

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
АНАЛИТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПРОКУРАТУРЫ

Сборник научных статей

Москва • 2017

УДК 347.962
ББК 67.721-9
А43

Научный редактор А.Ю. Винокуров, директор Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

Ответственный составитель Т.В. Раскина, ведущий научный сотрудник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Рецензенты:

Ю.Е. Винокуров, профессор Московского гуманитарного университета, доктор юридических наук, профессор;

С.К. Илий, заведующий отделом Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

А43 **Актуальные проблемы аналитического обеспечения функциональной деятельности прокуратуры: сб. науч. ст. / науч. ред. А.Ю. Винокуров; отв. сост. Т.В. Раскина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2017. – 133 с.**

В сборник включены научные статьи, посвященные информационно-аналитическому обеспечению прокурорской деятельности и иным аспектам работы органов прокуратуры, направленной на укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

Сборник подготовлен на межотраслевой основе с привлечением специалистов в области криминологии, прокурорского надзора, уголовного права, психологии.

Для работников органов и организаций прокуратуры, преподавателей юридических вузов и факультетов, может быть использован в системе повышения квалификации прокурорских работников.

УДК 347.962
ББК 67.721-9

© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2017

Принятые сокращения

Нормативные документы

Конституция РФ – Конституция Российской Федерации.

Закон о прокуратуре – Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

УПК РФ – Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

Государственные органы и учреждения, их должностные лица

Академия – Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Генеральная прокуратура РФ – Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Генеральный прокурор РФ – Генеральный прокурор Российской Федерации.

Горрайпрокуратура – органы прокуратуры города, района.

Горрайпрокуроры – прокурорские работники органов прокуратуры города, района.

МВД России – Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Минюст России – Министерство юстиции Российской Федерации.

НИИ Академии – Научно-исследовательский институт Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

ОВД – органы внутренних дел.

Прокурор субъекта РФ – прокурор субъекта Российской Федерации.

Роскомнадзор – Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

СК России – Следственный комитет Российской Федерации.

ФСБ России – Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

Прочие сокращения

ИСОП – Информационная система обеспечения надзора за исполнением законов в органах прокуратуры Российской Федерации.

РФ – Российская Федерация.

СМИ – средства массовой информации.

Субъект РФ – субъект Российской Федерации.

Введение

Особая государственная значимость задач, стоящих перед органами прокуратуры РФ, обуславливает постоянный поиск адекватных способов и путей их решения¹. Стратегическое значение в этом имеет аналитическая работа – рациональное познание прокурором явлений правовой действительности, оказывающих качественное влияние на обеспечение безопасности личности, общества, государства, с получением в итоге нового знания, ориентированного на принятие продуктивных решений и осуществление действий по укреплению режима законности.

Вопросы организации и осуществления в органах прокуратуры РФ данной работы в разное время были предметом изучения ученых и практических работников². Начиная с 2013 г. и до настоящего времени в Академии проводится комплексное теоретико-прикладное исследование различных аспектов аналитического обеспечения многофункциональной деятельности прокуроров.

В частности, Академией разработаны предложения, использованные Генеральной прокуратурой РФ при подготовке информационного письма от 19.12.2013 № 20-32-2013 «О состоянии и проблемах информационно-аналитического обеспечения деятельности органов прокуратуры (на основе докладов прокуроров субъектов Российской Федерации за 2012 год)».

¹ См.: *Винокуров Ю.Е.* Характер прокурорско-надзорной деятельности и предпосылки повышения ее эффективности // *Администрат. и муницип. право.* 2013. № 6. С. 619 – 623; *Капинус О.С.* Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // *Законность.* 2013. № 7. С. 3–9.

² См.: *Роцин А.* Аналитическая работа и планирование в органах прокуратуры // *Соц. законность.* 1979. № 1. С. 13–15; *Косоплечев Н.* Аналитическая работа в районной (городской) прокуратуре // *Соц. законность.* 1990. № 6. С. 25–26; *Чурилов А., Титов П.* Аналитическая работа в органах прокуратуры // *Законность.* 1993. № 4. С. 16–23; *Чуманов Е.* Информационно-аналитическая работа – основа организации общего надзора // *Законность.* 2004. № 1. С. 16–19 и др.

По результатам плановых академических исследований, интервьюирования, анкетных опросов прокуроров¹ для органов прокуратуры РФ разработаны научные доклады «Совершенствование аналитической работы органов прокуратуры как средство повышения эффективности предупреждения преступности» (2013 г.), «Аналитическая деятельность в органах прокуратуры» (2015 г.), «Теоретические аспекты совершенствования деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации при анализе состояния законности и правопорядка в регионе» (2016 г.); пособие «Аналитическая деятельность прокурора по профилактике преступности» (2015 г.); монография «Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации» (2016 г.); сборник «Структура и содержание аналитических документов прокурорской деятельности» (2017 г.) и др.

Накопленные результаты плановых академических исследований демонстрируют по большей части общие, характерные для всей прокурорской деятельности состояние и проблемы аналитического обеспечения, как то: необходимость поиска оптимальных способов систематизации информации, методического обеспечения анализа состояния законности и правопорядка, проверки полноты и достоверности статистических данных, безопасного и всеобъемлющего применения информационно-аналитических технологий и результатов новейших научных исследований.

Вместе с тем в целях дальнейшего обогащения знаний прокуроров об аналитической работе, их использования непосредственно при проведении надзорных проверок, координационных и иных мероприятий, в управленческой деятельности при планировании работы и разработке организационно-распорядительных документов родилась идея составить сборник, где будет показано

¹ С 2013 по 2016 г. по разным анкетам опрошены около 5000 прокурорских работников, выступавших в том числе в качестве экспертов: в 2013 г. – 4001 прокурорский работник в 82 субъектах РФ, включая прокуроров 10 специализированных прокуратур, действующих на правах прокуратур субъектов РФ; в 2015 г. – руководители органов прокуратуры 16 субъектов РФ восьми федеральных округов страны; в 2016 г. – 964 прокурорских работника в 24 субъектах РФ (по 3 региона в восьми федеральных округах страны).

авторское видение современного состояния и имеющихся проблем аналитического обеспечения различных сфер прокурорского надзора, правового просвещения населения, правотворческой и иных видов деятельности прокуроров.

При составлении сборника задачи всеобъемлющей характеристики проводимой в органах прокуратуры масштабной аналитической работы (и сопутствующих ей проблем) не ставилось. Однако, как может отметить читатель, представленные материалы в очередной раз свидетельствуют, что в ряду важнейших условий эффективности современной прокурорской деятельности стоит ее качественное аналитическое обеспечение.

Научные статьи сборника написаны с учетом правовых актов по состоянию на 1 августа 2017 г.

Т.В. Раскина,
ведущий научный
сотрудник Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

В.К. Артеменков,
старший научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Аналитическое обеспечение прокурорской деятельности
в сфере исполнения законов администрациями учреждений
и органов, исполняющих уголовные наказания**

Эффективность прокурорской деятельности в сфере исполнения законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, во многом зависит от ее информационно-аналитического обеспечения, представляющего интеллектуальный процесс сбора, накопления и обработки информации о состоянии законности на обозначенном направлении, в результате которого делаются соответствующие выводы и предложения.

Информационно-аналитическая работа составляет основу организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав и свобод осужденных¹. Большая часть ошибок и просчетов в работе отдельных прокуратур имеет в своей основе недооценку их руководителями особой значимости этого вида деятельности и современных методов ее организации².

И.Н. Кузнецов так определил содержание информационно-аналитической работы – приведение разрозненных сведений в логически обоснованную систему зависимостей (пространственно-временных, причинно-следственных и иных), позволяющих дать правильную оценку как всей совокупности фактов, так и каждому из них в отдельности³.

¹ *Прокурорский надзор за соблюдением конституционных прав и свобод осужденных к лишению свободы: пособие* / [В.К. Артеменков и др.]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 39.

² *Информационно-аналитическая деятельность прокуратуры города (района): метод. пособие* / рук. авт. кол. К.И. Амирбеков; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013. С. 3.

³ *Кузнецов И.Н. Информация: сбор, защита, анализ: учеб. по информац.-аналит. работе.* М.: ООО Изд-во «Яуза», 2001. С. 19.

Начальным этапом аналитического обеспечения является сбор информации, характеризующей причины и условия нарушений законов в анализируемой сфере правоотношений администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания.

Данная информация должна обладать рядом свойств: быть достоверной (не искажать истинного положения дел об объекте надзора); адекватной (удовлетворять целям анализа); полной (достаточной для понимания и принятия решений); непротиворечивой (соответствовать законам формальной логики, быть четко и ясно сформулированной)¹. Несоответствие хотя бы одному из указанных свойств может спровоцировать принятие прокурором необоснованного решения.

Одной из актуальных проблем аналитического обеспечения прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях является организация систематического поступления информации из разных источников.

Таковыми источниками могут быть СМИ и Интернет, обращения осужденных, иных лиц по вопросам обеспечения их прав и законных интересов. Особый интерес представляет информация субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, правозащитных организаций, Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте РФ, служебная информация, поступающая от должностных лиц администрации учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания.

Эффективным средством оценки состояния законности в сфере обеспечения конституционных прав и свобод лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, является их анонимное анкетирование, позволяющее одновременно выяснить мнение большого количества осужденных о наиболее значимых для них правах и уровне их гарантированности. Анализ данного материала позволяет выявить и проанализировать «точки напряженности

¹ Подробнее о свойствах информации см.: *Годин В.В., Корнеев И.К.* Информационное обеспечение управленческой деятельности. М., 2001. С. 12.

внутри исправительных учреждений», предотвратив возможные проблемы, связанные с нарушением прав и свобод осужденных.

«Точки напряженности внутри исправительных учреждений» характеризуют: конституционные права и свободы, представляющие для осужденных наибольшую значимость и наиболее ограниченные, по их мнению, в условиях лишения свободы; показатель нарушения прав и свобод во время отбытия наказания; ситуацию необращения осужденных в компетентные органы в связи с нарушением их конституционных прав и свобод; категорию лиц (органов), наиболее часто нарушающих конституционные права и свободы осужденных.

Сопоставление указанных видов информации способствует обеспечению наиболее полного представления о состоянии законности на поднадзорных объектах, принятию своевременных мер по улучшению качества их работы, пресечению противоправных действий администрации учреждений, исполняющих уголовные наказания, в отношении осужденных. В процессе сопоставления полученная информация подвергается критической обработке, оценивается на предмет достоверности. В результате в ней выявляется то содержание, которое соответствует поставленной задаче исследуемой проблематики.

Важными источниками информации, определяющими приоритеты прокурорской деятельности, являются: ведомственные приказы и указания; информационно-справочные документы – письма, докладные (служебные) записки, сводки, справки и т.д.; информационно-аналитические документы – информационные письма, информационные справки, решения коллегий и др. Необходимо также обладать полной информацией о нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность уголовно-исполнительной системы.

Квинтэссенцию информации о состоянии законности содержат научные труды по вопросам исполнения наказаний. В настоящее время фундаментальными исследованиями в указанной области занимаются Академия, Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний и другие крупнейшие образовательные учреждения страны.

Получаемую информацию в зависимости от принадлежности к временному промежутку можно поделить на три класса: информация о прошлом, информация о настоящем и информация о будущем. При этом, как отмечает В.В. Демидов, «одна из главных трудностей в информационной работе состоит как раз в том, чтобы определить, насколько далеко должно быть обращено исследование в прошлое или будущее, и установить, где обязана проходить граница интересов»¹.

Граница интересов прокурора обусловлена общими целями прокуратуры РФ, изложенными в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В определении временного промежутка, полагаем, прокурорам следует, с одной стороны, ориентироваться на установление причин и условий повторяемости нарушений, выявленных в прошлом, с другой – прогнозировать, как будет развиваться состояние законности на поднадзорном объекте, упреждая подобные нарушения в будущем.

Обработка информации может быть организована по двум направлениям: ежедневная обработка текущей информации, полученной в процессе контент-анализа СМИ; изучение всего массива имеющейся информации с учетом выделенных приоритетов.

Реализуя первое направление, прокуроры сталкиваются с проблемой избытка информации. Поэтому необходимо уметь выявить наиболее существенные факты в ограниченный промежуток времени, а для этого требуется хорошо ориентироваться в информационном пространстве, знать, где и какую информацию в концентрированном виде можно получить.

Важнейшим компонентом аналитической деятельности специализированных прокуроров является составление документов, в которых отражаются результаты надзорной и иной прокурорской деятельности, анализ состояния законности.

¹ Демидов В.В. Информационно-аналитическая работа в международных отношениях: учеб. пособие. Новосибирск: НГАЭиУ, 2004. С. 13.

Особенностью аналитических документов является присущий им исследовательско-проблемный характер, выраженная в них комплексная цель: описать, разъяснить, выработать решение, обосновать, убедить и т.п. Чем сильнее проявляется системное видение и подход к анализируемым вопросам, тем выше уровень анализа, долгосрочность и точность прогноза, чем больше новых исследовательских идей и нестандартных решений, тем больше аналитический документ отличается от информационного¹.

О проблемах, связанных с оформлением документов прокурорской практики, пишут А. Мыцыков и В. Карягина, обращая внимание, прежде всего, на ошибки в письменной речи, нарушение правил орфоэпии, неправильное расположение слов по их информативной значимости². В целях устранения отмеченных, а также других недостатков коллективом авторов Академии подготовлено практическое пособие «Образцы документов прокурорской практики», содержащее основания и специфику применения в практической деятельности прокуроров различных документов³.

Требуемую для анализа информацию можно почерпнуть в ходе устных бесед как с осужденными на личном приеме, так и с сотрудниками администрации учреждения (органа), исполняющего уголовные наказания. При этом главной задачей прокурорского работника становится проработка тактики беседы, результатом которой должен стать желаемый для него результат. Отсутствие подобных навыков у прокурорских работников лишает их обширного материала, способствующего проведению качественного анализа. Решение данной проблемы видится в освоении ими методик коммуникации, применяемых государственными обвинителями в судебном процессе, овладении психологическими основами общения.

¹ См.: *Структура и содержание аналитических документов прокурорской деятельности: сб. образцов аналит. док.* / [А.Н. Ларьков, Л.Н. Куровская и др.]; Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017. С. 7.

² См.: *Мыцыков А., Карягина В.* Лингвистические особенности речи и документов прокурорского надзора // *Законность.* 2010. № 5. С. 28–31.

³ *Образцы документов прокурорской практики: в 2 т. Т. 2: практ. пособие* / А.Э. Буксман [и др.]; отв. ред. А.Э. Буксман, О.С. Капинус. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2017.

Любую беседу, потенциально представляющую интерес для аналитической деятельности прокурора, следует облекать в письменную форму. В дальнейшем это даст возможность осуществить ее анализ и сделать на основании записей соответствующие выводы.

Полученная информация подлежит накоплению и обработке. Накоплению сведений и сообщений способствует внедрение в делопроизводство прокуратуры номенклатуры дел, позволяющей систематизировать полученную информацию и обеспечить ее хранение. Накопление включает в себя разработку плана систематизации собранного материала, который в зависимости от задач отражает цели нормативного, общего и оперативного планирования.

Нормативное планирование позволяет определить, что делать и почему. Анализ информационных потоков, их динамики, а также прогнозирование ситуаций, в которых может быть применима добытая информация, создадут основу для определения генеральных задач, выделения комплекса решаемых проблем и разработки приоритетных направлений прокурорской деятельности в анализируемой сфере правоотношений.

Общее планирование базируется на основе информации, полученной в процессе нормативного планирования, анализа вскрытых проблем, представляя собой программу действий в рамках составленного прогноза, которые позволяют выработать руководящие положения для оперативного планирования. Такое планирование отвечает на вопрос, что и как делать.

Оперативное планирование отвечает на вопрос, что мы будем делать и когда. Используя стратегические и программные руководящие положения, располагая оперативной информацией, прокурор может составить проект и двигаться дальше. Зачастую прокуроры упускают этап планирования, приступая к обработке информации и ее оформлению в соответствующую документарную форму. В итоге получившийся результат оказывается неполным, из вида упускаются детали, которые в начале составления аналитического документа прокурор держал в голове.

В процессе планирования необходимо ориентироваться на результаты предыдущего планирования. Это даст возможность на

основе актуальных данных о состоянии законности провести коррекцию или отказаться от первоначальных планов. Ч. Миллс подчеркивал, что необходимо «...периодически анализировать ход своей работы и перспективные планы... Только по прошествии половины или примерно одной трети срока анализ проделанной работы может быть плодотворным и даже интересным для других»¹.

Критическая оценка процесса планирования обуславливает необходимость дополнительного планирования, вскрывает недостатки предыдущего планирования, корректирует прогноз, который мог не реализоваться. Такая процедура позволяет определить ориентиры информационно-аналитической деятельности, обеспечить ее полноту, достоверность и объективность. Если предыдущее планирование оказывается оптимальным, то его коррекция не потребуется.

Оценивая важность планирования, В.В. Демидов пишет: «Источники потенциально важной информации и разнообразные способы ее использования настолько многочисленны, что наличие плана сбора информации совершенно необходимо для успеха. План сбора сведений соотносит потребности в информации с ее потенциальными источниками таким образом, чтобы уточнить и ограничить процедуру отбора информации»². Н.М. Дружинин справедливо указывал, что «процесс распределения записей и копий документов в соответствии с планом исследования позволяет еще раз оценить факты и выводы, уточнить взаимосвязь явлений, установить последовательность будущего изложения»³.

«Составление плана, сначала краткого, затем развернутого, справедливо считается предварительным условием систематизации материала, а сама систематизация, соответствующая выношенной концепции и составленному плану, является одним из решающих этапов исследовательской работы. Не стоит упускать

¹ Миллс Ч. Социологическое воображение / пер. с англ. О.А. Оберемко; под ред. Г.С. Батыгина. М.: Стратегия, 1998. С. 225.

² Демидов В.В. Указ соч. С. 68.

³ Дружинин Н.М. Избранные труды. М.: Наука, 1990. С. 398.

из виду, что все планы должны приводить к действию. В противном случае планирование – пустая трата времени»¹.

При планировании важно выдержать последовательность этого процесса, двигаясь постепенно от нормативного к общему, а затем к оперативному планированию. Каждый этап должен соотноситься с основными целями и задачами, определяемыми прокуратурой на конкретный промежуток времени, и главное – с имеющимися ресурсами, в том числе кадровыми.

Приступая к обработке информации, прокурору необходимо владеть методиками, которые бы позволили качественно (всесторонне, полно и объективно) обобщить и оценить имеющуюся информацию и подготовить на ее основе выводы и предложения по повышению эффективности надзорной или иных видов деятельности. Как писал академик И.Д. Ковальченко, «любая теория содержит какое-то рациональное зерно. Любой метод для чего-нибудь да хорош»².

Основной проблемой подбора методики обработки информации в целях аналитического обеспечения прокурорской деятельности становится ее разнообразие. Ведь, определившись с объемом изучаемой информации, необходимо выработать стратегию исследования. Здесь требуется выбрать метод или их сочетание, позволяющие определить перечень конкретных вопросов, интересующих аналитика – прокурора. Приемлемость того или иного метода зависит от изучаемой проблемы. Постановка данной проблемы требует ее реализации, что предопределяет применение метода в конкретных условиях практической деятельности прокурора. В результате приемлемым методом оказывается тот, который наиболее эффективен в условиях ограничений, накладываемых ситуацией исследования (конкретными условиями практической деятельности прокурора).

Представляется, что для исследования социальных процессов, связанных с прокурорской деятельностью, наиболее результативны приемы и техники, выработанные и освоенные социологией и правом.

¹ Демидов В.В. Указ соч. С. 69.

² Актуальные проблемы теории истории: материалы круглого стола 12 января 1994 г. // Вопр. истории. 1994. № 6. С. 61.

Эффективным средством изучения социальных процессов в исправительном учреждении является метод анкетирования осужденных, о котором мы писали выше. Данный метод продуктивно сочетать с изучением дел оперативного учета, содержащих процессы развития ситуации в конкретном исправительном учреждении. Суть этих методик сводится к оценке социально-правовых процессов, происходящих внутри исправительного учреждения, позволяя изучить мотивы участников процесса исполнения уголовных наказаний. Основное назначение всех аналитических методов состоит в их потенциале раскрыть существенное содержание собранной информации, определить ее применимость для прогнозирования развития наиболее важных направлений прокурорской деятельности.

С.В. Бажанов,
ведущий научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор

А.А. Воронцов,
старший научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Особенности информационно-аналитической работы прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов в сфере экономики

Анализ практики прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экономики свидетельствует о наличии определенных особенностей в ее организации, включая формы и методы

последней. Прежде всего, это касается самых разнообразных институтов, становящихся предметом надзорной деятельности. В их числе можно выделить следующие: создание и банкротство предприятий, лицензирование отдельных видов предпринимательской деятельности, налогообложение, освоение бюджетных средств, банковская деятельность и др.

Так, анализ экономической преступности проводится как по общим, характеризующим ее показателям (количество зарегистрированных преступлений и выявленных лиц, их совершивших), так и по различным видам, отраслям правовых отношений, территориям и т.д. При этом учитываются экономическая и социальная сферы, отрасли хозяйства, в которых наиболее распространены преступления конкретных видов. Одновременно анализируется характеристика лиц, их совершивших.

Таким образом, при планировании соответствующих мероприятий прокурор должен четко определять, какой сектор экономики наиболее подвержен криминальному воздействию, в расследовании каких именно преступлений экономической направленности имеются просчеты и недостатки, какими средствами реагирования можно воспользоваться для достижения наиболее значимых для целей надзора результатов.

При планировании прокурору следует также широко использовать предоставленное ему право истребования статистической и другой необходимой информации, поскольку надлежаще организованная информационно-аналитическая работа является одним из доминирующих направлений в его деятельности. Информационно-аналитическая работа представляет собой постоянный (системный) процесс сбора, накопления информации, ее интеллектуальной обработки (обобщения, оценки), на основе чего делаются прогностические выводы и предложения, используемые в ежедневной прокурорской практике. Ее эффективная организация предполагает регулярное поступление тематически значимой информации о нарушениях законов, а равно ее накопление и анализ.

Изучению подлежат статистические данные, материалы прокурорских проверок, уголовных, гражданских и арбитражных дел, производств по делам об административных правонарушениях, данные, полученные из контролирующих, в частности

налоговых, органов, обращения, жалобы и письма граждан, сообщения СМИ, в том числе электронных, иные материалы, характеризующие состояние законности и правопорядка на поднадзорной территории.

В зависимости от характера и содержания поступающую в прокуратуру информацию можно условно подразделить на статистическую, справочную и оперативную. Статистическая информация представляется из органов государственной статистики, органов внутренних дел, юстиции и других ведомств в заранее установленные сроки и по строго определенной форме. Справочная информация (о числе зарегистрированных индивидуальных предпринимателей, предприятий и организаций и др.) накапливается в прокуратуре постепенно и используется по мере надобности. Оперативная информация (суточные сводки о происшествиях и т.п.) поступает прокурору непрерывно в самых разнообразных формах (на бумажных носителях, в электронном виде, посредством телефонограмм).

Одним из основных требований к процессу сбора и накопления информации является обеспечение его оптимальности, поскольку только таким образом можно сделать правильный, практически значимый вывод. Наличие избыточных сведений небезвредно, поскольку на их сбор и анализ затрачивается значительное количество сил и времени.

По результатам анализа составляется итоговый документ (обзор, обобщение, справка, докладная записка и т.п.), который кладется в основу планирования дальнейших мероприятий. При этом желательно стремиться к краткости (лаконичности) и не упускать из виду следующие моменты:

четкое определение целей, задач и характера проводимого анализа;

указание на период, за который проводилось обобщение, и на то, какая информация и какими методами изучалась;

результаты обобщения;

выводы и предложения¹.

¹ См.: *Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ф. Смирнова. М., 2005. С. 113.*

До формулирования выводов по результатам проведенного анализа в ряде случаев предписывается обсуждать на оперативном (служебном) совещании итоги проделанной работы. Предложения по формированию ее планов должны быть реально выполнимыми, мотивированными, конкретными, адресными, с указанием сроков, способов и форм исполнения намечаемых мероприятий, разработанных на основе глубокого изучения состояния законности и правопорядка, криминологического прогноза, с учетом решений, содержащихся в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры РФ и прокуратур субъектов РФ.

Анализ такой информации имеет определенную специфику, обусловленную его осуществлением совместно с другими правоохранительными и контролирующими органами по единой программе. Это дает возможность охватить все необходимые вопросы и вместе с тем получить конкретные сопоставимые данные. От иных государственных органов, располагающих соответствующей информацией, сведения целесообразно запрашивать по определенной типовой форме, что может способствовать получению сопоставимых результатов, а впоследствии заметно облегчить их систематизацию, обработку и обобщение для координационных целей.

Как уже говорилось, к числу основных задач прокурорского надзора в рассматриваемой области относится не только выявление и пресечение различных фактов нарушений закона, но и их предупреждение. В ходе анализа статистических показателей рекомендуется учитывать некоторые внешние и внутренние факторы. К числу внешних относятся, например, высокая латентность преступлений экономической направленности (нет заявления – нет преступления), недостатки в организации взаимодействия правоохранительных и контролирующих органов и др. К разряду внутренних – характеристики экономической обстановки в республике, крае, области, городе, районе (доходная или дотационная); направленность хозяйственной деятельности республики, края, области, города, района (аграрная, промышленная или ресурсная); насыщенность региона промышленными предприятиями, финансовыми учреждениями и т.п. При этом нельзя забывать

о целесообразности налаживания постоянного оперативного обмена информацией между правоохранительными и контролирующими органами.

Прокурор в данном случае выступает в роли координатора («налаженного канала обмена информацией»), так как имеет полный доступ ко всем сведениям, аккумулируемым в правоохранительных и контролирующих органах. Поэтому ему необходимо обеспечивать механизм ее систематического накопления и обмена, активнее применять современные технические и организационно-информационные средства, а также сведения, содержащиеся в статистических данных, специальных донесениях, уголовных и гражданских делах, жалобах и других материалах с целью их использования на координационных совещаниях при принятии заключительных решений. Для этого он вправе использовать информационные и технические возможности других ведомств.

Прокуратура получает информацию, прежде всего, посредством выполнения присущей ей надзорной функции. Содержится она (информация) в материалах как плановых, так и инцидентных прокурорских проверок. В прокуратуре аккумулируется также информация, поступающая из других правоохранительных органов в виде докладных записок о результатах проделанной работы и т.п.

Следует иметь в виду и некоторые другие источники информации, которые становятся доступными прокурорам благодаря заключаемым ими соглашениям о взаимодействии и обмене информацией с контролирующими органами и общественными организациями. Так, в целях укрепления законности и правопорядка Генеральная прокуратура РФ постоянно взаимодействует с Торгово-промышленной палатой РФ. Достигнуто Соглашение, в соответствии с которым Генеральная прокуратура РФ рассматривает предоставляемые материалы, в которых содержатся сведения, содержащие признаки коррупции, незаконного перераспределения собственности, производства и распространения контрафактной и фальсифицированной продукции, а также о рейдерских захватах. Кроме того, Генеральная прокуратура РФ привлекает представителей торгово-промышленных палат к деятельности экспертных советов, рабочих групп по подготовке про-

ектов нормативных правовых актов, а также для консультаций по вопросам совершенствования федерального законодательства, регулирующего предпринимательскую деятельность. Аналогичное Соглашение действует с Российским союзом промышленников и предпринимателей¹.

С целью ускоренного получения подобных данных, их систематизации и передачи прокуратурой могут создаваться временные и постоянно действующие рабочие (межведомственные) группы, а равно вырабатываться дополнительные планы по проведению совместных мероприятий.

Кроме взаимного информирования о состоянии экономической преступности и сопутствующего анализа, межведомственные группы могут создаваться и по тематическому признаку (противодействие рейдерству, налоговым преступлениям, хищению бюджетных средств и проч.). Они в состоянии осуществлять выезды на места для проведения проверок и оказания практической помощи правоохранительным органам в организации борьбы с рассматриваемыми уголовно наказуемыми деяниями. Результаты такого рода мероприятий должны выноситься на обсуждение координационного или межведомственного совещания. В ходе их проведения полезно организовывать учебные семинары и конференции, на которых необходимо распространять положительный опыт работы правоохранительных органов по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений экономической направленности, указывать на типичные ошибки в организации оперативного сопровождения соответствующих расследований, сообщать о новейших изменениях федерального законодательства.

Участники межведомственных рабочих групп могут привлекаться к подготовке совместных информационных писем и методических рекомендаций. В информационных письмах осуществляется анализ оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, прокуратуры, ФСБ России, регионального управления СК России по борьбе с экономической преступностью, применения федеральных законов, главным образом вновь принятых, со-

¹ См.: Паламарчук А.В. О задачах прокурорского надзора за исполнением законов о защите прав предпринимателей // Прокурорский надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей: науч.-метод. пособие. М., 2014. С. 14–15.

стояния работы по раскрытию и расследованию конкретных преступлений. Информационные письма представляют собой итоговый административно-служебный документ, включающий в себя результаты обсуждения той или иной проблемы на координационном совещании или заседании межведомственной группы.

В информационных письмах допустимо освещать и положительный опыт работы правоохранительных органов по выявлению, раскрытию и расследованию тех или иных видов, категорий и групп преступлений экономической направленности, а также по координации их совместной деятельности. Менее распространенной формой координации, нежели подготовка информационных писем, является разработка методических писем. Они посвящаются, как правило, методике расследования отдельных видов преступлений (например, в сфере предпринимательской деятельности), тактике производства наиболее сложных следственных действий или составлению процессуальных актов, вызывающих затруднения на практике.

Современные преступления экономической направленности совершаются хорошо замаскированными способами, а многие из оперативных уполномоченных подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции органов внутренних дел (полиции) на местах не имеют в этом смысле достаточных знаний, опыта и навыков, не привлекают к работе квалифицированных специалистов. Помощь межведомственных групп, в которых сосредоточиваются опытные специалисты различных органов, может быть потенциально востребована, будучи направленной на раскрытие и расследование тяжких и особо тяжких уголовно наказуемых деяний указанного вида.

С учетом анализа имеющейся информации прокурор обязан осуществлять разработку и утверждение согласованного с заинтересованными ведомствами плана работы, составляемого, как правило, на год. К выполнению намеченных мероприятий могут привлекаться работники других государственных органов и общественных организаций. Планы, составляемые вышестоящими органами, могут служить первоосновой для нижестоящих органов, однако в любом случае они не должны сковывать их инициативы и самостоятельности.

Таким образом, грамотно организованная работа по долгосрочному планированию прокурорской деятельности в состоянии повысить качество информационно-аналитической работы прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов в сфере экономики.

С.В. Борисов,
ведущий научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

М.В. Ульянов,
научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

**Информационно-аналитическая работа
органов прокуратуры в сфере противодействия
экстремистской деятельности в сети «Интернет»**

За счет возможностей аналитики осуществляется повышение эффективности профилактической работы органов прокуратуры в целях ее совершенствования. Информационно-аналитическая работа представляет собой постоянный процесс сбора, учета, накопления информации и обмена ею, а также ее мыслительно-логической обработки. При этом последнее нуждается в совершенствовании¹.

¹ Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации: монография / [А.Н. Ларьков и др.; рук. авт. коллектива А.Н. Ларьков]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 7–8.

Одной из причин, способствующих совершению насильственных преступлений экстремистской направленности, является распространение идей религиозного, национального и расового превосходства. В экстремистской деятельности активно используются разные средства агитации и пропаганды. С помощью интернет-ресурсов распространяются материалы и информация, пропагандирующие и оправдывающие терроризм, побуждающие к совершению террористических преступлений. Органами прокуратуры на постоянной основе осуществляется мониторинг как печатных, так и электронных СМИ и иных информационных ресурсов, осуществляющих свою деятельность, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на предмет выявления и пресечения распространения материалов экстремистской направленности.

Так, в 2016 г. прокурорами проведено 1840 проверок публикаций в СМИ, 12 273 – в сети Интернет, выявлено 118 нарушений законов в СМИ, 23 416 – в сети Интернет. В суды направлено 286 исков (заявлений) о признании информационных материалов экстремистскими¹.

Научные исследования показывают, что противодействие распространению экстремистских материалов в Интернете обусловлено использованием этого инструмента:

при координации незаконных действий различных организаций экстремистского толка, проведении ими так называемых акций возмездия;

в целях вовлечения в деятельность экстремистских организаций путем электронной переписки с заинтересовавшимися их идеями лицами, сговора на совместное совершение преступлений после дачи согласия на участие в экстремистской организации;

при обмене криминальным опытом совершения преступлений экстремистской направленности (на ресурсах сети Интернет содержатся описания способов и средств совершения преступлений, сокрытия следов преступления, а также отчеты о «крими-

¹ Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и о результатах расследования уголовных дел экстремистской, террористической направленности за 2015, 2016 гг. (форма ФБ).

нальных акциях» экстремистского характера в виде текстовой информации и видеоматериалов);

в целях распространения информации экстремистского содержания и привлечения внимания к насильственным акциям экстремистских организаций¹.

Так, в 2016 г. прокурором Кировского района г. Иркутска в суд направлены заявления о признании информации, содержащейся в сети «Интернет» на 20 сайтах-анонимайзерах, посредством которых пользователи получали доступ к включенному в федеральный список экстремистских материалов сайту террористической организации «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами», запрещенной к распространению на территории России. Все заявления судом удовлетворены, вступили в законную силу².

Прокурорами активно применяются полномочия, предоставленные ст. 13 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее – Закон № 114-ФЗ). По состоянию на 21 июня 2017 г. федеральный список экстремистских материалов насчитывал 4164 наименования.

Результатом информационно-аналитической работы различных подразделений Генеральной прокуратуры РФ явилось издание приказа Генерального прокурора РФ от 16.03.2016 № 159 «О порядке реализации прокурорами полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими», которым регламентирована реализация прокурорами предоставленных ст. 13 Закона № 114-ФЗ полномочий по направлению в суд заявлений о признании информационных материалов экстремистскими.

В соответствии с ним в целях минимизации негативных последствий в виде социального недовольства со стороны граждан обязанность направления заявлений о признании информационных материалов экстремистскими в федеральные суды возложена исключительно на прокуроров субъектов РФ. Направление заяв-

¹ *Противодействие* киберпреступности в аспекте обеспечения национальной безопасности: монография / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014. С. 85.

² Информация о состоянии исполнения законодательства в сфере противодействия экстремизму в Сибирском федеральном округе в 1 полугодии 2016 г.

лений прокурорами городов, районов, другими территориальными и приравненными к ним военными прокурорами иных специализированных прокуратур не допускается (п. 1).

Прокуратурами субъектов РФ проекты заявлений готовятся на основании как материалов собственных проверок, так и документов, поступающих из прокуратур городов, районов и других территориальных и приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур (п. 2).

Приказом предписано, что при решении вопроса о принятии мер прокурорского реагирования не следует допускать действий, которые могут спровоцировать неблагоприятные социальные последствия. В данном случае имеется в виду риск возрастания общественного недовольства. В связи с этим при принятии соответствующих решений указано на необходимость учитывать, что Библия, Коран, Танах и Ганджур, их содержание и цитаты из них не могут быть признаны экстремистскими материалами (п. 4).

Названная регламентация деятельности прокуроров в рассматриваемой сфере обусловлена результатами изучения сложившейся в органах прокуратуры практики и имеющихся проблем информационно-аналитической работы. На необоснованное разрастание списка указывают правоприменители и эксперты, работающие с материалами с признаками экстремистской деятельности, и представители гражданского общества. В связи с этим Генеральной прокуратурой РФ неоднократно указывалось на необходимость обязательной сверки материалов с признаками экстремизма с федеральным списком экстремистских материалов в целях недопущения фактов дублирования заявлений.

Например, видеоролик под названием «Скины», признанный экстремистским решением Апатитского городского суда Мурманской области от 10.04.2012 и внесенный в федеральный список за № 1354, повторно признан таковым по заявлениям горрайпрокуроров Республики Коми, Камчатского края, Вологодской, Калининградской, Новосибирской, Псковской областей. Видеозапись «Формат 18», признанная экстремистской решением Искитимского районного суда Новосибирской области от 23.01.2013 (№ 1825), позднее являлась предметом рассмотрения

судов Вологодской, Воронежской, Калининградской, Кемеровской, Московской, Псковской областей¹.

Другой проблемой, выявленной в ходе анализа, является дублирование экспертиз разными ведомствами, в результате которых один и тот же материал может быть включен в федеральный список экстремистских материалов несколько раз. Так, информационный материал, озаглавленный «Ты избрал – тебе судить», предусмотрен тремя пунктами списка (пп. 292, 463, 716).

Имеются случаи, когда в резолютивной части заявлений прокурора о признании материалов экстремистскими, которые воспроизводятся в решениях судов, полностью передается форма и содержание экстремистского материала. Например, пп. 2784, 2787, 2880, 2808, 2809 списка содержат подробное описание рисунков с соответствующими негативными лозунгами либо полные тексты. Опубликование сведений о судебном постановлении в федеральном списке фактически влечет за собой дальнейшее распространение содержания материала.

Очевидна необходимость сужения круга материалов, признанных экстремистскими в установленном законом порядке, и отнесение к ним только тех, которые создают реальную угрозу совершения экстремистской деятельности. Следствием издания приказа, а значит, и показателем эффективности аналитической работы явилось существенное снижение количества заявлений прокуроров о признании информационных материалов экстремистскими. Так, по итогам 2016 г. в суды направлено 286 заявлений, тогда как в 2015 г. число таких заявлений составляло 712².

По результатам анализа результатов деятельности прокуроров в сфере противодействия распространению экстремистских материалов Генеральной прокуратурой РФ указано о нецелесообразности направления в суды заявлений о признании экстремист-

¹ Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 03.06.2015 № 27-29-2015/Ип4477-15 «Об основных направлениях деятельности и недостатках в работе прокуроров по пресечению распространения информационных материалов экстремистского характера».

² Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и о результатах расследования уголовных дел экстремистской, террористической направленности за 2015, 2016 гг. (форма ФБ).

скими материалов, как правило, не популяризируемых в дальнейшем (статей в периодических печатных и электронных изданиях, публикаций с изложением суждения автора на какие-либо события или факты, комментариев пользователей, материалов, тираж которых в полном объеме изъят или носит единичный характер, удаленной информации, материалов, актуальных только в определенный период времени (например, во время проведения выборов или референдумов), высказываний в эфирах телепередач и т.д.). В подобных случаях инициирование уголовного преследования виновного лица является достаточным.

Кроме того, считается нецелесообразным признание экстремистским информационного материала в том случае, если материал с аналогичным названием, но иными выпускными данными включен в федеральный список (книг одного и того же автора, но разных издательств и времени издания; интернет-роликов с одинаковым названием, но размещенных разными пользователями и т.п.)¹.

Руководством Генеральной прокуратуры РФ на основе аналитического изучения деятельности прокуратур субъектов РФ по пресечению распространения материалов экстремистского характера неоднократно указывалось и на иные упущения и недостатки в данной работе. В частности, в информационном письме заместителя Генерального прокурора РФ В.Я. Гриня от 10.10.2016 «Об особенностях надзорной деятельности по пресечению распространения материалов экстремистского характера в сети «Интернет» в первом полугодии 2016 г.» отмечены недостатки в ходе организации взаимодействия с Роскомнадзором по блокировке противоправной информации в сети «Интернет». В некоторой степени это обусловлено недостатками проводимой «на местах» информационно-аналитической работы. Так, на основании обращения прокуратуры Старомайнского района Ульяновской области Роскомнадзором 28 января 2016 г. ограничен доступ к кинофильму «Россия 88» режиссера П.Г. Бардина, размещенному на

¹ Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 03.06.2015 № 27-29-2015/Ип4477-15 «Об основных направлениях деятельности и недостатках в работе прокуроров по пресечению распространения информационных материалов экстремистского характера».

видеохостинге YouTube. Районной прокуратурой для блокировки была представлена ссылка на полнометражную версию фильма, несмотря на то что экстремистским информационным материалом признан фрагмент фильма (№ 3093 в федеральном списке экстремистских материалов). Данное решение вызвало широкий общественный резонанс и освещалось федеральными новостными агентствами. По инициативе Генеральной прокуратуры РФ доступ к видеоматериалу был возобновлен.

Роскомнадзором при участии ФСБ России, МВД России и Генеральной прокуратуры РФ разработаны Рекомендации о порядке подготовки и направления в Роскомнадзор и его территориальные органы обращений по вопросам ограничения доступа к распространяемым посредством сети «Интернет» материалам экстремистского и (или) террористического характера. Указанный документ регламентирует порядок ограничения доступа к информации, включенной в федеральный список экстремистских материалов Минюста России.

Не всегда при принятии решений о признании материалов экстремистскими и их запрете учитываются положения ст. 29 Конституции РФ, которой наряду с запретом пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, гарантировано право свободы слова и массовой информации.

Как показывает анализ прокурорской практики, наиболее эффективным является точечное блокирование доступа к определенным сайтам, аккаунтам в социальных сетях. Речь идет о полномочиях прокурора по внесудебному ограничению доступа к запрещенной информации. В соответствии со ст. 15.3 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» Генеральный прокурор РФ и его заместители наделены полномочиями по направлению в Роскомнадзор требований о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим информацию, содержащую призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности и участию

в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка.

В информационно-аналитической работе прокуроров необходим взвешенный подход к оценке материалов, содержащих противоправную информацию. В целях нейтрализации угроз возникновения конфликтных ситуаций особую значимость приобретает мониторинг этнической и миграционной ситуации, постоянный обмен оперативной информацией. Аналитическая работа органов прокуратуры должна предшествовать выработке решений, направленных на минимизацию рисков обострения межнационального противостояния, организации основной функциональной деятельности прокуратуры, которая, прежде всего, должна быть направлена на предупреждение межнациональной напряженности, профилактику экстремистской деятельности, недопущение межнациональных конфликтов, принятие незамедлительных мер профилактического характера.

Обязательным условием достижения положительных результатов в сфере противодействия экстремизму и терроризму является акцент аналитической работы прокуроров на разработку мероприятий по информационному противодействию радикализации населения, прежде всего молодежи, адресному профилактическому воздействию на лиц, склонных к разделению радикальных взглядов и экстремистской идеологии. Разработка таких мероприятий должна проводиться в тесном взаимодействии с территориальными подразделениями ФСБ России, МВД России, иными субъектами профилактической работы. Кроме того, необходимо на законодательном уровне усилить полномочия прокуроров в сфере координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с распространением идеологии экстремизма и терроризма в сети Интернет.

С.И. Винокуров,
ведущий научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

**Совершенствование понятийного аппарата
в сфере предупреждения преступлений как условие
повышения эффективности аналитического обеспечения
прокурорской деятельности**

Необходимой предпосылкой осмысления актуальных проблем аналитического обеспечения предупредительной деятельности прокурора в сфере противодействия преступности является четкое определение ее сути и содержания, строгое разграничение различных форм превентивной работы.

При этом следует однозначно определить и размежевать понятия, обозначающие отдельные аспекты прокурорской работы, направленной на недопущение либо пресечение уголовных посягательств, а также нейтрализацию, устранение их вредных последствий. Имеется в виду уяснение превентивной сути прокурорской деятельности в контексте широко используемых на практике понятий «превенция», «предупреждение», «профилактика», «предотвращение», «пресечение» преступлений.

Термин «**превенция**» следует понимать в самом широком, универсальном смысле. В частности, как упреждение, создание препятствий, преград вредоносным деяниям; недопущение негативных последствий; предохранение общественных отношений от какого-либо девиантного, вредоносного, общественно опасного поведения (деяния), события. Так, применительно к борьбе с преступностью часто говорят о превентивной сущности уголовного закона. Аналогичный смысл вполне применим и к прокурорской деятельности в целом.

В свою очередь, превенция включает в себя менее широкое, но более конкретное по содержанию понятие «**предупреждение**», которое чаще всего используется применительно к правонаруше-

ниям или преступлениям. При том что данное понятие широко используется в превентивном лексиконе борьбы с преступностью, ему до сих пор не дано нормативного определения, хотя в целом его содержание вполне понятно. В практике уже давно устоялось мнение, что предупреждение составляют более частные превентивные элементы, именуемые «профилактикой», «предотвращением», «пресечением».

Одним из наиболее часто употребляемых на практике превентивных понятий является **профилактика**. Основное ее отличие от других элементов предупредительной деятельности прокурора в сфере борьбы с преступностью заключается в том, что она осуществляется лишь в отношении прогнозируемых уголовных деяний и только в тех ситуациях, когда имеются достоверные сведения о выявленных условиях (обстоятельствах), способствующих преступлениям, либо о лицах, от которых можно обоснованно ожидать совершения преступных посягательств.

Если же имеются конкретные данные о замышляемых либо подготавливаемых преступлениях, а равно покушениях на них, либо о лицах, к ним причастных, то применяются другие, специальные предупредительные, в том числе оперативно-розыскные, меры: предотвращение либо пресечение преступлений.

Предотвращение преступлений имеет место в тех ситуациях, когда конкретные лица замышляют или тайно подготавливают совершение тяжких преступлений и требуется не допустить с использованием специальных оперативно-розыскных мер реализации такого рода преступных намерений.

Пресечение преступлений – это завершающая стадия предупредительной деятельности по борьбе с преступностью, когда уголовное посягательство прерывается на стадии покушения на преступление. Здесь прокурор может принимать активное участие в ходе осуществления надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности, а кроме того, при надзоре за исполнением требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

Размышляя об актуальных проблемах аналитического обеспечения прокурорской деятельности в сфере предупреждения преступлений, необходимо, прежде всего, иметь четкое пред-

ставление об основных направлениях рассматриваемой деятельности. Это обусловлено существенной спецификой реализации прокурорами полномочий в различных областях прокурорской практики. При этом бытует мнение, что главное предназначение органов прокуратуры заключается в осуществлении надзорной деятельности в различных сферах общественной жизни. С этим, в принципе, можно согласиться, но с определенным уточнением.

Суть последнего заключается в том, что применительно к компетенции органов прокуратуры в борьбе с преступностью их работа не ограничивается только надзором. Наряду с ним прокуроры осуществляют уголовное преследование, а также координируют деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Реализация последних функций оказывает существенное влияние на обоснованный выбор наиболее адекватного и точного понятия, обозначающего в наиболее полном объеме суть и смысл основных осуществляемых превентивных мер применительно к борьбе с преступностью в целом. Речь идет о том, какое из двух понятий – «предупреждение преступлений» или «профилактика преступлений» – соответствует данному выбору.

Следует отметить, что содержательный анализ термина «профилактика преступлений» показывает его более узкий и ограниченный диапазон, поскольку он отражает превентивную деятельность органов прокуратуры, осуществляемую только в отношении прогнозируемых уголовных деяний. В то же время в реальной действительности с учетом закономерностей механизма и стадий совершения реальных преступлений возникает настоятельная практическая потребность принятия превентивных мер более широкого и разнообразного характера, охватываемых понятием «предупреждение преступлений». В частности, это обусловлено спецификой преступной деятельности, которая носит неочевидный, сложный, длящийся и масштабный характер.

Так, многие тяжкие преступления предварительно замышляются, планируются, тщательно и тайно готовятся в течение длительного периода времени, исчисляемого нередко неделями, месяцами и даже годами, проходя три основные стадии, значи-

мые для предупредительной работы: разработка преступного замысла, подготовка посягательства и покушение на преступление.

Таким образом, не допустить, нейтрализовать, прервать развитие преступного замысла возможно на различных его стадиях. В то же время на каждой из указанных стадий предупредительные формы принимаемых решений и действий будут неодинаковы, обладая существенной спецификой.

Так, в процессе профилактики преступлений органы прокуратуры принимают активное участие в устранении причин их совершения или оказании позитивного влияния на лиц, со стороны которых можно обоснованно ожидать совершения преступлений.

В процессе же предотвращения или пресечения замышляемых, тайно подготавливаемых преступлений, а равно покушений на них прокуроры используют уже другие средства и методы воздействия на реальных участников криминальной ситуации. Следовательно, приемы и методы аналитического обеспечения различных форм предупредительной работы органов прокуратуры в сфере борьбы с преступностью будут существенно различаться.

Кроме того, важно отметить, что в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» всю профилактическую деятельность прокурора следует рассматривать через призму Закона о прокуратуре.

Последнее замечание имеет особенно принципиальное значение, поскольку в Законе о прокуратуре понятие «профилактика» как таковое вообще не используется. Здесь употребляется только термин «предупреждение» различных нарушений закона («предупреждение правонарушений», «предупреждение, пресечение нарушений прав и свобод человека и гражданина»).

Следовательно, применительно к борьбе с преступностью целесообразно пользоваться более широким и точным понятием «предупреждение преступлений», имея в виду, что оно включает в себя в качестве составной части и профилактику преступлений.

Таким образом, с учетом темы данной статьи нас интересуют в первую очередь полномочия прокуроров в сфере борьбы с

преступностью и, в частности, особенности аналитического обеспечения ими практики именно предупреждения преступлений.

В связи с этим важно отметить действенную роль надзорной практики прокурора в профилактике преступлений, которая является исходным элементом его предупредительной деятельности. Особенно заметно может проявляться роль прокурора в данной работе в ходе комплексного анализа им практики реагирования дознавателей и следователей на обстоятельства, способствовавшие совершению конкретных расследованных преступлений.

Так, если субъекты расследования пренебрегают своим правом вносить представления соответствующим адресатам об устранении причин и условий, способствовавших совершению преступлений, прокурор в порядке надзора принимает в соответствии с законом необходимые меры по исправлению данного положения.

Весьма эффективной может быть также надзорная роль прокурора в процессе осуществления органами полиции административного надзора за ранее судимыми лицами, отбывшими наказание в виде лишения свободы. Здесь прокурор имеет достаточно широкие возможности для анализа и оценки практики позитивного влияния на поднадзорных лиц со стороны соответствующих должностных лиц ОВД. В необходимых случаях прокурор может и лично принимать конкретные меры, направленные на усиление позитивного воздействия на поднадзорных лиц, в том числе путем оказания им необходимого содействия в получении различного вида помощи, решении их трудовых, жилищных и иных проблем.

Приоритетное значение для предупредительной деятельности прокурора имеет институт уголовного преследования. При этом, несмотря на существенное ограничение в последние годы компетенции прокурора в данной сфере, его ведущая роль в поддержании эффективности предупреждения, расследования и раскрытия совершенных уголовных посягательств продолжает сохраняться.

В частности, прокурор, осуществляя руководство процессуальной деятельностью органов дознания, наделен широким кругом полномочий по своевременному выявлению и реагированию на деяния, факты и обстоятельства, содержащие признаки пре-

ступления. При этом в необходимых ситуациях он может оказывать существенное влияние на принимаемые решения и действия по предупреждению замышляемых или тайно подготавливаемых преступлений, а равно покушений на них, о которых его информируют соответствующие должностные лица органов дознания, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность.

Важное значение в части организации предупреждения преступлений может иметь также надзор за исполнением требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Как свидетельствует практика, прокурорский анализ данного направления предупредительной работы является важным средством обеспечения своевременного и должного реагирования правоохранительных органов, в том числе на подготавливаемые преступления, а равно покушения на них.

В подобных ситуациях основанные на законе быстрые и решительные процессуальные действия органов дознания и предварительного следствия, направляемые или координируемые прокурором, позволяют обеспечить эффективное предупреждение такого рода преступлений. Поэтому роль прокурора в этой деятельности может быть достаточно активной и весомой.

Особое значение в предупреждении преступлений играет и осуществление надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Здесь важно учитывать, что основными формами предупредительной работы являются предотвращение и пресечение тайно замышляемых и подготавливаемых преступлений, а равно покушений на них, информация о которых может быть получена только в процессе осуществления указанной негласной деятельности. При этом следует обратить особое внимание на существенную специфику аналитического обеспечения прокурором подобного рода предупредительной деятельности.

Так, в ходе предотвращения тяжких преступлений (например, террористической направленности) компетентные правоохранительные органы разрабатывают и реализуют комплекс упреждающих мер, направленных на предотвращение такого рода уголовных посягательств. При этом прокуроры, осуществляющие надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной

деятельности, могут существенно влиять на эффективность данной работы.

Причем специфика подобного надзора заключается в том, что, с одной стороны, прокурор по вполне понятным причинам не может произвольно лично вмешиваться в осуществление оперативно-розыскной деятельности. С другой, – прокурор, предметно осуществляющий надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности, вправе потребовать от поднадзорных структур ее существенной оптимизации в целях недопущения совершения тайно замышляемых или подготавливаемых тяжких и особо тяжких преступлений и особенно тех, которые могут иметь большой общественный резонанс.

Таким образом, в ходе осуществления надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности прокурору важно обеспечить ее позитивный конечный результат, выражающийся в недопущении совершения тяжких преступлений с использованием специальных средств и методов.

Известно, что пресечение преступной деятельности виновных осуществляется на стадии покушения на преступление. Здесь прокурор также может принимать активное участие, используя результаты анализа осуществляемого надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности, а также за исполнением требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

Серьезные резервы в части совершенствования аналитического обеспечения предупредительной работы органов прокуратуры в сфере борьбы с преступностью имеются при осуществлении прокурорами координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

В частности, в процессе аналитического обеспечения деятельности координационных совещаний правоохранительных органов по борьбе с преступностью, связанного с их подготовкой и проведением, особое внимание уделяется комплексному подходу к определению круга и характера планируемых к обсуждению вопросов, состава участников, конкретности и реалистичности предлагаемых решений и действий, направленных на повышение

эффективности предупреждения террористических, экстремистских, коррупционных и иных тяжких преступлений.

Кроме того, намечаются конкретные меры по контролю за принятыми решениями и действиями, направленными на предупреждение указанных преступных посягательств.

Т.Г. Воеводина,
ведущий научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

Актуальные проблемы аналитического обеспечения прокурорской деятельности в сфере соблюдения прав несовершеннолетних

Аналитическое обеспечение деятельности прокурора в сфере соблюдения прав несовершеннолетних является важнейшим участком организации его работы. Без надлежащего аналитического обеспечения невозможно обладать всей необходимой информацией о состоянии законности в указанной сфере на поднадзорной территории.

В сфере соблюдения прав несовершеннолетних прокурор получает информацию о нарушениях прав детей и осуществляет ее анализ с целью решения вопроса о принятии мер прокурорского реагирования. К такой информации следует отнести: материалы прокурорских проверок; акты прокурорского реагирования; заявления, жалобы граждан, юридических лиц; статистические сведения органов прокуратуры, правоохранительных органов, федеральных и региональных государственных органов, органов местного самоуправления; материалы уголовных, гражданских, административных дел; материалы СМИ и др.

Главное, чтобы информация содержала сведения, которые помогли бы прокурору посредством анализа получить картину о характере имеющихся нарушений прав несовершеннолетних, результатах работы поднадзорных органов в сфере защиты прав детей. В связи с этим важное значение придается знанию прокурором методов и форм аналитической работы с целью их применения в своей практической деятельности. Мы рассматриваем это как одну из актуальных проблем в аналитическом обеспечении прокуроров.

По мнению ученых, «...методика анализа предполагает использование различных вариантов его дифференциации по самым разным существенным признакам, к примеру: регулярный и разовый, комплексный и целевой, количественный и качественный, внутрисистемный и анализ, осуществляемый совместно с другими органами, и др. В зависимости от направления выделяются анализ состояния преступности, анализ непреступных нарушений закона, а также деятельность конкретной прокуратуры. Анализ информации производится путем группирования ее по интересующим определенным признакам, обычно в соответствии с утвержденными формами статистической отчетности»¹.

Прокуроры должны обладать методическими рекомендациями по аналитическому обеспечению надзорной деятельности по каждому направлению, в том числе по направлению «надзор за соблюдением прав несовершеннолетних». Необходимость разработки такой методики на каждом направлении надзорной деятельности является еще одной проблемой в аналитическом обеспечении прокуроров.

Например, в прокуратуре Республики Марий Эл в помощь прокурорам разрабатываются методические рекомендации по организации работы прокурора отдела и регламент работы прокурора отдела².

¹ *Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации: монография* / [А.Н. Ларьков и др.; рук. авт. коллектива А.Н. Ларьков]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. С. 127.

² *Молодецкая Н.В.* Организация работы прокурора отдела // *Законность*. 2015. № 1. С. 29–33.

Важной составляющей аналитической работы прокурора является сбор и накопление материалов для их дальнейшей аналитической обработки, о чем указывается в п. 3.6 Регламента Генеральной прокуратуры РФ¹. Причем такой сбор и анализ информационно-аналитических материалов осуществляются как на уровне органа прокуратуры, так и прокурором-предметником по своему участку работы.

Создание в прокуратуре информационно-аналитической базы рассматривается прокурорами в качестве необходимого условия правильного планирования и эффективной работы в сфере соблюдения прав несовершеннолетних. Такая база требует систематического пополнения и совершенствования.

Например, прокуратурой Пермского края предложено горрайпрокурорам иметь необходимую информационную базу не менее чем за последние 5 лет² с целью возможности ее использования в процессе анализа состояния законности.

Актуальным для сбора необходимой информации в сфере соблюдения прав несовершеннолетних будет являться взаимодействие прокурора с другими подразделениями органа прокуратуры, с территориальными органами прокуратуры, иными органами, учреждениями, организациями. Отсутствие налаженного взаимодействия оказывает негативное воздействие на работу по подготовке прокурорами аналитических документов в сфере защиты прав несовершеннолетних.

Прокурорами используются различные формы взаимодействия в указанной сфере в целях обмена информацией. Например, в большинстве прокуратур субъектов РФ заключены соглашения о взаимодействии с Уполномоченным по правам ребенка в субъекте РФ, в рамках которого осуществляются совместные выезды на территории для приема граждан, в том числе в периферийные, сельские районы, участие в совместных проверках, уча-

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 11.05.2016 № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2016. № 8.

² Шуваева Т.В. Организация прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних в прокуратуре Пермского края // Деятельность прокуроров в сфере обеспечения прав несовершеннолетних и молодежи: сб. ст. / под ред. Н.В. Коваль; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 29.

стие Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации в заседаниях коллегий прокуратуры субъекта РФ.

В процессе осуществления взаимодействия с органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления по вопросам соблюдения прав детей прокуроры принимают участие в заседаниях рабочих групп, советов, в том числе по разработке предложений по совершенствованию законодательства в указанной сфере.

Важное значение имеет взаимодействие прокурора с органами и учреждениями системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в рамках осуществления надзорных полномочий, и здесь особая роль отводится его участию в заседаниях комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, где концентрируется необходимая для прокурора информация о нарушениях прав несовершеннолетних.

Взаимодействие прокурора с правоохранительными органами осуществляется посредством проведения координационных совещаний по вопросам предупреждения преступности несовершеннолетних и преступных посягательств на них.

Кроме того, прокурор в своей деятельности использует такие формы взаимодействия, как проведение оперативных и межведомственных совещаний, работу межведомственных рабочих групп (например, по вопросам соблюдения прав детей, профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних), проведение круглых столов, участие в научно-практических конференциях, подготовка вопросов для рассмотрения на научно-консультативном совете и др.

Межведомственные рабочие группы по вопросам соблюдения прав несовершеннолетних в аппаратах прокуратур субъектов РФ создаются в целях координации деятельности структурных подразделений, повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних, обеспечения взаимодействия с органами государственной власти субъекта РФ, контрольно-надзорными органами, комплексного изучения актуальных проблем в сфере защиты прав несовершеннолетних, разработки обоснованных предложений по укреплению законности в указанной сфере, подготовки информационно-

аналитических материалов для рассмотрения на заседаниях коллегий прокуратуры субъекта РФ, на координационных совещаниях. Членами рабочей группы осуществляется сбор, накопление, обработка и анализ информации о соблюдении прав детей, состоянии преступности несовершеннолетних на территории субъекта РФ. Рабочей группой проводятся и выездные заседания. Как правило, решения межведомственной рабочей группы носят рекомендательный характер. Персональный состав такой рабочей группы утверждается прокурором субъекта РФ.

Полагаем, что практика работы таких межведомственных рабочих групп не только в аппарате субъекта РФ, но и в горрайпрокуратурах оправдывает себя. Самими прокурорами оценивается работа межведомственной рабочей группы по вопросам соблюдения прав несовершеннолетних как «действенный механизм координации действий не только правоохранительных органов, но и иных заинтересованных органов и учреждений, действующих в сфере защиты прав и интересов детей, который обеспечивает своевременное решение возникающих проблем без вынесения их рассмотрения на заседаниях коллегии прокуратуры субъекта РФ и координационного совещания руководителей правоохранительных органов»¹.

Актуальна работа консультативно-методических советов органов прокуратуры. По мнению прокурорских работников, потребность в этих органах очевидна, поскольку их деятельность направлена на выработку практических рекомендаций применительно к тем или иным вопросам, возникающим в работе прокуроров.

Например, в прокуратуре Забайкальского края действует методический совет, в состав которого входят руководители структурных подразделений и другие сотрудники аппарата прокуратуры края, отдельные работники прокуратур районного звена, расположенных в краевом центре. В работе совета принимают участие три прокурорских работника, имеющих ученую степень кандидата юридических наук. В прокуратуре Свердловской обла-

¹ *Деятельность прокуроров в сфере обеспечения прав несовершеннолетних и молодежи*: сб. ст. / под ред. Н.В. Коваль; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. С. 38.

сти действует научно-консультативный совет, включающий в свой состав не только прокурорских работников, но и представителей юридической науки¹.

Использование прокурорами различных форм взаимодействия должно способствовать повышению эффективности аналитической деятельности. Вместе с тем, как отмечают ученые, более целесообразной представляется специализация некоторых работников прокуратур городов с районным делением на аналитической работе².

Каждый прокурор, осуществляющий надзор за соблюдением прав несовершеннолетних, обязан обладать необходимой статистической базой, вести ее учет и анализ, осуществлять мониторинг федерального и регионального законодательства. В случае установления необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов прокуроры обязаны принимать меры к внесению в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующих предложений об изменении, дополнении, отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов в сфере соблюдения прав несовершеннолетних в соответствии со ст. 9 Закона о прокуратуре.

С целью поддержания региональной и муниципальной нормативной правовой базы, регулирующей правоотношения в сфере детства, в актуальном состоянии в прокуратурах субъектов РФ практикуется направление в нижестоящие прокуратуры соответствующих информационных писем, содержащих необходимые рекомендации.

Обеспечение нахождения информационной базы прокуратуры в надлежащем, рабочем состоянии необходимо и для прогнозирования и планирования ее деятельности как в целом, так и по направлениям надзорной деятельности.

Ведь основанием для планирования работы в органах прокуратуры являются анализы состояния законности на поднадзор-

¹ Доржиев Б.В. Практика работы консультативно-методических органов при прокуратуре субъекта Федерации // Законность. 2012. № 9. С. 19–20.

² Капинус О.С. Прокуратуры городов и районов – ключевое звено системы органов прокуратуры России // Прокурор. 2014. № 1. С. 52–59.

ной территории, результаты работы с жалобами и обращениями граждан, решения коллегий, координационных совещаний, а по направлению «надзор за соблюдением прав несовершеннолетних» – также результаты мероприятий, проводимых профильным отделом прокуратуры субъекта РФ.

Как правило, в практической деятельности органов прокуратуры вопросы соблюдения прав несовершеннолетних по результатам анализа состояния законности в данной сфере выносятся для рассмотрения на заседание коллегии прокуратуры субъекта РФ раз в полугодие и один раз на заседание координационного совещания руководителей правоохранительных органов субъекта РФ.

Результаты аналитической работы в органах прокуратуры используются прокурорами в процессе осуществления правового просвещения несовершеннолетних, их родителей и (или) законных представителей, при взаимодействии со СМИ, общественными объединениями по вопросам защиты прав несовершеннолетних.

Например, аналитические материалы о результатах деятельности прокурора по осуществлению надзора за соблюдением прав несовершеннолетних используются при подготовке соответствующей информации для размещения на сайте прокуратуры¹, выступления на радио и телевидении с разъяснениями законодательства, подготовки статьи в журнал, издаваемый в органах прокуратуры.

В настоящее время практикуется размещение на сервере прокуратуры субъекта РФ в электронном виде сведений информационного характера в отдельной папке для каждого структурного подразделения, доступ к которой имеют только сотрудники отраслевого отдела.

¹ См.: приказы Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению», от 23.10.2009 № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации», от 31.05.2011 № 153 «Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации»; информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 13.12.2006 «О предании гласности результатов надзорной деятельности органов прокуратуры по защите прав и свобод граждан».

Так, сотрудники отдела по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних прокуратуры субъекта РФ осуществляют накопление в отдельной папке отдела на сервере аналитических материалов (результатов проверок, актов прокурорского реагирования, материалов коллегий, координационных совещаний, результатов выездов в нижестоящие прокуратуры, результатов стажирования прокурорских работников и др.). Для каждого сотрудника отдела на сервере в папке отдела сформирована своя папка, в которой им осуществляется накопление материалов по своему участку деятельности как по предмету надзора, так и по закрепленной зоне. Данной папкой вправе воспользоваться и сотрудники горрайпрокуратур, которые проходят стажировку.

Полагаем, что правильная организация работы прокурора на своем участке будет способствовать совершенствованию аналитического обеспечения прокурорского надзора в сфере соблюдения прав несовершеннолетних. Как указывают авторы, «одной из задач информационно-аналитической деятельности является поиск путей совершенствования прокурорского надзора в целях того, чтобы при меньших затратах сил и средств получать более значимые результаты»¹.

Серьезной проблемой остается *качество подготавливаемых прокурорами документов аналитического характера*, среди которых особое место занимает докладная записка с анализом состояния законности по итогам работы за полугодие, за год.

По мнению ученых, «...в прокуратурах субъектов РФ необходимо продолжить поиск приемов и способов усовершенствования анализа состояния законности и правопорядка в регионе, следует обратить внимание на выявление положительных и отрицательных тенденций в работе органов прокуратуры по различным направлениям деятельности, установление причинно-следственных зависимостей между различными факторами, обусловившими данные тенденции, формулировку соответствующих

¹ Петров А. Организация информационно-аналитической работы // Законность. 2013. № 1. С. 17–21.

выводов и предложений, прогноз развития состояния законности в целом по субъекту»¹.

Одним из вариантов «расширения профессиональных знаний прокуроров о методах и формах аналитической работы»² в сфере соблюдения прав несовершеннолетних нами видится создание на региональном уровне учебного мини-центра – базовой прокуратуры, которая сосредоточила бы в себе все необходимые методы и формы прокурорской работы, в том числе по осуществлению аналитической деятельности. Например, такая базовая прокуратура на правах районной функционирует в Астраханской области.

Несомненно, имеющиеся проблемы аналитического обеспечения прокурорской деятельности в сфере соблюдения прав несовершеннолетних решаемы. Требуется лишь воля руководителя органа прокуратуры, методическое и техническое обеспечение прокурорской деятельности, соблюдение прокурорами исполнительной дисциплины.

¹ *Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации: монография / [А.Н. Ларьков и др.; рук. авт. кол. А.Н. Ларьков]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. С. 55–56.*

² *Хатов Э.Б. Организация информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры: монография / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 27.*

Д.И. Ережипалиев,
старший научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

**Аналитическое обеспечение прокурорского надзора
за соблюдением прав граждан, участвующих
в долевом строительстве**

Как известно, аналитическое обеспечение является одним из двух основных блоков в содержании информационно-аналитической работы в прокуратуре. В специальных исследованиях, посвященных аналитической работе прокуратуры, отмечается, что речь в случае информационного обеспечения может идти только о сборе, учете, накоплении, обмене информации, так как ее обработка (кроме технической) уже предполагает интеллектуальную, т.е. аналитическую, составляющую¹. При этом отмечается, что основная цель аналитической работы в прокуратуре такая же, как и у информационно-аналитической – повышение эффективности деятельности, направленной на обеспечение приоритета законности в различных общественных правоотношениях, прав и свобод человека, а также интересов общества и государства². Основой аналитической работы является информация, под которой понимается содержание отражения объективной действительности в форме сообщения, осведомления о положении дел, сведения о чем-либо или о ком-либо, передаваемые непосредственно или с помощью технических средств³.

К числу основных источников информации о состоянии законности в сфере соблюдения прав граждан – участников долевого строительства следует отнести: жалобы и обращения граждан и

¹ *Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации: монография / [А.Н. Ларьков и др.; рук. авт. кол. А.Н. Ларьков]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. С. 91.*

² Там же. С. 89.

³ *Прохоров А.М.* Советский энциклопедический словарь. М., 1989. С. 504.

организаций; материалы органов, осуществляющих полномочия в сфере долевого строительства, а также органов контроля (материалы проведенных указанными органами проверок соблюдения прав граждан – участников долевого строительства; результаты их аналитической деятельности в виде обзоров, информационных писем и т.д.); информацию, полученную в ходе участия прокурора в заседаниях межведомственных комиссий, присутствия на собраниях обманутых дольщиков, осуществления выездов на проблемные жилищные объекты; информацию, полученную по результатам мониторинга СМИ, официальных сайтов органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также общественных организаций, осуществляющих деятельность по защите нарушенных прав обманутых дольщиков; рекламную продукцию, размещаемую застройщиками в печатных изданиях либо Интернете; государственную статистическую отчетность; материалы уголовных и гражданских дел, а также дел об административных правонарушениях, содержащих сведения о нарушениях прав граждан – участников долевого строительства, и др.

В юридической литературе всю информацию, поступающую в прокуратуру, предлагают систематизировать на следующие группы: установочная информация (о правовых актах, нарушающих чьи-либо права и интересы); обобщенная информация (данные статистики); информация о конкретных фактах нарушений законов; информация, характеризующая выявленные нарушения (материалы проверок); информация о рассмотрении прокурорских актов (протестов, представлений); информация о результатах повторных проверок соблюдения законности (возможно, проверки и иных органов)¹.

Систематический сбор статистической информации позволяет составить представление об абсолютных показателях, характеризующих правонарушаемость в сфере соблюдения прав граждан при участии в долевом строительстве многоквартирных домов. Для объективной оценки положения дел в указанной сфере

¹ Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1977. С. 18.

правоотношений требуется проведение анализа собранных данных различными статистическими и иными методами¹.

В органах прокуратуры наиболее часто применяют сравнительный метод анализа. В частности, целесообразно провести сравнение следующих показателей: текущих показателей состояния законности с аналогичными показателями прошлых лет; показателей до и после изменения факторов, влияющих на состояние законности в рассматриваемой сфере. Так, анализ состояния законности в сфере защиты прав граждан, участвующих в долевом строительстве многоквартирных домов, дает основания полагать, что принятые органами прокуратуры РФ во взаимодействии с уполномоченными органами власти меры способствовали некоторому улучшению состояния законности в рассматриваемой сфере.

Однако в 2016 г. количество проблемных объектов в сравнении с 2015 г. возросло (с 510 до 714, прирост +40%). В целом количество проблемных объектов за пятилетие сократилось незначительно, всего на 4,8% (с 750 в 2012 г. до 714 в 2016 г.). Согласно информации Минстроя России, проблемные объекты по состоянию на 1 января 2017 г. отсутствовали в 18 субъектах РФ. Наглядное представление о динамике числа проблемных объектов см. на рис. 1.

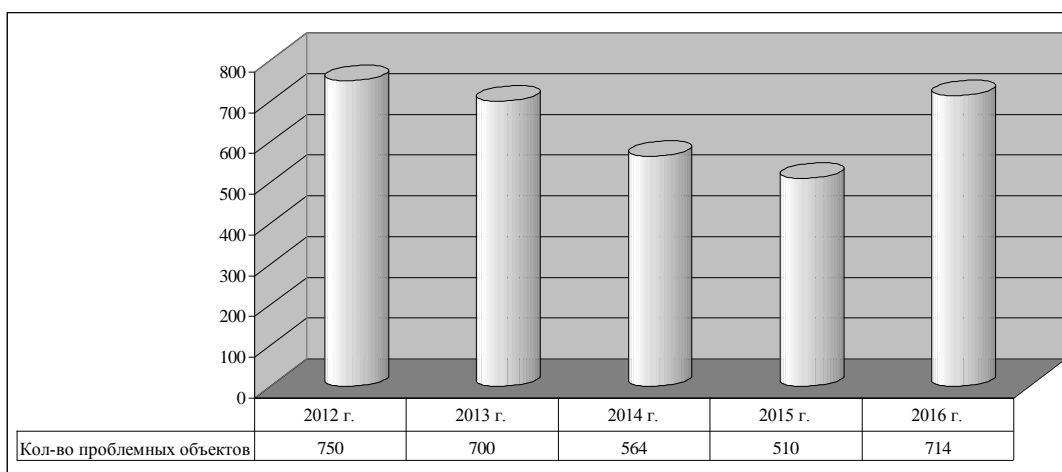


Рис. 1. Динамика числа проблемных объектов за 2012–2016 гг.

¹ См., напр.: *Анализ состояния законности и правопорядка в Российской Федерации: методы сбора и анализа эмпирической информации: науч.-метод. пособие.* М., 2010.

На наш взгляд, незначительное снижение количества проблемных объектов в отдельных регионах не должно вызывать чувства успокоенности. В настоящее время нет каких-либо объективных факторов, наличие которых обусловило бы существенное улучшение состояния законности в рассматриваемой сфере.

Одним из индикаторов состояния законности в этой сфере является количество выявляемых органами прокуратуры правонарушений.

За пятилетие (2012–2016 гг.) общее количество выявленных прокурорами нарушений законов в сфере защиты прав граждан, участвующих в долевом строительстве многоквартирных домов, возросло более чем в три раза (с 2,7 тыс. до 8,7 тыс., рост +214 %, см. рис. 2)¹.

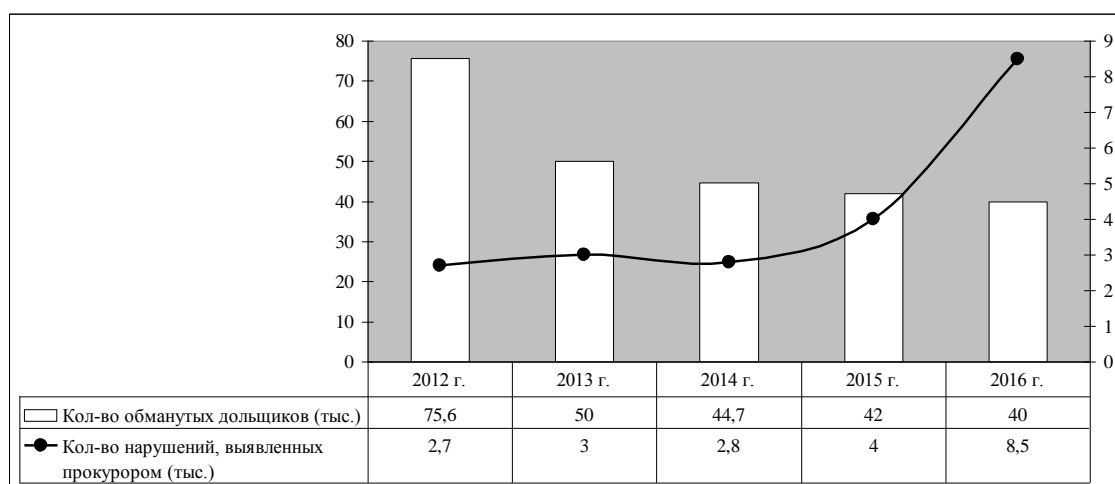


Рис. 2. Динамика числа выявленных прокурором нарушений законов в сфере защиты прав граждан – участников долевого строительства и числа обманутых дольщиков за 2012–2016 гг.

В определенной мере отмеченная тенденция на фоне снижения общего количества обманутых дольщиков может быть обусловлена социально-экономическим положением в стране, влияющим на ситуацию на рынке долевого строительства, активизацией прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1064444/> (дата обращения: 16.03.2017).

Неутешительная ситуация складывается на рынке долевого строительства многоквартирных домов. Так, в 2015 г. число обанкротившихся застройщиков выросло в пять раз и достигло 2,7 тыс.¹ Указанный негативный тренд сохранился и в 2016 г. (рис. 3).

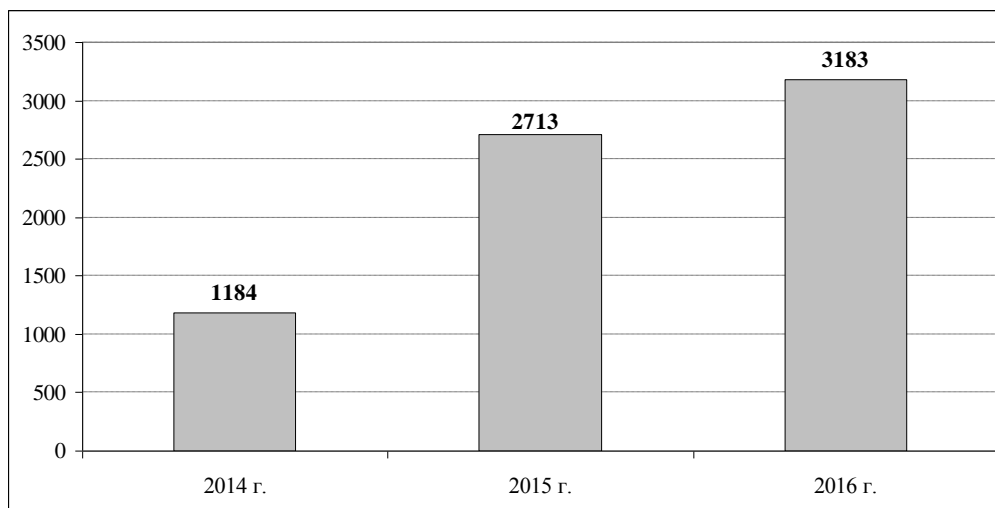


Рис. 3. Динамика числа обанкротившихся застройщиков за 2014–2016 гг.

Увеличение темпа банкротств застройщиков аналитики связывают с ростом объема непогашенных обязательств, сокращением покупательского спроса и недоступностью заемного финансирования. Это может привести к росту числа срывов договорных обязательств подрядчиков, снижению темпов строительства и замораживанию работ².

По расчетам Рейтингового агентства строительного комплекса, в настоящее время из 5,5 тыс. существующих компаний 149 находятся в одной из стадий банкротства. На их балансе состоит 4,5 млн кв. м незавершенного жилья.

Больше всего банкротящихся компаний зарегистрировано в г. Москве (11), в Московской и Тюменской областях (по 9), в Республике Башкортостан и Новосибирской области (по 8), в Волгоградской области (6).

¹ URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2933297> (дата обращения: 13.03.2017).

² Коммерсантъ. 2016. 10 марта.

Учитывая изложенное, неудовлетворительное состояние законности в сфере соблюдения прав граждан – участников долевого строительства обусловлено не только многочисленными нарушениями и несовершенством законодательства в рассматриваемой сфере, но и ухудшением ситуации на рынке долевого строительства многоквартирных домов, увеличением количества дел о банкротстве строительных организаций.

Компании постепенно адаптируются к новым условиям, что в среднесрочной перспективе может привести к некоторому сокращению числа банкротов. Однако, по мнению аналитиков, банкротами в настоящее время становятся в основном мелкие компании, в дальнейшем тренд может перейти на средних и крупных игроков рынка¹. Сейчас на рынке происходит перераспределение покупательского спроса в сторону строительных объектов, которые уже готовы или практически готовы, через несколько месяцев данное перераспределение закончится, а следовательно, кризис усилится. Поэтому активная фаза кризиса в строительной отрасли впереди, а значит, количество банкротств будет увеличиваться не только в строительстве, но и в смежных областях.

Кроме того, сокращение числа строительных компаний происходит на фоне общего снижения производственной активности. По данным Росстата, в 2016 г. общий объем ввода жилья сократился с 85,2 до 79,8 млн кв. м. Объемы ввода многоквартирного жилья остались практически на уровне прошлого года (48,2 млн кв. м)².

Рекордные объемы ввода жилья в 2014–2015 гг. были достигнуты во многом благодаря тем заделам, которые были сформированы застройщиками в 2013–2014 гг. Кроме того, такие объемы ввода стали возможны благодаря государственной программе субсидирования ипотечного кредитования, обеспечившей стабильный спрос на первичном рынке жилой недвижимости.

Программа, завершение которой первоначально планировалось в марте 2016 г., в конце февраля была продлена до конца

¹ URL: <http://izvestia.ru/news/628258> (дата обращения: 16.03.2017).

² URL: http://www.gks.ru/bgd/free/B09_03/IssWWW.exe/Stg/d01/21.htm (дата обращения: 06.03.2017).

2016 г., а лимит выдач ипотечных кредитов был увеличен с 400 млрд руб. до 1 трлн руб. По итогам 2015–2016 гг. в рамках программы было выдано 927 млрд руб. ипотечных кредитов (в том числе в 2016 г. – 556 млрд руб.), что составило около 40% всей выдачи ипотечных кредитов¹.

Программа способствовала активизации кредитования под залог прав по договорам долевого участия: доля таких ипотечных кредитов достигла рекордного значения в 39% от общего объема выданной ипотеки. Объем привлеченных в строительство жилья средств по программе составляет 1,5 трлн руб.

По оценкам Агентства ипотечного жилищного кредитования, программа стала одной из самых эффективных антикризисных мер. Всего на выплату субсидий по состоянию на 1 февраля 2017 г. было направлено 11,9 млрд руб., каждый рубль бюджетных средств привлек в жилищное строительство 124 руб. внебюджетных инвестиций, из которых 46 руб. – средства населения².

В связи с этим прокурорам следует особое внимание уделять вопросам защиты прав лиц, вложивших денежные средства в доленое строительство, однако оставшихся без жилых помещений ввиду банкротства застройщика, а также вопросам ведения реестра граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены.

Согласно мнению специалистов Аналитического центра Единого института развития в жилищной сфере, замедление темпов роста общего годового объема ввода жилья в 2016 г. связано с сокращением индивидуального жилищного строительства. Наиболее вероятной причиной этого послужило снижение реальных доходов населения.

Количество зарегистрированных договоров долевого участия физических лиц в строительстве жилья в 2016 г. достигло 620 тыс. (+5% к 2015 г.). С ипотекой приобреталась практически каждая вторая квартира на этапе строительства (42%). Этот сег-

¹ URL: <http://www.ahml.ru/> (дата обращения: 16.03.2017).

² Там же (дата обращения: 04.03.2017).

мент рынка жилья продемонстрировал наиболее высокие темпы роста (+35% к 2015 г.)¹.

Указанное свидетельствует о необходимости акцентировать внимание прокуроров на выявлении фактов нарушения кредитных обязательств со стороны банков. Увеличение обязательных ежемесячных платежей в совокупности с сохранившейся на прежнем уровне заработной платой привело к тому, что большинство граждан не могут своевременно погашать возникшую задолженность (задолженность по ипотечным жилищным кредитам по состоянию на 1 января 2016 г. составила 3 920 442 руб.)². По итогам 2016 г. доля ипотечной задолженности со сроком задержки платежей 90 дней и более составила 2,65% ипотечного портфеля³.

Кроме того, стремительный рост курса доллара и ослабление рубля поставили в затруднительную ситуацию граждан, до кризиса оформивших ипотеку в иностранной валюте⁴. В свете изложенного актуализируются вопросы соблюдения прав граждан, заключивших ипотечные кредиты в иностранной валюте.

Еще одним важным аспектом информационно-аналитической работы является то, что итоговые документы, составляемые в прокуратуре субъекта РФ по результатам анализа и оценки полученной информации, должны содержать: четко определенные цели, задачи и характер анализа; период, за который проводилось обобщение, какая информация была изучена; результаты проведенного обобщения; выводы и предложения⁵.

Однако проведенное исследование показало, что подготовленные аналитические материалы, справки по вопросам соблюдения прав граждан, участвующих в долевом строительстве много-

¹ URL: <http://www.ahml.ru/> (дата обращения: 04.03.2017).

² См.: основные показатели ипотечного кредитования в России в цифрах (по состоянию на 01.01.2017). URL: http://rusipoteka.ru/ipoteka_v_rossii/ipoteka_statitiska/ (дата обращения: 04.07.2017).

³ URL: <http://www.ahml.ru/> (дата обращения: 16.03.2017).

⁴ Сведения о жилищных кредитах, предоставленных кредитными организациями физическим лицам-резидентам в иностранной валюте. URL: http://www.cbr.ru/statistics/UDStat.aspx?TblID=4-2&pid=ipoteka&sid=ITM_37596 (дата обращения: 04.03.2017).

⁵ Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации: монография / [А.Н. Ларьков и др.; рук. авт. кол. А.Н. Ларьков]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. С. 100.

квартирных домов, не всегда содержат выводы и предложения и ограничиваются констатацией фактов нарушений законов.

Наиболее существенный недостаток состоит в отсутствии предложений по совершенствованию надзорной деятельности прокуратуры. В ряде случаев предложения по результатам анализа формулируются в виде общих утверждений о необходимости «усиления», «активизации» надзора в сфере соблюдения прав граждан, участвующих в долевом строительстве многоквартирных домов. Вместе с тем предложения должны быть мотивированными, конкретными, адресными, с указанием срока, способа, форм исполнения мероприятий, подготовленными на основе анализа состояния законности и правопорядка, криминологического прогноза, с учетом решений коллегий Генеральной прокуратуры РФ и прокуратуры субъекта РФ, постановлений координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, требований организационно-распорядительных документов¹.

Безусловно, в условиях быстро меняющегося законодательства и правоприменительной практики прокурорам необходимо на постоянной основе совершенствовать организацию прокурорского надзора за соблюдением прав граждан, участвующих в долевом строительстве многоквартирных домов. Надлежащее аналитическое обеспечение надзора в рассматриваемой сфере будет способствовать своевременному восстановлению нарушенных прав обманутых дольщиков.

¹ Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации: монография / [А.Н. Ларьков и др.; рук. авт. кол. А.Н. Ларьков]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. С. 108.

М.М. Какителашвили,
доцент кафедры Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Направления информационно-аналитической работы прокуроров в ходе надзора за законностью правовых актов в социальной сфере

Актуальность рассмотрения проблем аналитического обеспечения прокурорского надзора за законностью правовых актов в социальной сфере подчеркивается во многих исследованиях, проведенных в Академии¹, а также подтверждается статистическими данными. Так, с 2010 по 2016 г. значительная часть выявленных прокурорами незаконных правовых актов приходится на правовые акты социального характера в областях: здравоохранения, трудовых и жилищных прав, пенсионного законодательства, охраны прав инвалидов и престарелых и др. Например, в 2016 г. прокурорами выявлено незаконных правовых актов: в сфере трудовых прав – 34 361; в сфере жилищных прав граждан – 9563; в сфере пенсионного законодательства, охраны прав инвалидов и престарелых – 5192; в сфере здравоохранения – 670².

В сборнике методических материалов «Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан» содержится

¹ *Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации: монография / рук. авт. коллектива А.Н. Ларьков; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации; Информационно-аналитическое обеспечение деятельности прокурора по надзору за исполнением законов об охране труда: сб. материалов по обмену опытом / под. ред. Н.Н. Карпова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2014; Какителашвили М.М. Вопросы прокурорского надзора за соответствием правовых актов социального характера // Актуал. проблемы юрид. науки и практики: взгляд молодых ученых: сб. ст. / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2012. С. 88–93; Хатов Э.Б. Организация информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры: монография / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016; и др.*

² Отчет по форме «ОН» – «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» 2010–2016 гг. Утверждена приказом Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 № 828 (далее – форма «ОН»).

понятие «социальные права человека и гражданина»¹. Основываясь на содержании указанного понятия, под правовыми актами в социальной сфере предлагается понимать правовые акты, принимаемые органами государственной власти и местного самоуправления, регулирующие правоотношения, связанные с правом на труд, его охрану и содействие занятости населения, правом на жилище, правом на охрану здоровья, медицинскую помощь и лекарственное обеспечение, правом на социальное, в том числе пенсионное, обеспечение, правом на объединение, правом на обращение в государственные органы и в органы местного самоуправления, правом на защиту персональных данных и на получение бесплатной юридической помощи.

Значимость отдельного рассмотрения вопросов надзора за законностью правовых актов социального характера обусловлена тем, что такие акты затрагивают широкий круг лиц и непосредственно оказывают влияние на важнейшую сферу общественных отношений – социальные права человека (гражданина) и состояние законности в целом².

Общие рекомендации по надзору в рассматриваемой сфере содержатся в приказах Генерального прокурора РФ от 02.10.2007 № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления» (далее – приказ от 02.10.2007 № 155), от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (далее – приказ от 07.12.2007 № 195) и от 21.06.2013 № 252 «О совершенствовании прокурорского надзора за исполнением федерального

¹ *Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан: сб. метод. материалов / под общ. ред. А.Э. Буксмана. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. С. 25.*

² Более подробно см.: *Ережипалиев Д.И.* К вопросу о понятии «социально незащищенные категории граждан» // *Социальное и пенсионное право.* 2017. № 1. С. 48–51; *Какителашвили М.М., Щукина Н.В.* Прокурорский надзор за соответствием правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления социального характера федеральному законодательству // *Деятельность органов прокуратуры по защите прав социально незащищенных категорий граждан: сб. материалов круглого стола (г. Москва, 22 апреля 2016 г.) / под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М., 2016. С. 96–104.*

законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, иными органами и организациями».

Методические рекомендации по оценке законности правового акта на предмет соответствия Конституции РФ и закону, применимые в том числе и к правовым актам социального характера, содержатся в методическом пособии «Настольная книга прокурора»¹, а также в иных специальных изданиях².

Информационно-аналитическая работа прокуроров при осуществлении надзора за законностью правовых актов в социальной сфере включает сбор, накопление и анализ информации о принятых нормативных правовых актах в социальной сфере. Важно отметить, что информационные процессы являются основой для аналитического обеспечения прокурорской деятельности.

Эффективность аналитического обеспечения прокурорского надзора в рассматриваемой сфере зависит от наличия информационного банка данных правовых актов органов местного самоуправления. По причине того, что работа по учету и систематизации правовых актов на уровне муниципалитетов, особенно сельских поселений, налажена ненадлежащим образом, федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов не содержит всего массива правовых актов, подлежащих включению в него, исполнение указанных в приказах Генерального прокурора РФ требований затруднено.

Во исполнение подп. 2.2 приказа от 02.10.2007 № 155 прокурорами инициируется принятие органами местного самоуправления правовых актов, устанавливающих процедуру представления в органы прокуратуры проектов нормативных правовых актов; в органы местного самоуправления направляются требования и запросы о представлении проектов; проекты изучаются при участии прокуроров в работе комитетов, комиссий и рабочих групп органов местного самоуправления. По инициативе прокуроров заключены двусторонние соглашения между городскими, районными прокуратурами и органами местного самоуправления, в соответствии с которыми последние берут на себя обязатель-

¹ *Настольная книга прокурора: практ. пособие / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016.*

² См., напр.: *Костюнина О.В., Юрковский А.В. Правовая экспертиза нормативных правовых актов: учеб. пособие. Иркутск: Иркутск. юрид. ин-т, 2012.*

ство представлять в органы прокуратуры проекты муниципальных нормативных правовых актов (Агрызский, Аксубаевский, Альметьевский, Арский, Атнинский, Балтасинский, Бугульминский районы и т.д.)¹.

Другой сложностью является то, что далеко не все правовые акты содержатся в федеральных регистрах нормативных правовых актов субъектов РФ.

В таких условиях огромное значение в совершенствовании аналитического обеспечения прокурорского надзора за законностью правовых актов в социальной сфере приобретают информационные системы. Одной из таких программных систем, используемых в органах прокуратуры, является аналитическая информационная система «Правовой анализ нормативных правовых актов», разработанная ЗАО «Информационная компания «Кодекс», а также программный продукт ООО «Консультант» – информационная база справочной системы «Мониторинг Новгородского законодательства». Данные технологии позволяют совершенствовать методику сбора, накопления и обработки сведений о вступивших в противоречие с федеральным законодательством нормативных правовых актах как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ и органов местного самоуправления и, как следствие, своевременно устранять незаконные нормативные акты².

Как нам представляется, указанные технологии способны повысить эффективность аналитического обеспечения прокурорской деятельности при осуществлении надзора за законностью правовых актов в социальной сфере.

Исследования, проведенные в Академии³, свидетельствуют о целесообразности создания по инициативе прокуратуры межве-

¹ Загидуллин Р.И. Участие прокуроров в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления // Законность. 2014. № 6. С. 13.

² Более подробно см.: Игонина Н.А., Какителашвили М.М. Использование современных технологий в деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности правовых актов // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 4 (48). С. 49–54.

³ См., напр.: *Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2012 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013; Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2013 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2014, и др.*

домственных рабочих групп, в состав которых можно включать работников не только прокуратур, но и профильных управлений (комитетов, комиссий) законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, курирующих социальные вопросы, а также территориальных управлений Минюста России.

Важным для получения оперативной информации и аналитического обеспечения прокурорского надзора за законностью правовых актов в социальной сфере является взаимодействие органов прокуратуры с иными государственными структурами и институтами гражданского общества, это способствует получению наиболее полной и достоверной информации о правовых актах социального характера¹.

Для аналитического обеспечения прокурорского надзора за законностью правовых актов в социальной сфере особую значимость имеет анализ решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ. В настоящее время основную категорию дел конституционных (уставных) судов составляет рассмотрение жалоб граждан и их объединений на нарушение конституционных прав и свобод, большая часть из которых касается вопросов социальной защиты².

Анализ прокурорского надзора за законностью правовых актов в социальной сфере проводится на основе статистических и иных данных, в числе которых:

количественные показатели, характеризующие структуру и динамику выявленных нарушений законодательства, в том числе дефектные нормативные правовые акты в органах государственной власти и местного самоуправления;

качественные показатели – полнота и своевременность выявления нарушений законодательства, а также устранения причин и условий, способствовавших их совершению;

¹ Более подробно см.: *Какителашвили М.М.* Взаимодействие органов прокуратуры и территориальных органов Минюста России в обеспечении единства правового пространства Российской Федерации // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2014. № 11. С. 96–100.

² Более подробно см.: *Какителашвили М.М.* Защита прокурором прав и свобод человека и гражданина в конституционном (уставном) судопроизводстве субъектов Российской Федерации // *Рос. юстиция.* 2013. № 12. С. 31–34.

результативность – влияние актов прокурорского реагирования и иной деятельности органов прокуратуры на состояние конституционной законности.

Достижение указанных задач осуществляется по следующей схеме: в соответствии с планом проведения проверки нормативных правовых актов в социальной сфере устанавливается количество нормативных правовых актов, имеющих признаки дефектности (анализ может охватывать конкретную сферу жизни общества, например здравоохранение); проводится сплошное изучение нормативных правовых актов; рассчитывается доля дефектных актов в общем массиве; проводится сравнительный анализ для выяснения, на каком уровне доля дефектных актов больше.

Анализ выявленных нормативных правовых актов в социальной сфере в законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ в динамике за три года проводится на основе формы «ОН». При этом: выделяются региональные особенности при определении тенденций нарушаемости и оценка состояния законности; проводится анализ структуры и динамики выявленных нарушений действующего законодательства, типичных нарушений закона, мер противодействия (за три года); проводится анализ состояния и динамики принятых мер прокурорского реагирования на незаконные нормативные правовые акты в социальной сфере (протест, заявление, требование) (за три года)¹.

Одной из главных особенностей аналитического обеспечения прокурорской деятельности при осуществлении надзора за законностью правовых актов в социальной сфере является необходимость оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора.

Учитывая специфику правовых актов социального характера, их особую значимость для общественных отношений, при определении пределов прокурорского надзора следует руковод-

¹ Более подробно см.: Бессарабов В.Г., Евдокимов В.Б., Какителашвили М.М. Выявление дефектных нормативных правовых актов и определение уровня состояния конституционной законности. Источники информации // Анализ состояния законности и правопорядка прокуратурами субъектов Российской Федерации: пособие / под общ. ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2012. С. 116–118.

ствоваться положениями приказа от 07.12.2007 № 195, где в п. 13 отмечено, что «при внесении актов реагирования оценивать возможные негативные последствия исполнения требований прокурора, имея в виду, что акты реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством». Так, известны случаи нарушений законодательства в результате незаконной застройки весьма крупными объектами водоохраных зон, земель лесного фонда и даже площадей особо охраняемых природных территорий. Массовый снос по решению суда таких объектов может спровоцировать ущемление социальных прав граждан¹.

Впервые такая норма появилась в приказе Генерального прокурора РФ от 10.01.2007 № 11 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов»². Для обозначения подобных ограничений А.Ю. Винокуров ввел в научный оборот термин «фактор сдерживания»³. Полагаем, что «фактор сдерживания» необходимо учитывать при аналитическом обеспечении прокурорского надзора за законностью правовых актов в социальной сфере.

Учитывая изложенное, правильно организованная аналитическая работа в органах прокуратуры – один из факторов, обеспечивающих законность правовых актов в социальной сфере.

¹ Игонина Н.А., Добрецов Д.Г., Ережипалиев Д.И. Проблемы законодательного регулирования вопросов обеспечения военнослужащих и членов их семей жилыми помещениями // *Право в Вооруженных Силах*. 2017. № 3 (236). С. 32–37.

² Приказ утратил силу в 2014 г.

³ Подробнее об этом см.: Винокуров А.Ю. «Фактор сдерживания» в надзорной деятельности прокурора // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2011. № 3. С. 74–78.

К.В. Камчатов,
заведующий отделом
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Состояние аналитического обеспечения прокурорского надзора в сфере оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия

Аналитическое обеспечение прокурорского надзора в сфере оперативно-розыскной деятельности, процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия, как и иная субфункциональная деятельность должностных лиц органов прокуратуры, направлено на совершенствование организации и управления, повышение эффективности. Об этом четко указано в ряде организационно-распорядительных актов Генерального прокурора РФ¹.

Подходы и методика аналитического обеспечения в рассматриваемой сфере отличаются относительной стабильностью. В информационно-аналитической работе прокурора, осуществляющего надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, можно выделить два основных блока: информационный (сбор, учет, накопление, обмен и пр.) и аналитический (уяснение, обобщение, оценка, построение выводов и предложений, прогнозирование, моделирование и пр.).

Несмотря на комплексный характер данной деятельности и введение новой функциональной нагрузки на органы прокуратуры (например, статистический учет), ничего нового в плане общепринятых подходов и методик за последние годы в практиче-

¹ Пункт 3.1 приказа Генерального прокурора РФ от 11.05.2016 № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации»; п. 3.1 Положения об управлении по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью, утвержденного Генеральным прокурором РФ 29.10.2014; и др.

скую деятельность прокуратуры не внедрено. Основные источники, используемые прокурорами на местах и вышестоящими прокурорами, – данные ведомственной статистической отчетности, материалы и информация о следственных и иных процессуальных действиях и пр.

В некоторых случаях прокуроры на местах выходят за рамки общих подходов, но это можно рассматривать как исключение. Хотя расширение профессиональных знаний прокуроров о методах, формах аналитической работы и применения их на практике является одним из основных направлений организации и результативности аналитической работы в органах прокуратуры¹.

Мы разделяем позицию, согласно которой основная цель информационно-аналитической работы – повышение эффективности деятельности, направленной на обеспечение приоритета законности в различных общественных правоотношениях, прав и свобод человека, а также интересов общества и государства².

Вместе с тем аналитическая деятельность должна рассматриваться с учетом закономерностей предмета уголовно-процессуального регулирования данных правоотношений. Такими являются:

функциональное содержание деятельности прокурора, обусловленное назначением уголовного судопроизводства, которое формирует и определяет реализацию приоритетов, аналитику его процессуальной деятельности и организации;

содержание аналитической деятельности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, вытекающее из функционального назначения органов прокуратуры, элементы которого можно рассматривать преимущественно в комплексе (надзор, уголовное преследование, координация);

влияние за счет строго формализованного характера уголовно-процессуальных правоотношений выявления, предупреждения

¹ *Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации: монография* / [А.Н. Ларьков и др.; рук. авт. коллектива А.Н. Ларьков]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. С. 10.

² См.: *Хатов Э.Б. Организация информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры: монография* / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 12.

и пресечения правонарушений, требований закона на реализацию назначения уголовного судопроизводства;

наличие комплексного характера источников для аналитики, включающих результаты внешнесистемной и внутрисистемной деятельности, особенно «общенадзорный» блок, различные виды (статистическая, справочная, оперативная) и формы (личная, электронная и пр.);

необходимость применения факторного анализа, определяющего территориальную, социально-экономическую характеристику поднадзорной территории, состояние законности, уровень и структуру правонарушений и преступности, объем необходимой надзорной деятельности.

Как видно, сам процесс организации аналитической деятельности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства многофакторный. Не всегда это понимается и принимается практическими работниками. С учетом этого мы поддерживаем позицию В.П. Рябцева, который разделяет сопутствующие функции управления в органах прокуратуры (прогнозирование, планирование, взаимодействие, контроль, руководство) с аналитической работой¹. С учетом несистемного нормотворчества в сфере уголовного судопроизводства особое значение также имеет мониторинг законодательства и правоприменительной практики как сопутствующий результату аналитической деятельности, без которого в ряде случаев просто невозможно оценить сложившуюся на территории ситуацию.

Учитывая разнообразие направлений прокурорской деятельности, особое значение приобретает аналитическое обеспечение деятельности прокуратур низового звена (в городах, районах) как наиболее приближенных к пониманию и осознанию реального состояния законности. Вместе с тем, как показывает изучение прокурорской практики, аналитическая работа в данных прокуратурах нередко ведется бессистемно. Подготовленные аналитические материалы не содержат выводов и предложений и ограничиваются констатацией фактов нарушений законов. В ре-

¹ См.: *Рябцев В.П.* Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник. М., 2000. С. 103–110.

зультате не удастся обеспечить объективность, достичь целостной оценки состояния законности и работы прокуратуры города¹.

Действительно, при ознакомлении с обобщенными результатами аналитической деятельности (справки, ответы на задания и пр.) и мерами прокурорского реагирования (информации, информационные письма, описательные и результативные части требований и представления прокуроров) не всегда просматривается логическая основа любой аналитики «проблема – причина – следствие – решение». В них не всегда дается надлежащий анализ состояния законности, прокурорского надзора и процессуальной деятельности, не выделяются актуальные проблемы и пути их решения, не учитываются задачи, поставленные в руководящих документах. Нередко в докладных записках прокуроров по итогам работы за год отсутствует освещение всех вопросов, по ним невозможно сделать вывод о фактическом состоянии законности и роли прокурорского надзора.

Исходя из содержания документов аналитического характера прокуратур различного уровня причинный комплекс проблем организации и осуществления эффективной аналитической деятельности рассматриваемой сферы можно охарактеризовать следующими обстоятельствами.

В целом львиную долю аналитических материалов составляет краткое представление динамики выявленных нарушений. Кроме того, в данных материалах практически отсутствуют сведения и предложения об эффективных моделях предупреждения нарушений закона органами предварительного расследования и прокурорами. Динамика правонарушений, выявляемых вышестоящими прокурорами, за последние годы сильно колеблется, что связано с различной степенью интенсивности профессиональной деятельности и отсутствием системного подхода нижестоящих прокуроров к аналитической деятельности и формированию на ее основе эффективных подходов к организации управления.

Отдельно необходимо указать на аналитику в сфере оперативно-розыскной деятельности. Информационно-аналитическое

¹ Капинус О.С. Прокуратуры городов и районов – ключевое звено системы органов прокуратуры России. Авторский материал ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации О.С. Капинус // Прокурор. 2014. № 1. С. 52–59.

обеспечение прокурорского надзора в этой сфере представляет собой системную деятельность, обусловленную необходимостью постоянного поиска и анализа сведений, получаемых из самых разнообразных источников¹. Кроме того, безынициативный и подчас формальный характер осуществления оперативно-розыскных мероприятий может свидетельствовать о крайне недостаточном представлении о приоритетах данной деятельности.

До сих пор нет четкой нормативной базы основ аналитической деятельности, в которой подробно рассматривались бы основополагающие вопросы объектов, источников, уровня и объема аналитической работы. Различные ведомственные подходы приводят к тому, что одни и те же факты или состояние законности по сферам деятельности статистически оцениваются по-разному, что приводит к разнящимся показателям.

На основе изложенного видятся следующие направления совершенствования аналитической деятельности.

Количество выявленных прокурорами нарушений закона в известной степени может свидетельствовать о состоянии ведомственного контроля за соблюдением законности при производстве дознания и предварительного следствия. В подобных случаях каждое нарушение надлежит оценивать с учетом его тяжести, так как от этого зависит выбор способа прокурорского реагирования (воздействия)².

Положения п. 3.1 Регламента Генеральной прокуратуры РФ определяют, что информационно-аналитическая работа осуществляется в целях определения приоритетных направлений деятельности. Для этого необходимо установить наиболее распространенные виды нарушений законов, динамику их развития, кем и на каких территориях и объектах они в основном совершаются, выявить причины и условия, им способствующие, определить меры по их устранению.

¹ Захарцев С.И., Пахунов А.М. Организация прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // Рос. следователь. 2012. № 9. С. 37–40.

² Буланова Н.В., Ережипалиев Д.И., Яловой О.А. Деятельность прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: организационный, процессуальный и криминалистический аспекты: пособие. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. С. 12–23.

Объективная трудность разработки методики выбора приоритетов в деятельности прокуратуры также напрямую связана с проблематичностью организации надлежащего прогнозирования состояния законности и правопорядка. Нередко такие ошибки допускаются из-за множественности приоритетных направлений прокурорской деятельности и связанных с этим организационных проблем. В этих условиях какое-либо эффективное прогнозирование реально. Поэтому оптимальным подходом видится фактическое устранение прокурорами последствий, причин и условий правонарушений. Кроме того, правильный выбор приоритетов деятельности может быть основой для формирования эффективных программ борьбы с преступностью и координации этой деятельности.

Следует более разносторонне применять метод «пробельного анализа»¹. Такой анализ позволяет установить, какие значимые объекты в исследуемом массиве информации не отражены; далее выясняются причины неустановления их прокурорами (невнимание прокуроров или отсутствие значимых событий, нарушений, показателей либо умышленное неинформирование). Кроме того, такой метод способен показать, какие преступные деяния и правонарушения хуже всего выявляются и пресекаются поднадзорными органами.

Практически неограниченные возможности информационного обеспечения дает сеть «Интернет» (речь идет не только об официальных государственных ресурсах). Анализ размещаемых там сведений, наличие регулярных деловых контактов с пользователями позволяют получать прокурору актуальные данные еще до того, как они станут достоянием общественности: зачастую некоторые журналисты обращаются в прокуратуру города с просьбой прокомментировать какой-то вопрос еще на стадии подготовки публикации. Блоги, форумы и другие виртуальные площадки позволяют при правильном фильтре информации выявить множество латентных правонарушений и преступных деяний.

С учетом специфики и возможностей оперативно-розыскной деятельности прокурорам необходимо добиться изменения под-

¹ Бернштейн Э.С. О месте метода пробельного анализа в логическом строе познания // Науч.-технич. информ. Сер. 2. 1985. № 6. С. 1–14.

хода оперативных подразделений к своей работе и делать акцент не только на количестве выявляемых преступлений, но и на числе лиц, их совершивших.

Нельзя рассматривать методику аналитической деятельности в сфере процессуальной деятельности и оперативно-розыскной деятельности как исходящую от единого начала – преступных деяний. Научно и методически это в корне неверно! Данные сферы деятельности сильно отличаются друг от друга по объектам, предмету, пределам и специфике правоотношений.

В целях совершенствования правового регулирования исследуемой информационно-аналитической сферы представляется целесообразным оформить предлагаемые новации в виде совместного организационно-распорядительного документа, в котором будут указаны различные направления аналитического обеспечения рассматриваемой деятельности.

К.А. Комогорцева,
старший научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук,

Информационно-аналитическое обеспечение участия прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства

Отправной точкой аналитического обеспечения деятельности государственного обвинителя, как представляется, является приказ Генерального прокурора РФ от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» (далее – приказ от 25.12.2012 № 465), в котором на основе обобщения и анализа многолетней прокурорской практики сфор-

мулированы и разрешены составляющие структуру деятельности государственного обвинителя вопросы. Вместе с тем ввиду текущего изменения законодательства и разнообразной судебной практики в ряде случаев в работе участвующих в судебном производстве по уголовным делам прокуроров возникают новые вопросы и сложности, требующие устранения. Проведение оперативной аналитической работы в органах и организациях прокуратуры нацелено на выявление, анализ и формулирование путей разрешения актуальных проблем в работе государственных обвинителей.

Анализ участия прокуроров в рассмотрении судом уголовных дел проводится в органах прокуратуры на основании приказов Генерального прокурора РФ, в соответствии с планами работы Генеральной прокуратуры РФ и прокуратур уровня субъекта РФ, решениями коллегий прокуратур и координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, а также по инициативе прокуроров в связи с возникшей служебной необходимостью.

Пунктом 40 приказа от 25.12.2012 № 465 прокурорам предписано анализировать состояние работы по участию прокуроров в рассмотрении судами уголовных дел, практику применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства, тенденции ее изменения и вырабатывать соответствующие рекомендации.

Как следует из этого же пункта приказа, результаты такого анализа необходимо использовать для совершенствования деятельности подчиненных прокуроров, повышения качества поддержания государственного обвинения и распространения положительного опыта работы.

Полагаем, что правоприменительная деятельность прокуроров действительно нуждается в оперативном анализе с целью ее дальнейшего совершенствования.

В органах прокуратуры как на постоянной основе, так и на основании планов работы на полугодие проводится аналитическая работа, в ходе которой обобщается и анализируется деятельность прокуроров по участию в рассмотрении уголовных дел судами первой и вышестоящих инстанций.

В соответствии с подп. 1.12 приказа Генерального прокурора РФ от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» (далее – приказ от 27.11.2007 № 189) в органах прокуратуры регулярно анализируется практика кассационного, апелляционного и надзорного обжалования судебных решений по уголовным делам. Так, в прокуратурах уровня субъекта РФ ежеквартально проводятся обобщения практики участия прокурора в пересмотре судами апелляционной и кассационной инстанций судебных решений. На основе проведенного анализа составляются и доводятся до сведения работников нижестоящих прокуратур информационные письма, отражающие сведения о допущенных при рассмотрении уголовных дел в суде первой инстанции ошибках, основаниях отмены или изменения судебных решений и мерах, которые необходимо принимать прокурорам для недопущения подобных нарушений в дальнейшей работе.

В ходе проводимых в регионах Российской Федерации обобщений практики участия прокурора в рассмотрении уголовных дел судами апелляционной и кассационной инстанций в ряде случаев выявляются допущенные при производстве по делу в суде первой инстанции ошибки, встречающиеся в судебной практике как одновременно нескольких субъектов РФ, так и характерные для определенных регионов страны. Обмен такой информацией с использованием ИСОП между органами прокуратурами различных субъектов РФ, полагаем, способствует как предупреждению совершения в будущем ошибок при поддержании государственного обвинения, так и разрешению уже возникших сложностей.

Как представляется, проводимая в органах прокуратуры аналитическая работа способствует недопущению прокурорами в дальнейшем аналогичных ошибок при участии в рассмотрении уголовных дел судами, повышению качества поддержания государственного обвинения и приносимых прокурорами апелляционных и кассационных представлений, снижению количества случаев принесения необоснованных представлений.

В целях совершенствования прокурорской деятельности значительное внимание в аналитической работе прокуроров уде-

ляется случаям постановления судами оправдательных приговоров, отказов государственных обвинителей от обвинения, возвращения судом уголовного дела прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом, а также освобождения судом из-под стражи лиц в связи с прекращением уголовного преследования.

Так, в соответствии с приказом от 27.11.2007 № 189 для обеспечения оперативного изучения правильности решения и достаточности мер реагирования копии заключений по делам областной подсудности по фактам освобождения из-под стражи в связи с прекращением уголовного преследования судом либо постановки оправдательного приговора представляются непосредственно в Главное уголовно-судебное управление Генеральной прокуратуры РФ (подп. 2.2), а также Генеральная прокуратура РФ информируется дважды в год о причинах постановления судами оправдательных приговоров и отказов государственных обвинителей от обвинения (подп. 2.3).

В соответствии с планами работы Генеральной прокуратуры РФ в органах прокуратуры проводятся обобщения и анализируются актуальные проблемные вопросы деятельности государственного обвинителя. Обобщенные результаты такого анализа включаются в информационные письма, которые направляются Генеральной прокуратурой РФ в нижестоящие прокуратуры для изучения и использования в работе. В ряде прокуратур практикуется заслушивание и обсуждение на оперативных совещаниях работников органов прокуратуры содержащихся в информационных письмах сведений, что, полагаем, положительно сказывается на усвоении изложенной в письме информации и оперативном разрешении возникающих вопросов.

В соответствии с подп. 2.4 приказа от 27.11.2007 № 189 на заседаниях коллегий прокуратур заслушиваются отчеты прокуроров об участии в судебном рассмотрении уголовных дел, содержащие результаты анализа работы, выводы и предложения по ее совершенствованию. Об итогах участия прокурора в судебных стадиях уголовного процесса прокуроры уровня субъектов РФ ежегодно информируют Генерального прокурора РФ в докладной записке.

Уголовно-судебными управлениями (отделами) прокуратур уровня субъекта РФ на постоянной основе организуются и проводятся обучающие занятия, на которых до сведения государственных обвинителей доводятся результаты аналитической работы по проблемным вопросам участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами. На занятиях с государственными обвинителями нередко обсуждаются проблемы, связанные с допущенными при рассмотрении судом первой инстанции ошибками, которые повлекли отмену или изменение судами апелляционной, кассационной инстанций приговора или постановления суда, с целью недопущения подобных ошибок в практической деятельности. Кроме того, с целью контроля качества усвоения государственными обвинителями доведенной до них аналитической информации по итогам обучающего семинара нередко проводятся тестирования, а также предлагаются задачи для решения. Такая форма подачи аналитического материала по актуальным проблемам деятельности государственного обвинителя представляется наиболее эффективной, поскольку слушающие прокуроры имеют возможность обсудить возникающие в ходе семинара вопросы.

Актуальным вопросам деятельности государственных обвинителей посвящаются также научно-практические конференции, проводимые как в прокуратурах уровня субъекта РФ, так и в высших учебных заведениях с участием прокурорских работников и профессорско-преподавательского состава. Обучающие занятия и научно-практические конференции в прокуратурах в ряде случаев проводятся с участием научных и педагогических работников Академии¹.

Результаты аналитической деятельности научных и педагогических работников Академии доводятся до сведения прокуроров, участвующих в рассмотрении уголовных дел судами, в ходе

¹ В прокуратуре области с участием представителя НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации проведен обучающий семинар с государственными обвинителями. URL: http://www.prokuror-tula.ru/news/central-unit/36461/?sphrase_id=31453 (дата обращения: 13.07.2017).

их обучения на факультетах профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии и ее филиалов¹.

Таким образом, Академия участвует в аналитическом обеспечении деятельности прокурора в судебных стадиях уголовного процесса. Кроме того, результаты анализа состояния и тенденций в указанной сфере деятельности прокурора отражаются в ежегодной информационно-аналитической записке о состоянии законности в Российской Федерации².

Пунктом 40 приказа от 25.12.2012 № 465 предписано своевременно выявлять потребности государственных обвинителей в организационной и методической помощи и совместно с Академией разрабатывать необходимые пособия и рекомендации. В НИИ Академии на постоянной основе осуществляется мониторинг практики участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами. Выявленные в ходе мониторинга актуальные проблемы прокурорской деятельности в суде учитываются при формировании предложений о проведении научных исследований, результаты которых направляются в органы прокуратуры.

Так, в ходе мониторинга были выявлены возникающие на практике сложности при рассмотрении судом уголовных дел в особом порядке, что показало необходимость проведения научного анализа участия прокурора в рассмотрении судом уголовных дел в таком порядке. По результатам исследования в Академии издано пособие³ для прокуроров, в котором рассмотрены сложности и проблемы, возникающие при разбирательстве судом уголовных дел в особом порядке, проанализированы основания обжалования, отмены и изменения итоговых судебных решений по уголовным делам.

По итогам аналитической деятельности в дополнение к пособию также составлены примерные речи государственных обви-

¹ См.: приказ Генерального прокурора РФ от 04.10.2010 № 373 «О совершенствовании системы подготовки, повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников органов прокуратуры Российской Федерации».

² См.: приказ Генерального прокурора РФ от 09.09.2002 № 55 «О совершенствовании информационно-аналитической работы в Генеральной прокуратуре Российской Федерации».

³ *Участие прокурора в рассмотрении судами уголовных дел в особом порядке: пособие / [Н.В. Буланова и др.]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016.*

нителю в прениях сторон и образцы апелляционных и кассационных представлений. Пособие и приложения к нему содержат результаты анализа законодательства и прокурорской практики, на основании которого выявлены возникающие в работе государственного обвинителя сложности, сформулированы выводы и предложения по совершенствованию деятельности прокуроров в суде при рассмотрении уголовных дел в особом порядке.

Аналитическая работа в органах и организациях прокуратуры проводится в том числе с использованием данных форм статистической отчетности¹, в которых отражаются количественные показатели работы прокурора по участию в судебных стадиях уголовного процесса. Вместе с тем не все аспекты деятельности прокурора по участию в рассмотрении судом уголовных дел закрепляются в таких формах, что затрудняет проведение аналитической работы.

Поскольку возникающие в практической деятельности государственных обвинителей сложности требуют незамедлительного разрешения, большую значимость приобретает как заблаговременное изучение ими информационно-аналитических материалов, предназначенных для участвующих в рассмотрении уголовных дел судами прокуроров, так и своевременное выявление, анализ и выработка вышестоящими органами прокуратуры оптимальных и эффективных путей разрешения актуальных проблем деятельности государственных обвинителей.

К сожалению, проведение аналитической работы представляется значительно затянутым во времени, в связи с чем результаты аналитической деятельности не всегда поступают государственным обвинителям столь своевременно, чтобы предостеречь их от допущения просчетов в своей деятельности.

¹ См.: приказ Генерального прокурора РФ от 09.01.2017 № 1 «Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Участие прокурора в судебных стадиях уголовного процесса» по форме УСО и Инструкции по его формированию».

А.А. Корсантия,
ведущий научный
сотрудник Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Т.В. Раскина,
ведущий научный
сотрудник Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Совершенствование ведомственной регламентации аналитической работы в органах прокуратуры Российской Федерации

Многофункциональный характер деятельности российской прокуратуры¹ обуславливает особую, присущую только ей системе организации и управления. Важнейшее значение в этом имеет аналитическая работа, от качества которой во многом зависит эффективность разрабатываемой на ее основе стратегии и тактики надзорной и иных видов прокурорской деятельности.

Изучение действующих организационно-распорядительных документов Генерального прокурора РФ показывает, что, несмотря на важность и незаменимость аналитической работы (в большинстве случаев упоминается как информационно-аналитическая), она приравнивается к «проведению мониторинга», «информированию о состоянии законности», «представлению докладных записок о состоянии законности и практике прокурорского надзора» и т.п.

Представляется, что названные виды работы не тождественны аналитической. В разных ситуациях каждая из них может являться одним из этапов, способов, одной из составных частей более мас-

¹ См.: *Винокуров А.Ю.* К вопросу о деятельности прокуратуры вне уголовно-правовой сферы // *Винокуров А.Ю.* Избран. ст. В 3 т. Т. 3. М., 2017. С. 223.

штабной деятельности – аналитической, отличительной чертой которой служит непреходящая направленность на получение нового знания, реализуемого в последующем в виде выводов, предложений, прогнозов, в иной востребованной форме. По большому счету, для органов прокуратуры важен именно этот результат.

В рассматриваемом контексте ни один приказ Генерального прокурора РФ не устанавливает понятие, сущность, этапы аналитической деятельности.

Вместе с тем исполнение практически всех отраслевых приказов Генерального прокурора РФ всегда подразумевает обязанность прокуроров по проведению аналитической работы и представлению по ее результатам в вышестоящую прокуратуру документа (докладной записки, справки, информационного письма, обзора и др.), в котором должны содержаться аналитические выводы о реальном состоянии законности и соответствующие предложения по ее укреплению, совершенствованию организации деятельности, повышению эффективности мер прокурорского реагирования.

Исходя из сложившейся практики, можно утверждать, что в зависимости от целей и задач прокуратуры проводят как общий анализ состояния законности и правопорядка на поднадзорной территории (объекте) за определенный период времени, так и анализ состояния законности и правопорядка в конкретной сфере общественных отношений на протяжении определенного временного интервала.

В первом случае аналитическая деятельность имеет комплексный характер и осуществляется во исполнение п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре, закрепляющего за органами прокуратуры необходимость информирования федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и населения о состоянии законности¹. Кроме того, приказами Генерального прокурора РФ от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», от 12.03.2008 № 39 «Об организации деятельности проку-

¹ *Образцы документов прокурорской практики: практич. пособие / под общ. ред. А.Э. Буксмана, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2014. С. 88–90.*

ратур городов с районным делением» на прокуроров субъектов РФ, прокуроров специализированных прокуратур, военных прокуроров, прокуроров городов с районным делением возложена обязанность проведения анализа и обобщения данных о состоянии законности и правопорядка в пределах установленной компетенции на соответствующих территориях, объектах. Результаты анализа отражаются в ежегодных докладах об итогах работы за истекший год, которые в соответствии с подп. 5.4 приказа Генерального прокурора РФ от 16.07.2010 № 284 «О порядке представления специальных донесений и иной обязательной информации» направляются прокурорами субъектов РФ, приравненными к ним прокурорами специализированных прокуратур в Генеральную прокуратуру РФ.

Во втором случае аналитическая работа прокурора имеет узкопрофильный характер, поскольку подчинена целям обеспечения организации (эффективности) прокурорской деятельности в строго определенной сфере. В таком случае прокурор из всего информационного массива выбирает и оценивает сведения, характеризующие состояние преступной и иной правонарушаемости, результативность контрольно-надзорной, правоохранительной, координационной и иной деятельности в обозначенной сфере.

Регулирование этой работы осуществляется отраслевыми приказами Генерального прокурора РФ, возлагающими на прокуроров обязанность анализа информации, характеризующей состояние законности в конкретных областях общественных отношений или по отдельным направлениям прокурорской деятельности¹. Вместе с тем объем ее регламентации в ведомственных документах неодинаковый.

Довольно подробно ее осуществление отражено в приказе Генерального прокурора РФ от 16.01.2012 № 7 «Об организации

¹ См., напр.: приказы Генерального прокурора РФ 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» (подп. 3.2), от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» (п. 43), от 08.02.2017 № 87 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию экстремистской деятельности и терроризма» (подп. 3.1), от 03.03.2017 № 140 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в жилищно-коммунальной сфере» (подп. 2.3) и др.

работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» (далее – приказ № 7), который возлагает на прокуроров субъектов РФ, городов и районов, других территориальных, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур обязанность:

повышать уровень информационно-аналитического обеспечения координационной деятельности;

при анализе работы выявлять недостатки и упущения в организации взаимодействия правоохранительных и иных органов в борьбе с преступностью;

организовать постоянное ведение мониторинга прокурорской, следственной и судебной практики;

осуществлять анализ состояния преступности среди несовершеннолетних и направленной против несовершеннолетних, ее причин и условий;

проводить анализ выявленных в судебных стадиях уголовного процесса недостатков в работе органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

не реже двух раз в год проводить анализ состояния преступности, ее причин и условий, ей способствующих.

Во исполнение приказа № 7 в прокуратурах субъектов РФ приняты почти идентичные ему организационно-распорядительные документы. Однако в некоторых регионах руководителями прокуратур акцентировано внимание прокуроров на аналитической работе по профилактике правонарушений и преступлений, не указанных в приказе № 7, но актуальных для данного региона, установлены дополнительные требования, вытекающие из компетенции органов прокуратуры, направленные на достижение большего профилактического эффекта от прокурорской деятельности¹.

¹ См., напр.: указание прокурора Краснодарского края от 22.03.2012 № 49/16 «О реализации приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности», указание прокурора Ярославской области от 24.09.2012 № 66 «О реализации исполнения приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности».

Детально вопросы анализа отражены в требованиях о представлении прокурорами докладных записок об антикоррупционной работе (подп. 9 п. 6 приказа Генерального прокурора РФ от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции») и о состоянии законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности поднадзорными органами и результатах надзора в данной сфере (подп. 15.1 приказа Генерального прокурора РФ от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности»).

В большинстве же отраслевых приказов обязанность аналитической работы закреплена в самом общем виде, а ее дальнейшая конкретизация проводится в указаниях и методических рекомендациях.

Что касается периодичности осуществления и представления в вышестоящую прокуратуру сведений о результатах аналитической работы по конкретным направлениям прокурорской деятельности, то следует отметить отсутствие в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора РФ единого подхода к решению данного вопроса.

В большинстве ведомственных документов четко определены сроки проведения самого анализа (1 раз в год, полугодие, квартал и т.д.) и, соответственно, сроки представления аналитических сведений¹. В некоторых документах говорится о необходимости постоянного анализа практики или систематического сбора, накопления и обработки информации о состоянии законности и правопорядка и указываются сроки подготовки и направления в Генеральную прокуратуру РФ аналитических документов². Имеются приказы, в которых содержится только требование

¹ Приказы Генерального прокурора РФ от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» (подп. 2.3), от 09.06.2009 № 193 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о налогах и сборах» (подп. 2.1, 2.2), от 30.01.2013 № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» (п. 6).

² Приказы Генерального прокурора РФ от 22.10.2009 № 339 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму» (подп. 1.8, 1.10, п. 4), от 26.10.2009 № 344 «Об осуществлении органами прокуратуры

анализа без специального указания на необходимость представления в Генеральную прокуратуру РФ его результатов¹. В то же время есть документы, где требования о проведении аналитической работы отсутствуют, но закреплена обязанность прокуроров по представлению в вышестоящую прокуратуру отчета о проделанной работе². Кроме того, имеются приказы, напрямую закрепляющие обязанность анализа только за подразделениями Генеральной прокуратуры РФ, оставляя за нижестоящими прокуратурами фактически «сбор, накопление и обработку данных» о состоянии исполнения законов и информирование об этом вышестоящей прокуратуры³.

Безусловно, как нами уже было указано, смысловое содержание практически всех отраслевых приказов Генерального прокурора РФ и сама практика прокуроров предполагают постоянную аналитическую работу⁴. Однако современное состояние нормативного регулирования данного вида деятельности не спо-

полномочий по санкционированию решений таможенных органов об аресте имущества должника в качестве способа обеспечения взыскания таможенных пошлин, налогов» (п. 7), от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (п. 14), от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» (п. 8).

¹ Приказы Генерального прокурора РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» (подп. 10.1, 11.1, 12.3), от 10.02.2011 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного характера и их последствий» (подп. 2.1), от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» (п. 40).

² Приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» (п. 13).

³ Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» (п. 6, подп. 7.4).

⁴ Более подробно см.: *Ларьков А.Н.* Информационно-аналитическая деятельность в органах прокуратуры Российской Федерации // Актуал. проблемы прокурорской деятельности: курс лекций. Вып. 2 / под ред. О.С. Капинус; [К.И. Амирбеков и др.; рук. авт. кол. А.Ю. Винокуров]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 46–65; *Раскина Т.В.* Аналитическая работа прокуроров как средство оптимизации прокурорского надзора // Прокурорская деятельность: вопросы теории и практики: сб. материалов науч.-практ. конф., проведенной на юрид. фак. МосГУ 21 ноября 2013 г. / отв. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2014. С. 31–32; *Раскина Т.В.* Анализ состояния законности и правопорядка в прокуратуре субъекта Российской Федерации: реальность и перспективы // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2016. № 5 (55). С. 46–48.

способствует формированию единообразного понимания условий и порядка осуществления аналитической работы в прокуратурах субъектов РФ, приравненных к ним специализированных прокуратурах и нижестоящих органах прокуратуры. В связи с этим нормативное регулирование данного вида деятельности остро нуждается в совершенствовании. А поскольку работа должна проводиться унифицированно, исходя из правила о единстве и централизации органов прокуратуры РФ, вопросы ее улучшения не могут быть разрешены исключительно на региональном уровне путем принятия в органах прокуратуры субъектов РФ соответствующих организационно-распорядительных документов. Таким образом, необходимо разработать и издать приказ Генерального прокурора РФ «Об организации и осуществлении аналитической работы в органах прокуратуры Российской Федерации».

В документе целесообразно дать определение аналитической работы, ее значение в деятельности прокуроров, обозначить цели и задачи, виды и периодичность аналитической работы, обязательный для каждого вида анализа минимальный объем информации, источники, способы ее получения, хранения и автоматической обработки. Возможно в приказе предусмотреть также варианты использования компьютерного оборудования и программного обеспечения в аналитической работе с целью предоставления возможности постоянного и стабильного информационного обмена в системе прокуратуры России, распространения опыта работы, повышения квалификации прокуроров.

Кроме того, нужно разработать критерии оценки эффективности аналитической работы. Это особенно важно, поскольку в отсутствие нормативно закреплённого определения ее состояние тем не менее является обязательным предметом комплексной проверки организации деятельности прокуратуры субъекта РФ и приравненной к ней специализированной прокуратуры. Однако до настоящего времени в системе прокуратуры России отсутствуют четкие, единообразные для всех прокуратур соответствующего звена требования к исполнению аналитической работы, которые обеспечивали бы возможность дальнейшей однозначной и объективной оценки их выполнения.

В соответствии с подп. 2.2 приказа Генерального прокурора РФ от 07.02.2013 № 58 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур» и п. 2.3 данного Положения изучение и оценка состояния аналитической работы в указанных прокуратурах осуществляются по разработанным профильными подразделениями Генеральной прокуратуры РФ и утвержденным заместителями Генерального прокурора РФ методическим рекомендациям.

Представляется, что хотя бы в этих документах должны содержаться четко определенные однозначные требования к качественным характеристикам аналитической работы, которые предъявляют Генеральная прокуратура РФ, а за ней – и прокуратуры субъектов РФ по отношению к нижестоящим прокуратурам. Однако анализ методических рекомендаций показал, что за редким исключением изложенные в них оценочные критерии аналитической работы проверяемых прокуратур нельзя признать таковыми¹.

В целях обеспечения эффективности работы по разработке предлагаемого приказа целесообразно, следуя принципу демократичности, предложить прокурорам субъектов РФ, приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур, начальникам управлений Генеральной прокуратуры РФ в федеральных

¹ Изучены утвержденные первым заместителем и заместителями Генерального прокурора РФ в апреле – июне 2013 г. методические рекомендации (некоторые из них примерные) профильных структурных подразделений Генеральной прокуратуры РФ (приводятся наименования по состоянию на 1 января 2016 г.): Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства, Главного уголовно-судебного управления, управлений по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью, методико-аналитического обеспечения надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельностью, по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, международных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму, по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе, по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере, по надзору за законностью исполнения уголовных наказаний, правового управления, управления правовой статистики, а также методические рекомендации, утвержденные приказом Главного военного прокурора от 15.05.2013 № 93.

округах, начальникам главных управлений и управлений Генеральной прокуратуры РФ, советникам Генерального прокурора РФ высказать мнения, пожелания относительно положений данного организационно-распорядительного документа.

М.В. Маматов,
заведующий отделом
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

И.А. Маслов,
научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Аналитическое обеспечение деятельности прокуроров в сфере административного преследования

Современные масштабы административной деликтности в России, значительный вклад административных правонарушений в детерминацию преступности обуславливают необходимость постоянного пристального внимания прокуроров к вопросам данной проблематики, которое фокусируется сквозь призму обеспечения процессуальными средствами и надзорными методами законности в деятельности органов административной юрисдикции и суда (в последнем случае только процессуальными средствами), самостоятельного возбуждения дел об административных правонарушениях, участия в правовой помощи по делам об административных правонарушениях и др.

Залогом эффективного осуществления прокурорами полномочий в сфере административного преследования является надлежащее аналитическое обеспечение.

Аналитическое обеспечение деятельности прокуроров в этой конкретной сфере по своему содержанию и сути во многом повторяет подходы, реализованные в надзорной и иных видах функциональной деятельности прокуратуры. Это следствие того, что аналитическая работа фактически является единым непрерывным процессом, в котором прокурорская деятельность, связанная с решением задач в сфере административного преследования, – лишь одно из специализированных направлений.

В рассматриваемой сфере, как и во всякой другой, прокурор не может разбрасываться, действовать наугад, не собрав или не оценив и не проанализировав имеющиеся сведения и сигналы об исполнении требований законов или о состоянии законности в деятельности конкретных органов административной юрисдикции и их должностных лиц. Владеть ситуацией – значит, систематически и глубоко анализировать состояние законности и иметь представление обо всех источниках информации (учреждения, предприятия, организации и др.), ее носителях (это разного рода документы, в которых содержатся необходимые сведения), своевременно располагать полными и достоверными данными, понимать принципы их формирования, умело пользоваться средствами накопления этих сведений и методами их анализа.

В то же время аналитическое обеспечение деятельности прокуроров в сфере административного преследования ориентировано на комплексное решение самостоятельных задач, причем как внешнего (выявление административных правонарушений, их причин и условий, а также виновных лиц; обеспечение законности производства по делам об административных правонарушениях; обзорный мониторинг правоприменительной практики в данной сфере, определение тенденций ее формирования, развития и при необходимости – корректирование; совершенствование соответствующего законодательства с учетом результатов аналитической деятельности), так и внутреннего (определение приоритетных участков и резервов повышения эффективности своей работы, разработка материалов организационно-методического характера и распространение положительного опыта реализации прокурорами полномочий при производстве по делам об административных правонарушениях) свойства. Для этого традиционно

анализируются различные, иногда не связанные друг с другом потоки информации, изучение которых позволяет прокурорам составить правильное представление о состоянии законности в сфере административного преследования.

Общий вектор процессов аналитического обеспечения рассматриваемой деятельности прокуроров формируется с учетом требований, содержащихся в организационно-распорядительных документах органов прокуратуры, и прежде всего в приказе Генерального прокурора РФ от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях».

Например, выявление административных правонарушений, их причин и условий, а также виновных лиц сопряжено с установлением достаточных данных, указывающих на событие административного правонарушения, и с наличием предусмотренного ст. 28.1 КоАП РФ повода к возбуждению дела – непосредственное обнаружение административного правонарушения, поступление из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалов, содержащих такие данные, и др.

Распространенным поводом для возбуждения дела об административном правонарушении являются обращения физических и юридических лиц, а также сообщения СМИ (в том числе заявления о возбуждении дел об административных правонарушениях¹). При этом значимая в данном контексте информация может находиться не на поверхности, а выявляться в ходе отработки вопросов, не имеющих прямого отношения к основному предмету обращения. Полезен и анализ статистических данных о работе с такими обращениями, что позволяет определить причины роста числа тех или иных обращений, оценить ранее принятые по ним меры.

Во многих случаях проверка таких обращений предполагает правовую оценку решений и действий судов и несудебных органов административной юрисдикции, уполномоченных решать

¹ См.: информационное письмо первого заместителя Генерального прокурора РФ от 01.09.2014 № 72/1-19д-2014 «О порядке рассмотрения в органах прокуратуры заявлений о возбуждении дел об административных правонарушениях».

вопрос о привлечении к административной ответственности и в рамках своей компетенции обладающих необходимыми сведениями о состоянии административной правонарушаемости. В целом анализ практики правоприменителей позволяет отслеживать не только общий уровень законности, но и оценивать полноту и адекватность мер, принятых по каждому конкретному правонарушению.

Прокуроры должны использовать для анализа материалы уголовных, гражданских и административных дел, производств по делам об административных правонарушениях, документы прокурорских проверок соблюдения прав и свобод человека и гражданина в различных сферах правоотношений. Ценность соответствующей информации состоит в ее высокой достоверности, ибо она тщательно проверяется с помощью процессуальных средств. Ознакомление с ней нередко позволяет обнаружить факт и определить характер правонарушения, выяснить его причины и условия, установить, типичны ли они или носят случайный характер, и др.

Нельзя недооценивать и результаты анализа статистической информации о результатах привлечения к административной ответственности, которой обладают суды, а также многочисленные органы власти, наделенные полномочиями возбуждать либо рассматривать дела об административных правонарушениях. Именно с помощью сведений правовой статистики при обязательной увязке их с данными иных материалов возможно выявление тенденций и познание закономерностей правоприменительной деятельности, установление неработающих норм и «болевых точек» законодательства, определение реального положения дел на исследуемом направлении¹.

Информативна для анализа, например, форма № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях» (утверждена приказом Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 30.06.2016 № 141), к минусам которой, пожалуй, следует отнести лишь не-

¹ См.: Чурилов А., Баранова И. Судебная статистика и аналитическая работа прокурора // Законность. 1999. № 6. С. 13–16.

достаточную оперативность, отсутствие детализации по отдельным, отнесенным к подсудности судов общей юрисдикции составам КоАП РФ и в целом по региональному законодательству.

Поскольку рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности отнесено к компетенции арбитражных судов, для аналитической работы прокурорам могут быть также полезны сведения, содержащиеся в формах № 1 «Отчет о работе арбитражных судов субъектов Российской Федерации за 2016 год» и № 3 «Сводный отчет о работе арбитражных судов округов и Верховного Суда Российской Федерации» (утверждены приказом Высшего Арбитражного Суда РФ от 28.12.2010 № 174). При этом важно учитывать, что официальная выборка данных обо всех административных правонарушениях в сфере экономики, составленная по результатам работы судов и несудебных органов административной юрисдикции, отражается в форме № 1-АЭ «Сведения об административных правонарушениях в сфере экономики» (утверждена приказом Росстата от 04.08.2016 № 388), сроки предоставления которой в общий доступ, впрочем, не отличаются оперативностью.

Для характеристики параметров административной правонарушаемости помимо результатов судебной практики необходимо опираться и на статистические показатели работы несудебных органов административной юрисдикции, которые существенно дополняют общую панораму.

Поскольку значительная доля административных правонарушений традиционно выявляется ОВД, подведомственность которых в этой части является наиболее широкой, прокурорам важно анализировать, например, данные формы 1-АП «Сведения об административной практике органов внутренних дел Российской Федерации» (утверждена приказом МВД России от 14.05.2012 № 507). Безусловно, прокуроры также не вправе пренебрегать статистической информацией, которой обладают по отраслям своей деятельности и другие органы власти, в том числе сама прокуратура.

Важно обратить внимание, что приказом Генерального прокурора РФ от 20.04.2017 № 275 утвержден и введен в действие статистический отчет «Реализация полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» по форме АДМ, в котором по сути сконцентрированы все сведения о результатах осуществления прокурорами административного преследования, в том числе применительно к конкретным составам КоАП РФ, отдельным категориям правонарушителей и др. В научных исследованиях¹ неоднократно обращалось внимание, что такая информация полезна для понимания реальной глубины проблем и оперативного анализа состояния реализации прокурорами административной ответственности. Между тем в настоящее время по-прежнему отсутствуют координирующий центр и единые формы межведомственного статистического учета административных правонарушений, что не способствует реализации эффективной государственной политики, препятствует правильной оценке состояния современной правовой инфраструктуры в этой сфере, затрудняет установление результативности и приоритетных направлений работы уполномоченных органов власти, снижает оперативность и слаженность их действий.

Одним из основных источников необходимых прокурорам сведений является Интернет. Значимая информация может быть получена прокурорами на официальных интернет-сайтах федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления (первоочередной интерес для прокуроров представляет информация правоохранительных и контрольно-надзорных структур).

Прокурорам важно активно использовать в работе возможности базовых государственных информационных ресурсов², представленных на интернет-сайте «Электронное правительство»

¹ См., напр.: *Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2016 год: информ.-аналит. записка / под общ. ред. О.С. Капинус. М., 2017. С. 27.*

² Требования к порядку формирования, актуализации и использования базовых государственных информационных ресурсов, а также Правила формирования, актуализации и использования реестра базовых государственных информационных ресурсов утверждены постановлением Правительства РФ от 14.09.2012 № 928 «О базовых государственных информационных ресурсах».

через Единую систему нормативно-справочной информации (ЕСНСИ) – федеральную государственную информационную систему, которая предназначена для обеспечения единой точки доступа к нормативно-справочной информации (НСИ), используемой в государственных и муниципальных информационных системах (доменный адрес – <http://nsi.gosuslugi.ru>). При необходимости прокурорами оперативно может быть получена необходимая информация на официальных сайтах Федеральной налоговой службы, Госавтоинспекции МВД России и др.

Полезным является ознакомление сотрудников региональных органов прокуратуры с информацией, размещаемой в новостном блоке официального интернет-представительства Генеральной прокуратуры РФ, где сегодня нередко сообщается о проводимой ведомством работе в целом и непосредственно на данном направлении, фактическим материалом иллюстрируются имеющиеся резервы, посетители соответствующих рубрик оперативно информируются о новых организационно-распорядительных документах Генерального прокурора РФ, успешной практике, подготовленных по результатам исследований научно-методических материалах (монографиях, пособиях, статьях, докладах, обзорах и др.), публикациях в ведомственных СМИ прокуратуры по соответствующей тематике.

Разумеется, в качестве ориентирующих источников информации всегда должны использоваться тексты ежегодных посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, результаты проведения «прямых линий» главы государства с населением страны, а также утвержденные им программные документы (концепции, стратегии, доктрины и др.), его выступления в ходе рабочих визитов и совещаний, транслируемые СМИ. Полезными могут быть сведения, содержащиеся в материалах администрации Уполномоченного по правам человека в РФ и Общественной палаты РФ, а также региональных аналогов этих гражданско-правовых институтов, созданных при некоторых федеральных органах исполнительной власти общественных советов. Рекомендуется задействовать данные общественных организаций, результаты социологических опросов.

Вышеизложенное актуально для широкого круга задач, решаемых прокурором в сфере административного преследования.

Между тем законность производства по делу об административном правонарушении дополнительно призваны гарантировать, например, требования ч. 2 ст. 25.11 КоАП РФ, предусматривающие извещение прокурора о месте и времени рассмотрения возбужденного им дела об административном правонарушении, а также дела, возбужденного в отношении несовершеннолетнего. В абзаце втором п. 7 приказа Генерального прокурора РФ от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе» прокурорам предписано получать информацию о делах, требующих прокурорского вмешательства, из обращений граждан, юридических лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления, из средств массовой информации, а также в ходе надзорной деятельности. При реализации прокурорами полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом, роль соответствующих информационных поводов выполняют поступившие в прокуратуру обращения уполномоченных органов либо запросы суда по вопросам привлечения к административной ответственности или о даче согласия на назначение административного наказания в отношении соответствующих спецсубъектов¹.

Таким образом, аналитическое обеспечение деятельности прокуроров в сфере административного преследования представляет собой многогранное явление. Его основу составляют получение и обработка информации, которая способна обеспечивать выявление правонарушений, планомерное воздействие на весь комплекс обстоятельств, приводящих к их совершению, что достигается только на основе оперативно и своевременно полученной, полной и достоверной информации. Наличие информации заданного свойства позволяет не только вовремя принимать необходимые решения, контролировать процесс их исполнения, но и предвидеть возможные проблемы, заранее выбирая оптималь-

¹ См.: приказ Генерального прокурора РФ от 23.11.2015 № 645 «О порядке реализации прокурорами полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом».

ные способы их преодоления. Информация немислима без ее качественной правовой оценки, данной через проведение грамотной аналитической работы, этапы которой включают сбор информации, ее обработку, своевременную и адекватную реализацию результатов. Причем получение информации и ее аналитическая обработка в органах прокуратуры неразрывно связаны и носят циклический характер.

Ю.Г. Насонов,
ведущий научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Аналитическое обеспечение участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе

Одним из основных элементов организации деятельности по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении дел судами является информационно-аналитическая работа. От наличия у прокурора качественного аналитического материала зависит результативность деятельности прокуратуры.

Информационно-аналитическая работа подразделений прокуратуры субъекта РФ, обеспечивающих участие прокуроров в гражданском, арбитражном и административном процессе, осуществляется в целях совершенствования организации и управления в надзорном органе. Для обеспечения эффективной деятельности органов прокуратуры необходимо иметь полное и четкое представление о реальном уровне нарушений законодательства, совершаемых на определенной территории, а также о том, как влияют на состояние законности различные социальные и экономические процессы. В этих целях систематически обобщается судебная, прокурорская и иная правоприменительная практика, а также анализируются сведения о нарушениях законности и осу-

ществляется сбор определенной информации, связанной с реализацией функций правоохранительных и контролирующих органов, органов государственного управления, местного самоуправления, о деятельности хозяйствующих субъектов. В результате происходит накопление необходимого объема информации.

Понятие «информация» является одним из фундаментальных в современной науке, оно многозначно и имеет множество определений, раскрывающих ту или иную грань. В зависимости от области знания существуют различные подходы к определению понятия информации. В философском словаре говорится, что информация (лат. *informatio* – разъяснение, изложение) – это, во-первых, некоторые сведения, совокупность каких-либо данных, знаний; во-вторых – одно из основных понятий кибернетики¹. В быту под информацией понимают сведения об окружающем мире и протекающих в нем процессах, воспринимаемые человеком или специальными устройствами (субъективный подход). Информация для человека – это знания, которые он получает из различных источников. В теории информации под информацией понимают не любые сведения, а лишь те, которые снимают полностью или уменьшают существующую до их получения неопределенность.

Статья 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» определяет информацию как сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления (необходимо иметь в виду, что в Законе подразумеваются новые для субъекта-получателя сведения, поскольку одни и те же данные дважды не осведомляют).

А.Ф. Смирнов под информацией понимает «содержание отражения объективной действительности, выраженное в форме сообщения, осведомления о положении дел, сведения о чем-либо или о ком-либо, передаваемое людьми, через печать, техническими средствами»². Информация и анализ рассматриваются как тесно взаимосвязанные элементы. Анализ невозможен без ин-

¹ *Философский словарь* / под ред. М.М. Розенталя, П.Ф. Юдина. М., 1993. С. 172.

² *Смирнов А.Ф.* Прокуратура и проблемы управления. М., 1997. С. 68.

формации, так же как и сбор информации без аналитики. В основном от того, как налажена информационная и аналитическая работа, в решающей степени зависит эффективность деятельности прокуратуры.

Специалисты выделяют два основных направления информационно-аналитической работы прокуратуры. Внешним направлением является информационно-аналитическая работа, связанная с определением состояния законности и правопорядка на территории, объекте, поднадзорных конкретным органам прокуратуры. В этом случае анализ данных, характеризующих состояние законности и правопорядка, дает знание реальной обстановки. Внутренним направлением информационно-аналитической работы являются сбор, изучение и оценка информации с целью выработки организационных мероприятий, направленных на совершенствование системы управления прокуратуры¹. В прокуратуре субъекта РФ информационно-аналитическая работа проводится в основном в ее структурных подразделениях и имеет свою специфику. В процессе работы поступившие сведения систематизируются по территориям наибольшего распространения правонарушений, основным объектам нарушений законов, в некоторых случаях по кругу лиц, допустивших нарушения, степени распространенности нарушений. Кроме того, информация об исполнении законов анализируется в динамике (полугодие с полугодием, год с годом).

Работа по аналитическому обеспечению начинается с определения источников информации. К ним относятся статистические показатели, материалы прокурорских проверок, уголовных, гражданских и арбитражных дел, производств по делам об административных правонарушениях, данные контролирующих органов, обращения граждан, сообщения СМИ и иные сведения, характеризующие состояние законности и правопорядка. По мнению профессора В.Г. Бессарабова, содержание аналитической работы «составляет ряд взаимосвязанных этапов: сбор (накопление) информации – обработка информации – выводы и предложе-

¹ *Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации* / под ред. А.Ф. Смирнова. М., 2005. С. 109.

ния»¹. По мнению Ю.В. Курносова, аналитика – это целостная совокупность принципов методологического, организационного и технологического обеспечения индивидуальной и коллективной мыслительной деятельности, позволяющая эффективно обрабатывать информацию с целью совершенствования качества имеющихся и приобретения новых знаний, а также подготовки информационной базы для принятия оптимальных управленческих решений².

В прокурорской системе данная деятельность предшествует принятию управленческих решений и предопределяет их сущность, а следовательно, оказывает непосредственное влияние и на организацию работы прокуратуры. Информационно-аналитическая работа в той или иной степени ведется в прокуратурах всех уровней, всех структурных подразделений и всеми должностными лицами. Чаще всего используются следующие виды анализа: системный, сравнительный, статистический, причинно-следственный, корреляционный, прогнозный.

Информационно-аналитическая деятельность в структурных подразделениях прокуратуры субъекта РФ, обеспечивающих участие прокуроров в соответствующем виде судопроизводства, также включает все основные этапы: сбор, накопление, обработку и анализ информации, однако с особенностями, характерными для этого вида деятельности. Эти структурные подразделения участвуют в анализе поступивших из других подразделений данной прокуратуры и подчиненных прокуратур материалов, требующих реагирования в форме обращения в суд. Полученная информация сортируется в зависимости от потребностей прокуратуры. Информация о результатах работы районных прокуратур по обеспечению участия прокуроров в гражданском, арбитражном и административном процессе ежемесячно в форме отчетов представляется в аппарат прокуратуры субъекта РФ, где проводится ее обобщение и анализ, наряду с информацией о результатах собственной работы. Так, в подразделениях по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе про-

¹ Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. М., 2006. С. 169.

² Курносов Ю.В. Аналитика как интеллектуальное оружие. М., 2012. С. 143.

куратур субъектов РФ ведется учет всех материалов, рассмотренных судами первой, апелляционной и кассационной инстанций с участием прокуроров.

Информационно-аналитическая деятельность подразделений прокуратуры субъекта РФ, обеспечивающих участие прокуроров в рассмотрении дел судами, базируется на принципах оперативности информации, своевременности ее получения, полноты и достоверности.

Наиболее распространенным источником получения информации о нарушениях закона являются обращения граждан и организаций, сообщения СМИ о нарушениях прав и законных интересов субъектов права, о неправомерных действиях органов управления в сфере предпринимательской деятельности. Результатом информационно-аналитической работы прокурора должно явиться следующее: а) четкое обозначение так называемых потенциальных объектов проверок – органов, осуществляющих деятельность в сфере административных и иных публичных правоотношений, в предпринимательской и иной экономической деятельности. Причем вначале запрашивается информация, свидетельствующая о состоянии законности в определенной сфере правоотношений, о принятых мерах восстановления нарушенных прав и привлечении виновных к установленной законом ответственности; б) обозначение органов-нарушителей, т.е. органов, осуществляющих деятельность в сфере административных и иных публичных правоотношений, в предпринимательской и иной экономической деятельности, с нарушениями законодательства (по сведениям, собранным в ходе информационно-аналитической работы), деятельность которых должна проверяться органами прокуратуры в установленные законодательством сроки. Отдельные прокуратуры оформляют перечень «потенциальных» поднадзорных объектов либо объектов, в отношении которых уже имеются сведения о нарушениях законодательства, в специальных реестрах, журналах учета, пополняемых электронных базах данных.

Согласно Инструкции по ведению ведомственного статистического учета в органах прокуратуры, утвержденной приказом Генерального прокурора РФ от 16.01.2012 № 8, прокуроры субъ-

ектов РФ и приравненные к ним специализированные прокуроры организуют и методически обеспечивают формирование ведомственной статистической отчетности в подчиненных прокуратурах. В аналитической работе по участию прокурора в судах используется весь массив ведомственной статистики. Однако в контексте обсуждаемой прокурорской деятельности наиболее востребованными являются показатели ГАС формы 513 (ГАС), а также ОН 511 (ОН).

Весьма значимым источником является информация, размещаемая на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ. Приказом Генерального прокурора РФ от 31.05.2011 № 153 «Об организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации» утвержден перечень размещаемой на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ в сети Интернет информации. Тем же приказом определен перечень информации о деятельности прокуратур субъектов РФ, приравненных к ним военных и иных специализированных прокуратур, размещаемой на их официальных сайтах в сети Интернет. В части размещения на сайтах в Интернете правовой статистики о деятельности прокуратуры данный перечень не содержит непосредственных данных, ограничиваясь общей формулировкой «Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры, включая сведения об использовании выделяемых бюджетных средств».

В ходе планирования аналитической работы продумывается круг вопросов, подлежащих изучению, и направленность исследования. Необходимо определить объем материала, подлежащего изучению, наметить методику исследования, распределить обязанности между участниками аналитической работы. Соответствующие подразделения прокуратуры должны проанализировать, прежде всего, материалы, которыми располагают. В некоторых случаях полезно провести специальные проверки в целях получения дополнительных материалов. Так, при наличии информации о нарушении прав неопределенного круга лиц решением, действием (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц необходимо проверять исполнение соответствующих законов.

Как правило, отдел (подразделение) по обеспечению участия прокуроров в гражданском и арбитражном процессе прокуратуры субъекта РФ имеет в своем распоряжении статистические и иные данные по вопросам обращения в суд общей юрисдикции, арбитражный суд, обеспечивает контроль за достоверностью информационно-аналитических данных, представляемых прокуратурами районного звена, владеет информацией об имеющихся в производстве прокуратуры материалах проверок, в том числе и находящихся в производстве следственных органов уголовных дел, по которым имеются сведения о нарушениях законов, устранение которых возможно путем возбуждения административного судопроизводства, эффективнее разбирается в вопросах, требующих решения в порядке административного судопроизводства.

Качественная информационно-аналитическая работа подразделений прокуратуры субъекта РФ, обеспечивающих участие прокуроров в рассмотрении дел арбитражными судами, позволяет определить приоритетные направления эффективного использования полномочий прокурора в соответствующем виде судопроизводства, наметить конкретные цели и предполагаемые результаты. Постановка четких целей, адекватных ситуации и наметившимся тенденциям, является одним из основных условий формирования прогнозов и планов.

Информационно-аналитическая работа прокурора является основой планирования и, соответственно, отправной точкой в организации надзорной деятельности, последующей реализации полномочий, предоставленных прокурору процессуальным законодательством. Планирование относится к числу обязательных элементов организации работы в органах прокуратуры и характеризуется последовательностью операций, которые должны быть результатом реализации решения – плана, разработанного совместно со всеми участниками прокурорской проверки.

Планирование зачастую определяется как «решение вопросов о последовательности и сроках выполнения комплекса или отдельных видов работ с учетом имеющихся штатных, ресурсных и иных возможностей с целью достижения желаемого результата». В.А. Максимов на основе выявления основных признаков, сущности планирования дает следующее определение планиро-

вания применительно к органам прокуратуры – «это деятельность прокурора-руководителя (субъекта управления) на основе и в пределах имеющихся у него полномочий по реализации целей и задач прокуратуры на предстоящий период деятельности, выбора способов и средств их достижения, определения последовательности их решения и сроков выполнения»¹.

Сущность планирования работы в прокуратуре субъекта РФ по вопросу участия прокурора в гражданском и административном судопроизводстве, арбитражном процессе заключается в заблаговременном принятии решений по организации участия в них прокуроров. На основании анализа информации о состоянии, структуре, динамике нарушений в сфере экономики и социального обеспечения разрабатывается план основных мероприятий по организации участия прокуроров в суде. Планирование придает целенаправленность, последовательность и конкретность. Основными ведомственными документами по вопросам планирования являются регламенты Генеральной прокуратуры РФ и прокуратур субъектов РФ.

Аналитическое обеспечение, призванное определить состояние законности и правопорядка в поднадзорных органах, направленное на сбор, изучение и оценку информации, обобщение правильной организации работы в органах прокуратуры, напрямую связано с качеством достижения поставленных перед ними целей: обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

¹ Максимов В.А. Функции управления в органах прокуратуры: лекция. М., 2009. С. 6.

Е.Н. Неганова,
старший научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Проблемы аналитического обеспечения прокурорской деятельности в сфере соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина

Вопросам информационно-аналитической деятельности в органах прокуратуры практическими и научными прокурорскими работниками в последние годы уделяется особое внимание, поскольку от правильно организованной аналитической работы зависят результаты прокурорской деятельности¹. Только при правильно организованной работе по аналитическому обеспечению надзорной деятельности прокуроров можно планомерно и результативно разрешать обостряющиеся проблемы нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

На современном этапе аналитическое обеспечение прокурорской деятельности в сфере соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина нуждается в глубоком теоретическом осмыслении с учетом вступления в силу Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», закрепившего обязательное формулирование предмета прокурорской проверки перед ее проведением. Это определяет направление выработки теоретических подходов практического решения актуальных проблем аналитического обеспечения прокурорской деятельности в сфере соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина при формировании эффективной единой практики применения прокурорами новых положений по вопросам предмета прокурорской проверки.

¹ *Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2015 году: сб. науч. докл. Вып. 4 / под общ. ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. 100*

Вопросы специфики предмета прокурорского надзора (а предмет проверки определяется исходя из предмета надзора) на протяжении десятилетий рассматривались многими видными учеными: А.Ю. Винокуровым, Ю.Е. Винокуровым, Е.Р. Ергашевым, А.Х. Казариной, В.В. Клочковым, О.С. Капинус, В.П. Рябцевым и др.¹ Ранее у прокуроров-практиков обязательная необходимость формулирования предмета проверки перед ее проведением отсутствовала; то, каким образом прокурор формулировал для себя предмет предстоящей проверки, оставалось на совести прокурора и определялось уровнем его общетеоретической подготовки и практического опыта в сфере «общенадзорной» прокурорской деятельности.

Совсем недавно теоретиков заинтересовали и вопросы предмета прокурорской проверки², что предвосхитило и ознаменовало законодательное закрепление обязанности по формулированию предмета проверки у прокуроров на местах. Так, с 18 марта 2017 г. при вынесении решения о проведении проверки прокурор в обязательном порядке должен формулировать предмет проверки (п. 3 ст. 21 и п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре). На основании п. 2 приказа Генерального прокурора РФ от 17.03.2017 № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в

¹ Винокуров А.Ю. Надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации: предмет и пределы // Журн. рос. права. 2012. № 11. С. 14–21; Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 12–13; Ергашев Е.Р. К вопросу о понятии и признаках предмета и объекта прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 16–21; Казарина А.Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2013. № 2 (34). С. 36–42; Капинус О.С. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. 2013. № 7. С. 3–9; Клочков В.В. Актуальные проблемы теории законности и прокурорского надзора: монография / сост. А.В. Клочкова, О.В. Пристанская. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2012. С. 105–114; Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3. С. 3–5 и др.

² Субанова Н.В., Маматов М.В. Предмет, объекты и пределы проверки прокурором исполнения законов // Проверка прокурором исполнения закона: пособие / под общ. ред. Н.В. Субановой. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 14–23; Субанова Н.В., Маматов М.В. Предмет, цели и задачи проверки прокурором исполнения законов // Теоретические и организационные основы прокурорской проверки: монография / [Н.Д. Бут и др.]; под общ. ред. Н.В. Субановой; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. С. 25–44.

связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры обязаны осуществлять учет решений о проведении проверок, расширении предмета проверок, а также их результатов.

Таким образом, вопрос о предмете прокурорской проверки теперь не останется без внимания ни прокуроров, ни исследователей в сфере прокурорской деятельности. С учетом научно-практических и законодательных предпосылок проблематика формулирования предмета прокурорской проверки соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина требует серьезного осмысления на теоретическом уровне в целях последующего внедрения результатов научных разработок в практику «общенадзорной» деятельности прокуроров, т.е. представляет собой актуальную проблему аналитического обеспечения прокурорской деятельности.

Действительно, проверки соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина, организованные прокурором по определенным направлениям, выделенным в строгом соответствии с содержанием предмета прокурорской проверки, способствуют достижению наиболее эффективных результатов прокурорского надзора. От правильно обозначенного предмета проверки зависит как полнота охвата проверочными мероприятиями правоотношений, так и «адресный» выбор научно обоснованных средств и способов выявления нарушений и мер прокурорского реагирования на них применительно к каждому родовому «конкретному» предмету прокурорского надзора. Уяснив, какие вопросы подлежат установлению в ходе проверки с учетом выявленного предмета проверки, прокурор решает, какими методами он будет их устанавливать, какие полномочия будет применять в целях проведения проверки и выявления нарушений и какие меры прокурорского реагирования он будет принимать на выявленные в ходе проверки нарушения или на иные факты, свидетельствующие о возможности нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Данное научное положение созвучно мнению Н.В. Субановой и М.В. Маматова о том, что «предмет проверки предопределяет не только характер всех

предпринимаемых в рамках соответствующего прокурорского полномочия действий, их привязку к достижению определенных целей, решению конкретных задач, но и тот конечный результат, на достижение которого в итоге направлена вся надзорная деятельность прокурора»¹.

Предмет прокурорской проверки должен быть определен правильно именно в целях эффективного осуществления надзора. Профессор А.Ю. Винокуров рассматривает эффективность как принцип организации деятельности прокуратуры². Именно эффективность как принцип организации правозащитной деятельности прокуратуры должна определять содержание всех этапов организации надзорной деятельности прокуратуры в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе и этап определения предмета надзора и впоследствии предмета надзорной прокурорской проверки. Вслед за К.И. Амирековым³, Ф.М. Кобзаревым и др.⁴ подчеркнем, что именно надлежащая организация надзора выступает в качестве одного из факторов, оказывающих влияние на эффективность деятельности прокуратуры в указанном направлении.

Достижению эффективности проверки и надзора на практике во многом способствует правильное формулирование предмета прокурорского надзора на закрепленном участке, подотрасли, отрасли прокурорской деятельности и предмета предстоящей проверки⁵. Поэтому формулирование предмета проверки должно

¹ Субанова Н.В., Маматов М.В. Предмет, объекты и пределы проверки прокурором исполнения законов. С. 14.

² Винокуров А.Ю. Эффективность как принцип организации деятельности прокуратуры // Винокуров А.Ю. Актуал. вопр. организации и деятельности прокуратуры: избр. ст. Изд. 2-е, доп. М., 2012. С. 140–142.

³ Амирбеков К.И. Оценка организации работы как основного фактора, влияющего на эффективность прокурорской деятельности // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 2 (46). С. 22.

⁴ Барабаш Д.И., Кобзарев Ф.М. Организация работы как фактор эффективности деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением законов о безопасности дорожного движения // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 4 (42). С. 29–36.

⁵ Неганова Е.Н. Роль правильного определения предмета прокурорской проверки за соблюдением жилищных прав детей-сирот в обеспечении эффективности надзорной деятельности // Юрид. исследования. 2017. № 5. С. 1–11.

было быть неотъемлемым этапом организации прокурорской проверки и до законодательных установлений 2017 г.

Неправильное определение предмета проверки может привести к следующим ошибкам при осуществлении надзора: а) к выбору не подлежащих надзору объектов, деятельность которых следует проверять; б) к выбору неверных методов выявления нарушений; в) к выбору не соответствующих характеру выявленных нарушений средств прокурорского реагирования.

Неверное формулирование предмета проверки может свести на нет все усилия прокурора, так как и проведенная проверка, и в целом надзор на соответствующей территории (например, в районе) окажутся безрезультативными, неэффективными. Это дает нам основание утверждать, что эффективность прокурорского надзора в рассматриваемой «комплексной отрасли» (по терминологии профессора А.Ю. Винокурова¹) деятельности прокуратуры во многом зависит от правильно сформулированного предмета конкретной проверки. Итак, очевиден именно «предметный принцип организации прокурорской проверки» за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, отражающий сущность и целесообразность прокурорской проверки.

Профессором Е.Р. Ергашевым были сформулированы принципы институтов прокурорского надзорно-охранительного права². Среди принципов, определенных применительно к институту надзора за исполнением законов³ и к институту надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина⁴, профессор не исследовал предметный принцип организации проверки, так как этот вопрос выпадал из тематики его исследования. Он вел речь о принципах институтов прокурорского надзорно-охранительного права, а круг наших научных интересов представляют принципы осуществления проверки, т.е. принципы институтов прокурорской деятельности.

¹ Винокуров А.Ю. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина как межотраслевой предмет прокурорского надзора // Винокуров А.Ю. Избр. ст. В 3-х т. Т. 2. М., 2017. С. 257–265.

² Ергашев Е.Р. Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 159–274.

³ Там же. С. 159–178.

⁴ Там же. С. 179–187.

Общепринято, что термины «предметный принцип», «предметно-зональный принцип» применяются в теории прокурорской деятельности и в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора РФ при раскрытии принципа организации работы прокуратуры и принципа распределения служебных обязанностей между прокурорскими работниками, т.е. применительно к организации прокурорского надзора (Ю.Е. Винокуров, А.Д. Воронов, Ф.М. Кобзарев и др.¹). В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» Главному управлению по надзору за исполнением федерального законодательства и Главной военной прокуратуре необходимо наладить взаимодействие всех звеньев органов прокуратуры, используя при этом предметный принцип организации работы (абз. пятый п. 24).

А.Д. Воронов и Ф.М. Кобзарев акцентируют внимание на том, что территориальные прокуратуры районного звена и специализированные прокуратуры проводят проверки в соответствии с «предметной подведомственностью» и «предметной компетенцией»², а также на «предметно-зональном принципе распределения обязанностей между прокурорскими работниками» в прокуратуре районного звена.

Профессор Ю.Е. Винокуров раскрывает содержание «предметного принципа распределения служебных обязанностей» между прокурорскими работниками в рамках внутриорганизационных принципов деятельности прокуратуры и отмечает, что данный принцип означает закрепление за каждым работником определенного направления или нескольких направлений (предметов) деятельности; при этом критерием распределения служебных обязанностей являются группы законов и иных нормативных

¹ *Гурулев Д.В.* Организация работы с использованием компьютерных технологий в прокуратуре субъекта Российской Федерации по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении дел арбитражными судами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 13.

² *Воронов А.Д., Кобзарев Ф.М.* Организация работы в прокуратуре города (района), приравненной к ней прокуратуре // *Настольная книга прокурора* / под общ. ред. С.Г. Кехлева, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2012. С. 67, 72–73.

актов, входящих в сферу прокурорского надзора¹. Предметный принцип преследует цель сосредоточить усилия отдельных прокурорских работников районной прокуратуры на решении приоритетных задач, стоящих перед органами прокуратуры². Для настоящего исследования ценным является раскрытие ученым такой содержательной составляющей, как «предметный принцип». Вывод уважаемого ученого о том, что организация и деятельность прокуратуры в соответствии с предметным принципом распределения служебных обязанностей между прокурорскими работниками – это одно из условий успешного выполнения задач, стоящих перед органами прокуратуры, – коррелирует выводам нашего исследования.

Итак, проведенный анализ мнений ученых и практиков о применимости терминов «предмет», «предметный принцип» в науке прокурорской деятельности, о прокурорской проверке, об организации надзора и проверки подтверждает нашу гипотезу о том, что одним из основных способов повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина является организация прокурорской проверки в соответствии с правильно сформулированным предметом проверки. Наши выводы согласуются с общетеоретическими разработками по прокурорскому надзору.

Используя терминологию, содержательно более емко передающую суть исследуемого явления, можно обозначить «предметный принцип организации прокурорской проверки» соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина, поскольку данный термин отражает сущность наиболее эффективной организации «общего» надзора.

Выделим основные правила формулирования предмета проверки за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина³.

¹ *Винокуров Ю.Е.* Внутриорганизационные принципы деятельности прокуратуры // Прокурорский надзор: учеб. для бакалавров / А.Ю. Винокуров, К.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров; под общ. ред. А.Ю. Винокурова. М.: Юрайт, 2014. С. 87–88.

² Там же. С. 90–91.

³ *Неганова Е.Н.* Предметный принцип организации прокурорской проверки с учетом новелл законодательства о прокуратуре // *Соврем. право.* 2017. № 7.

1. Предмет проверки должен быть сформулирован строго в соответствии со спецификой существующих отношений в поднадзорной сфере (объектами и субъектами надзора) и нормативными правовыми актами, регулируемыми данные отношения. Например, в проведенном учеными Академии исследовании о проверке прокурором исполнения законов основное содержание направлено на раскрытие предметов проверок¹.

2. С учетом того, что объектов надзора в сфере соблюдения социальных и иных конституционных прав и свобод человека и гражданина множество, конкретизация объектов надзора как составных элементов предмета прокурорского надзора требует от прокурора особого внимания к формулированию предмета надзора ввиду постоянно меняющейся структуры и наименований государственных органов, организаций, учреждений, отсутствия либо устаревания аналогичных разработок в теории прокурорской деятельности. Перефразируя профессора В.П. Рябцева², укажем, что предмет прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина нуждается в постоянном уточнении в силу мобильности, переменчивости российского законодательства (например, в сфере социального обеспечения, в сфере экономики с учетом «экономических санкций» и т.п.).

3. Без точного перечисления объектов надзора в результате аргументированной конкретизации объектов надзора определение предмета надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина можно считать сформулированным формально, ненаучно, без применения аналитических методов, не имеющих практической ценности для применения прокурорами на практике.

4. При формулировании предмета прокурорского надзора не допускается слишком широкая формулировка без конкретизации родовых предметов.

5. Предмет прокурорского надзора и предмет прокурорской проверки за соблюдением конституционных прав человека и

¹ Проверка прокурором исполнения закона: пособие / под общ. ред. Н.В. Субановой. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015.

² Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. 2011. № 3. С. 3–5.

гражданина составляют исключительно правоотношения, к которым применим императивный метод правового регулирования¹.

Изложенное выше позволило сформулировать следующие выводы и предложения.

1. Понятийный аппарат науки прокурорской деятельности может быть дополнен термином «предметный принцип организации прокурорской проверки», т.е. достижению эффективности прокурорской проверки и надзора в целом за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина во многом способствует правильное формулирование прокурором предмета надзора на закрепленном участке (подотрасли) и предмета предстоящей проверки.

2. Учитывая насущные актуальные проблемы аналитического обеспечения прокурорской деятельности в сфере соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина методического, организационного и аналитического характера, целесообразно предложить следующие пути их решения.

2.1. Полагаем, необходимо с точки зрения повышения эффективности прокурорской деятельности в НИИ Академии разработать с учетом каждого направления прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина таблицу с примерным перечнем предметов проверки (общих и родовых), не ограничивающих прокуроров при подготовке к проведению конкретной проверки в самостоятельном формулировании предмета проверки, а помогающих им сориентироваться в многообразии «поднадзорных» отношений. С этой целью следует изучить общественное мнение (в результате анкетирования либо опроса). Применительно к прокуратурам городского и районного звена такая таблица с перечнем предметов проверки может быть изменена с расчетом на краткосрочное оперативное локальное видовое качественное прогнозирование (на квартал, на год, на 5 лет) с учетом мнения жителей курируемой территории, анализа статистических и иных данных, так как в деятельности горрайпрокуратур прогнозирование правонару-

¹ Казарина А.Х. Сущность, предмет и задачи надзора за исполнением законов // Прокурорский надзор в Рос. Федерации / под ред. А.А. Чувилева. М., 2000. С. 120.

шаемости, по мнению ученых¹, приобретает все большее практическое значение.

2.2. Представляется целесообразным разработать методические рекомендации о правилах формулирования предмета прокурорской проверки соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина в связи с необходимостью формирования единой практики применения прокурорами новых положений Закона о прокуратуре относительно предмета прокурорской проверки. В основу данных рекомендаций могут быть положены изложенные выше выводы о правилах формулирования предмета прокурорской проверки.

2.3. Уместно обобщить складывающуюся практику применения новых положений Закона о прокуратуре относительно предмета проверки по итогам работы территориальных и специализированных прокуратур за 2017 г., а результаты обобщения изложить в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ «О правилах формулирования предмета прокурорской проверки в сфере соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина».

Выявленные нами актуальные проблемы аналитического обеспечения прокурорской деятельности в сфере соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина целесообразно учесть при организации научной, информационно-аналитической и методической работы, так как их игнорирование может повлечь дезорганизацию и ослабление эффективности деятельности органов прокуратуры в указанном направлении.

¹ *Амирбеков К.И., Андреев Б.В., Воронцов А.А., Жигонский П.Э.* Информационно-аналитическая деятельность прокуратуры города (района): метод. пособие / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013. С. 3.

Т.В. Раскина,
ведущий научный
сотрудник Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Аналитическая работа прокуроров по выявлению детерминант нарушений закона

В аналитической деятельности прокуроров одним из самых трудоемких процессов является выявление и изучение обстоятельств, детерминировавших отдельные нарушения и послуживших формированию в целом негативной ситуации в той или иной сфере. На необходимость сбора и анализа данной информации указывается в большинстве организационно-распорядительных документов Генерального прокурора РФ, регламентирующих функциональную прокурорскую деятельность.

Например, в п. 1 приказа Генерального прокурора РФ от 29.08.2014 № 454 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции» в качестве важнейшей задачи деятельности на данном направлении определено выявление и устранение причин и условий коррупционных правонарушений. В соответствии с подп. 3.3.6 приказа Генерального прокурора РФ от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении участвующим в деле прокурорам предписано выяснять причины административного правонарушения и условия, способствовавшие его совершению. Во исполнение подп. 1.8 приказа Генерального прокурора РФ от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» начальники подразделений Генеральной прокуратуры РФ, прокуроры субъектов РФ, городов и районов, другие территориальные, приравненные к ним военные прокуро-

ры и прокуроры иных специализированных прокуратур, исходя из своей компетенции, должны систематически анализировать причины и условия, способствовавшие нарушениям законов органами дознания и предварительного следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

Обязанность сбора и анализа информации о причинах и условиях нарушений закона следует также из положений приказов Генерального прокурора РФ от 26.11.2007 № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» (подп. 11.1), от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» (п. 16), от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере» (п. 7) и др.

Вместе с тем, несмотря на необходимость данной работы, прокурорами не всегда проводится полноценный анализ причин и условий неисполнения или ненадлежащего исполнения закона, так же как не всегда уделяется должное внимание постоянному и продуктивному изучению региональных социально-экономических, правовых, организационно-технических и иных проблем, оказывающих влияние на состояние законности на поднадзорной территории или объекте.

При этом следует отметить, что органы прокуратуры РФ обладают большими возможностями сбора информационных данных. В соответствии с п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре прокурор при осуществлении надзора за исполнением законов вправе требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений в сроки и порядке, которые установлены пп. 2, 2.1, 2.3, 2.4, 2.5 ст. 6 Закона о прокуратуре. Однако объем получаемых прокурорами сведений целесообразно ограничивать имеющейся в них необходимостью, т.е. достаточностью для принятия решения. Вместе с тем не должно быть ситуации, когда востребованная прокурором информация отсутствует, а имеющаяся не используется.

Информацию о детерминационном комплексе правонарушаемости прокуроры могут получить при внимательном изучении

результатов социально-экономического развития субъектов РФ, которые в соответствии со ст. 40 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» должны содержаться в ежегодных отчетах высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ и сводных годовых докладах о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ субъекта РФ. На уровне муниципальных образований такая информация отражается в ежегодных отчетах главы муниципального образования, главы местной администрации о результатах своей деятельности либо о деятельности местной администрации и иных подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, а также в сводных годовых докладах о ходе реализации и об оценке эффективности реализации муниципальных программ. Такие документы подлежат размещению на официальных сайтах органов, ответственных за разработку документов стратегического планирования, и общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в сети «Интернет».

Кроме того, согласно ч. 2¹ ст. 7 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» публичная информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления предоставляется государственными органами и органами местного самоуправления неограниченному кругу лиц посредством ее размещения в сети «Интернет» в форме открытых данных.

Важная для аналитической работы прокуроров информация об основных показателях институциональных преобразований в экономике, инвестиционной деятельности субъектов РФ, цен и финансов, уровня жизни населения, занятости и безработицы, здравоохранения, правонарушений, демографических процессов, деятельности организаций содержится в ежемесячных статистических докладах территориальных органов Росстата о социально-экономическом положении регионов.

Высокой информативностью обладают доклады уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)¹. Например, в докладах территориальных управлений Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека представлены важные для аналитической работы прокуроров сведения о принятых уполномоченными государственными органами мерах по улучшению состояния среды обитания и здоровья населения, достигнутых в этом направлении результатах, имеющихся проблемных вопросах при обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия и намечаемых мерах по их решению.

Помимо названных носителей информации о детерминационном комплексе правонарушаемости важное значение для прокуроров имеет анализ региональной судебной и следственной практики. Речь идет не только о приговорах по уголовным делам, но и о частных определениях и постановлениях судов, вынесенных в порядке ч. 4 ст. 29 УПК РФ. Положения ч. 2 ст. 73 УПК РФ закрепляют необходимость выявления при производстве по уголовному делу обстоятельств, способствовавших совершению преступления. Фактически это императивное указание для расследующих уголовное дело лиц об установлении названных обстоятельств.

На необходимость выявления судами таких обстоятельств постоянно указывается Пленумом Верховного Суда РФ. Об этом, в частности, говорится в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ от 23.04.1991 № 1 «О судебной практике по делам о нарушениях правил охраны труда и безопасности при ведении горных, строительных или иных работ» (п. 10), от 15.11.2007 № 45 «О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений» (п. 16), от 03.04.2008 № 3 «О практике рассмотрения судами уго-

¹ Постановление Правительства РФ от 05.04.2010 № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)».

ловных дел об уклонении от призыва на военную службу и от прохождения военной или альтернативной гражданской службы» (п. 29), от 10.06.2010 № 12 «О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней)» (п. 28), от 23.11.2010 № 26 «О некоторых вопросах применения судами законодательства об уголовной ответственности в сфере рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (часть 2 статьи 253, статьи 256, 258¹ УК РФ)» (п. 13), от 01.02.2011 № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних» (п. 44), от 28.06.2011 № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности» (п. 26), от 09.02.2012 № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности» (п. 31), от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» (п. 37), от 04.12.2014 № 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности» (п. 25), от 07.07.2015 № 32 «О судебной практике по делам о легализации (отмывании) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем, и о приобретении или сбыте имущества, заведомо добытого преступным путем» (п. 21).

При рассмотрении уголовного дела по существу способствовавшие совершению преступления обстоятельства не только должны быть выявлены судом, но и отражены в протоколе судебного заседания, а потом – и при вынесении частного определения или постановления, в котором обращается внимание соответствующих организаций и должностных лиц на данные обстоятельства и факты нарушений закона, требующие принятия необходимых мер. Таким образом, названные документы должны содержать необходимые для прокурора сведения, используемые в аналитической работе.

Кроме того, согласно подп. 1.10 приказа Генерального прокурора РФ от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию пре-

ступности», подп. 5.3 приказа Генерального прокурора РФ от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» государственный обвинитель в ходе судебного разбирательства уголовного дела обязан принимать исчерпывающие меры к выявлению обстоятельств, способствовавших совершению преступления, и в установленных законом случаях заявлять ходатайства о вынесении судом частного определения или постановления.

Подытоживая сказанное, отметим, что в отсутствие целенаправленной аналитической работы по выявлению обстоятельств, обусловивших совершение нарушений закона, и последующей разработки эффективных способов их нейтрализации принимаемые меры прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, в том числе преступления, представляют собой всего лишь «точечные» удары в болевые места, которые по своей сути кардинально не решают проблемы укрепления законности на долгосрочную перспективу.

В связи с этим прокурорам необходимо изыскивать силы и средства на проведение данной работы и получение информации о таких обстоятельствах из всех возможных источников.

М.В. Рубцова,
старший научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Роль современных информационных технологий
в аналитическом обеспечении деятельности
транспортных прокуроров**

Использование современных информационных технологий в деятельности любой организации является необходимым условием повышения эффективности ее работы. Информатизация – процесс создания оптимальных условий для комплексного при-

менения информационно-коммуникационных технологий в различных сферах жизни общества, в данном случае в сфере деятельности органов транспортной прокуратуры.

Информация, обычно выраженная в форме сообщений, сведений, может быть в устной, печатной, аудиовизуальной, письменной и иной форме. Эта информация в силу специфики предмета деятельности прокуратуры, как правило, группируется по отраслям прокурорского надзора по направлениям деятельности. К ней предъявляются требования о полноте, объективности, достоверности, своевременности и оперативности поступления в прокуратуру.

Накопление сведений и сообщений происходит путем введения в делопроизводство определенной номенклатуры дел, в том числе с применением компьютерного учета, в которых систематизируется и хранится информация. Получают распространение различные компьютерные программы, накопительные банки информации, используются локальные компьютерные сети¹.

ИСОП создавалась в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и на основании приказа Генерального прокурора РФ от 18.11.2004 № 25-10 «О создании автоматизированной системы органов прокуратуры Российской Федерации».

Ориентируясь на техническое задание Генеральной прокуратуры РФ от 23.10.2007 «Проведение научно-исследовательской работы по развитию информационной системы органов прокуратуры» шифр НИР – «ИСОП-РАЗВИТИЕ», можно констатировать, что на объектах Генеральной прокуратуры РФ функционирует первая очередь ИСОП, предназначенной для обеспечения эффективного выполнения системой органов прокуратуры функций по надзору за исполнением законов, действующих на территории России.

Генеральной прокуратурой РФ выполнен комплекс работ по созданию многоуровневой территориально распределенной информационной структуры, охватывающей инфраструктуру Гене-

¹ *Прокурорский надзор: учебник* / Винокуров Ю.Е. и др.; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Высш. образование, 2005. С. 80.

ральной прокуратуры РФ и 65 прокуратур субъектов РФ, а также 66 телекоммуникационных узлов в органах прокуратуры с подключением их к каналам связи. Доведение системы коммуникаций проекта ИСОП до каждой районной прокуратуры – критически важная задача. Прямое следствие ее решения – это появляющаяся возможность централизованного использования вычислительных ресурсов прокуратур субъектов РФ.

В проекте ИСОП она решается созданием Центра обработки данных в Генеральной прокуратуре РФ и региональных информационно-вычислительных центров в субъектах РФ. Прокуратуры городов и районов должны становиться удаленными пользователями внедряемых в практику работы органов прокуратуры названных автоматизированных информационных систем, оптимизируя объем использования технических средств и сокращая тем самым штатную численность персонала, обслуживающего вычислительные комплексы¹.

Деятельность транспортного прокурора включает в себя надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, надзор за расследованием уголовных дел, поддержание обвинения по уголовным делам и участие в рассмотрении гражданских дел судами, разрешение большого количества жалоб и заявлений граждан и другие аспекты. Очевидно, что содержание прокурорского надзора по всем его направлениям непосредственно связано с анализом разнообразной информации. Чем более полная и достоверная информация находится в распоряжении прокурора, тем выше вероятность принятия верного решения, причем закон отводит прокурору определенное, а зачастую весьма ограниченное время для выбора решения.

Аналитическая работа транспортного прокурора проводится на основе данных, содержащихся: а) в формах статистической отчетности «ОН»² (содержит основные показатели работы транспортной прокуратуры отдельно в сфере железнодорожного, водного и воздушного транспорта, в том числе надзора за исполне-

¹ См.: *Амирбеков К.И., Андреев Б.В., Воронцов А.А., Жигоцкий П.Э.* Указ соч. С. 36.

² В рамках приказа Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 № 828 «Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и Инструкции по его формированию».

нием законов о собственности, труде, включая охрану труда и предупреждение производственного травматизма, о защите прав пассажиров, безопасности на транспорте, противодействии терроризму и др.), «Отчет о работе прокурора по противодействию коррупции» (форма «К») и др.; б) в информации территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере транспорта, федеральных агентств воздушного транспорта, морского и речного транспорта, железнодорожного транспорта, Межгосударственного авиационного комитета, судебных, налоговых, таможенных органов, ОВД на транспорте, иных государственных органов, органов местного самоуправления, юридических лиц и граждан. Наличие системы коммуникаций позволяет на этой основе успешно решить задачу правового мониторинга ресурсов сети Интернет для прокуратур всех уровней¹.

Вместе с тем, как обоснованно утверждает Т.А. Ашурбеков, никакие формально установленные схемы и положения не способны исчерпать понятие и содержание информационно-аналитической работы, предметом которой являются такие универсальные и всеобъемлющие категории, как законность и правопорядок, их состояние, структура, динамика, факторы, обуславливающие их изменения². Характеризуя информационное обеспечение управленческой деятельности в современной прокуратуре, С.Н. Братановский высказывается о происходящих в данных органах информационных процессах, которые представляют собой непрерывное и циклическое движение информации от одного обладателя к другому, сопровождающееся процедурами обработки, анализа, обобщения и систематизации. А.П. Брагин и А.Д. Пронякин отмечают, что информационное обеспечение деятельности прокуратуры – это процесс подбора, обработки информационных материалов, предназначенных для анализа, пла-

¹ Указ Президента РФ от 20.05.2011 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»; приказ Генерального прокурора РФ от 17.09.2007 № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления».

² Более подробно см.: *Ашурбеков Т.А.* Организация информационно-аналитической и методической работы в органах прокуратуры (к истории вопроса и о перспективах развития) // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2009. № 1 (9). С. 13–19.

нирования и контроля. При этом руководящим звеньям прокурорской системы для осуществления оперативного управления и внутриведомственного контроля необходима внутренняя и внешняя информация¹.

Процесс внедрения в прокурорскую деятельность современных информационных технологий, систем связи и телекоммуникаций является одним из актуальных направлений работы. Как отмечает О.А. Инсаров², Генеральной прокуратурой РФ с участием заинтересованных правоохранительных органов с 2013 г. в рамках создания государственной автоматизированной системы правовой статистики (далее – ГАС ПС) проводится работа по переходу на технологию электронного взаимодействия, которая обеспечит возможность направления документов в электронном виде с использованием электронной подписи для придания им юридической силы. Первые результаты отработки безбумажной технологии показали, что совершенствование порядка предоставления данных электронной книги учета сообщений о преступлениях и статистических карточек, в том числе с применением электронной подписи, позволяет не только сократить время передачи информации от первичного источника до единого хранилища данных ГАС ПС, но и снизить нагрузку на сотрудников, связанную с составлением документов первичного учета и их доработкой. Более того, применение новых технологий способствует уменьшению материальных расходов правоохранительных органов и органов прокуратуры при формировании бумажных машиночитаемых документов, приобретении внешних носителей информации, их доставке и хранении. В перспективе представляется целесообразным положить в основу развития программных решений ГАС ПС полный отказ от документов первичного учета и переход на безбумажную технологию.

В этих целях планируются разработка и внедрение интерактивных сервисов и веб-интерфейсов для работы с базой данных, обеспечивающих в режиме реального времени поступление информации от следователей и прокуроров, как механизма посто-

¹ URL: http://dpr.ru/pravo/pravo_33_17.htm (дата обращения: 22.06.2017).

² *Инсаров О.А.* Электронная подпись прокурора // Прокурор. 2015. № 4. С. 35, 37–38.

янного взаимодействия пользователей ГАС ПС и постепенного замещения способов учета работы на бумажных носителях, а также реализация веб-интерфейса «Электронное уголовное дело», позволяющего в автоматизированном режиме формировать процессуальные и учетно-статистические документы по материалам уголовных производств.

В настоящее время представители экспертного сообщества в области информационных технологий – члены Экспертного совета по цифровой трансформации органов прокуратуры отмечают высокий уровень уже имеющихся информационных систем, ориентированных на внутренние процессы работы, в частности внутрикорпоративную коммуникацию и документооборот. При этом обращается внимание на необходимость внедрения интерактивных сервисов, ориентированных на внешний обмен информацией с гражданами, общественными организациями, профессиональными сообществами и органами власти, онлайн-приемов граждан в режиме реального времени, консультационных вебинаров, интеграции таргетированных электронных форм для подачи обращений, которые автоматически будут попадать исполнителям в профильные подразделения. Цифровая трансформация должна охватить в целом систему надзора, начиная с профильной подготовки прокуроров, поскольку сегодня процесс перехода на цифровой формат идет во всех органах государственной власти. В России активно развивается цифровая экономика, что делает необходимым использование высокотехнологичных подходов к надзорным мероприятиям в этой сфере и профессиональное погружение в проблематику отрасли прокуроров. Кроме того, как отметили члены Экспертного совета, активно растет число киберпреступлений, в частности в онлайн-играх, в социальных сетях. Эффективная защита прав граждан в этом аспекте невозможна без учета нюансов цифровой среды¹.

Развитие системы информационного обеспечения органов транспортной прокуратуры предполагает решение следующих первоочередных задач: централизованное оснащение всех звень-

¹ URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-1177071/> (дата обращения: 03.04.2017).

ев прокуратуры современной вычислительной техникой и коммуникационным оборудованием; создание информационно-коммуникационной инфраструктуры; обеспечение на этой базе выхода во внешние информационные системы; внедрение информационно-аналитических технологий в деятельность прокуратуры. К примеру, на базе Приволжской транспортной прокуратуры в режиме видеоконференции профессорско-преподавательским составом Академии проведен учебно-методический семинар с сотрудниками 16 транспортных прокуратур из 13 субъектов РФ, входящих в Приволжский транспортный регион. В перспективе в планы прокуратуры входит подключение по согласованию к образовательному процессу и иным мероприятиям, проводимым Академией, остальных семи транспортных прокуратур (на правах прокуратур субъектов РФ), а также всех прокуратур, входящих в Приволжский федеральный округ¹.

От правильной организации информационно-аналитической работы в первую очередь зависят результаты прокурорской деятельности, а следовательно, и вклад прокуратуры в укрепление законности в стране. Большая часть ошибок и просчетов, отмечающихся в работе отдельных прокуратур, имеет в своей основе недооценку их руководителями значения информационно-аналитической работы и современных методов ее организации. Их игнорирование влечет, как правило, ослабление эффективности деятельности органов прокуратуры, отрицательно отражается в целом на состоянии законности. Поэтому сегодня особенно повышаются требования к организации работы всех звеньев органов прокуратуры, но в большей степени это относится к прокуратурам городов и районов, так как именно на них приходится значительный, превосходящий по масштабам объем нагрузки относительно прокуратур других звеньев, в том числе надзорной деятельности, участия в рассмотрении судами уголовных и гражданских дел, а также другой работы.

¹ URL: <http://ptproc.ru/ru/news/?nid=3159&a=entry.show> (дата обращения: 22.06.2017).

О.Д. Ситковская,
заведующая отделом
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
доктор психологических наук

М.С. Андрианов,
ведущий научный сотрудник
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат психологических наук

**Информационно-аналитическая работа прокуроров
в сфере правового просвещения населения
и формирования высокого уровня правовой культуры
в российском обществе**

Правовое просвещение – организованная деятельность по распространению в обществе правовых знаний с целью введения гражданина в правовую культуру и формирования правовых установок и принципов, обеспечивающих становление его правосознания, готовность к принятым правоотношениям – одна из ключевых функций правового государства и неперемное условие развития демократии в России.

В процессе правового просвещения как способа привития членам общества уважения к защищаемым правом социальным ценностям, воспитания у них навыков пользования конституционными правами и гарантиями и эффективного отстаивания их важная роль отводится органам прокуратуры. Распространение знаний о праве, разъяснение положений действующих нормативных правовых актов и практики их применения является одним из направлений деятельности органов прокуратуры, связанной с решением задач предупреждения преступности. Современный правовой статус прокуратуры наделяет ее широким диапазоном правовых средств и полномочий для проведения масштабной ра-

боты по разъяснению российского законодательства, осуществлению практических действий по восстановлению нарушенных прав граждан, воспитанию уважительного отношения к закону, профилактике преступлений.

Такая деятельность регулируется рядом специальных ведомственных организационно-распорядительных актов, направлена на преодоление правовой неграмотности и правового нигилизма с учетом реально существующих процессов в современной социальной действительности. В частности, в приказе Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» (далее – приказ № 182) подчеркивается, что фундаментальная роль права диктует потребность формирования правовой культуры общества, повышения юридической осведомленности граждан, их готовности следовать закону и видеть в этом свой непосредственный интерес. Приказ № 182 предписывает прокурорам организовать работу по разъяснению действующего законодательства таким образом, чтобы она максимально отвечала задачам повышения уровня общественно-правосознания и обеспечения укрепления законности.

В настоящее время правопросветительская деятельность в органах прокуратуры поставлена, обеспечена должным научно обоснованным методическим инструментарием¹, четко координируется и тщательно контролируется² правовым управлением Генеральной прокуратуры РФ. Учет и контроль рассматриваемой

¹ См., напр.: *Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению: метод. рекомендации*. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2010; *Правовое просвещение в средствах массовой информации. Опыт работы органов прокуратуры Российской Федерации: метод. пособие*. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, 2013; *Осуществление органами прокуратуры правового просвещения: информ.-аналит. обзор*. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015; и др.

² В целях унификации оценки результатов деятельности по правовому просвещению приказом Генерального прокурора РФ от 07.06.2010 № 246 утверждены и введены в действие статистический отчет «О работе прокурора по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» по форме ВО и ПП и Инструкция по его составлению. С 2017 г. применяется статистический отчет по форме СМИОПП «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение», утвержденный приказом Генерального прокурора РФ от 30.05.2017 № 365.

деятельности служат решению задач по повышению ее эффективности, выявлению недостатков, своевременному и адекватному реагированию на них. Кроме того, собранная на основании отчетности информация позволяет анализировать опыт и проблемы, а также вырабатывать меры по совершенствованию работы по правовому просвещению. При этом регулярно проводятся мероприятия по повышению квалификации прокурорских работников в этом направлении, обучению их методике и навыкам просветительской деятельности.

В приказе № 182 подчеркивается, что организация, тематическая направленность и планирование работы по пропаганде права должны быть основаны на системном, глубоком анализе законодательства и практике его применения (п. 3), а наряду с зарекомендовавшими себя формами необходимо внедрять новые организационные формы правового просвещения, в том числе используя новые информационные технологии (п. 5)¹. Важно отметить, что информационно-аналитическому обеспечению функциональной деятельности органов прокуратуры уделяется особое внимание, что находит отражение и в специальной методической литературе². Цель информационно-аналитической работы – повышение эффективности деятельности, направленной на обеспечение приоритета законности в общественных правоотношениях, прав и свобод человека, интересов общества и государства. Именно качественное информационно-аналитическое обеспечение позволяет ускорить управленческие решения в органах прокуратуры и оперативно реагировать на изменения состояния законности и правопорядка³.

Прокурорские работники в силу своей профессиональной деятельности в современных условиях владеют достаточным ресурсом информации не только об актуальном состоянии законности, правопорядка и работе правоохранительных органов, но и

¹ В ред. приказа Генерального прокурора РФ от 22.04.2011 № 104.

² См., в частности: *Информационно-аналитическая деятельность прокуратуры города (района): метод. пособие*. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013; *Аналитическая деятельность прокурора по профилактике преступности: пособие*. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015; и др.

³ Хатов Э.Б. Указ. соч. С. 12.

практически обо всех значимых аспектах российской социально-правовой действительности. Это отмечают, кстати, и сторонние «наблюдатели», и эксперты: «Генеральная прокуратура сейчас находится в авангарде действующих субъектов правоохраны и в центре событий страны. У нее имеются громадные потоки информации. Поэтому необходимо использовать этот информационный багаж. Чем более весомой будет аналитическая функция прокуратуры, тем больший вес она будет иметь среди других органов»¹.

В Настольной книге прокурора указывается, что в качестве источников информации для анализа состояния законности и правопорядка либо в узкоспециальных целях для обеспечения организации прокурорской деятельности в определенной сфере, например при планировании и проведении просветительской работы, прокурор может использовать статистические данные, материалы прокурорских проверок, документы, подготавливаемые в ходе координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, материалы уголовных, гражданских и административных дел, обращения граждан, публикации в СМИ, сведения научных и общественных организаций². Однако неуклонно увеличивающийся объем информации и, главное, высокая динамичность политической, экономической, правовой и социальных сфер современной российской жизни создают серьезные трудности и проблемы для своевременной и тщательной ее обработки. Особенно это актуально именно при организации и аналитическом обеспечении деятельности по правовому просвещению.

Известно, что прокурорские работники, надзирая за исполнением законов в стране, часто сталкиваются либо с вопиющей правовой неграмотностью граждан, либо с крайними формами правового нигилизма. Вполне естественно, что в результате тако-

¹ Тихомиров Ю.А. Приветственное слово участникам конференции // Прокуратура: вчера, сегодня, завтра (Сухаревские чтения): сб. материалов II Междунар. науч-практ. конф. / под ред. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2017. С. 19.

² Ларьков А.Н., Раскина Т.В. Анализ состояния законности и правопорядка // Настольная книга прокурора. В 2 ч. Ч. 1 / под ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. М.: Юрайт, 2016. С. 78.

го опыта напрашивается вывод не только о правовой неосведомленности большинства россиян, их слабом правовом развитии, но и о низком уровне общественного правового сознания и правовой культуры населения в целом. Как правило, он разделяется многими экспертами и специалистами в других социальных сферах.

Понятие «уровень правосознания» давно уже является общеупотребительным в отечественном правовом дискурсе – им уверенно оперируют многие специалисты и практические работники, в то время как методы и способы его реального измерения, так сказать «объективной верификации», значительно отстают как от коннотативных констатаций, так и от теоретических проработок этого социального феномена. Да, есть основания полагать, что современный уровень массового правосознания в сравнении, например, с восьмидесятыми годами прошлого века значительно снизился. Но в какой степени, «насколько ниже», можно утверждать довольно условно. Также только условно можно судить и об эффективности правопросветительской работы, явно активизировавшейся в России в последние годы.

Кроме того, прокуроры в своей профессиональной деятельности чаще других сталкиваются именно с нарушителями закона (а, как принято говорить, здоровая, законопослушная часть общества остается как бы «за кадром»), что, безусловно, сказывается на их суждениях о правовой грамотности населения и уровне общественного правосознания в целом. Однако людей с развитыми моральными принципами и правовым сознанием, демонстрирующих правомерное поведение, в нашем обществе все-таки больше, чем правонарушителей. Таким образом, объективность тех или иных оценок состояния и уровня современного общественного правосознания – довольно проблемный вопрос. Отчасти помощь в его разрешении и, соответственно, в аналитическом обеспечении правопросветительской работы может оказать обращение к данным социологических исследований, тем более что большинство их респондентов – законопослушные граждане и именно они являются основными носителями современной российской правовой культуры.

Общественное мнение о праве, практике его применения и состоянии законности как совокупность оценочных суждений

граждан по всем аспектам социально-правовой жизни, по сути, не только доступная «мера» правового сознания, но и его специфическая форма проявления¹. Качественный анализ явлений, фактов и феноменов российской социально-правовой действительности при организации правопросветительской деятельности обязательно должен включать изучение данных опросов общественного мнения, поскольку именно это в современных условиях – один из наиболее доступных и к тому же вполне объективных и релевантных способов выявления содержания и состояния правосознания граждан². Отметим, что мониторинг актуального состояния массового правосознания в виде общественного мнения о праве, практике его применения, состоянии законности, правопорядка и деятельности правоохранительных органов в течение длительного времени осуществляется психологами НИИ Академии, а описание выявленных актуальных тенденций общественного мнения стало постоянной рубрикой информационно-аналитической записки «Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры»³.

Многолетняя практика изучения данных социологических опросов подтверждает довольно тривиальный вывод: владение актуальной правовой информацией и знание законов отнюдь не являются гарантией законопослушания и высокого уровня правосознания граждан. Обычно в жизни человек руководствуется так называемым обыденным правосознанием, которое представляет собой некую совокупность его социально-правовых взглядов и представлений. Причем подобные представления восходят не только непосредственно к правовым знаниям. Существенное влияние на их формирование могут оказывать морально-

¹ Ефремова Г.Х., Ратинов А.Р. Общественное мнение о праве // Энциклопедия юридической психологии / под ред. А.М. Столяренко. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2003. С. 56–57.

² Некоторые рекомендации по изучению, анализу и учету общественного мнения в деятельности прокуратуры изложены в работе: Андрианов М.С., Забелина Е.А. Взаимодействие органов прокуратуры со средствами массовой информации: науч.-практ. рекомендации. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2011.

³ См.: *Изучение и мониторинг общественного мнения по социально-правовой тематике // Теоретические основы использования психологических знаний в прокурорской деятельности: монография / под ред. О.Д. Ситковской. М.: Проспект, 2016. С. 84–95.*

нравственные, религиозные, политические и т.п. взгляды, а также другие бытовые и культурно обусловленные суждения.

Обыденное правосознание часто не выглядит как целостное образование, но тем не менее не является по определению «ущербным». При этом оно опирается на «здравый смысл» и позволяет человеку не только выносить суждения по различным правовым явлениям и событиям, т.е. разбираться в праве на бытовом уровне, но также мотивирует его правовое поведение. Обыденное овладение правовыми знаниями происходит по известным законам социального познания¹ и помогает человеку формировать образ окружающего мира и приемлемых правоотношений в нем. В контексте такого подхода к правовому сознанию факты действительности, относящиеся к сфере правосознания, анализируются и раскрываются через закономерности, связанные с распространением в обществе представлений о социальной справедливости, о причинах преступлений и практике их пресечения, об отношении людей к деятельности суда, правоохранительных органов и т.д.²

В частности, одним из важных компонентов обыденного правосознания являются правовые установки к закону. К примеру, если законы не воспринимаются людьми как рациональные, справедливые и рассматриваются как авторитарные предписания государства, направленные исключительно на контроль, а не на защиту граждан, то формируется негативная установка – неуважение к ним. Они как бы отчуждаются от рядового человека, не соответствуют разделяемым им моральным представлениям или плохо увязываются с ними, соответственно, он не видит убедительных причин и необходимости их исполнения. Другой вариант негативного отношения к законам формируется в том случае, если у граждан складывается ощущение, что законы не всегда и не всеми соблюдаются, а контроль за этим ненадлежащего уров-

¹ Подробнее о закономерностях функционирования социального познания как одного из психологических механизмов правовой социализации индивида см.: *Правовая психология* // Юрид. психология: учебник / под ред. О.Д. Ситковской. М.: Юрлитинформ, 2011. С. 67–72.

² Подробнее см.: *Андреанов М.С.* Феноменология и проблематика правового сознания и правовой психологии российских граждан в контексте интернет-коммуникации // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 4 (48). С. 86–92.

ня, т.е. когда они не удовлетворены актуальным состоянием законности и деятельностью государственных органов по ее обеспечению. Вполне естественно, что на этом фоне традиционные правопросветительские мероприятия часто оказываются малоэффективными.

Правовые установки находятся в тесной связи с представлениями людей о социальной справедливости, более того, именно на основании субъективных оценок степени ее реализации в рамках функционирования правовой системы они, как правило, и формируются: чем выше оценка «справедливости» правовой процедуры и принятых решений, тем выше удовлетворенность человека социальным взаимодействием в пределах системы, выше готовность соблюдать законы, демонстрируя законопослушное поведение.

Современная российская действительность характеризуется заметным падением уровня материального благополучия, что сказывается на всех сферах жизни. Увеличивается разрыв «между бедными и богатыми», который, как показывают социологические опросы, становится сейчас в России главной «точкой напряженности» (мнение 76% опрошенных Левада-Центром¹). А результатом таких взглядов среди прочего является распространение представлений о нарушении именно социальной справедливости. В частности, половина респондентов ВЦИОМа уверены, что равенство перед законом в стране сегодня не соблюдается: богатые, влиятельные люди со связями, а также чиновники и люди, близкие к власти, чаще всего избегают заслуженного наказания за свои преступления². И какими бы субъективными ни были подобные суждения и на какие бы основания (возможно, не вполне соответствующие реальности) ни опирались, они отражают существующие массовые настроения и должны обязательно учитываться при организации правопросветительской деятельности.

Таким образом, организация работы по правовому просвещению, безусловно, должна опираться на анализ состояния законности и правопорядка, позволяющего среди прочего выделять

¹ URL: <http://www.levada.ru/2015/06/27/tochki-raznoglasij-v-obshhestve/> (дата обращения: 04.10.2016).

² URL: <http://wciom.ru/index/pfp?id=236&uid=115769> (дата обращения: 11.07.2016).

некие проблемные зоны – в первую очередь наиболее часто встречающиеся и типичные правонарушения, обусловленные во многом правовой неосведомленностью граждан или их недостаточной правовой компетентностью. Однако этого явно недостаточно. Нужно также иметь четкую картину того, как граждане воспринимают социально-правовую действительность в целом, какие социально-правовые представления доминируют в общественном мнении. Повышение уровня правового сознания не решается методом насыщения индивидов правовой информацией. Как показывает опыт, изменить глубинные личностные диспозиции в сфере права, равно как и устоявшиеся социально-правовые взгляды человека, таким способом невозможно. Нужна вдумчивая кропотливая работа с опорой на должное аналитическое обеспечение по преодолению стереотипных и поверхностных правовых суждений, имеющих хождение в социуме, по развенчанию правовых предубеждений и мифических представлений и по формированию убеждения граждан в ценности права и способов правовой охраны интересов личности. Только в этом случае возможно создание особой социальной среды – социально-правового пространства, на основе чего будут формироваться высокий уровень правового сознания и правовой культуры, развитое гражданское общество и эффективно решаться задачи укрепления российского правового государства.

Содержание

Введение.....	5
<i>Артеменков В.К.</i> Аналитическое обеспечение прокурорской деятельности в сфере исполнения законов администрациями учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания.....	8
<i>Бажанов С.В., Воронцов А.А.</i> Особенности информационно-аналитической работы прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов в сфере экономики.....	16
<i>Борисов С.В., Ульянов М.В.</i> Информационно-аналитическая работа органов прокуратуры в сфере противодействия экстремистской деятельности в сети «Интернет».....	23
<i>Винокуров С.И.</i> Совершенствование понятийного аппарата в сфере предупреждения преступлений как условие повышения эффективности аналитического обеспечения прокурорской деятельности.....	31
<i>Воеводина Т.Г.</i> Актуальные проблемы аналитического обеспечения прокурорской деятельности в сфере соблюдения прав несовершеннолетних.....	38
<i>Ережипалиев Д.И.</i> Аналитическое обеспечение прокурорского надзора за соблюдением прав граждан, участвующих в долевом строительстве.....	47
<i>Какителашвили М.М.</i> Направления информационно-аналитической работы прокуроров в ходе надзора за законностью правовых актов в социальной сфере.....	56
<i>Камчатов К.В.</i> Состояние аналитического обеспечения прокурорского надзора в сфере оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия.....	63
<i>Комогорцева К.А.</i> Информационно-аналитическое обеспечение участия прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства.....	69

<i>Корсантия А.А., Раскина Т.В.</i> Совершенствование ведомственной регламентации аналитической работы в органах прокуратуры Российской Федерации.....	76
<i>Маматов М.В., Маслов И.А.</i> Аналитическое обеспечение деятельности прокуроров в сфере административного преследования.....	84
<i>Насонов Ю.Г.</i> Аналитическое обеспечение участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе.....	92
<i>Неганова Е.Н.</i> Проблемы аналитического обеспечения прокурорской деятельности в сфере соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина.....	100
<i>Раскина Т.В.</i> Аналитическая работа прокуроров по выявлению детерминант нарушений закона.....	110
<i>Рубцова М.В.</i> Роль современных информационных технологий в аналитическом обеспечении деятельности транспортных прокуроров.....	115
<i>Ситковская О.Д., Андрианов М.С.</i> Информационно-аналитическая работа прокуроров в сфере правового просвещения населения и формирования высокого уровня правовой культуры в российском обществе.....	122

**Актуальные проблемы
аналитического обеспечения
функциональной деятельности
прокуратуры**

Сборник научных статей

Подписано в печать 15.11.2017. Формат 60x90/16. Печ.л. 8,3.
Тираж 100 экз. Заказ 42.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15