью и профилактике преступлений и правонарушений в новых условиях // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: материалы Международной научно-практической конференции (03-04 ноября 2011 г.). Вып. 8. - Тюмень, 2011. - С. 276-279.
47. Колоколов Н.А. Не ограничится ли реформа предварительного следствия очередной сменой руководства? // Уголовное судопроизводство. 2007. №4. - С. 25-31.
48. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. - М., 1998. – 483 с.

- 49.Крюков В.Ф. Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора. - М.: Норма, 2010. – 480 с.
- 50.Крюков В.Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации. – М., 2007. – 429 с.
- 51.Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. - М., 1986. – 205 с.
- 52.Мазюк Р.В. Процессуальная деятельность стороны обвинения как реализация функции уголовного преследования // Современные проблемы правотворчества и правоприменения: Сборник научных трудов. Вып. 8. - М., 2011. – С. 239-245.
- 53.Максуров А.А. Критерии эффективности координационной практики // Военно-юридический журнал. 2008. №2. – С. 64-68.
- 54.Мельников Н.В. Прокуратура России и ее роль в обеспечении конституционных прав и свобод граждан. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Ростов н/Д., 2001. – 30 с.
- 55.Настольная книга прокурора / Под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. - М.: Юрайт, 2012. – 293 с.
- 56.Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2014 году: Сборник науч. докладов / Под общ. ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры РФ. Вып. 3. - М., 2015. – 332 с.
- 57.Нечевин Д.К. Прокуратура Российской Федерации, ее цели, задачи, функции и основные формы деятельности // Публичное и частное право. № I (IX). - М., 2011. – С. 39-45.
- 58.Одношевин И.А. Организация прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, и пределы его осуществления // Актуальные проблемы российского права. 2017. №4. – С. 191-196.

59. Олейник В.В. Противодействие преступности как одно из основных направлений работы органов прокуратуры по защите прав личности в уголовном судопроизводстве // Российский следователь. 2014. №15. – С. 10-15.
60. Оперативно-розыскная деятельность: Учебник / Под ред. К.К. Горяинова, В.С. Овчинского, Г.К. Синилова, А.Ю. Шумилова. - М.: Инфра-М, 2004. – 216 с.
61. Поляков М.П., Федулов А.В. Прокурорский надзор. – М.: Юрайт, 2014. – 220 с.
62. Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник / под ред. В.М. Семенова и В.А. Байдукова. – М.: Норма, 2008. – 314 с.
63. Родевич В.Ч., Тукало А.Н. Сущность результатов и материалов оперативно-розыскной деятельности // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения: сборник научно-практических трудов. Вып. 4. - М., 2014. - С. 243-247.
64. Рябцев В.П. Концептуальные аспекты развития координации правоохранительной деятельности // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2007. №2. – С. 28-35.
65. Рябцев В.П. Прокуратура в системе координации правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. №6(26). – С. 91-100.
66. Рябцев В.П., Капитонова Ю.В. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в федеральных округах // Законность. 2001. №10. – С. 25-29.
67. Синельщиков Ю.П. О функциях прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса // Российский следователь. 2008. №17. – С. 28-31.
68. Смирнов А.Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. №1. – С. 215-217.

- 69.Смирнов А.Ф. Соотношение принципов законности и целесообразности в организации деятельности прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. 2018. №8. – С. 188-192.
- 70.Соловьев А.Б., Якубович Н.А. К вопросу о концепции правового обеспечения функции уголовного преследования // Современные проблемы уголовного права, процесса и криминалистики. - М.; Кемерово, 1996. – 166 с.
- 71.Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. - М., 1968. Т. 1. – 389 с.
- 72.Сушина Т.Е. Правовая норма в контексте предмета прокурорского надзора // Актуальные проблемы российского права. 2016. №8. – С. 63-69.
- 73.Таджиев Х.С. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений. - Ташкент, 1985. – 130 с.
- 74.Ульянов А.Ю. Конституционное назначение и функции прокуратуры // Российская юстиция. 2018. №3. – С. 5-7.
- 75.Философский энциклопедический словарь. - М., 1983. – 920 с.
- 76.Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 1997. – 231 с.
- 77.Халиуллина Э.Г. Координационная деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Государство в меняющемся мире: материалы VI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26-28 мая 2011 г.) - М., 2012. – С. 415-420.
- 78.Шумилов А.Ю. Оперативно-разыскная наука в Российской Федерации: Монография: В 3 т. Том 2. – М., 2014. – 130 с.
- 79.Юрчишин В.Н. Координационные полномочия прокурора в сфере противодействия преступности и коррупции // Бизнес в законе. 2013. №1. - С. 105-110.

80. Ярковой С.В. Законность и целесообразность административной правоприменительной деятельности // Российский юридический журнал. 2017. №5. – С. 20-26.
81. Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2018 г. №3355-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Курагина Анатолия Викторовича на нарушение его конституционных прав подпунктом "в" пункта 1 части второй статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был. СПС «Консультант плюс»
82. Определение Конституционного Суда РФ от 26.10.2017 г. №2279-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Никандрова Дениса Владимировича на нарушение его конституционных прав частью второй статьи 37, частями третьей и шестой статьи 108, частью второй статьи 109, частью первой статьи 146 и частями второй и седьмой статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был. СПС «Консультант плюс».
83. Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2017 г. №1184-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Степкина Андрея Ивановича на нарушение его конституционных прав пунктом 12 части второй статьи 37 и статьей 145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был. СПС «Консультант плюс».
84. Определение Конституционного Суда РФ от 27.09.2018 г. №2182-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Исаева Абдул-Вахаба Абазовича на нарушение его конституционных прав подпунктом "в" пункта 1 части второй статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Документ официально опубликован не был. СПС «Консультант плюс».

- 85.Постановление Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации от 24 сентября 2015 г. №1 // Материалы координационной деятельности Генеральной прокуратуры РФ. – М., 2015.
- 86.History of Prosecution Service of the Russian Federation// <https://eng.genproc.gov.ru/history/>
- 87.CHALLENGES IN THE INVESTIGATION, PROSECUTION AND TRIAL OF TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME IN NAMIBIA// https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No73/No73_12PA_Barry.pdf
- 88.The Status and Role of Prosecutors// https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/14-07304_ebook.pdf
- 89.Working Together to Combat Organized Crime// <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/cmbtng-rgnzd-crm/index-en.aspx>
- 90.Office of the Prosecutor// <https://www.icc-cpi.int/about/otp>