

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)  
Юридический институт  
Магистратура

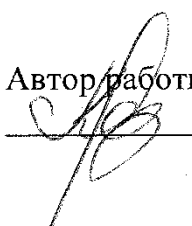
Колесникова Полина Вадимовна

ПРОКУРАТУРА, КАК СУБЪЕКТ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на соискание степени магистра  
по направлению подготовки  
40.04.01 – «Юриспруденция»

Руководитель ВКР  
кандидат юрид. наук, доцент  
\_\_\_\_\_ Д.В. Карелин  
«04» июня 2020 г.

Автор работы  
 \_\_\_\_\_ П.В. Колесникова

Томск – 2020

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
Магистратура

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту

Тема

выпускной (квалификационной) работы

Утверждена

Руководитель

работы:

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы

с «20» сентября 2021г. по «13» февраля 2022г.

2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «22» февраля 2022г. по «10» марта 2022г.

3). Сбор и анализ практического материала с «01» 03 2022г. по «16» 03 2022г.

4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы

с «20» сентября 2021г. по «10» марта 2022г.

5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы

с «20» сентября 2021г. по «30» сентября 2022г.

Если работа выполняется по заданию организации указать ее

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание принял к исполнению

## **Аннотация**

магистерской диссертации  
на тему: «Прокуратура как субъект предупреждения преступности»

В рамках данной работы была рассмотрена проблема места органов прокуратуры среди субъектов единой государственной системы предупреждения преступности. Работа посвящена анализу особенностей правовой регламентации деятельности прокуратуры в сфере предупреждения преступности, исследованию проблем деятельности прокуратуры в данной сфере и выявлению путей их решения.

Объем основного содержания работы составил 83 страницы, было использовано 57 источников.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере предупреждения преступлений в результате осуществления надзорной и иных функций органов прокуратуры.

Предмет данной работы представлен теоретическими основами, механизмами, содержанием и формами предупредительного воздействия органов прокуратуры на преступность и ее причинный комплекс.

Цель исследования состоит в определении места и роли органов прокуратуры в системе субъектов предупреждения преступности.

Для достижения поставленных в настоящей работе целей и задач применялись общенаучные и частно-научные методы познания, опрос.

Структура работы определена поставленными целями и задачами и включает в себя введение, три главы, объединяющие девять параграфов, заключение и список использованных источников и литературы.

Первая глава «Место и роль органов прокуратуры в системе предупреждения преступности». Данная глава состоит из трех параграфов. В ней рассматриваются вопросы, касающиеся непосредственно сущностной характеристики деятельности прокуратуры РФ и ее места и роли в системе предупреждения преступности, правовая регламентация деятельности прокуратуры РФ по предупреждению преступности, деятельность прокуратуры РФ, как субъекта предупреждения преступности. Несмотря на то, что деятельность прокуратуры почти всегда была направлена на предупреждение правонарушений с целью обеспечения правопорядка, единства и укрепления правопорядка, интересов государства и общества, на современном этапе законодатель пока не сформировал единой концепции

правовой регламентации деятельности прокуратуры по предупреждению преступности, и нормы этой регламентации рассредоточены по множеству документов.

Вторая глава посвящена характеристике некоторых направлений деятельности прокуратуры в сфере предупреждения преступлений. Данная глава состоит из четырех параграфов; в первом исследуются проблемы деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности при осуществлении надзора за исполнением законов. Вторым параграфом посвящен участию прокуратуры в судебном рассмотрении уголовных дел в аспекте предупреждения преступности. В третьем параграфе рассматриваются механизмы координации органами прокуратуры деятельности субъектов по предупреждению преступности. Четвертый параграф посвящен деятельности органов прокуратуры в сфере предупреждения преступности при осуществлении правового просвещения. Таким образом, осуществление полномочий в области надзора за исполнением законов имеет огромного профилактический потенциал в деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности, она осуществляется в рамках законодательно установленных функций.

В третьей главе изложены основные проблемы в деятельности прокуратуры по предупреждению преступности и рассматриваются пути их решения. В главе анализируются данные опроса действующих сотрудников прокуратуры, в процессе которого было выявлено что надзорная функция прокуратуры, с утратой контрольной функции над процессом расследования, утратила и свое предупреждающее значение надзора за соблюдением законодательства и постановку вопроса об устранении своевременно выявленного нарушения, а также участники опроса указали на разобщенность и не конкретность законодательных норм, призванных регулировать сферу деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности.

В работе исследуются мнения исследователей в области прокурорского надзора и, в частности, в сфере предупреждения преступности, а также анализируются данные опроса действующих сотрудников органов прокуратуры.

В заключении представлены краткие выводы по теме исследования.

Автор работы

Колесникова П.В.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Введение                                                                                                             | 4  |
| 1 Место, роль и правовая регламентация органов прокуратуры в системе предупреждения преступности                     | 8  |
| 1.1 Место, роль и правовая регламентация органов прокуратуры в системе предупреждения преступности                   | 8  |
| 1.2 Правовая регламентация деятельности прокуратуры РФ по предупреждению преступности                                | 18 |
| 2 Характеристика некоторых направлений деятельности прокуратуры в сфере предупреждения преступности                  | 24 |
| 2.1 Деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступности при осуществлении надзора за исполнением законов | 24 |
| 2.2 Участие прокуратуры в судебном рассмотрении уголовных дел в аспекте предупреждения преступности                  | 33 |
| 2.3 Координация органами прокуратуры деятельности субъектов по предупреждению преступности                           | 41 |
| 2.4 Деятельности органов прокуратуры в сфере предупреждения преступности при осуществлении правового просвещения     | 50 |
| 3 Основные проблемы в деятельности прокуратуры по предупреждению преступности и пути их решения                      | 57 |
| 3.1 Основные проблемы в деятельности прокуратуры по предупреждению преступности                                      | 57 |
| 3.2 Пути решения проблем в деятельности прокуратуры по предупреждению преступности                                   | 68 |
| Заключение                                                                                                           | 73 |
| Список использованных источников и литературы                                                                        | 76 |

|                                                                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Приложение А Анкета по выявлению мнения практических работников<br>прокуратуры о деятельности органов прокуратуры по предупреждению<br>преступности | 84 |
| Приложение Б Раздел VIII Деятельность по предупреждению<br>преступности (проект)                                                                    | 90 |

## ВВЕДЕНИЕ

Органы прокуратуры занимают особое место среди субъектов единой государственной системы предупреждения преступности, согласно ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 (далее Закон «О прокуратуре РФ»). Вся деятельность органов прокуратуры по обеспечению верховенства закона, укреплению законности, соблюдению единообразия исполнения законодательных норм РФ, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, в первую очередь имеет предупреждающую сущность. Однако, правовая регламентация этой важной функции органов прокуратуры представлена в основном регламентирующем акте – Законе «О прокуратуре РФ» весьма скудно, и рассредоточена по разным его положениям.

С принятием Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее Закон «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ»), где деятельность по предупреждению преступности была выделена в отдельную сферу деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и определены отдельные формы профилактического воздействия, также были введены некоторые общие нормы, регламентирующие полномочия органов прокуратуры в данной сфере деятельности. Таким образом, для прокуратуры была сформулированная новая функция, которая не относится ни к ее надзорной функции, ни к ее функциям участия в судебном процессе, ни к осуществлению взаимодействия с правительством и государственными учреждениями.

Вступление в силу Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» вызвало ряд вопросов его применения: не определена область полномочий органов прокуратуры, нет ясности относительно целей и задач, места и роли прокуратуры в системе субъектов предупреждения и

предупреждения преступности. Это, в свою очередь, не позволяет в полной мере использовать предупреждающий потенциал органов прокуратуры.

Правоведами были выявлены и аргументированы множество правовых несоответствий современных норм законодательства в области деятельности по предупреждению преступности органами прокуратуры. Но их предложения, разбросанные по разным источникам, не нашли пока отражения в законодательных нормах.

Исследование данной темы интересовало таких теоретиков права, как Г.А. Аванесова, А.И. А.И. Алексеева, С.Н. Будаёя, С.В. Бажанова, И.А. Васькину, А.Н. Варыгина, Т.Г. Воеводину А.Ю. Винокурова, А.А. Воронцова, Е.А. Габышеву, В.Н. Григорьева, С.И. Герасимова, А.Я. Головкова, Е.А. Дмитриеву, Е.Р. Ергашеву, В.Б. Евдокимова, А.Н. Жеребцову, В.К. Звирбуля, В.Н. Калинина, Г.Н. Королева О.Н. Коршунову, М.В. Маматова, А.В. Победкина, Ю.В. Помогалову, М.П. Полякова, Т.В. Раскина, М.Е. Токареву М.В. Смолярова, И.И. Сухарева, В.С. Устинова Д.Ю. Яковлева, В.Н. Яшина и др.

Однако, теоретические основы профилактической деятельности органов прокуратуры в связи с изменением социально-экономических и политических условий, существенно обновленным законодательством, новой криминальной ситуацией, остаются неразвитыми. Без этого невозможно обеспечить качественно новый, продиктованный объективными параметрами социально-криминальной ситуации, уровень целевой активности органов прокуратуры по предупреждению преступности.

Законодатели, в свою очередь, понимая слабость и не системность правовой регламентации деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности, издают множество подзаконных актов. Но данные акты призваны регулировать проблемные участки по отдельности, что также затрудняет восприятие и понимание проблемы правовой регламентации деятельности по предупреждению преступности практическими работниками прокуратуры в рамках общей системы.

Необходимость уточнения и систематизации правовых механизмов, регламентирующих деятельности по предупреждению преступности органов прокуратуры, а также поиск путей решения создавшейся проблемы и обусловило актуальность данного исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере предупреждения преступности в результате осуществления надзорной и иных функций органов прокуратуры.

Предмет исследования – теоретические основы, механизм, содержание и формы предупредительного воздействия органов прокуратуры на преступность и ее причинный комплекс.

Цель исследования: исследовать теоретические и правовые аспекты места и роли органов прокуратуры в системе субъектов предупреждения преступности, обосновать предложения по совершенствованию деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере.

Достижению этой цели служит решение следующих задач:

- определение места и роли органов прокуратуры в системе предупреждения преступности;
- исследовать особенности правовой регламентации основных направлений деятельности прокуратуры в сфере предупреждения преступности;
- исследовать проблемы деятельности прокуратуры и пути их решения в сфере предупреждения преступности.

Методологической основой исследования явились законы, понятия философии, категории, общенаучные и частно-научные методы познания, опрос.

Нормативную базу исследования составили Конституция РФ, законодательные акты из сферы прокурорского надзора.

Эмпирическая база: результаты опроса сотрудников районных прокуратур Новосибирской и Томской области (106 человек) (в период 26.05.2020 – 28.05.2020)

Структура работы представлена введением, тремя главами, заключением, списком использованных источников и литературы и приложениями.

# 1 МЕСТО, РОЛЬ И ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

## 1.1 МЕСТО И РОЛЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

Органы прокуратуры России имеют богатую, почти 300 летнюю историю. Созданная в 1722 году тремя указами Петра I, прокуратура первоначально сосредоточилась главным образом на надзорной деятельности, охватывающей различные области административного управления. Таким образом, уже на ранних этапах своего возникновения прокуратура фактически исполняла предупреждающую функцию, надзирая за исполнением властных указов и повелений.

В период царствования Екатерины I роль органов прокуратуры была существенно снижена. Чиновники, входившие Верховный тайный совет, усматривали в органах прокуратуры ущемление их власти. По этой причине большинство должностей, в том числе должность Генерального прокурора, были упразднены.

Возрождение надзорных полномочий произошло только в период царствования Анны Иоанновны, когда были восстановлены должности генерал-прокурора и обер-прокурора, а также введены должности прокуроров при коллегиях и в судебных местах. А позже должности обер-прокуроров были введены и губерниях. Им было вменено контролировать сбор подати и поступление ее в казну государства, а также выплаты окладов чиновникам на местах. Согласно Указа «О должности прокурора» (подписанного 3 сентября 1733 г.) прокурору вменялось досматривать за исполнением законов судах, а также посещать тюрьмы и контролировать содержание арестантов, проводить освидетельствование «умалишенных» и даже присутствовать при рекрутстве (подборе солдат для армии). Так же Губернский прокурор давал разъяснения по единообразному применению законодательных норм, в случаях возникновения

спорных вопросов в практике их правоприменения выдавал заключения, извещал о проблемах правоприменения генерал-прокурора.

Во время правления Павла I количество прокурорских работников было несколько сокращённо, зато сами прокурорские функции обрели доминирующий характер, так как в виденье генерал-прокурора находились практически все государственные дела.

В период правления Александра I произошло изменение правового статуса Генерал-прокурора. В соответствии с Императорским манифестом от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении Министерств» должность Генерал-прокурора была преобразована в Министра юстиции. Данная должность предполагала не только осуществление надзора за исполнением правосудия, но и непосредственное осуществление следственных действий, а также контроль за содержанием адресантов под стражей. Все решения Сената согласовывались с прокурором, и без которого не имели юридической силы.

Данные функции прокурора, с незначительными изменениями, сохранились и в последующих регламентирующих документах до 1864 г.

Масштабные трансформации, которые произошли в результате проводимой Александром II Судебной реформы 1864 г, явившейся весьма важным, во многом переломным событием в правовой жизни России, изменили статус прокуратуры, фактически оставив в ее в юрисдикции лишь уголовное преследование и поддержание обвинения в суде, а предупреждающая функция на этом этапе было несколько утрачена. По нашему мнению, упразднение надзора за исполнением законов органами государственного управления нельзя признать правильным. Однако роль прокуратуры в аспекте предупреждения преступности в данном виде фактически просуществовала до 1917 года.

Таким образом, анализируя законодательные акты досоветского периода, мы наблюдаем, что отдельно функция предупреждения преступности не была выделена, но деятельность по предупреждению преступности органы прокуратуры осуществляли в рамках своих надзорных функций.

После событий 1917 г. институт прокуратуры был упразднен, как пережиток царского прошлого, а надзором за соблюдением законов стали заниматься множество разных ведомств и организаций. Однако вскоре необходимость такого института, как органы прокуратуры стала очевидной. И уже в 1921 г., на IV съезде деятелей юстиции отмечалась необходимость создания органов прокуратуры, не зависимых от местной власти, которые могли бы осуществлять не только общий надзор за следственными действиями, и поддержанием обвинения в суде, но и осуществлять общий надзор за исполнением законодательства, а также осуществлять деятельность по предупреждению преступности. И 28 мая 1922 г., было подписано «Положение о прокурорском надзоре», в соответствии с которым при Наркомате юстиции был образован отдел Государственной прокуратуры, а в губернских отделах юстиции губернские прокуратуры. Положение определило органам прокуратуры осуществлять надзор от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных, частных организаций и частных лиц; непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания и органов государственного политического управления; поддержанию обвинения на суде; наблюдению за правильностью содержания заключенных под стражей. И помимо прочих обязанностей органам прокуратуры было вменено заниматься пропагандой действующих правовых норм для правильного их применения поднадзорными органами и должностными лицами, также принимать меры к предупреждению преступности.

В 1930-е гг. на фоне «совершенствования» структуры органов прокуратуры, осуществление надзора за исполнением законодательства было номинальным. Данные функции фактически осуществлялись народным комиссариатом внутренних дел (НКВД), на практике законодательные нормы не работали, и подменялись закрытыми для общества приказами и постановлениями, уголовное наказание вменялось без решения суда, и решения суда не обжаловались.

Во время Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. деятельность органов прокуратуры бы призвана обеспечить четкое исполнение законов о поставках военной продукции, помощи фронту и укреплении тыла<sup>1</sup>. А в послевоенные годы на прокуроров возлагалась обязанность по обеспечению строгого соблюдения законности при расследовании дел, при поддержании государственного обвинения. Работниками прокуратуры велась работа по разъяснению действующего законодательства. Однако большинство функций прокуратуры по осуществлению надзора, и в том числе по предупреждению преступности, в силу существующих политических обстоятельств, имели чисто декларативный характер.

С середины 50-х годов прошлого века в законодательстве СССР и РСФСР проблемы укрепления правопорядка и государственной дисциплины, борьбы с преступностью вновь приобрели важное значение, активизировалась работа по предотвращению взяточничества местничества, бюрократизма ведомственной ограниченности.

Принятый 30 ноября 1979 г. Закон СССР «О прокуратуре СССР» (на основе положений новой Конституцией РСФСР 1978 г.) отнес предупреждение (профилактику) преступности к числу самостоятельного внешнефункционального вида прокурорской деятельности. Согласно положениям данного закона, важным направлением деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности была «разработка совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений». Статья 25.1 данного Закона регламентировала порядок объявления прокурором в письменной форме должностным лицам и гражданам предостережения о недопустимости нарушения закона в целях предупреждения правонарушения при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях.

---

<sup>1</sup> Винокуров А.Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. –2016. – № 7.- С.36

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 июня 1987 г. в Закон СССР «О прокуратуре СССР» внесены изменения, дополнившие арсенал прокурорских полномочий правом объявления в письменном виде должностным лицам и гражданам при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях предостережения о недопустимости нарушения закона в целях предупреждения правонарушений. В случае же неисполнения требований, изложенных в предостережении, лицо, которому оно было объявлено, привлекалось к ответственности в установленном законом порядке. Тем самым был предусмотрен специальный акт прокурорского реагирования, направленный исключительно на предупреждение правонарушений.

В соответствии с Законом «О прокуратуре РФ», (принятым после распада СССР 17 января 1992 г.), органам прокуратуры был вменен надзор за осуществлением оперативно-розыскной деятельности правоохранительных органов. При рассмотрении уголовных и гражданских дел судами деятельность органов прокуратуры была переименована из «надзора» в «участие», но процессуальные полномочия прокурора в заседаниях суда остались прежними. Также был упразднен надзор за исполнением законов гражданами, установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность. В то же время превентивная направленность деятельности прокуроров не только сохранилась, но и получила все большее значение во всех функциях, возложенных на прокурора без исключения<sup>2</sup>.

В целях обеспечения законности расширился спектр средств прокурорского воздействия. В частности, прокуратуре были даны новые полномочия:

- предупреждение экстремистской деятельности;
- внеплановые выездные проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (по согласованию с надзорными органами);

---

<sup>2</sup> Алексеев А.И., Герасимов С.И., Сухарев А.Я. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы. – М.: Норма, 2001. –С. 4

- участие в формировании годового сводного плана ведения плановые проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (по согласованию с контролирующими органами);
- проведение антикоррупционных проверок;
- проверки нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и т. д.;
- инициирование возбуждения уголовных дел и т.д.

В начале 2000 годов, вследствие «усовершенствований» законодательства в сфере деятельности прокуратуры, из перечня исчезли ряд полномочий, призванных более оперативно осуществлять предупреждающую деятельность. В частности, органы прокуратуры были лишены возможности возбуждать уголовные дела, инициировать внеплановые проверки. А также в определенных законодательных кругах появилось мнение, что деятельность прокуратуры по предупреждению преступности более не актуальна, и ее следует делегировать субъектам системы профилактики, оставив за органами прокуратуры лишь роль координатора. Данная функция хотя и предполагала главенствующую роль в деятельности системы предупреждения преступности, однако законодатель опустил детализацию данного вида деятельности, вследствие чего прокуратура утратила возможность оперативно влиять на процесс предупреждения преступности в целом.

В Законе «О прокуратуре РФ» статус прокуратуры, как субъекта профилактики преступности напрямую не обозначен, деятельность по предупреждению преступлений упоминается только четырех положениях правового акта:

- п. 2 ст.22 содержит норму, о том, что полномочия прокурора входит предостережение о недопустимости нарушения закона;
- п/п 3 п. 1 ст. 27 законодательной нормой регламентировано принимать меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба;

- в п. 2 ст. 8 делается отсылка к нормам Положения «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (в ред. 31 декабря 2019 года). Согласно пунктам данного положения «предупреждающая» роль прокуратуры есть координация и согласование деятельности других субъектов систем профилактики, разрабатывающих и реализующих меры по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причины условий, способствующих их совершению;

- п. 3. ст. 1 деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью координируют Генеральный прокурор РФ, прокуроры субъектов РФ, городов, районов и другие территориальные прокуроры, а также приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры.

В 2016 г. принят Закон «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ», где согласно п/п. 2 п. 1 ст. 5 органы прокуратуры были отнесены к субъектам по предупреждению преступности. В данном правовом акте были сформулированы основные направления профилактики правонарушений (не предупреждения преступности!) (ст. 6):

- защита личности, общества и государства от противоправных посягательств;

- предупреждение правонарушений;

- развитие системы профилактического учета лиц, склонных к совершению правонарушений;

- охрана общественного порядка, в том числе при проведении спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий;

- обеспечение общественной безопасности, в том числе безопасности дорожного движения и транспортной безопасности;

- противодействие незаконной миграции;

- предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних;

- противодействие терроризму и экстремистской деятельности, защита потенциальных объектов террористических посягательств, в том числе критически важных и (или) потенциально опасных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения, а также мест массового пребывания людей;
- противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;
- обеспечение защиты и охраны частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;
- обеспечение экономической безопасности;
- противодействие коррупции, выявление и устранение причин и условий ее возникновения;
- обеспечение экологической безопасности, охрана окружающей среды;
- обеспечение пожарной безопасности;
- предупреждение, ликвидация и (или) минимизация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан.

Законодатель указывает (в соответствии со ст. 9 данного Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ») органы прокуратуры РФ осуществляют профилактику правонарушений, надзор за исполнением законов иными субъектами профилактики правонарушений и их должностными лицами в пределах своей компетенции. А в их компетенцию входит лишь полномочия координации субъектов профилактики преступности путем созыва совещаний.

В соответствии со ст. 4 Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» профилактика правонарушений осуществляется на основе следующих принципов<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Раскина Т.В. Теоретические аспекты деятельности прокуроров по профилактике преступности и правонарушаемости // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. - 2016. - № 1. - С. 172

- приоритет прав и законных интересов человека и гражданина при осуществлении профилактики правонарушений;
- законность;
- обеспечение системности и единства подходов при осуществлении профилактики правонарушений;
- открытость, непрерывность, последовательность, своевременность, объективность, достаточность и научная обоснованность принимаемых мер профилактики правонарушений;
- компетентность при осуществлении профилактики правонарушений;
- ответственность субъектов профилактики правонарушений и их должностных лиц за обеспечение прав и законных интересов человека и гражданина.

Таким образом, органы прокуратуры РФ, как субъекты профилактики правонарушений, имеют следующие законодательно регламентированные обязанности:

- соблюдение законодательства РФ (федеральные, территориальные, муниципальные и др. правовые акты, регламентирующие вопросы профилактики правонарушений);
- соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций;
- соблюдение конфиденциальности полученной информации;
- исполнение иных обязанностей, предусмотренных законодательством РФ;
- обеспечение доступа к информации о своей деятельности по профилактике правонарушений (в соответствии с законодательством РФ);
- не создавать своими действиями препятствия деятельности субъектов профилактики правонарушений и их должностных лиц.

Виды профилактики правонарушений регламентированы в ст. 15.

- выявление и устранение причин, условий, порождающих правонарушения, или облегчающих их совершение

- повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан.
- оказание воспитательного воздействия на лиц, склонных к совершению преступлений;
- оказание помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

Таким образом, на протяжении всей своей истории, в разные периоды времени прокуратура имела неодинаковые компетенции, оказывая то большее, то меньшее влияние на состояние законности в государстве. Но ее деятельность почти всегда была направлена на предупреждение правонарушений с целью обеспечения правопорядка, единства и укрепления правопорядка, интересов государства и общества.

Многие аспекты, в том числе механизм взаимодействия, формы взаимодействия прокуратуры с другими субъектами предупреждения преступности, механизмы осуществления просветительской деятельности и др. остаются не урегулированными, и в настоящее время требуют осмысления и доработки со стороны, как теоретиков, так и законодателей<sup>4</sup>.

Несмотря на всю очевидность целесообразности приоритета предупреждения преступности, у законодателя пока нет единой правовой концепции деятельности органов прокуратуры по данному направлению. В связи с этим, на наш взгляд, необходимо закрепить в Законе «О прокуратуре РФ» положения о приоритетности предупреждения нарушений законов (на пример выделить нормы в отдельный раздел).

---

<sup>4</sup> Григорьев В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н., Калинин В.Н. Прокурорский надзор: Учебное пособие. – М.: ООО «Издательство «Элит», 2007. – С. 206.

## 1.2 ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РФ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ

Деятельность органов прокуратуры регламентируется множеством нормативно-правовых актов основным, из которых является Конституция РФ. Это ст. 71 (п. «о»), 83 (п. «е»), 129. В этих статьях содержится ряд основополагающих нормы регулирующих правовые механизмы взаимодействие органов прокуратуры с другими правовыми институтами и субъектами, а также определяет структуру органов прокуратуры и ее общие организационные положения и принципы.

Главным комплексным нормативным актом, детально регулирующим организационные вопросы, определяющий направления деятельности правовой статус, принципы и функции органов прокуратуры является Закон «О прокуратуре РФ».

Нормы, определяющие правовой статус прокуратуры, содержатся в других федеральных законах. Так, процессуальная позиция прокурора, его полномочия при выполнении функций, связанных с надзором за исполнением законов органами, осуществляющими ОВД, расследование и предварительное следствие, участие прокуроров в рассмотрении дел суды, закреплены в кодифицированных нормативных актах: УПК, ГПК, КАС, АПК, КоАП; Законах о полиции, об оперативно-розыскной деятельности, Федеральном законе от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и др.

Отдельные вопросы, касающиеся прокуратуры, регулируются:

а) указами Президента РФ (например, Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденное Указом Президента РФ от 18.04.1996 № 567);

б) постановлениями Правительства РФ (например, постановление от 26.02.2010 №96 «Об утверждении Методики проведения антикоррупционной

экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов).

Составной частью правовой основы организации и деятельности прокуратуры, как субъекта международно-правовых отношений, являются международные и межгосударственные конвенции, договоры и соглашения. Например, Европейская конвенция о взаимной правовой помощи (1959 г.); Минская конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (1993 г.); Европейская конвенция о выдаче (1957 г.).

В своей практической деятельности прокуроры также руководствуются приказами и распоряжениями Генерального прокурора РФ, которые регламентируют организацию работы прокуратуры, связанной с осуществлением определенных направлений деятельности. В их числе, например, приказы от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности».

В некоторых случаях при рассмотрении организации и деятельности прокуратуры необходимо учитывать действия судебной власти. В их числе: постановления Конституционного Суда РФ о конституционности отдельных положений Закона «О прокуратуре РФ» (например, Постановления от 18.02.2000 № 3-П; от 11.04.2000 № 6-П; от 17.07.2002 № 13-П; от 18.07.2003 № 13-П); руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда РФ по вопросам, связанным с деятельностью прокуратуры (например, постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20.01.2003 № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»).

Законом «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» органы прокуратуры РФ, в соответствии со ст. 9 данного закона осуществляют профилактику правонарушений, обладая полномочиями субъекта по

предупреждению правонарушений в пределах своей компетенции и обеспечивая в соответствии с Законом «О прокуратуре РФ», надзор за исполнением законов иными субъектами профилактики правонарушений и их должностными лицами.

Профилактическое значение имеют решение прокурора об отказе в согласовании проведения внеплановой выездной проверки, предусмотренное ч. 11 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также требование прокурора, направляемое Генеральным прокурором РФ (или его заместителем) в соответствии со ст.15.3 Федерального закона от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», в Роскомнадзор о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространению информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, экстремистской деятельности и участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка<sup>5</sup>.

Осуществление прокуратурой мер по предупреждению преступности предусмотрено рядом организационных и административных документов. Генерального прокурора РФ. Среди них: указание от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона», уже упомянутые приказы от 16.01.2012 №7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности», а также иные приказы: от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 01.04.2014 №165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользования», и др.

---

<sup>5</sup> Винокуров А. Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С 34–39.

Также заслуживает внимания приказ Главного военного прокурора от 17.09.2002 №255 «О повышении эффективности работы органов военной прокуратуры по профилактике преступлений и других правонарушений», который предписывает предотвращение преступлений и других правонарушений в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских частях и органах, должен рассматриваться как приоритетный для всех направлений деятельности военной прокуратуры.

Данные документы интересны тем, что он детализирует профилактические возможности, в том числе механизмы участия прокуратуры в уголовном процессе, содержит ряд положений, а возможность предупреждающих о профилактических возможностях, механизмах мониторинга исполнения законов, а также механизм правового просвещения военнослужащих, что подтверждает наш предыдущий тезис о превентивном потенциале большинства областей прокурорской деятельности.

Анализ Закона «Об основах системы профилактики правонарушений РФ» и сравнение его норм с нормами Закона «О прокуратуре РФ» показывают, что прокурорская деятельность по осуществлению предупреждения преступности существенно отличается от прокурорского надзора за исполнением законов о предупреждении преступности.

Закон «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» фактически определил двойную роль прокуроров в области предупреждения преступности – осуществление предупреждения преступности и прокурорский надзор за выполнением законов о предупреждении преступности.

Вызывает интерес Постановление Правительства РФ от 28.03.2008 № 216 «О Правительственной комиссии по профилактике правонарушений» и от 30.12.2016 №1564 «О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации». Согласно данному постановлению Прокуратура РФ не наделена компетенцией межведомственной координации в области предупреждения преступности. Представители прокуратуры не входят в состав

правительственной комиссии, поскольку она действует для обеспечения согласованных действий органов исполнительной власти. Тем не менее, решения, принимаемые Комиссией, учитываются при реализации превентивной функции прокуратуры. Например, при подготовке информации о работе органов прокуратуры в области предупреждения преступности в соответствии, в соответствии ст. 32 Закона «О прокуратуре РФ» и постановлением № 1564 Главное организационно-аналитическое управление Генеральной прокуратуры РФ рекомендовало по результатам мониторинга в области предупреждения преступности, анализа и прогнозирования причин и условий, способствующих совершению правонарушений, производить оценку эффективности мероприятий в области предупреждения преступности<sup>6</sup>. В связи с этим, при необходимости в заседаниях указанной Правительственной комиссии участвует представитель Генеральной прокуратуры РФ.

Однако, в настоящее время исполнение прокурором превентивных полномочий, а именно полномочий по контролю за предупреждением преступности, проведению профилактических собеседований, а также юридическому просвещению и правосознанию, может быть осуществлено только в рамках закрепленной законодателем надзорной функции.

Таким образом, не обнаружив прямого отражения в Законе «О прокуратуре РФ» норм профилактическая деятельность органов прокуратуры, законодатель пытается регламентировать данную функцию достаточно большим количеством правовых актов. Учитывая, что предупреждение правонарушений органами прокуратуры является важным направлением прокурорской деятельности, статья 1 Закона «О прокуратуре Российской РФ» должна быть дополнена самостоятельной функцией осуществления профилактики правонарушений.

В ст. 25.1 «Предостережение о недопустимости нарушения Закона «О прокуратуре РФ» требуется в соответствии с Законом «Об основах системы

---

<sup>6</sup> Письмо начальника Главного организационно-аналитического управления Генеральной прокуратуры РФ Некрасова А.Ю. от 14 апр., 2017 г. №Исуб-20-4855-17 // Архив прокуратуры города Махачкалы. 2017.

профилактики правонарушений в РФ» внести дополнения, наделяющие прокурора правом выявлять причины и условия, способствующие совершению правонарушений, и объявлять официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для их совершения, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, поскольку согласно п. 2 ст. 2 Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» именно эти явления отнесены к предмету профилактики.

Четкое законодательное регулирование позволит разделить полномочия прокурора по предупреждению правонарушений от его надзорных полномочий и координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и правильно определить критерии оценки эффективности использования предоставленных превентивных полномочий в соответствии с законом.

## 2 ХАРАКТЕРИСТИКА НЕКОТОРЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ В СФЕРЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

### 2.1 ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ

В процессе надзора за исполнением законов реализуется значительная часть превентивного потенциала системы прокуратуры, поскольку именно с помощью надзора достигается не только надлежащее выполнение законов, но и выявление правонарушений на ранние этапы их формирования. Надзор за исполнением законов, затрагивающих более 30 поднаправлений прокурорского надзора. Это реализация законодательства о политических правах и свободах граждан, гражданстве, беженцах и вынужденных переселенцах, труде, охране труда и соблюдении правил безопасности, здравоохранении, образовании, обращениях граждан (социальная сфера), осуществление предпринимательства и т.д. Таким образом, надзор за исполнением законодательства является важнейшей сферой деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности.

Важным направлением деятельности прокуратуры по предупреждению преступности является надзор за исполнением законодательства о политических правах и свободах граждан. В соответствии со ст. 1 Закона «О прокуратуре РФ» и приказом Генерального прокурора № 195 от 07.12.2007 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»<sup>7</sup>, основными задачами органов прокуратуры, в аспекте

---

<sup>7</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс] : приказ Генпрокуратуры России от 7 дек. 2007 г. № 195 : (ред. от 21 июня 2016 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2016. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

осуществления надзора надзор за исполнением законодательства о политических правах и свободах являются:

- выявление нормативно-правовых актов, противоречащих Конституции РФ и законам РФ, непосредственно связанных с реализацией политических прав человека и гражданина;
- обнаружение противоречий и пробелов в действующем законодательстве, а также принятие соответствующих мер по его совершенствованию;
- обеспечение эффективного надзора со стороны государственных органов контроля и надзора за соблюдением и исполнением законодательства о политических правах и свободах;
- привлечение виновных должностных лиц к установленной законом ответственности за нарушение требований и норм действующего законодательства.

В процессе осуществления надзора органами прокуратуры наиболее часто выявляются такие нарушения законодательных норм, как:

- осуществление выдвижения и регистрации кандидатов,
- формирование списков избирателей,
- осуществление предвыборной агитации,
- осуществление финансирования политических кампаний и др.

Согласно статистическим данным, в ходе избирательной кампании 2018 г. прокурорами было выявлено 1,5 тыс. нарушений законодательства, в отношении чего были применены меры прокурорского реагирования: 266 должных лиц были привлечены к дисциплинарной ответственности, а 120 – к административной<sup>8</sup>.

Второе наиболее частое нарушение, зафиксированное органами прокуратуры, – это нарушение в сфере деятельности общественных

---

<sup>8</sup> Чайка Ю. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 10 апр. 2019 г. [Электронный доступ] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. Электрон. дан. М., 2003–2020. URL: [https://genproc.gov.ru/smi/interview\\_and\\_appearances/appearances/1590662/](https://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1590662/) (дата обращения: 06.02.2020).

организаций и политических партий, ущемляющих политические права и свободы граждан, а именно право добровольно создавать правозащитные организации для защиты общих интересов участники избирательного процесса и добровольное вступление в действующие объединения.

Выявляются такие нарушения законодательных норм, как<sup>9</sup>:

- принуждение вступления граждан в политические партии, движения и объединения;
- нарушение порядка регистрации кандидатов, политических партий и общественных движений;
- нарушение территориального признака при создании региональных отделений политических партий.

Серьезным препятствием в реализации гражданами своих прав является коррупция. Однако количество этих преступлений растет с каждым годом. Так, например, только в 2019 году количество нарушений, выявленных прокуратурой, составило 325 тыс.<sup>10</sup>. В рассматриваемом аспекте важным элементом является осуществление органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов, изданных государственными органами власти и органами местного самоуправления. Кроме того, они проверяют достоверность информации о доходах и имуществе от государственных и муниципальных служащих, и при необходимости других категорий лиц. Следует отметить, что если в 2019 г. была выявлена 41 тыс. нарушений данной направленности, то в 2018 г. это количество увеличилось вдвое и составило 80 тыс. нарушений<sup>11</sup>.

Важным компонентом в деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением федерального закона является организованное взаимодействие с

---

<sup>9</sup> Пачулия Г. Т. Прокурорский надзор, проблемы, возникающие в практике, и пути их разрешения [Электронный доступ] // Международная ассоциация содействия правосудию (МАСП/IUAJ). Электрон. дан. [Б. м.], 2005–2018. URL: <http://iua.j.lgb.ru/node/1564> (дата обращения: 04.03.2020).

<sup>10</sup> Чайка Ю. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 10 апр. 2019 г. ...

<sup>11</sup> Там же.

органами государственной власти, местными органами власти, а также с надзорными и контрольными органами в различных областях.

Основными формами взаимодействия являются <sup>12</sup>:

- взаимная информационная поддержка о состоянии законности, борьбе с преступностью и правонарушениями, а также о предупреждении преступлений и других вопросах правоприменения;
- информирование прокуратуры о выявленных фактах коррупции и наличии ее признаков в нормативных правовых актах;
- совместная разработка органами прокуратуры и соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления комплексных проектов, направленных на борьбу с преступностью, и их реализация;
- активное участие в законотворчестве по подготовке проектов нормативных правовых актов, регулирующих борьбу с преступностью и правонарушениями;
- совместное определение приоритетных направлений в борьбе с преступностью;
- участие представителей органов государственной власти и местного самоуправления в работе координационных советов и совещаниях руководителей правоохранительных органов, в том числе в органах прокуратуры;
- участие прокуроров в совещаниях органов государственной власти и местного самоуправления, координационных совещаниях по вопросам правоприменения в субъектах РФ;
- заблаговременное ознакомление прокуроров с проектами нормативных документов, подготовленными для принятия органами власти;
- проведение межведомственных совещаний руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти

---

<sup>12</sup> Капинус О. С. Прокурорский надзор за исполнением законов: перспективы развития: Всероссийское совещание по проблемам совершенствования прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства // Генеральная прокуратура Российской Федерации, библиотека прокурора : сб. материалов семинара по обмену опытом / О. С. Капинус; под ред. А. В. Паламарчука. М., 2015. С. 94–101.

субъектов РФ, органов местного самоуправления и органов прокуратуры с целью координации деятельности субъектов при проведении антикоррупционной экспертизы правовых актов;

- участие прокуроров в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов в составе специальных рабочих групп.

Особую значимость в аспекте предупреждения преступности имеет эффективно организованное взаимодействие органов прокуратуры с органами контроля, не входящими в структуру власти: Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ и ее структурные подразделения, Уполномоченный по правам человека в РФ, Торгово-промышленная палата РФ и др. Взаимодействие с данными структурами строится на основании соглашения, заключенного Генеральной прокуратурой РФ с этими органами, а также положений, приказов и указаний о порядке и условиях взаимодействия<sup>13</sup>.

На основании данного Положения при проведении проверок, в которых участвуют сотрудники Счетной палаты РФ, Генеральная прокуратура по согласованию с палатой создает рабочую группу. Участвующие в рабочей группе сотрудники Счетной палаты РФ, опираясь на программу проверок, имеют право знакомиться с материалами проверки, в пределах своей компетенции отвечают на поставленные перед группой вопросы. По окончании проверки органы Генпрокуратуры РФ направляют полученные результаты в Счетную палату РФ в соответствии с законодательством РФ. Такова организация взаимодействия и у остальных перечисленных органов.

В соответствии с п. 2.1 Приказа Генерального прокурора № 155 от 02.10.2007 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления» органы прокуратуры имеют право инициировать

---

<sup>13</sup> О порядке взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации при проведении контрольных мероприятий (проверок) на объектах, представляющих взаимный интерес [Электронный доступ] : положение Счетной палаты РФ и Генеральной прокуратуры РФ от 16 нояб. 2007 г. // КонсультантПлюс. Электрон. дан. [Б. м.], 1992–2020. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=533806#0576992104358294> (дата обращения: 05.03.2020).

принятие местными органами власти нормативных правовых акты, регулирующего порядок представления выданных ими нормативных документов в органы прокуратуры для проверки соблюдения норм федерального законодательства<sup>14</sup>.

Недостаток в законе заключается в том, что вышеперечисленные органы имеют право отказать в инициативе прокуратуры. Поэтому целесообразно ввести в п. 2.1 приказ является корректировкой, согласно которой органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления будут обязаны своевременно и в полном объеме представлять проекты и уже изданные нормативные правовые акты для проверки их в органы прокуратуры для контроля соответствия федеральному законодательству.

Важной формой деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности является вынесение протестов, представлений, подготовка правового анализа выявленных нарушений, воплощение их в актах прокурорского реагирования. Эти меры не являются обязательными, поэтому довольно часто акты прокурорского реагирования игнорируются, и в силу вступают сомнительные проекты нормативных правовых актов. Чтобы признать эти акты несовместимыми с законом, прокуроры представляют заявления органу, издавшему акт, или в вышестоящий орган, и только тогда, как правило, они обращаются в суд. Из-за загруженности судов судебное разбирательство может занять несколько месяцев. И, как следствие, нормативный правовой акт, который противоречит федеральному законодательству, будет действовать в течение всего времени протеста, ущемляя законные права и интересы личности, общества и государства.

Считается целесообразным внести в п. 4.2. Приказа Генерального прокурора РФ № 195 от 07.12.2007 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» положение о том, что прокуроры не обязаны обжаловать те нормативные

---

<sup>14</sup> Паламарчук А. В. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства. М., 2016. 328 с.

правовые акты, изданные государственными органами и органами местного самоуправления, незаконность которых уже была указана прокуратурой, но может быть немедленно передана в суд. Кроме того, ранее изданные нормативные правовые акты требуют особого внимания, которое следует периодически проверять на соответствие действующим законам и вновь изданным федеральным законам.

Наибольшая эффективность надзора в данном направлении будет достигнута при условии создания полной информационной базы нормативно-правовых актов, издаваемых государственными органами субъектов и органами местного самоуправления. Сейчас муниципалитеты, в том числе сельской территории, игнорируют эти запросы, и в итоге федеральный реестр правовых актов считается неполным, что значительно усложняет осуществление прокурорского надзора.

Следующая проблема касается взаимодействия прокуратуры с контролирующими органами. На законодательном уровне вопрос взаимодействия вообще не отражался в федеральных законодательных актах. Поэтому органы прокуратуры сталкиваются с такими проблемами, как недостаточная осведомленность о ситуации на обслуживаемой территории, дублирование мер по выявлению и устранению нарушений закона, недостаточная профессиональная оценка преступлений в какой-либо конкретной области и т.д.

В этой связи целесообразно, прежде всего, на законодательном уровне определить круг субъектов, с которыми органы прокуратуры должны сотрудничать для выполнения своих задач. Примером необходимости этого нововведения является взаимодействие органов прокуратуры с надзорными органами в надзоре за банковским сектором, а именно надзор за выполнением законодательства о борьбе с легализацией незаконно полученных доходов. В соответствии со ст. 14 Федерального закона № 115-ФЗ от 07.08.2001 «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» надзор за исполнением

законодательства в возложен на Генеральную прокуратуру РФ и подчиненные ей прокуратуры. В целях осуществления предупреждения преступности в сфере легализации незаконно полученных доходов, между Генеральной прокуратурой РФ и Центральным Банком было заключено соглашение о взаимодействии во исполнение Указа Президента РФ № 224 от 03.03.1998, однако на региональном уровне такие соглашения отсутствуют.

Данное упущение на практике это приводит к тому, что территориальные подразделения Банка России в большинстве случаев отказываются предоставлять органам прокуратуры необходимую информацию под предлогом банковской тайны или необходимости согласования таких действий с руководством.

Во-вторых, необходимо законодательно закрепить формы взаимодействия, которые формально сложились сегодня между органами прокуратуры и надзорными органами, показали свою эффективность. В качестве новой формы, можно использовать предварительное одобрение проектов для проведения мероприятий по надзору за выполнением федерального законодательства в определенной сфере жизни. Для этого необходимо наладить взаимный обмен информацией о проектах, а также о результатах их реализации. Представленная форма поможет избежать дублирования действий и рационально распределить имеющиеся силы и средства.

Другой формой можно назвать совместное проведение проверок с участием представителей органов прокуратуры и надзорных органов. Такая форма взаимодействия позволит выявить не только нарушения закона, но и причины и условия, способствующие их осуществлению. Совместные инспекции выгодны для обеих сторон: прокуратура имеет больше полномочий, чем любой другой надзорный орган, а последняя имеет превосходство в техническом и профессиональном аспектах любой сферы деятельности.

Таким образом, осуществление полномочий в области надзора за исполнением законов имеет огромного профилактический потенциал в

деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности. Высокий уровень вовлеченности в правоохранительный процесс также позволяет прокуратуре участвовать в мониторинге применения закона, то есть оценивать эффективность каждого конкретного правового акта на основе результатов его фактического действия.

## 2.2 УЧАСТИЕ ПРОКУРАТУРЫ В СУДЕБНОМ РАССМОТРЕНИИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ В АСПЕКТЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ

Участие прокурора в рассмотрении уголовных дел судами является важнейшей деятельностью органов прокуратуры. Статья 246 УПК РФ обязывает прокуроров принимать участие в рассмотрении всех уголовных дел по публичным, частно-государственным обвинениям, как в федеральных судах, так и в рассмотрении мировыми судьями. Они рассматриваются в соответствии с едиными правилами, установленными в УПК РФ.

В уголовном процессе прокурор действует, с одной стороны, как процессуальное лицо, деятельность которого регулируется процессуальным законом, а с другой - как должностное лицо, для которого Законом «О прокуратуре РФ» на него возложен надзор за выполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина<sup>15</sup>.

Участвуя в судебном процессе, прокурор должен следовать следующим принципам:

- соблюдение конституционных и других законодательных норм, установленных государством и обществом;
- соблюдение прав каждого гражданина;
- равноправное участие всех сторон в судебном процессе.

Нормативные правовые акты, составляющие правовую основу деятельности прокурора, претерпели большое количество изменений, в том числе связанных со стадией уголовного судопроизводства. Отсутствие права прокурора на возбуждение уголовного дела является одним из наиболее значительных изменений в уголовно-процессуальном законодательстве, которое влияет на статус прокурора в уголовном процессе. Это привело к лишению эффективных средств реагирования на выявленные прокурором

---

<sup>15</sup> Амирбеков К. И., Егоров С. Е., Халиулин А. Г. Функции прокуратуры России в уголовном судопроизводстве / Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2011. — № 6(26). — С. 78;

нарушения закона путем возбуждения уголовного дела. «Предусмотренная законом форма прокурорского реагирования, которая, в целях восстановления законности, осуществляется путем обращения в следственные органы, а не самостоятельно, способствовала снижению статуса прокурора»<sup>16</sup>.

Давая правовую оценку случившейся коллизии ученые и практики сегодня пришли к единому мнению, утраченные полномочия органов прокуратуры инициировать возбуждение уголовного дела в случае выявления необходимо вернуть. По мнению Д.А. Ережепалиева, отсутствие у прокурора полномочия возбуждать уголовные дела не соответствует положениям ч. 1 ст. 155 УПК РФ. Из этого правила следует, что прокурор, получив материалы от органов дознания, имеет право принять одно из представленных решений ч. 1 ст. 145 УПК РФ, то есть возбудить уголовное дело<sup>17</sup>. Возврат ранее отмененных полномочий прокурору в связи с принятием Федерального закона от 28.12.2010 № 44-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» следует рассматривать как позитивную тенденцию, но явно недостаточную, которая может радикально укрепить верховенство права на этапе уголовного судопроизводства и предотвратить неоправданную волокиту при одновременном устранении нарушений закона, и это, по мнению Д.А. Ережепалиева, демонстрирует отсутствие обоснованной концепция реформирования прокурорского надзора на досудебной стадии уголовного процесса<sup>18</sup>.

Есть и другая точка зрения на изменения, произошедшие в сфере полномочий прокурора и функциональной направленности его деятельности в ходе предварительного следствия. Итак, согласно Е.А. Буглаевой, эти изменения, а также реформа органов прокуратуры оправдывают себя, о чем свидетельствует улучшение качества прокурорского надзора и

---

<sup>16</sup> Балакшин В. Возбуждение уголовного дела прокурором // Законность. — 2008. — № 8. — С. 22.

<sup>17</sup> Ережепалиева Д.А. Сычев Д. А. Уголовно-процессуальные функции прокурора, осуществляемые в ходе досудебного производства // КриминалистЪ. — 2013. — № 1 (12). С. 51

<sup>18</sup> Ережепалиева Д.А. Сычев Д. А. Уголовно-процессуальные функции прокурора, осуществляемые в ходе досудебного производства // КриминалистЪ. — 2013. — № 1 (12). —С. 53.

предварительного следствия. По ее мнению, эта тенденция обусловлена тем, что проводимые реформы определили новый акцент в деятельности прокуратуры. В частности, прокурор в уголовном процессе ориентирован на приоритетное исполнение надзорных функций<sup>19</sup>.

Представляется, что происходящие изменения в статусе прокуратуры, действительно, подчеркивают роль прокуратуры как надзорного органа, однако они вряд ли будут способствовать надлежащему надзору за соблюдением законодательства. Так, О.С. Капинус отметил, что значительное сокращение полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия вовсе не способствовало улучшению защиты прав граждан, а, напротив, состоянию законности в досудебном производстве стадия уголовного дела ухудшилась<sup>20</sup>.

С точки зрения некоторых ученых, «законодатель принял абсолютно правильное решение, назвав решение прокурора независимой причиной возбуждения уголовного дела», и это одна из нескольких законодательных новелл, которые относительно совершенны с точки зрения законодательной техники, содержат положительный потенциал для совершенствования уголовного процесса в целом.

Другие ученые обосновывают характер такого инцидента в результате прокурорской проверки в случаях выявления признаков преступного деяния. Тем не менее, даже ученые, которые положительно оценивают постановление прокурора как основание для возбуждения уголовного дела, отмечают нецелесообразность его практического применения.

По мнению ученых противоположной точки зрения, невозможно увидеть каких-либо положительных сторон в новых законодательных нормах, так как законодатель снизил правовой статус прокурора до обычной позиции заявителя. Таким образом, вместо улучшения осуществления надзора за

---

<sup>19</sup> Буглаева Е. А. Четвертый повод для возбуждения уголовного дела // Законность. — 2012. — № 3. — С. 54.

<sup>20</sup> Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2019 г. [Электронный ресурс]. <http://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/> (дата обращения: 19.05.2020).

осуществлением судебного процесса, законодатель внес дисбаланс в существующие нормы.

М.Т. Аширбекова отмечает, что, по сути, рассматриваемая резолюция является актом реакции прокурора на нарушение закона, выявленным в результате прокурорских проверок правоохранительных органов в таких сферах деятельности, которые охватывают ветви прокурорского надзора. В этом случае решение прокурора, а также результаты прокурорской проверки, на которых оно основано, не могут рассматриваться только как информация о совершенном преступлении. Они отражают основания для возбуждения уголовного дела.

Формы участия прокурора в уголовном процессе разнообразны. На стадии досудебного расследования основная предупреждающая роль прокурора проявляется в обязанности пресечения нарушений УПК, предотвращении ущемления прав граждан, которые участвуют в уголовном судопроизводстве, что, безусловно, увеличивает ценность процесса доказывания и его результатов<sup>21</sup>.

На стадии вынесения предварительным следствием обвинительного заключения задача прокурора проверить его законность и обоснованность. Прокурору необходимо исследовать, на сколько полно было проведено следствие, на сколько обоснованы его выводы, и могут ли они быть дополнены в результате судебного разбирательства. Поэтому важной предупреждающей задачей на этом этапе участия в судебном процессе является определение правильной уголовно-правовой квалификации деяния, так как в суде «возможно только её изменение в одну сторону, путём смягчения или уменьшения объема предъявленного обвинения» (ч.7,8 ст. 246 УПК РФ).

Доказывание виновности подсудимого находится в прямой зависимости от законности предварительного расследования. Вот почему прокурорский

---

<sup>21</sup> Чеботарев А.Д. Координационная роль прокуратуры в организации прав охранительной деятельности / А.Д. Чеботарев // Современное состояние и тенденции развития законодательства Российской Федерации в сфере государственной службы, в правосудии и бизнесе Сборник материалов Международной заочной научно-практической конференции. 2018. С. 402-405.

надзор за работой, проводимой дознанием или следствием так важен и помогает наиболее эффективно выполнять функцию уголовного преследования органами прокуратуры. То есть, можно говорить, что прокурор осуществляет доказывание и в предварительном расследовании, но опосредовано, а именно путем исполнения надзорных полномочий за действиями следователя или дознавателя, таким образом, осуществляя деятельность по предупреждению преступности.

Задействование прокурора в судебном процессе в качестве государственного обвинителя также имеет важное предупреждающее значение. На начальной стадии судебного разбирательства согласно ст. 273 УПК РФ прокурор излагает подсудимому обвинение и разъясняет суть его значения. На данном этапе прокурор не делает каких-либо обвинительных заключений, опираясь на факты доказывания. Так как, во-первых, подсудимый имеет право знать, в чем он обвиняется. А во-вторых, на этом этапе реализуется такая предупредительная функция, как формирование содержательной части обвинения и соответствие его законодательным нормам, то есть реализация единообразия исполнения закона.

Таким образом, в результате «усовершенствований» сегодня прокурор не имеет никаких преимуществ в судебном процессе по сравнению с защитой, поскольку в соответствии с ч. 4 ст. 15 УПК РФ, «стороны равны перед судом». В то же время прокурору и его процессуальной деятельности отводится особая роль в судебном расследовании, которое в соответствии со ст. 49 Конституции РФ, устанавливает бремя доказывания вины лиц, совершивших преступление против государства.

Прокурор, участвуя в судебном разбирательстве, в соответствии с установленными Конституцией РФ принципами и законодательными нормами, в тоже время, он не может контролировать соблюдение закона судом, рассматривающим дело, поскольку регламентирующие нормы в законодательстве отсутствуют. На данном этапе задача прокурора надзирать за порядком и законностью исследования доказательной базы, так как согласно ст.

УПК РФ не исследованный факт в ходе судебного заседания, не может быть учтен при формировании обвинительного заключения. Квалификация обвинения, поддерживаемого в суде, может быть изменена, но государственный обвинитель всегда обязан указать, по каким признакам деяние, в котором он обвиняет подсудимого, квалифицируется так, как он предлагает, а не иначе. Объективность государственного обвинителя, отвергающего все, что не нашло подтверждения в судебном заседании, вызывает уважение, поднимает авторитет прокуратуры и наоборот<sup>22</sup>.

В процессе судебного заседания, с целью установления условий и обстоятельств совершения преступления, прокурору необходимо в полной мере изучить материалы уголовного дела, исследовать и проанализировать показания подсудимого, обратив внимание:

- на доводы и факты, приводимые обвиняемым в свою защиту на стадии предварительного следствия;
- выявит противоречия доводов и фактов на стадии предварительного следствия и в процессе судебного заседания (в случае выявления несоответствия пригласить дознавателя (следователя) с целью пояснения выявленных противоречий);
- исследовать материалы уголовного дела, отсылка на которые имеется в обвинительном заключении;
- прокурор также должен проверить обоснованность проводимых следственных действий;
- исследовать жалобы и ходатайства, заявленные в процессе предварительного следствия (например, с просьбами провести какие-либо следственные действия, для обнаружения доказательств невиновности обвиняемого);
- изучить обоснованность отказов на проведение дополнительных следственных действий и причины отказа.

---

<sup>22</sup> Коршунова О.Н. Предмет деятельности прокурора - новая категория или необходимость / О.Н. Коршунова, И.И. Головкин // Вестник Томского государственного университета. – 2017. №423. С. 207–218.

В соответствие с новыми положениями уголовного законодательства, у прокурора нет полномочий инициировать дополнительное расследование. Данный законодательный коллапс может привести к негативным последствиям, как осуждение невиновного, так и вынесение оправдательного приговора настоящему преступнику. Прокурору оставлено право выявлять обстоятельства, способствовавшие совершению преступления, во время судебного разбирательства, и при их наличии настоятельно рекомендовать судьям вынести частное определение.

В обвинительной речи прокурор может высказать свои соображения и по другим вопросам, подлежащим разрешению в приговоре: следует ли и в каком размере удовлетворить гражданский иск, как поступить с вещественными доказательствами, нужно ли отменить или изменить меру пресечения до вступления приговора в законную силу, вынести частное определение. Предложение прокурора о применении уголовного закона должно быть, как и вся его речь, объективным, опираться на установленные в суде на основе доказательств обстоятельства дела. В этом и заключается предупреждающая функция единообразия понимания и применения установленных законодательных норм.

Особая роль в судебном процессе отводится прокурору при рассмотрении уголовных дел судом присяжных, которые не являются профессиональными юристами, в отличии от судей. Доводы прокурора при участии в таких заседаниях должны быть аргументированы, и в тоже время иметь доступную для понимания формулировку, способную убедить присяжных, которые не изучали материалов уголовного дела и формируют свое суждение на основании доказательств, непосредственно представленных во время судебного разбирательства. Выстраивая линию обвинения, прокурор должен помнить, что в соответствие п. 2.1.11 Кодекса этики прокурорского работника РФ с государственному обвинителю во время судебного разбирательства запрещено совершать «действия, которые могут быть расценены как оказание неправомерного влияния на процесс отправления правосудия», таким образом

избегать стратегии намеренного формирования у присяжных психологической установки на признание подсудимого виновным.

В связи с тем, что решение суда в отношении уголовного дела, в котором участвует суд присяжных, содержит ссылку на решение суда присяжных, не включает какого-либо анализа и оценки доказательств, несоответствие между выводами суда и фактическими, прокурор может обжаловать такое решение только в связи со значительными нарушениями УПК РФ, ненадлежащим применением уголовного закона или несправедливостью наказания.

Таким образом, превентивная роль органов прокуратуры востребована на всех этапах уголовного судопроизводства: на первоначальном этапе как надзор за соблюдением уголовно-процессуального законодательства, в ходе их расследования и на этапе поддержания прокурором обвинения непосредственно в суде.

В совершенствовании законодательства в сфере участия органов прокуратуры в судебном представляется необходимым восстановить право прокурора давать следователю обязательные для исполнения письменные указания о производстве следственных и иных процессуальных действий, об изменении объема обвинения, а также о квалификации расследуемого деяния, а также восстановить полномочия прокурора о самостоятельном возбуждении уголовного дела в случаях выявления фактов нарушения закона.

## 2.3 КООРДИНАЦИЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ

Одним из основных полномочий органов прокуратуры, связанных с деятельностью органов прокуратуры по предупреждению преступности, является координация субъектов системы профилактики.

Как упоминалось в научных публикациях, в ходе координационных мероприятий разрабатываются совместные меры по предупреждению ранней преступности, устанавливается оперативный обмен информацией и координируются независимые меры субъектов по предупреждению преступности<sup>23</sup>.

Объектами координационной деятельности органов прокуратуры являются:

- органы внутренних дел,
- органы федеральной службы безопасности,
- органы таможенной службы
- и других правоохранительные органы.

Единой целью координации мер по предупреждению преступности со стороны органов прокуратуры и других субъектов по предупреждению преступности является своевременное предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступления, принятие мер по устранению причин и условий, способствующих его совершению<sup>24</sup>.

Согласно п.2 ст.8 Закона «О прокуратуре РФ» целях обеспечения координации действий правоохранительных органов прокурор<sup>25</sup>:

---

<sup>23</sup> Паламарчук А. В. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства. М., 2016. С. 45.

<sup>24</sup> Кожевников О. А. О направлениях деятельности прокуратуры // Российский юридический журнал. 2016. № 1. С. 109–114.

<sup>25</sup> Чеботарев А. Д. Координационная роль прокуратуры в организации прав охранительной деятельности // Современное состояние и тенденции развития законодательства Российской Федерации в сфере государственной службы, в правосудии и бизнесе : сб. материалов Междунар. заочной науч.-практ. конф. Чебоксары, 2018. С. 402–405.

- созывает координационные совещания,
- организует рабочие группы,
- запрашивает статистическую и другую необходимую информацию,
- осуществляет другие полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью.

Основными формами координации прокуратуры субъектов системы профилактики являются<sup>26</sup>:

- взаимный обмен оперативной и другой информацией о состоянии преступности и законности;
- планирование и реализация согласованных мер по усилению борьбы с преступностью и преступностью;
- совместное обсуждение состояния преступности и верховенства закона в определенных регионах и по всей стране;
- создание межведомственных рабочих групп;
- совместные поездки в регионы для проведения контроля и оказания практической помощи местным органам власти в организации борьбы с преступностью;
- заслушивание на заседаниях координационного совета отчетов сотрудников правоохранительных органов и других государственных должностных лиц по вопросам предупреждения преступности;
- публикация общих правовых актов;
- совместные пресс-конференции и круглые столы для обсуждения проблем борьбы с преступностью;
- взаимное использование навыков правоохранительных органов и других государственных органов для повышения квалификации работников;
- взаимная поддержка для обеспечения собственной безопасности правоохранительных органов в борьбе с преступностью.

---

<sup>26</sup> Кожевников О. А. О направлениях деятельности прокуратуры // Российский юридический журнал. 2016. № 1. С. 109–114.

Основными участками координации между органами прокуратуры и другими субъектами по предупреждению преступности являются такие сферы<sup>6</sup>:

- противодействие коррупции,
- противодействие экстремизму и терроризму,
- противодействие преступлениям в сфере экономики,
- и другими преступлениям, связанным с незаконным оборотом наркотиков, оружия, иных запрещенных предметов и веществ и др.

Коррупция. Борьба с коррупцией является одним из приоритетов государственной политики и важнейшей деятельностью органов прокуратуры РФ, которые играют центральную роль в реализации антикоррупционных законов и их неукоснительном соблюдении.

В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» деятельность органов прокуратуры совместно с другими органами направлена на решение следующих вопросов:

- предотвращение коррупции и последующее устранение ее причин (предотвращение коррупции);
- выявление, предотвращение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных преступлений;
- минимизирование и устранение последствий коррупции.

В предотвращения коррупционных преступлений органы прокуратуры выполняют следующие задачи:

- контроль за выполнением требований антикоррупционного законодательства в федеральных органах исполнительной власти, органах государственной власти организаций-членов Российской Федерации, органах местного самоуправления, государственных компаниях и организациях, созданных для выполнения задач, и государственных органах, возложенных на правительство РФ;
- контроль за выполнением законодательства для контроля за соответствием расходов государственных служащих и других лиц их доходам;
- изучить антикоррупционные правовые акты и их проекты;

- координация деятельности субъектов по борьбе с коррупционными преступлениями;
- отслеживать преступную деятельность субъектов и осуществление оперативного контроля (кроме федеральных служб безопасности) для выявления преступлений, связанных с коррупцией, и расследовать уголовные дела этой категории;
- обеспечение государственного уголовного преследования за коррупционные преступления, участие в рассмотрении таких уголовных дел апелляционными, кассационными и надзорными судами;
- обеспечить реализацию прокурорских полномочий в гражданском, арбитражном и административном порядке;
- возбуждение административных правонарушений, в том числе в отношении юридических лиц;
- мониторинг и анализ выполнения антикоррупционных законов, разработка предложений по их совершенствованию;
- участие в международном сотрудничестве в борьбе с коррупцией с международными организациями и антикоррупционными структурами других стран;
- деятельность по возврату активов, полученных за рубежом от коррупционных правонарушений;
- работа по защите прав граждан, государства и организаций путем компенсации ущерба, причиненного коррупцией;
- работа над антикоррупционным, правовым воспитанием, формирование нетерпимого отношения к коррупции в обществе.

В процессе координации антикоррупционной деятельности органы прокуратуры взаимодействуют с органами контроля, с налоговыми инспекциями, органами Казначейства России, аппаратами контролеров-ревизоров городского, районного уровня, другими структурами. Деятельность по предупреждению преступности в сфере предупреждения коррупции содержит не только обмен информацией о выявлении и устранении нарушений

закона, но также привлечение специалистов правоохранительных органов из этих органов для участия в проверках, для участия в антикоррупционных рабочих группах для подготовки координационных совещаний, а также организация учебных курсов для сотрудников по вопросам профилактики коррупционных преступлений.

При надзоре за исполнением бюджетного законодательства прокуроры субъектов РФ следят за соблюдением законов о финансовом и бюджетном процессе, обеспечивающих формирование здоровой экономической среды. Основная задача – обеспечить соблюдение требований законодательства региональных и местных органов власти и организаций, созданных за счет средств бюджета для решения основных социально-экономических проблем.

Согласно указу Президента РФ от 3 марта 1998 года № 224 «Об обеспечении взаимодействия государственных органов в борьбе с правонарушениями в сфере экономики» (ред. от 25.07.2000) Федеральные органы власти и администрации субъектов РФ и Банк России обязаны незамедлительно информировать прокурора о нарушениях в экономической сфере.

В целях противодействия финансово-бюджетным правонарушениям в Генеральной прокуратуре РФ и прокуратурах субъектов РФ межведомственные рабочие группы активно взаимодействуют с участием представителей уполномоченных федеральных органов исполнительной власти (МВД России, ФСБ России, ФНС России, Росфинмониторинга, Банка России, Росимущества и др.).

Кроме того, в 2018 году Генеральной прокуратурой РФ во взаимодействии с МВД России, ФНС России, Росфинмониторингом проведены проверки по 60 сообщениям, полученным от Банка России. Был Установлен факт преступной деятельности ряда коммерческих банков, которые незаконно вывели средства за границу. Результатом стало возбуждение уголовного дела. Этот инцидент в настоящее время находится под особым контролем прокурора.

Регуляторным органам поручено не только выявлять нарушения закона, но и своевременно устранять их, повторно использовать используемый бюджет, злоупотреблять похищенными средствами и защищать права собственности государства и муниципалитетов.

При координации антикоррупционной деятельности прокуроры взаимодействуют с общественными объединениями, средствами массовой информации и другими представителями гражданского общества и общественных организаций. В процессе взаимодействия на координационных совещаниях понимаются и обсуждаются наиболее острые вопросы предотвращения и коррупционных преступлений и борьба с ними. Это позволяет более эффективно выявлять и предотвращать коррупционные преступления с помощью граждан.

Таким образом, координация деятельности органов прокуратуры в области предупреждения коррупции представляет собой систематический анализ данных о динамике и тенденциях коррупционной преступности; это накопление информации о преступлениях, связанных с неправомерным использованием бюджетных средств, предотвращением картельных заговоров, предотвращением нарушений закона в сфере государственных закупок для государственных учреждений и т.д., а также о лицах, совершивших коррупционные преступления и все связанные с ними явления<sup>27</sup>.

Экстремизм и терроризм. Прокурорский надзор за выполнением законодательства в сфере противодействия экстремизму носит независимый характер и представляет собой одно из направлений профилактической деятельности прокуратуры, что обусловлено реализацией функций прокурорского надзора. Основная особенность заключается в том, что он охватывает предотвращение экстремизма в случаях, которые не образуют

---

<sup>27</sup> Маслов И. И. Роль координационной деятельности прокуратуры в борьбе с корыстной преступностью // Молодой ученый. 2019. № 48 (286). С. 256–258.

уголовно-правовых структур, прежде всего лицами, включенными в предмет прокурорского надзора<sup>28</sup>.

Нормативно правовая регламентация деятельности органов прокуратуры на участке противодействия экстремизму осуществляется следующими нормативными актами:

- Закон «О прокуратуре РФ» (Ст.25.1).
- Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

Закон «О противодействии экстремистской деятельности», в ст. 3 сформулированы основные направления противодействия экстремистской деятельности:

- выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности;
- выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, физических лиц.

Однако ст. 5 Закона «О противодействии экстремистской деятельности» не содержит в своем содержании такого субъекта профилактики экстремизма как органы прокуратуры. Но в ч.1 ст. 6 уполномочил Генерального прокурора РФ или его заместитель либо подчиненный ему соответствующий прокурор или их заместителей направлять руководителям общественных или религиозных объединений либо руководителям иных организаций, а также другим соответствующим лицам, при наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о готовящихся противоправных действиях, содержащих признаки экстремистской деятельности, и при отсутствии оснований для привлечения к уголовной ответственности, предостережение в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований.

---

<sup>28</sup> Воронин О. В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск, 2013. С. 140.

Статья 8 Закона «О противодействии экстремистской деятельности» в случае распространения через средство массовой информации экстремистских материалов либо выявления фактов, свидетельствующих о наличии в его деятельности признаков экстремизма, уполномочивает Генерального прокурора РФ и его подчиненных прокурор выносить предупреждение в письменном виде руководителям общественных или религиозных объединений либо руководителям иных организаций, а также другим соответствующим лицам, при наличии достаточных и предварительно подтвержденных сведений о готовящихся противоправных действиях.

В целях профилактики преступной деятельности на участке противодействия экстремизму органы прокуратуры используют следующие формы работы:

- мониторинг интернет сетей
- взаимодействие с руководителями общественных или религиозных объединений (конференции, круглые столы, семинары)
- обмен информацией с правоохранительными органами
- правовое просвещение через СМИ
- участие в создании в региональных и обще российских программ профилактики экстремизма и терроризма.

Во исполнение указанного решения постановлением администрации г. Новосибирска от 04.07.2018 № 2426 утверждена целевая программа «Профилактика терроризма и экстремизма на территории города Новосибирска» на 2018 - 2020 годы». При этом исполнителями данной программы выступают на первый взгляд не профильные в сфере экстремизма органы: департамент информационной политики, департамент культуры, спорта и молодежной политики, департамент образования и др.

Одним из приоритетных направлений прокурорского надзора является контроль за деятельностью антитеррористических комиссий. В Новосибирской области действует антитеррористическая комиссия, в состав которой входят Губернатор Новосибирской области, начальник управления ФСБ по

Новосибирской области, руководитель Западносибирского следственного управления на транспорте СК РФ, начальник ГУ ФСИН по Новосибирской области, начальник Пограничного управления ФСБ и др. Антитеррористическая комиссия Новосибирской области Он был создан с целью координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления по предупреждению терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявления.

Таким образом, предотвращение экстремизма включает деятельность органов прокуратуры по выявлению и борьбе с готовящимися преступлениями, установлению виновных и привлечению их к ответственности, анализу уже совершенных преступлений и разработке рекомендаций по совершенствованию тактики и методов раскрытия таких преступлений.

В целях совершенствования законодательства необходимо в ст. 5. Закона «О противодействии экстремистской деятельности» внести органы прокуратуры в качестве субъекта.

В новой редакции: Статья 5. Профилактика экстремистской деятельности

В целях профилактики экстремистской деятельности федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, Генеральный прокурор РФ или его заместитель либо подчиненные ему соответствующие прокуроры или их заместители, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции в приоритетном порядке осуществляют профилактические, в том числе воспитательные, пропагандистские, меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности.

Таким образом, координирующей роли прокуратура является особой функцией по предупреждению преступности на очень важных участках, требующих правовой защиты и контроля. В этом и состоит одна из основных задач прокуроров, организующих процесс взаимодействия с другими субъектами профилактики преступлений.

## 2.4 ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В СФЕРЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПНОСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРАВОВОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ

Практика прокурорского надзора за исполнением законов убедительно подтверждает, что недостаточный уровень правовой грамотности населения во многих случаях служит причиной нарушений закона, ущемления прав и свобод граждан. Поэтому деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению является важным направлением деятельности прокуратуры по предупреждению правонарушений. Однако в законодательных актах не дается четкого определения правовое просвещение.

Единственным документом, регламентирующим деятельность органов прокуратуры по правовому просвещению населения, является приказ Генерального прокурора РФ от 10.09.2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению» (далее Приказ Генеральной прокуратуры № 182). В соответствии с этим приказом прокурорам поручено организовать разъяснение закона таким образом, чтобы он выполнял задачу, поставленную Президентом РФ, по преодолению правового нигилизма и укреплению правовой культуры населения.

В Методических рекомендациях «Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению», разработанных Академией Генеральной прокуратуры РФ совместно с Генеральной прокуратурой РФ<sup>29</sup>, мы видим, что правовое образование состоит из следующих областей:

---

<sup>29</sup> Жидких А. А., Будай С. Н., Андрианов М. С. Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению : метод. рекомендации. М., 2009. С. 12.

1) правовое просвещение - обучение и овладение правовыми знаниями в дошкольных, школьных, средних и высших учебных заведениях как в юридической, так и в других областях;

2) правовая пропаганда – распространение в обществе и разъяснение положений определенных правовых актов в доступной форме для неопределенного круга лиц;

3) правовая консультации – разъяснения отдельным гражданам о правовых нормах, применимых к определенным правовым спорам.

Анализируя мнения ученых правоведов мы также наблюдаем разные теоретические подходы к определению что есть правовое во просвещение Н.И. Матузов формулирует понятие правового просвещения, как форму юридической подготовки (лекции, дискуссии, консультации; публикация брошюр, проведение круглых столов; выступления в прессе, на радио и телевидении), юридическая подготовка (передача и усвоение специальных знаний в университетах, средних технических школах и школах, техникумы, университеты); преподавание основ права на различных курсах, семинарах и т.д.; юридическая практика (участие в судебных спорах в качестве истца, обвиняемого, потерпевшего; заключение гражданских сделок, использование адвоката, правоохранительных органов), самообразование (собственное понимание и понимание правовых явлений, связанных с правовой реальностью, самостоятельное изучение законодательства, научной литературы, общение с другими)<sup>30</sup>.

А.Ю. Винокуров отмечает, что правовая подготовка в контексте функционирования органов прокуратуры (исходя из двойственности правопонимания) затрагивает две независимые области прокуратуры - профилактическую работу в области правовой защиты и взаимодействие

---

<sup>30</sup> Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. М., 2003. С. 52.

прокуроров с государственными органами и гражданским обществом с обществом объяснить природу правовых норм<sup>31</sup>.

Таким образом, предполагается, что правовое просвещение, осуществляемое органами прокуратуры, имеет самостоятельный предмет ведения, которая проявляется в повышении правовой компетенции и внушает уважение к закону граждан. Для решения проблем правового образования используются определенные средства – проведение лекций, проведение интервью, участие в круглых столах, семинарах и других мероприятиях, связанных с правовым просвещением, и использование визуальных материалов.

Между тем, ч.1 ст.17 Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» предусматривает правовое просвещение и правовое информирование как формы профилактического воздействия. При этом в ч.2 ст.17 делается оговорка, что деятельность по профилактике правонарушений в данных формах указанные должностные лица вправе осуществлять лишь в пределах установленной компетенции, а также, если такое право им предоставлено законодательством РФ. Статья 18. предусматривает цели правового просвещения и правового информирования. «В целях правового просвещения и правового информирования субъекты профилактики правонарушений или лица, участвующие в профилактике правонарушений, доводят до сведения граждан и организаций информацию, направленную на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, общества и государства от противоправных посягательств. Указанная информация может доводиться до сведения граждан и организаций путем применения различных мер образовательного, воспитательного, информационного, организационного или методического характера».

Таким образом, по смыслу Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» полномочиями по профилактике правонарушений в

---

<sup>31</sup> Винокуров А. Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2016. № 7. С 34–39.

форме правового просвещения и правового информирования наделены лишь такие субъекты, как федеральные органы исполнительной власти (ст.8), органы государственной власти субъектов РФ (ст. 11), органы местного самоуправления (ст. 12). Кроме того, в указанной форме профилактического воздействия могут реализовывать свои права лица, участвующие в профилактике правонарушений, а также общественные объединения и иные организации (ст.13).

Отсутствие норм, призванных регламентировать профилактическую деятельность органов прокуратуры, в том числе просветительскую деятельность компенсировано приказом Приказ Генпрокуратуры России от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию», сформулировал список субъектов, призванных осуществлять просветительскую деятельность. Внеся в этот список и органы прокуратуры. Приказом подчеркивается, что просветительская деятельность осуществляется в тесном взаимодействии с другими субъектами профилактики. Также определяется, что содержание деятельности органов прокуратуры по правовому просвещению рассматривается как неотъемлемая часть системы профилактики правонарушений. (1.2). Согласно положениям данного приказа, органы прокуратуры с одной стороны, должны вести на работу по повышению правовой осведомленности граждан, с другой – на профилактику правонарушений и преступлений (п.1.1).

Несмотря на наличие этих документов, они никоим образом не устраняют пробелы в законе «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», поскольку юрисдикция прокурора должна быть четко определена на уровне федеральных законов и публикация приказов Генерального прокурора РФ данные проблемы не решают.

Большое значение для эффективности мер по предупреждению преступности имеет взаимодействие органов прокуратуры с другими субъектами системы предупреждения преступности. Как указано выше, ст.7

Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» к таким субъектам отнесены органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, в чьи полномочия входят разработка государственных и муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений.

Превентивный характер правоохранительных мер в области правового просвещения должен быть отражен в формах отчетности о проделанной работе для прокуроров, которая включает следующие критерии профилактической деятельности<sup>32</sup>:

- противодействие нарушению социальных и трудовых прав;
- борьба с преступностью несовершеннолетних и нарушением их прав;
- противодействие коррупции;
- противодействие незаконному обороту наркотиков;
- противодействие экстремизму и терроризму.
- противодействие нарушениям прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в области охраны окружающей среды и т.д.

Вместе с тем Законом «О прокуратуре РФ» такая функция, как «правовое просвещение и правовое информирование», не закреплена. Не имеет данное направление деятельности четкого закрепления в Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», и не только ввиду неясности формулировок, изложенных в ст. 17 данного закона, о чем указано выше.

Так, ч.1 ст.9 Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в РФ» полномочия прокурора в области предупреждения преступности ограничены контролем за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти. В соответствии ч. 2 ст.9 Закона «Об основах

---

<sup>32</sup> Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМИОПП и Инструкции по его формированию [Электронный ресурс] : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 30 мая 2017 г. № 365. П. 2.11 // Гарант : информ. - правовой портал. Электрон. дан. М., 2020. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71600628/> (дата обращения:04.03.2020).

системы профилактики правонарушений в РФ» при осуществлении профилактики правонарушений органы прокуратуры РФ обладают полномочиями субъекта профилактики правонарушений в пределах своей компетенции. Этот факт подтверждает и Т.Г. Воеводин, подчеркивая, что органы прокуратуры не обладают компетенцией в области предупреждения преступности. Они контролируют исполнение законов о предупреждении преступности<sup>33</sup>. Данная позиция заслуживает внимания, так как это действительно следует из буквального толкования данной нормы. Таким образом, законодатель ограничил компетенцию прокурора в сфере профилактики правонарушений практически надзорными функциями.

Таким образом, несмотря на то, что в основном регламентирующем документе отсутствуют нормы, регламентирующие деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений законодатель определил направление просветительской деятельности, действующее нормативное регулирование участия органов прокуратуры в правовом просвещении, недостаточно совершенно.

Так, в соответствии со ст. 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура РФ – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ. Прокуратура РФ выполняет другие функции, установленные федеральными законами. Соответственно, все другие правоохранительные функции, включая те, которые не являются надзорными, должны быть четко определены федеральным законом.

В целях устранения несовершенства законодательных норм, регламентирующих участия органов прокуратуры в правовом просвещении, предлагаем внести следующие коррективы:

---

<sup>33</sup> Актуальные вопросы прокурорской деятельности: лекции / под ред. Г. В. Штадлера. СПб., 2016. С. 224.

1. Из положения ч.2 ст.17 Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» необходимо удалить «в пределах установленной компетенции», так как вносит неясности в толковании данной нормы, не позволяющей однозначно определить границы компетенции органов прокуратуры в качестве субъекта профилактики правонарушений.

2. Профилактику правонарушений в формах профилактического воздействия, предусмотренных пунктами 2 - 6 части 1 настоящей статьи, вправе осуществлять должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством РФ.

### 3 ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

#### 3.1 ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ

Предупреждение преступности является наиболее эффективным и действенным способом борьбы с преступностью потому, что именно на этапе зарождения предпосылок обеспечиваются выявление и устранение корней и источников этого социально негативного явления обеспечивается и предотвращается возможность совершения преступлений. Во время процесса предотвращения причины и условия преступлений предотвращаются, пока они все еще находятся в зачаточном состоянии, что делает их более легкими, менее болезненными и с наименьшими издержками и затратами.

Между тем значение предупредительной деятельности прокуратуры недооценивается на научно-доктринальном уровне. Несмотря на широкий научный и общественный резонанс обсуждения роли органов прокуратуры в деятельности по предупреждению преступности правоведы так и не выработали общей концепции теоретических подходов к месту и роли органов прокуратуры в системе профилактики. Отсутствие единой теоретической концепции не позволяет законодателю трансформировать ее в законодательные нормы.

В частности требуют уточнения понятие «деятельность» и «функции» прокуратуры по предупреждению преступности.

При оценке складывающегося правового регулирования предупреждения преступлений отмечается наличие законодательных пробелов, основными из которых являются отсутствие в основных регулирующих законах: Закон «О прокуратуре РФ», Закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», детальной регламентации предупреждающей функции органов прокуратуры, как равнозначного субъекта системы предупреждения преступлений.

В процессе исследования среди работников прокуратуры был проведен опрос по практике предупреждения преступности. Важной задачей исследования стало выявление понимания роли и места органов прокуратуры в системе предупреждения преступности. Высказанные мнения приводятся в процентах от числа опрошенных, (поскольку можно вопросы предполагали несколько вариантов, их суммарное число превышает 100%).

Всего в анкетировании приняло участие 106 респондентов, из числа работников прокуратуры (46 сотрудников и 60 сотрудниц), при этом 74,5 % опрошенных имели высшее юридическое образование. Исследование проводилось посредством телефонного опроса, на добровольной основе, по принципу анонимности. Ответы респонденты заносились в опросный лист.

Опрос содержал следующие вопросы:

1. Имеет ли деятельность по предупреждению преступности какое-либо отношение к Вашей профессиональной деятельности?
2. Какое место, по вашему мнению, занимают органы прокуратуры в числе субъектов предупреждения преступности?
3. Считаете ли вы, что деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступности достаточно регламентирована на законодательном уровне.
4. Какие, по Вашему мнению, какие формы взаимодействия с другими субъектами системы предупреждения преступности наиболее востребованы и необходимы?
5. С какими проблемами сталкивается практический работник прокуратуры при осуществлении деятельности по предупреждению преступности?
6. Считаете ли вы что законодательное закрепление предупреждения преступности как направления деятельности будет способствовать более эффективному осуществлению этой деятельности?

Результаты опроса показали:

По данным опроса 52% считают, что непосредственно осуществляют деятельность по предупреждению преступности, 42% считают, что данная сфера деятельности является видом деятельности органов прокуратуры, 4,7 % считают, что деятельность по предупреждению преступности не является сферой деятельности органов прокуратуры.

1. На первый вопрос «Какое место, по вашему мнению, занимают органы прокуратуры в числе субъектов предупреждения преступности?» мнения респондентов распределились следующим образом: 45,5% сотрудников считают, что в числе субъектов по предупреждению преступности органы прокуратуры занимают главенствующую роль, 34% считают, что органы прокуратуры играют второстепенную роль среди субъектов, 15,5 заявили о последней роли, 5,7% затруднились ответить. Интересен тот факт, что при анализе этого вопроса в аспекте опыта работы, во второстепенности и последней роли убеждены работники, у которых опыт работы до 1 года (около 8%), данного мнения придерживаются и работники у которых имеется большой стаж работы в прокуратуре (более 7 лет), в то время как сотрудники, имеющие опыт работы от 3 до 7 лет, уверенно заявляют о важности и первостепенности места органов прокуратуры в системе предупреждения преступности.

2. Отвечая на второй вопрос, респонденты 32% респондентов заявили, что деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступности достаточно регламентирована на законодательном уровне для осуществления их непосредственных профессиональных обязанностей, 26% считают регламентацию достаточной для деятельности органов прокуратуры в целом, около 40 % уверенно заявили, что правовая регламентация данного направления не совершенна, в законодательных актах (а именно Законе «О прокуратуре РФ», Законе «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации») отсутствуют четко сформулированные цели задачи и функции органов прокуратуры, регламентирующие деятельность по предупреждению преступности. Таким

образом, об отсутствии в законодательных задачах и функция предупреждения преступлений 98%.

Действительно, анализируя в процессе исследования законодательные нормы, регламентирующие деятельность прокуратуры РФ, мы наблюдаем, что ни задача, ни функция предупреждения преступности прямо не назначены или даже не упомянуты. Прокуратура РФ осуществляет меры по предупреждению преступности, имеет право предупреждать преступность в пределах своей сферы ответственности и контролирует выполнение законов другими органами по предупреждению преступности и их должностными лицами в соответствии с Законом «О прокуратуре РФ».

3. Отвечая на третий вопрос, респонденты заявили, что испытывают трудности при взаимодействии со следственными органами в судебном процессе 17,6 %.

Респонденты отмечают, что вследствие существенных изменений законодательства изменились и полномочия органов прокуратуры в уголовном судопроизводстве. У органов прокуратуры сегодня нет полномочий возбуждать уголовные дела, выдавать согласие на возбуждение уголовных дел, а так же участвовать в предварительном расследовании, осуществлять следственные или иные процессуальные действия, продлевать срок предварительного следствия, приостанавливать или прекращать производство по уголовному делу и др. Таким образом, надзорная функция прокуратуры, с утратой контрольной функции над процессом расследования, утратила и свое предупреждающее значение надзора за соблюдением законодательства и постановку вопроса об устранении своевременно выявленного нарушения.

Кроме того, практические работники отмечают не соответствие полномочий прокурора, определенных в Законе «О прокуратуре РФ», с процессуальными нормами УПК РФ. Например, ст. 246 УПК обязывает прокуроров участвовать в рассмотрении всех уголовных дел, связанных с публичными, частно-публичными правоохранительными действиями как в федеральных судах, так и судьями. В соответствии с ч. 1 ст. 37 УПК РФ

прокурор в уголовном процессе является государственным обвинителем и осуществляет уголовное производство в контексте уголовного процесса. Однако, в соответствии с п.55 ст.5 УПК РФ уголовное преследование есть процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления. Отсюда следует, что в рамках этого процесса прокурор принимает активные меры по поиску подозреваемого (обвиняемого) и установлению его вины, на которую нет полномочий. Рассогласованность норм регламентации полномочий прокурора в отношении следственных и следственных органов делает ситуацию еще более сложной и приводит к дополнительному фактору неопределенности для статуса прокурора в процессе.

4. При ответе на четвертый вопрос: «Какие, по Вашему мнению, какие формы взаимодействия другими субъектами системы предупреждения преступности наиболее востребованы и необходимы» около 30% респонденты на первое место поставили сотрудничество при осуществлении проверок, на второе место организацию правового просвещения (21%), на третьем месте оказалось взаимодействие при осуществлении следственных действий (19%), 1% указали на важность взаимодействие в предоставлении информации при осуществлении проверок по заявлениям граждан, участие в совещаниях и координационных советах респонденты поставили на 5 место.

5. Отвечая на пятый вопрос, который содержал просьбу про ранжировать проблемы, с которыми сталкивается практический работник прокуратуры при осуществлении деятельности по предупреждению преступности около 20% опрошенных на первое место поставили деятельности органов прокуратуры в судебном уголовном процессе, 15% сотрудников указали, что в законодательных нормах не четко определена координация субъектов системы предупреждения преступности, 12 % работников прокуратуры заявил, что испытывают трудности при осуществлении правового просвещения, 10% респондентов считают, что испытывают трудности оформления актов прокурорских проверок, так как отсутствует единообразно разработанная

методика оформления актов прокурорских проверок (например, испытывают трудности относительно того, что необходимо указать в решении о проведении проверки в строке «предмет проверки» и как будут соотноситься «предмет проверки» с «целью проверки»); 10% респондентов указали на неясность прокурорских полномочий в области надзора за исполнением законов, в том числе в правотворчестве (7%), 1 % респондентов заявили, что не имеют трудностей осуществления деятельности по предупреждению преступности.

6. При ответе шестой вопрос респондентам была предоставлена возможность высказать свое мнение о целесообразности законодательного закрепления предупреждения преступности как направления деятельности в обособленных главах. Все респонденты (61% в отношении деятельности органов прокуратуры в целом, 36,8% в аспекте осуществления своих профессиональных обязанностей), фактически единогласно согласились, что выделение законодательных норм регламентирующих деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступности в отдельную главу будет способствовать повышению эффективности деятельности прокуратуры в данном направлении оздоровлению ситуации с ростом преступности в целом.

Отвечая на этот вопрос, респонденты пояснили, что необходимость систематизации деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности прежде всего обусловлена такими проблемами как:

1. Проблемы координации субъектов системы предупреждения преступности. Согласно ст. 8. Закона «О прокуратуре РФ» деятельность органов прокуратуры осуществляется в виде созыва координационных совещаний, организации рабочих групп, истребовании статистической и другой необходимой информации, далее законодатель ссылается осуществляет на Положение (Указ Президента РФ от 18.04.1996 №567 (ред. от 31.12.2019) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»)), согласно которому органы прокуратуры должны осуществлять и другие полномочия. Но данное

положение содержит только указание на созыв координационных совещаний. Как отмечают практические работники, данные совещания имеют часто формальный характер, вследствие отсутствия полномочий прокурора проконтролировать исполнение решений этих совещаний. Таким образом, законодатель не определяет ни круга задач, ни механизмов взаимодействия с участниками системы этой деятельности.

2. Трудности осуществлении правового просвещения, Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», как и в Законе «О прокуратуре РФ» отсутствуют нормы, призванные регламентировать профилактическую деятельность органов прокуратуры, в том числе просветительскую деятельность. Этот законодательный «недостаток» компенсировано приказом Приказ Генпрокуратуры России от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию», в котором сформулирован список субъектов, призванных осуществлять просветительскую деятельность. В данном списке есть и органы прокуратуры.

Несмотря на наличие Приказ Генпрокуратуры России от 02.08.2018 № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию», он не устраняет пробелов, имеющих в Законе «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», поскольку компетенция прокурора должна быть четко определена именно на уровне федеральных законов.

3. Затруднения в оформлении актов прокурорских проверок (10%). По мнению опрошенных респондентов, вследствие отсутствия единообразной методики оформления актов прокурорских проверок, вызывает трудности ряд моментов:

- отсутствие регламентации расширения предмета проверки,
- отсутствие разъяснений, как формировать акта проверки, если в процессе ее совершения нарушений закона не выявлено;

- отсутствие подходов к определению предмета и целей прокурорской проверки;
- отсутствие понятия основания «источника информации о нарушении закона»;
- отсутствие положений определяющих случаи вынесение решения об обязательном проведении проверки;
- отсутствие четкой правовой регламентации процедуры уведомления проверяемого лица.

Часть респондентов отмечают, что они испытывают трудности при формулировании цели и основания проверки, когда задание о проведении проверки дано из вышестоящего органа. В практике прокуратуры очень часто вышестоящие органы прокуратуры могут давать задание в нижестоящие органы прокуратуры проведения плановых либо внеплановых проверок. Однако данные документы должны содержать информации об источнике, и именно эта информация должна использоваться в процессе создания документа нижестоящего органа прокуратуры. Формулировка основания проверки «поручения (задания) вышестоящей прокуратуры» не допустима, так данное указание не является источником информации.

Приведенные выше аргументы также предполагают, что отсутствие в Законе «О прокуратуре РФ» отдельной главы, посвященной актам прокурорского реагирования, оказывает негативное влияние на практику прокуратуры в отношении ее применения, не позволяет систематизировать все действия, а также использовать нормы каждого акта без применения норм содержащихся в других законодательных актах.

4. Неясность прокурорских полномочий в области надзора за исполнением законов, в том числе в правотворчестве (7%). Согласно положения абзац. 2 ч.2 ст. 21 Закона «О прокуратуре РФ» проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, п. 6 приказа Генерального прокурора РФ от 07.12.2007 № 195

содержится совершенно четкое разъяснение прокурорам того, что проверки исполнения законов необходимо проводить на основании поступившей в органы прокуратуры информации (то есть обращений граждан, должностных лиц, сообщений средств массовой информации), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, однако законодатель не поясняет, какие документы могут быть отнесены информационному источнику, а также не регламентирован механизм получения этого источника.

В соответствии с законодательством на прокурора возлагается обязанность участвовать в правотворческой деятельности, в частности, в ч. 4 ст. 1 Закона «О прокуратуре РФ» имеется прямое указание на участие прокуратуры РФ в правотворческой деятельности, а в ст. 9 правотворчество органов направленно на совершенствование законодательной и нормативной правовой базы, принятие нормативных правовых актов в точном соответствии с Конституцией РФ и иными действующими законами. В процессе взаимодействия органы прокуратуры и местные органы власти сталкиваются с определенными трудностями, которые могут быть связаны с такими вопросами, как: организационные проблемы (не возможность согласовать время встречи, невозможность прокурора присутствовать на собрании муниципалитета, срочность принятия решений, ведение реестра и т.д.), что часто приводит к тому, что нормативные акты принимаются без выполнения закона. Прокуроры и местные власти часто не соглашались относительно того, какие действия должны и не должны классифицироваться как нормативные. Из-за разногласий некоторые проекты нормативных актов передаются в органы прокуратуры без предварительной правовой экспертизы.

Таким образом, опрос показал, что заинтересованность к проблемам деятельности по предупреждению преступности проявили только 74% работников прокуратуры, данная группа респондентов продемонстрировали неплохую информированность важности роли прокуратуры в данной сфере, высокую социальную адекватность, объективность в оценке значимости

органов прокуратуры; 16 % считают, что деятельности по предупреждению преступности изжила себя, и перестала быть актуальной. Эти респонденты отметили отсутствие ясности в ряде концептуальных вопросов, касающихся целей и задач, места и роли прокуратуры в системе субъектов предупреждения преступности, 4,7 % вообще не имели представление о роли прокуратуры в данной сфере и сослались на отсутствие указаний, на предупреждение преступлений при формулировании в законе задач и функций органов прокуратуры, при определении назначения (задач).

Между тем во всех ответах прослеживается главная проблема: не системность и отсутствие законодательных норм в основных регламентирующих законах, что порождает необходимость регулировать выпадающие вопросы ведомственными документами. Сегодня их насчитывается более 20. Это такие направления как: взаимодействие с субъектами профилактики, проведение нормотворческих экспертиз, деятельность органов прокуратуры в сфере предупреждения коррупции, в сфере предупреждения экстремизма, сотрудничество со СМИ и др.

В результате опроса были выявленные следующие трудности практических работников прокуратур в осуществлении деятельности по предупреждению преступности:

1. деятельности органов прокуратуры в судебном уголовном процессе;
2. отсутствие законодательных норм механизма взаимодействия органов прокуратуры, как координатора субъектов системы предупреждения преступности;
3. трудности при осуществлении правового просвещения;
4. отсутствует единообразных методик оформления актов прокурорских проверок;
5. неясность прокурорских полномочий в области надзора за исполнением законов;
6. неясность прокурорских полномочий в области правотворчестве.

### **3.2 ПУТИ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ ПРЕСТУПНОСТИ**

По нашему мнению, в целях совершенствования законодательства в сфере деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступлений необходимо внести коррективы:

1. В целях совершенствования норм регламентирующих деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступлений в судебном уголовном процессе, прокурорские полномочия участия в судебном процессе. более широкие полномочия прокурора по осуществлению уголовного преследования помогут минимизировать обвинительный уклон в работе следователя, повысить процессуальную ответственность всех профессиональных участников уголовного процесса. Это обеспечит решение в ходе предварительного расследования двоякой задачи: защита прав и законных интересов лиц и организаций, пострадавших от преступлений, а также защита личности от незаконных и необоснованных обвинений, осуждений, ограничений ее прав и свободы.

С этой целью в полномочиях прокурора на досудебной стадии уголовного судопроизводства должно быть:

- наличие согласие следователю на обращение в суд с ходатайством об избрании и применении процессуальных мер принуждения, ограничивающих конституционные права подозреваемого, обвиняемого (прежде всего, меры пресечения в виде заключения под стражу);
- право на прекращение уголовного дела при принятии решения по уголовному делу, завершённому следствием;
- право своим решением исключать из обвинительного заключения при его утверждении определенные пункты обвинения или переквалифицировать обвинение в менее тяжкое.

В свете изложенной позиции, отражающей роль прокурора в уголовном судопроизводстве, представляется также необходимым восстановить право прокурора давать следователю обязательные для исполнения указания о проведении следственных и других процессуальных действий, об изменении

объемов обвинения, а также о квалификации или переквалификации расследуемого преступления.

Своевременное устранение выявленных нарушений закона (материальных или процессуальных) приведет к повышению качества расследования, что, в свою очередь, повысит эффективность государственного обвинения в суде и принятию обоснованных и законных судебных решений.

2. В целях совершенствования законодательных норм, регламентирующих механизма взаимодействия органов прокуратуры, как координатора субъектов системы предупреждения преступности;

Необходимо включить в Закон «О прокуратуре РФ» положений об обязательном участии в координации деятельности прокуратуры независимых субъектов, органов следственного комитета РФ, тем более что это было сделано на уровне Положения о координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью. На наш взгляд, необходимо изменить статус прокурора в координации борьбы с преступностью. Для этого необходимо, чтобы координация усилий по предупреждению преступности фактически стала функцией исполнительной власти, в которую входят все органы власти, предоставляющие государственную службу социальной защиты от преступного вмешательства. Решение этой проблемы также представляется законным, поскольку возложение на прокурора координирующих функций по борьбе с преступностью не совпадает с положениями п. «е» ст. 114 Конституции РФ, согласно которому данный вопрос является юрисдикцией правительства РФ.

На наш взгляд, эту проблема может быть решена путем создания конституционной координирующей функции прокуратуры, преобразовав ее в надзорную функцию, выделив в отдельном разделе Закона «О прокуратуре РФ» «Деятельность по предупреждению преступности».

3. В целях устранения несовершенства законодательных норм, регламентирующих участия органов прокуратуры в правовом просвещении, предлагаем внести следующие коррективы:

1. Из положения ч.2 ст.17 Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» необходимо удалить «в пределах установленной компетенции», так как вносит неясности в толковании данной нормы, не позволяющей однозначно определить границы компетенции органов прокуратуры в качестве субъекта профилактики правонарушений.

2. Профилактику правонарушений в формах профилактического воздействия, предусмотренных пунктами 2 - 6 части 1 настоящей статьи, вправе осуществлять должностные лица органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством РФ.

3. По нашему мнению необходимо провести инвентаризацию всех методических рекомендаций для прокуроров по надзору за соответствием закону нормативных правовых актов и по надзору за исполнением законов, что позволит составить верное представление о структуре и содержании современного методического инструментария<sup>34</sup>.

Представляется, что созданию единой правоприменительной практики реализации ст. 21 Закона «О прокуратуре РФ» в значительной степени способствовали бы разработка и издание Генеральной прокуратурой РФ документ с детальным изложением основных правил для принятия решений о проведении проверок и расширения их пределов, случаев, когда такие решения должны приниматься при проведении определенных мероприятий, а также объяснения других спорных вопросов отличается от прокуроров в этой области.

4. В целях устранения несовершенство законодательных норм, регламентирующих деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступности при осуществлении мониторинга за выполнением законодательных норм, необходимо внести следующие изменения : В абзаце 2

---

<sup>34</sup> Сушина Т. Е. К вопросу о совершенствовании методических и организационных основ прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2017. № 6 (62). 60–61.

ч.2 ст. 21 Закона «О прокуратуре РФ» добавить «В качестве повода для прокурорских проверок следует рассматривать материалы уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона».

5. В целях устранения несовершенства законодательных норм, регламентирующих деятельность органов прокуратуры в области правотворчества, полагаем целесообразным предусмотреть в уставах муниципальных образований норму, закрепляющую за прокурорами городов и в целях улучшения взаимодействия в сфере обеспечения законности нормативных правовых актов, полноты правового регулирования и создания единого правового пространства необходимо внести дополнения п. 4 ст. 44. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 23.05.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

- прокурор осуществляет полномочия нормотворческой инициативы в представительных органах на стадии планирования муниципального закона проекта, для изучения их на предмет соответствия действующему законодательству;

- полномочия нормотворческой инициативы прокурор осуществляет на основе соглашения о взаимодействии, заключенного прокурором с главой муниципального образования. Соглашение содержит число положений, обеспечивающие представление прокурору всех проектов муниципальных нормативных актов до их принятия, а также в течение установленного в соглашении срока уже принятых актов.

Прокурор уже на стадии подготовки проектов или принятия правовых актов может добиться устранения нарушений принципа законности в правотворчестве (в части непротиворечия принимаемых норм действующему законодательству), что в конечном итоге позволит снизить нагрузку на надзорные подразделения органов прокуратуры и, что особенно важно, объем

работы по опротестованию незаконных правовых актов и их судебному оспариванию.

Таким образом, основной проблемой эффективности осуществления деятельности по предупреждению преступлений является разрозненность, отсутствие законодательной системности, что в условиях чрезвычайной актуальности проблемы предупреждения преступности оказывает негативное воздействие на практическую сферу профилактической деятельности органов прокуратуры.

По нашему мнению оптимальным решением проблемы было бы внесение в закон прокуратуре раздела, определяющего место и роль органов прокуратуры в системе предупреждения преступности. А также создание единых методических рекомендаций по осуществлению деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности.

Проект раздела о деятельности по предупреждению преступности представлен в приложении Б.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Органы прокуратуры РФ осуществляют профилактику правонарушений, обладая полномочиями субъекта профилактики правонарушений в пределах своей компетенции и обеспечивая в соответствии с Законом о прокуратуре РФ надзор за исполнением законов иными субъектами профилактики правонарушений и их должностными лицами.

Согласно целям и задачам, представленным в основных законодательных актах (Закон «О прокуратуре РФ» и Законе «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации») надзорная деятельность органов прокуратуры является по сути деятельностью по предупреждению преступности. Однако правовая регламентация деятельности по предупреждению преступности не имеет четкой законодательной концепции, а нормы, регламентирующие деятельность прокуратуры по предупреждению преступности рассредоточены по множеству документов.

Особенно ярко предупреждающая сущность надзорной деятельности органов прокуратуры проявляется при осуществлении надзора за исполнением законодательства, координация деятельности субъектов системы предупреждения преступности, участия органов прокуратуры в судебном процессе, реализация полномочий по правовому просвещению.

Особенность прокурорского надзора за исполнением законодательства, в отличие от надзора и контроля со стороны других государственных органов, заключается в том, что основой для использования прокурором своих полномочий обычно является информация о нарушениях закона. К проблемам, связанным осуществлением деятельности по предупреждению преступности в данной сфере можно отнести деятельность по выявлению несоответствия территориальных и муниципальных правовых актов федеративным нормам законодательства, проблемы взаимодействия органов прокуратуры с главами муниципальных образований на стадии проектирования местного законодательного акта.

Участие в судебном процессе прокурора в рассмотрении дел судами – это направление деятельности, главная особенность которой состоит в том, что прокурор не осуществляет надзор за судом, а участвует как равноправная сторона в рассмотрении дел судами. Основной проблемой осуществления этих полномочий является решение законодателя сократить полномочия прокурора и лишить его возможности самостоятельно возбуждать уголовные дела в случае выявления нарушений законодательства.

По замыслу законодателя прокуратура выступает координатором субъектов предупреждения преступности, таким образом определяя ей главенствующую роль в системе предупреждения преступности. По нашему мнению, данные положения должны быть подкреплены законодательными механизмами и нормами их регламентирующими. Также в законодательных нормах необходимо раскрыть сущность и основное содержание структуры системы предупреждения правонарушений в целом, и организации координационной деятельности прокуратуры.

Важная роль в правовом просвещении принадлежит органам прокуратуры. Однако осуществление функций правового просвещения и правового информирования в качестве формы превентивного воздействия для органов прокуратуры законодательными нормами не предусмотрено.

Таким образом, слабость не системности правовой регламентации деятельности по предупреждению преступности органами прокуратуры, затрудняет восприятие и понимание проблемы правовой регламентации деятельности по предупреждению преступности органами прокуратуры в рамках общей системы.

Анализ результатов опроса сотрудников органов прокуратуры выявил наличие следующих проблем нормативно правового регулирования деятельности прокуратуры в сфере предупреждения преступности:

- отсутствие полномочий прокурора давать следователю обязательные для исполнения письменные указания о производстве следственных и иных

процессуальных действий, а также отсутствие полномочий о самостоятельном возбуждении уголовного дела в случаях выявления фактов нарушения закона;

- отсутствие законодательных норм, регламентирующих механизм взаимодействия органов прокуратуры, как координатора субъектов системы предупреждения преступности;

- трудности при осуществлении правового просвещения;

- отсутствует единообразных методик оформления актов прокурорских проверок;

- неясность прокурорских полномочий в области надзора за исполнением законов;

- неясность прокурорских полномочий в области правотворчества.

Таким образом, все базовые положения (общие нормы) деятельности прокуратуры в сфере предупреждения преступности, т.е. порядок и процедуры применения мер профилактического воздействия, остаются не сформулированными. Детальная регламентация в Законе «О прокуратуре РФ» применения указанных актов прокурорского реагирования позволит исключить существующую правовую неопределенность в порядке их осмысления и реализации.

Таким образом, систематизация законодательного подхода к осуществлению органами прокуратуры по предупреждению преступности будет способствовать разрешению трудности практического применения законодательных норм профилактического характера и повышению эффективности деятельности органов прокуратуры в целом.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята на всенар. голосовании от 12 дек. 1993 г.: (ред. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ : (ред. от 8 июня 2020 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ : (ред. от 30 янв. 2020 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 13 июня 1996 г. №63-ФЗ : (ред. от 8 июня 2020 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
5. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 8 янв. 1997 г. № 1-ФЗ : (ред. от 27 дек. 2019 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
6. О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 17 янв. 1992 г. №2202-1 : (ред. 6 февр. 2020 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

7. О полиции [Электронный ресурс] : федер. закон от 7 февр. 2011 г. №3-ФЗ : (ред. от 6 февр. 2020 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

8. О Следственном комитете Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 403-ФЗ : (ред. от 27 дек. 2019 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

9. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс] : федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ : (ред. от 1 апр. 2020 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

10. Об информации, информационных технологиях и о защите информации [Электронный ресурс] : федер. закон от 27 июля 2006 г. №149-ФЗ : (ред. от 3 апр. 2020 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

11. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

12. О Правительственной комиссии по профилактике правонарушений [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 216 : (ред. от 15 окт. 2008 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2008. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

13. О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации :

(вместе с «Правилами проведения субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений») [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 30 дек. 2016 г. №1564 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

14. О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 янв. 2003 г. № 2 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

15. Определение Верховного Суда РФ от 18 июня 2014 г. № 82-КГПР14-2 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

16. О повышении эффективности работы органов военной прокуратуры по профилактике преступлений и других правонарушений [Электронный ресурс] : приказ Генпрокуратуры России от 17 сент. 2002 г. №255 : (ред. от 27 авг. 2008 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2008. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

17. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина [Электронный ресурс] : приказ Генпрокуратуры России от 7 дек. 2007 г. № 195 : (ред. от 21 июня 2016 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

18. Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности [Электронный ресурс] : приказ Генпрокуратуры России от 16 янв. 2012 г. №7 // КонсультантПлюс: справ.

правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2012. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

19. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании [Электронный ресурс] : приказ Генпрокуратуры России от 1 апр. 2014 г. №165 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

20. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия [Электронный ресурс] : приказ Генпрокуратуры России от 28 дек. 2016 г. № 826 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

21. Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Взаимодействие со средствами массовой информации и общественностью, правовое просвещение» по форме СМИОПП и Инструкции по его формированию [Электронный ресурс] : приказ Генеральной прокуратуры РФ от 30 мая 2017 г. № 365 // Гарант : инфрм. - правовой портал. – Электрон. дан. – М., 2020. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71600628/> (дата обращения: 04.03.2020).

22. О порядке взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Счетной палаты Российской Федерации при проведении контрольных мероприятий (проверок) на объектах, представляющих взаимный интерес [Электронный доступ] : положение Счетной палаты РФ и Генеральной прокуратуры РФ от 16 нояб. 2007 г. // КонсультантПлюс. – Электрон. дан. – [Б. м.], 1992–2020. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=533806#0576992104358294> (дата обращения: 05.03.2020).

23. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2019 г. [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. –

Электрон. дан. – М., 2003–2020. – URL: <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/1795898/> (дата обращения: 05.03.2020).

24. Письмо начальника Главного организационно-аналитического управления Генеральной прокуратуры РФ Некрасова А.Ю. от 14 апр. 2017 г. № Исуб-20-4855-17 // Архив прокуратуры г. Махачкалы. – 2017.

25. Актуальные вопросы прокурорской деятельности : лекции / под ред. Г. В. Штадлера. – СПб. : Санкт-Петербургский юрид. ин-т (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2016. – 240 с.

26. Алексеев А. И. Криминологическая профилактика : теория, опыт, проблемы / А. И. Алексеев, С. И. Герасимов, А. Я. Сухарев. – М. : Норма, 2001. – 496 с.

27. Амирбеков К. И. Функции прокуратуры России в уголовном судопроизводстве / К. И. Амирбеков, С. Е. Егоров, А. Г. Халиулин // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2011. – № 6 (26). – С. 70–80.

28. Бажанов С. В. Ранняя профилактика административных правонарушений в сфере экономики как фактор, способствующий предупреждению аналогичных им преступлений / С. В. Бажанов, А. А. Воронцов // Административное право и процесс. – 2016. – № 2. – С. 33–36.

29. Балакшин В. Возбуждение уголовного дела прокурором // Законность. – 2008. – № 8. – С. 22–25.

30. Буглаева Е. А. Четвертый повод для возбуждения уголовного дела // Законность. – 2012. – № 3. – С. 54.

31. Будай С. Н. Актуализация прокурорской деятельности по правовому просвещению в целях обеспечения законности и правопорядка / С. Н. Будай, И. А. Васькина // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. – 2014. – №1. – С. 29–36.

32. Варыгин А. Н. Использование криминологических знаний в деятельности органов прокуратуры / А. Н. Варыгин, Д. Ю. Яковлев // Вестник

Саратовской государственной юридической академии. – 2020. – №1 (132). – С.149–155.

33. Винокуров А. Ю. К вопросу об участии органов прокуратуры в профилактике правонарушений в Российской Федерации // Административное и муниципальное право. – 2016. – № 7. – С 34–39.

34. Воеводина Т. Г. Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства // Законодательство и экономика. – 2016. – № 9. – С. 58–62.

35. Воронин О. В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / О. В. Воронин; под ред. А. Г. Халиулина. – Томск : Изд-во НТЛ, 2013. – 164 с.

36. Чайка Ю. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 10 апр. 2019 г. [Электронный доступ] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. – Электрон. дан. – М., 2003–2020. – URL: [https://genproc.gov.ru/smi/interview\\_and\\_appearances/appearances/1590662/](https://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1590662/) (дата обращения: 06.02.2020).

37. Евдокимов В. Б. Прокуратура и СМИ : состояние и перспективы взаимодействия: монография / В. Б. Евдокимов, М. В. Маматов, Е. А. Дмитриева. – М. : Акад. Ген. Прокуратуры РФ, 2015. – 236 с.

38. Ергашев Е. Р. Правовые средства прокурора: проблемы осмысления, применения и правового регулирования / Е. Р. Ергашев, Е. А. Габышева // Российское право. – 2018. – № 5. – С. 38–43.

39. Жеребцов А. Н. Комментарий к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (постатейный) / А. Н. Жеребцов, Ю. В. Помогалова, М. В. Смоляров // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2016. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

40. Жидких А. А. Организация работы органов прокуратуры по правовому просвещению: метод. рекомендации / А. А. Жидких, С. Н. Будай, М. С. Андрианов. – М. : Акад. генеральной прокуратуры РФ, 2009. – 240 с.
41. Звирбуль В. К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. Научные основы / В. К. Звирбуль. – М. : Юрид. лит., 1971. – 168 с.
42. Капинус О. С. Прокурорский надзор за исполнением законов: перспективы развития : Всерос. совещание по проблемам совершенствования прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства // Генеральная прокуратура Российской Федерации, библиотека прокурора : сб. материалов семинара по обмену опытом / О. С. Капинус; под ред. А. В. Паламарчука. – М., 2015. – С. 94–101.
43. Кожевников О. А. О направлениях деятельности прокуратуры // Российский юридический журнал. – 2016. – № 1. – С. 109–114.
44. Королев Г. Н. Правовое положение российской прокуратуры в свете конституционных поправок // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. – 2014. – №3. – С. 105–109.
45. Коршунова О. Н. Предмет деятельности прокурора- новая категория или необходимость / О. Н. Коршунова, И. И. Головкин // Вестник Томского государственного университета. – 2017. – № 423. – С. 207–218.
46. Маслов И. И. Роль координационной деятельности прокуратуры в борьбе с корыстной преступностью // Молодой ученый. – 2019. – № 48 (286). – С. 256–258.
47. Матузов Н. И. Теория государства и права / Н. И. Матузов, А. В. Малько. – М. : Юрист, 2003. – 520 с.
48. Паламарчук А. В. Актуальные вопросы прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства / А. В. Паламарчук. – М. : Ген. Прокуратура РФ, 2016. – 328 с.
49. Пачулия Г. Т. Прокурорский надзор, проблемы, возникающие в практике, и пути их разрешения [Электронный доступ] // Международная

ассоциация содействия правосудию (МАСП/ИУАЈ). – Электрон. дан. – [Б. м.], 2005–2018. – URL: <http://iuaj.lgb.ru/node/1564> (дата обращения: 04.03.2020).

50. Прокументов Л. М. Криминология (Общая часть) : учеб. пособие / Л. М. Прокументов, А. В. Шеслер. – Томск : Изд. Дом ТГУ, 2017. – 284 с.

51. Прокурорский надзор : учеб. пособие / В. Н. Григорьев, А. В. Победкин [и др.]. – М. : Элит, 2007. – 530 с.

52. Прокурорский надзор : учебник и практикум для академ. бакалавриата / под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. – М. : Юрайт, 2018. – 454 с.

53. Прокурорский надзор : учебник и практикум для СПО / под общ. ред. М. П. Полякова. – М. : Юрайт, 2018. – 324 с.

54. Раскина Т. В. Теоретические аспекты деятельности прокуроров по профилактике преступности и правонарушаемости // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. – 2016. – № 1. – С. 170–178.

55. Сычев Д. А. Уголовно-процессуальные функции прокурора, осуществляемые в ходе досудебного производства // КриминалистЪ. – 2013. – № 1 (12). – С. 49–54.

56. Филиппенко С. В. Классификация правовых средств органов прокуратуры, применяемых при надзоре за исполнением законов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2017. – № 3. – С. 206–210.

57. Чеботарев А. Д. Координационная роль прокуратуры в организации прав охранительной деятельности // Современное состояние и тенденции развития законодательства Российской Федерации в сфере государственной службы, в правосудии и бизнесе : сб. материалов Междунар. заочной науч.-практ. конф. – Чебоксары, 2018. – С. 402–405.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

### Анкета

по выявлению мнения практических работников прокуратуры о деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности

Уважаемые коллеги!

Юридическим институтом ТГУ проводится исследование, посвященное деятельности органов прокуратуры по предупреждению преступности в Российской Федерации.

Полагаем, что полное и всестороннее изучение теоретических аспектов и анализ взглядов практических сотрудников будут способствовать выработке обоснованных предложений по данной проблеме. Нам необходима и Ваша помощь в форме ответов на поставленные в настоящей анкете вопросы. Данные проведенного анкетирования будут использованы в обобщенном виде в научно-исследовательских целях.

Просто назовите нужный вариант ответа (либо дополните).

Вы сотрудник/сотрудница \_\_\_\_\_

Укажите общий стаж Вашей службы:

- а) до 1 года;
- б) до 3 лет;
- в) 5-7 лет;
- г) свыше 7 лет;

Укажите стаж работы в должности \_\_\_\_\_

Укажите занимаемую Вами должность \_\_\_\_\_

Ваше образование \_\_\_\_\_

Вопрос 1 – Имеет ли деятельность по предупреждению преступности какое-либо отношение к Вашей профессиональной деятельности?

| №  | Варианты ответов                        | Количество ответов | В процентном отношении |
|----|-----------------------------------------|--------------------|------------------------|
| 1. | Да, для осуществления моей деятельности |                    |                        |
| 2. | Да, органов прокуратуры                 |                    |                        |
| 3. | Нет                                     |                    |                        |
|    | Итого                                   |                    |                        |

Вопрос 2 – Какой вы видите роль прокуратуры (ее место) в числе субъектов предупреждения преступности (первое, третье, последнее)?

| №  | Варианты ответов | Количество ответов | В процентном отношении |
|----|------------------|--------------------|------------------------|
| 1. | Одно из первых   |                    |                        |
| 2. | Второстепенное   |                    |                        |
| 3. | Последнее        |                    |                        |
| 4. | Затрудняюсь      |                    |                        |
|    | Итого            |                    |                        |

Вопрос 3 – Считайте ли вы, что деятельность органов прокуратуры по предупреждению преступности достаточно регламентирована на законодательном уровне?

| №  | Варианты ответов                        | Количество ответов | В процентном отношении |
|----|-----------------------------------------|--------------------|------------------------|
| 1. | Да, для осуществления моей деятельности |                    |                        |
| 2. | Да, органов прокуратуры                 |                    |                        |
| 3. | Нет                                     |                    |                        |
|    | Итого                                   |                    |                        |

## Продолжение Приложения А

### Продолжение Анкеты

Вопрос 4 – Какие формы взаимодействия органов прокуратуры с другими субъектами системы предупреждения преступности более необходимы (проранжировать)?

| №  | Варианты ответов                                                           | Сотрудники<br>% | Сотрудницы<br>% |
|----|----------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|
| 1. | Участие в совещаниях/ комиссиях по профилактике преступности               |                 |                 |
| 2. | Предоставление информации при осуществлении проверок по заявлениям граждан |                 |                 |
| 3. | Взаимодействие при осуществлении следственных действий                     |                 |                 |
| 4. | Сотрудничество при осуществлении проверок                                  |                 |                 |
| 5. | Организация правового просвещения                                          |                 |                 |
| 6. | Затрудняюсь ответить                                                       |                 |                 |
|    | Итого                                                                      |                 |                 |

Вопрос 5 – С какими проблемами сталкивается практический работник прокуратуры при осуществлении деятельности по предупреждению преступности (проранжировать)?

| №   | Варианты ответов                                                                            | Сотрудники<br>% | Сотрудницы<br>% |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|
| 1.  | Осуществление полномочий в области надзора за исполнением законов                           |                 |                 |
| 2.  | Осуществление полномочий в правотворчестве                                                  |                 |                 |
| 3.  | Взаимодействие с другими субъектами системы предупреждения преступности (уточнить с какими) |                 |                 |
| 4.  | Координация субъектов системы предупреждения преступности                                   |                 |                 |
| 5.  | В деятельности в судебном уголовном процессе                                                |                 |                 |
| 6.  | Осуществление прокурорских проверок                                                         |                 |                 |
| 7.  | Деятельность по правовому просвещению                                                       |                 |                 |
| 8.  | Обратная связь по актам прокурорского реагирования                                          |                 |                 |
| 9.  | Применение правовых средств                                                                 |                 |                 |
| 10. | Не сталкиваюсь                                                                              |                 |                 |
|     | Итого                                                                                       |                 |                 |

Вопрос 6 – Считаете ли вы что законодательное закрепление предупреждения преступности как направления деятельности будет способствовать более эффективному осуществлению этой деятельности?

| №  | Варианты ответов                        | Количество<br>ответов | В процентном отношении |
|----|-----------------------------------------|-----------------------|------------------------|
| 1. | Да, для осуществления моей деятельности |                       |                        |
| 2. | Да, органов прокуратуры                 |                       |                        |
| 3. | Нет                                     |                       |                        |
| 4. | Затрудняюсь ответить                    |                       |                        |
|    | Итого                                   |                       |                        |

Спасибо, что приняли участие в опросе!

## Продолжение Приложения А

### Сводные таблицы

Таблица 1 – Пол/стаж работы

| пол     | до 1 года | %    | до 3 лет | %    | 5-7 лет | %    | свыше 7 лет | %    | всего | %    |
|---------|-----------|------|----------|------|---------|------|-------------|------|-------|------|
| мужской | 9         | 8,5  | 8        | 7,5  | 21      | 19,8 | 8           | 17,4 | 46    | 43,4 |
| женский | 7         | 6,6  | 14       | 13,2 | 28      | 26,4 | 11          | 10,4 | 60    | 56,6 |
| Итого   | 16        | 15,1 | 22       | 20,7 | 49      | 46,2 | 19          | 27,8 | 106   | 100  |

Таблица 2 – Занимаемая должность

| Должность             | муж. | %    | жен | %    | всего | %    |
|-----------------------|------|------|-----|------|-------|------|
| прокурор              | 12   | 11,3 | 7   | 6,6  | 19    | 17,9 |
| заместитель прокурора | 14   | 13,2 | 18  | 17,0 | 32    | 30,2 |
| помощник прокурора    | 20   | 18,9 | 45  | 42,5 | 65    | 61,3 |
| Итого                 |      |      |     |      |       |      |

Таблица 3 – Образование

| Образование | муж. | %    | жен | %    | всего % |
|-------------|------|------|-----|------|---------|
| высшее      | 31   | 29,2 | 48  | 45,3 | 74,5    |
| н/высшее    | 15   | 13,2 | 12  | 11,3 | 24,5    |
| Итого       | 45   | 43,4 | 60  | 56,6 |         |

Таблица 4 – Вопрос 1. Имеет ли деятельность по предупреждению преступности какое-либо отношение к Вашей профессиональной деятельности

| №  | Варианты ответов                        | Кол/отв. сотрудник | %    | Кол/отв. сотрудница | %    | всего | %    |
|----|-----------------------------------------|--------------------|------|---------------------|------|-------|------|
| 1. | Да, для осуществления моей деятельности | 25                 | 23,6 | 31                  | 29,2 | 56    | 52,8 |
| 2. | Да, органов прокуратуры                 | 18                 | 17,0 | 27                  | 25,5 | 45    | 42,5 |
| 3. | Нет                                     | 3                  | 2,8  | 2                   | 1,9  | 5     | 4,7  |
|    | Итого                                   | 46                 | 43,4 | 60                  | 56,6 | 106   | 100  |

Таблица 5 – Вопрос 2. Какое место, по вашему мнению, занимают органы прокуратуры в числе субъектов предупреждения преступности?

| №  | Варианты ответов | Кол/отв. сотрудник | %    | Кол/отв. сотрудница | %    | всего | %    |
|----|------------------|--------------------|------|---------------------|------|-------|------|
| 1. | первое           | 18                 | 17,0 | 30                  | 28,3 | 48    | 45,3 |
| 2. | второстепенное   | 17                 | 16,0 | 19                  | 17,9 | 36    | 34,0 |
| 3. | последнее        | 7                  | 6,6  | 9                   | 8,5  | 16    | 15,1 |
| 4. | затрудняюсь      | 4                  | 3,8  | 2                   | 1,9  | 6     | 5,7  |
|    | Итого            | 46                 | 43,4 | 60                  | 56,6 | 106   | 100  |

Продолжение Приложения А  
Сводные таблицы

Таблица 6 – Вопрос 2. Какое место, по вашему мнению, занимают органы прокуратуры в числе субъектов предупреждения преступности?

| №  | Варианты ответов | до 1 года | %    | до 3 лет | %    | 5-7 лет | %    | свыше 7 лет | %    | всего | %    |
|----|------------------|-----------|------|----------|------|---------|------|-------------|------|-------|------|
| 1. | первое           | 4         | 3,8  | 11       | 10,4 | 28      | 26,4 | 6           | 5,7  | 49    | 46,2 |
| 2. | второстепенное   | 7         | 6,6  | 9        | 8,5  | 11      | 10,4 | 9           | 8,5  | 36    | 34,0 |
| 3. | последнее        | 3         | 2,8  | 1        | 0,9  | 9       | 8,5  | 3           | 2,8  | 16    | 15,1 |
| 4. | затрудняюсь      | 2         | 1,9  | 1        | 0,9  | 1       | 0,9  | 1           | 0,9  | 5     | 4,7  |
|    | Итого            | 16        | 15,1 | 22       | 20,7 | 49      | 46,2 | 19          | 17,9 | 106   | 100  |

Таблица 7 – Вопрос 3. Считаете ли вы, что дельность органов прокуратуры по предупреждению преступности достаточно регламентирована на законодательном уровне?

| №  | Варианты ответов                        | Кол/отв сотрудник | %    | Кол/отв сотрудница | %    | всего | %    |
|----|-----------------------------------------|-------------------|------|--------------------|------|-------|------|
| 1. | Да, для осуществления моей деятельности | 16                | 15,1 | 18                 | 17,0 | 34    | 32,1 |
| 2. | Да, органов прокуратуры                 | 8                 | 7,5  | 20                 | 18,9 | 28    | 26,4 |
| 3. | Нет                                     | 21                | 19,8 | 21                 | 19,8 | 42    | 39,6 |
| 4. | затрудняюсь                             | 1                 | 0,9  | 1                  | 0,9  | 2     | 1,9  |
|    | Итого                                   | 46                | 43,3 | 60                 | 56,6 | 106   | 100  |

Таблица 8 – Вопрос 3. Считайте ли вы, что дельность органов прокуратуры по предупреждению преступности достаточно регламентирована на законодательном уровне?

| №  | Варианты ответов                        | до 1 года | %    | до 3 лет | %    | 5-7 лет | %    | свыше 7 лет | %    | всего | %    |
|----|-----------------------------------------|-----------|------|----------|------|---------|------|-------------|------|-------|------|
| 1. | Да, для осуществления моей деятельности | 9         | 8,5  | 6        | 5,7  | 16      | 15,1 | 3           | 2,8  | 34    | 32,1 |
| 2. | Да, органов прокуратуры                 | 5         | 4,7  | 4        | 3,8  | 14      | 13,2 | 5           | 4,7  | 28    | 26,4 |
| 3. | Нет                                     | 2         | 1,9  | 11       | 10,4 | 18      | 17,0 | 11          | 10,4 | 42    | 39,6 |
| 4. | затрудняюсь                             |           | 0,0  | 1        | 0,9  | 1       | 0,9  |             | 0,0  | 2     | 1,9  |
|    | Итого                                   | 16        | 15,1 | 22       | 20,8 | 49      | 46,2 | 19          | 17,9 | 106   | 100  |

## Продолжение Приложения А

### Сводные таблицы

Таблица 9 – Вопрос 4. Какие, по Вашему мнению, формы взаимодействия с другими субъектами системы предупреждения преступности наиболее востребованы и необходимы?

| №  | Варианты ответов                                                           | Кол/отв. сотрудник,<br>% | Кол/отв. сотрудница,<br>% |
|----|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------|
| 1. | Участие в совещаниях/ комиссиях по профилактике преступности               | 11,6                     | 10,4                      |
| 2. | Предоставление информации при осуществлении проверок по заявлениям граждан | 17,9                     | 19                        |
| 3. | Взаимодействие при осуществлении следственных действий                     | 19,3                     | 14,3                      |
| 4. | Сотрудничество при осуществлении проверок                                  | 29,1                     | 34,9                      |
| 5. | Организация правового просвещения                                          | 22,1                     | 21,4                      |
| 6. | Затрудняюсь ответить                                                       | 0,9                      | 0                         |
|    | Итого                                                                      | 100                      | 100                       |

Таблица 9 – Вопрос 5. С какими проблемами сталкивается практический работник прокуратуры при осуществлении деятельности по предупреждению преступности?

| №   | Варианты ответов                                                                            | Кол/отв. сотрудники<br>% | Кол/отв. сотрудницы<br>% |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1.  | Осуществление полномочий в области надзора за исполнением законов                           | 9,2                      | 10,5                     |
| 2.  | Осуществление полномочий в правотворчестве                                                  | 7,4                      | 8,7                      |
| 3.  | Взаимодействие с другими субъектами системы предупреждения преступности (уточнить с какими) | 8,7                      | 6,7                      |
| 4.  | Координация субъектов системы предупреждения преступности                                   | 15,2                     | 15                       |
| 5.  | В деятельности в судебном уголовном процессе                                                | 19,6                     | 11,5                     |
| 6.  | Осуществление прокурорских проверок                                                         | 7,4                      | 10                       |
| 7.  | Деятельность по правовому просвещению                                                       | 11,5                     | 12,7                     |
| 8.  | Обратная связь по актам прокурорского реагирования                                          | 7,4                      | 10,3                     |
| 9.  | Применение правовых средств                                                                 | 12,7                     | 13,7                     |
| 10. | Не сталкиваюсь                                                                              | 0,9                      | 0,9                      |
|     | Итого                                                                                       | 100                      | 100                      |

## Продолжение Приложения А

### Сводные таблицы

Таблица 9 – Вопрос 6. Считаете ли вы что законодательное закрепление предупреждения преступности как направления деятельности будет способствовать более эффективному осуществлению этой деятельности?

| №     | Варианты ответов                        | до 1 года | %   | до 3 лет | %    | 5-7 лет | %    | свыше 7 лет | %    | всего | %    |
|-------|-----------------------------------------|-----------|-----|----------|------|---------|------|-------------|------|-------|------|
| 1.    | Да, для осуществления моей деятельности | 2         | 1,9 | 9        | 8,5  | 15      | 14,2 | 13          | 12,3 | 39    | 36,8 |
| 2.    | Да, органов прокуратуры                 | 3         | 2,8 | 11       | 10,4 | 23      | 21,7 | 28          | 26,4 | 65    | 61,3 |
| 3.    | Нет                                     | 1         | 0,9 | 0        | 0,0  | 0       | 0,0  | 0           | 0,0  | 1     | 0,9  |
| 4.    | затрудняюсь                             | 1         | 0,9 | 0        | 0,0  | 0       | 0,0  | 0           | 0,0  | 1     | 0,9  |
| Итого |                                         | 7         | 6,6 | 20       | 18,9 | 38      | 35,8 | 41          | 38,7 | 106   | 100  |

Таблица 10 – Вопрос 6. Считаете ли вы что законодательное закрепление предупреждения преступности как направления деятельности будет способствовать более эффективному осуществлению этой деятельности?

| №  | Варианты ответов                        | Кол/отв. сотрудники % | %    | Кол/отв. сотрудницы % | %    | всего | %    |
|----|-----------------------------------------|-----------------------|------|-----------------------|------|-------|------|
| 1. | Да, для осуществления моей деятельности | 22                    | 20,8 | 17                    | 16,0 | 39    | 36,8 |
| 2. | Да, органов прокуратуры                 | 35                    | 33,1 | 30                    | 28,3 | 65    | 61,4 |
| 3. | Нет                                     | 0                     | 0,0  | 1                     | 0,9  | 1     | 0,9  |
| 4. | затрудняюсь                             | 1                     | 0,9  |                       | 0,0  | 1     | 0,9  |
|    | Итого                                   | 58                    |      | 48                    |      | 106   | 100  |

## ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Проект изменений в Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. 06.02.2020 №15-ФЗ)

Раздел VIII Деятельность по предупреждению преступности (проект)

Статья 55. Общие положения

1. Основные направления деятельности по предупреждению преступности определяются направлениями прокурорского надзора, определенных настоящим законом и Закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»

2. Предметом деятельности надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций в целях на выявление и устранение причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих совершению правонарушений или облегчающих их совершение, а также на повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан.

3. Полномочия. Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры осуществляют деятельность по предупреждению преступности в пределах, определенных настоящим законом, «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», другими

законодательными актами РФ, регламентирующими деятельность по предупреждению преступности.

## Продолжение Приложения Б

### Раздел VIII Деятельность по предупреждению преступности (проект)

Статья 56. В целях предупреждения преступности прокурор:

1. Применяет виды профилактических мероприятий:

- созывает координационные совещания субъектов профилактики преступности и лиц, участвующих в профилактике преступности,
- организует рабочие группы из субъектов профилактики преступности и лиц, участвующих в профилактике преступности
- истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия в соответствии;
- участвует в разработке плановых мероприятий, направленных на предупреждение преступности субъектов профилактики преступности;
- осуществляет контроль за реализацией планов мероприятий, направленных на предупреждение преступности субъектов профилактики преступности;
- организует и осуществляет правовое просвещение и правовое информирование;
- организует и осуществляет профилактическая беседа;
- объявляет официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения;
- осуществляет контроль за ведением профилактического учета субъектами предупреждения преступности
- вносит представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения

## Продолжение Приложения Б

### Раздел VIII Деятельность по предупреждению преступности (проект)

#### 2. Применяет формы профилактических мероприятий:

- совместная разработка мер по предупреждению преступлений;
- принятие скоординированных мер по нейтрализации отрицательных явлений, способствующих совершению преступлений;
- оказание практической помощи, координации профилактики нижестоящим органам;
- совместный анализ состояния правонарушений, их причин и условий;
- организация обмена опытом предупреждения правонарушений;
- совместный анализ недостатков в профилактической работе ведомств, определение путей и средств их преодоления.

# Отчет о проверке на заимствования №1



**Автор:** Колесникова Полина Вадимовна [klesnikvaplina@gmail.com](mailto:klesnikvaplina@gmail.com) / ID: 2310900  
**Проверяющий:** Колесникова Полина Вадимовна ([klesnikvaplina@gmail.com](mailto:klesnikvaplina@gmail.com) / ID: 2310900)  
Отчет предоставлен сервисом «Антиплагиат»- <http://users.antiplagiat.ru>

## ИНФОРМАЦИЯ О ДОКУМЕНТЕ

№ документа: 9  
Начало загрузки: 02.07.2020 09:05:06  
Длительность загрузки: 00:00:03  
Имя исходного файла: Диссертация.pdf  
Название документа: Диссертация  
Размер текста: 1 кБ  
Символов в тексте: 151624  
Слов в тексте: 17216  
Число предложений: 1412

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОТЧЕТЕ

Последний готовый отчет (ред.)  
Начало проверки: 02.07.2020 09:05:10  
Длительность проверки: 00:00:06  
Комментарии: не указано  
Модули поиска: Модуль поиска Интернет



### ЗАИМСТВОВАНИЯ

22,09%

### САМОЦИТИРОВАНИЯ

0%

### ЦИТИРОВАНИЯ

0%

### ОРИГИНАЛЬНОСТЬ

77,91%

Заимствования — доля всех найденных текстовых пересечений, за исключением тех, которые система отнесла к цитированиям, по отношению к общему объему документа.  
Самоцитирования — доля фрагментов текста проверяемого документа, совпадающий или почти совпадающий с фрагментом текста источника, автором или соавтором которого является автор проверяемого документа, по отношению к общему объему документа.

Цитирования — доля текстовых пересечений, которые не являются авторскими, но система посчитала их использование корректным, по отношению к общему объему документа. Сюда относятся оформленные по ГОСТу цитаты; общепотребительные выражения; фрагменты текста, найденные в источниках из коллекций нормативно-правовой документации.

Текстовое пересечение — фрагмент текста проверяемого документа, совпадающий или почти совпадающий с фрагментом текста источника.

Источник — документ, проиндексированный в системе и содержащийся в модуле поиска, по которому проводится проверка.

Оригинальность — доля фрагментов текста проверяемого документа, не обнаруженных ни в одном источнике, по которым шла проверка, по отношению к общему объему документа.

Заимствования, самоцитирования, цитирования и оригинальность являются отдельными показателями и в сумме дают 100%, что соответствует всему тексту проверяемого документа.

Обращаем Ваше внимание, что система находит текстовые пересечения проверяемого документа с проиндексированными в системе текстовыми источниками. При этом система является вспомогательным инструментом, определение корректности и правомерности заимствований или цитирований, а также авторства текстовых фрагментов проверяемого документа остается в компетенции проверяющего.

| №    | Доля в отчете | Доля в тексте | Источник                                                                            | Ссылка                                                          | Актуален на | Модуль поиска          | Блоков в отчете | Блоков в тексте |
|------|---------------|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------|------------------------|-----------------|-----------------|
| [01] | 3,12%         | 6,76%         | <a href="https://diss.unn.ru/files/2019/...">https://diss.unn.ru/files/2019/...</a> | <a href="https://diss.unn.ru">https://diss.unn.ru</a>           | 16 Мар 2020 | Модуль поиска Интернет | 39              | 88              |
| [02] | 0%            | 5,99%         | <a href="https://vestnik.pnzgu.ru/files/...">https://vestnik.pnzgu.ru/files/...</a> | <a href="https://vestnik.pnzgu.ru">https://vestnik.pnzgu.ru</a> | 22 Апр 2020 | Модуль поиска Интернет | 0               | 82              |
| [03] | 5,43%         | 5,86%         | Прокурорский надзор за со...                                                        | <a href="https://yandex.ru">https://yandex.ru</a>               | 29 Окт 2019 | Модуль поиска Интернет | 73              | 80              |

Еще источников: 17

Еще заимствований: 13,55%