Колесов Михаил Владимирович. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании должностных преступлений, связанных с укрытием преступлений от учета: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Колесов Михаил Владимирович;[Место защиты: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации - ФГКОУ ВПО].- Москва, 2015.- 225 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Правовые и организационные основы прокурорского надзора за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам о должностных преступлениях, связанных с сокрытием преступлений от учета 21**

1.1. Предмет и объект прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании уголовных дел о должностных преступлениях, связанных с сокрытием преступлений от учета 21

1.2. Процессуальные полномочия прокурора по уголовному преследованию должностных лиц, совершивших сокрытие преступлений от учета 43

1.3. Типичные способы сокрытия должностными лицами преступлений от учета 73

**Глава 2. Особенности организации прокурорского надзора за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам о должностных преступлениях, связанных с сокрытием преступлений от учета 116**

2.1. Прокурорский надзор за законностью решения на стадии проведения доследственной проверки по факту сокрытия должностным лицом преступления от учета 116

2.2. Прокурорский надзор за законностью решений на стадии предварительного расследования уголовных дел о должностных преступлениях, связанных с сокрытием преступлений от учета 143

2.3. Соотношение прокурорского надзора и организации взаимодействия прокурора с органами предварительного расследования при расследовании должностных преступлений, связанных с сокрытием преступлений от учета 168

Заключение 188

Библиографический список

**Введение к работе**

**Актуальность темы.** Право на беспрепятственный доступ к правосудию является одним из базовых прав человека, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Как федеральное законодательство, так и ведомственные правовые акты устанавливают оптимальный механизм реализации этого права, что корреспондируется с обязанностью сотрудников правоохранительных органов неукоснительно соблюдать его с целью защиты прав человека.

В этой связи следует отметить, что правоохранительные органы призваны быть именно той государственной структурой, которая должна обеспечивать соблюдение всех установленных законом правил, а также принимать адекватные меры в случае их нарушения. Но даже с учетом проводимого реформирования самих правоохранительных органов продолжают иметь место случаи злоупотребления властными полномочиями со стороны отдельных сотрудников.

Сокрытие преступлений от регистрации, а, соответственно, от дальнейшего его расследования и установления виновных лиц наносит вред широкому кругу общественных отношений: права пострадавшего от преступления не будут восстановлены, а государственные правоохранительные органы в глазах этого человека и всего общества в целом будут дискредитированы.

Объективная информация о преступности в Российской Федерации позволяет выработать обоснованную и адекватную уголовную политику. Так, в частности, с одной стороны наблюдается снижение числа зарегистрированных преступлений: в 2009 г. - 2,9 млн, в 2010 - 2,6 млн, в 2011 - 2,4 млн, в 2012 - 2,3 млн, в 2013 - 2,2 млн1.

Вместе с тем, как отмечается в п. 8 и 9 Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 20 ноября 2013 г.: «Состояние общественной безопасности в Российской Федерации характеризуется как нестабильное...

Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации

В стране сложилась непростая криминогенная обстановка, отличающаяся высоким уровнем преступности, и появлением новых видов угроз криминального характера»2.

По экспертным данным, количество совершаемых преступлений в большинстве стран возрастает. Так в Германии ежегодно регистрируется 6,5 млн преступлений, в США 13-13,5 млн3 при населении 81-82 млн и 310-316 млн человек соответственно.4 Таким образом, для указанных развитых стран справедлив коэффициент, при котором одно преступление в Германии совершается на 12,4-12,6 человека, в США - на 23,4-24,2 человека. Таким образом, для Российской Федерации с населением 139,3-142,5 млн человек (данные за 2010-2013 годы) следует предположить, что количество преступлений, совершаемых в течение одного года - примерно 5,8 -11,2 млн. Тем самым, предполагаемое нами количество совершаемых преступлений превосходитчислозарегистрированных минимум в два раза.

Данные обстоятельства на фоне снижения в Российской Федерации количества зарегистрированных преступлений может свидетельствовать о мнимых успехах в борьбе с преступностью и высоком уровне недоверия граждан к правоохранительной системе. Указанное, в свою очередь, означает необходимость изменения государственной политики в области борьбы с преступностью.

Одновременно, актуальность диссертационного исследования определяется новеллами Российского законодательства в части отнесения к полномочиям прокурора ведение учета преступлений.

Оценка результатов деятельности таких правоохранительных органов как Следственный Комитет Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации исключительно на основе статистических данных за определенный период времени (месяц, квартал, год) в сравнении с аналогичными

3 Гаврилов Б.Я. Изменение криминальной ситуации в России в аспекте проблем формирования уголовной
статистики/Преступность, организованная преступность и проблемы безопасности. М. 2010. С. 18.
4

периодом времени в прошлом, в условиях имеющегося уровня преступности в ряде случаев толкает отдельных недобросовестных сотрудников названных ведомств на неправомерные действия, связанные с манипуляцией статистической отчетностью с целью мнимого улучшения собственных показателей.

«Работниками надзорных подразделений выявляется значительное количество принятых органами предварительного расследования необоснованных или незаконных процессуальных решений, которые, в свою очередь, оказывают негативное влияние на формирование объективной картины преступности»5.

Подтверждают данный тезис и статистические сведения, согласно которым после проведения дополнительной проверки (т.е. после отмены незаконного (необоснованного) постановления об отказе в возбуждении уголовного дела) на территории Российской Федерации за 2009 год возбуждено 151876 уголовных дел, в 2010 - 153942, в 2011 - 165062, в 2012 - 189612, в 2013 - 179526. Как видно, за исключением 2013 года, наблюдается устойчивая тенденция к увеличению числа данных фактов, что означает, что верное процессуальное решение о возбуждении уголовного дела было принято несвоевременно.

Благодаря вмешательству прокуратуры в2009 году восстановлено на учет 5977 преступлений, в 2010 - 6639, в 2011 - 5803, в 2012 - 6336, в 2013 - 4098. Изложенное свидетельствует о стабильно высоком количестве нарушений в сфере регистрационно-учетной дисциплины и несовершенстве научно разработанных методик и законодательных актов, направленных на борьбу с этим негативным правовым явлением.

По мнению автора, наиболее общественно-опасным способом подобных манипуляций является сокрытие преступления от учета с целью снижения количества совершенных преступлений и повышения уровня раскрываемости. Обращает на себя внимание, что в различные годы указанный статистический показатель колеблется на значительные величины (более чем на 2500 преступлений, т.е. более 30%). Данный факт, на наш взгляд, можно объяснить тем, что

5 Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 23.04.2014 «11 -16-2014/Ип2645-14 «О ходе исполнения пункта 1.13 решения коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 08.08.2012». С. 2.

приведенные показатели сокрытия преступлений от учета не в полной мере отражают реально существующую картину по данной проблематике.

Косвенно подтверждается вывод о субъективности статистических данных о количестве сокрытых от учета преступлений также тот факт, что уровень нарушений учетно-регистрационной дисциплины, выявляемых прокурором за указанный период времени, имеет стойкую тенденцию к росту (см. приложение №2).

Согласно оценке прокуроров субъектов Российской Федерации уголовные дела по фактам сокрытия преступлений от учета должностным лицами правоохранительных органов в подавляющем большинстве случаев (от 71% до 100% в различных субъектах Российской Федерации в различные годы статистического наблюдения) возбуждаются по инициативе прокурора. Говорить об абсолютном количестве возбужденных и расследованных дел указанной категории весьма затруднительно, поскольку отдельный учет таковых дел в настоящее время не ведется.

Основным фактором, не позволяющим судить о количестве возбужденных уголовных дел по фактам должностных преступлений, связанных с укрытием преступлений от учета, является отсутствие соответствующей графы в каких-либо статистических отчетах. Это обстоятельство, в свою очередь, объясняется отсутствием специальной статьи в УК РФ, устанавливающей ответственность за сокрытие преступления от учета. Вместе с тем, изучение докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод, что подобные уголовные дела возбуждаются не в каждом регионе. При этом количество уголовных дел в тех регионах, где подобная практика существует, варьируется, чаще всего, в пределах 1-2 уголовных дел.

В ходе исследования автором изучено 62 уголовных дела, которые расследовались в Алтайском крае, Владимирской, Вологодской, Московской, Омской, Саратовской, Томской, Челябинской областях, г. Москве, Республиках Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Марий Эл, Саха (Якутия), Татарстан, в период 2009-2013 годов (в том числе с выездом на место в Республику Татарстан, Владимирскую, Вологодскую, Саратовскую, Челябинскую области).

В результате нами установлено, что количество уголовных дел рассматриваемой категории в Российской Федерации не превышает 100 в течение одного года.

Вместе с тем, приведенные статистические данные позволяют нам сделать вывод о том, что в настоящее время усилия органов прокуратуры являются единственным сдерживающим фактором сокрытия преступлений от учета сотрудниками правоохранительных органов. Следует признать, что результаты борьбы с данным видом нарушений далеки не только от идеального, но и приемлемого уровня. Количество выявленных сокрытых от учета преступлений не отражает реального количества таких фактов, а уголовное преследование за их совершение весьма затруднительно.

Прокуратура, как государственный орган, призванный осуществлять надзор за соблюдением федерального законодательства, в том числе в срезе общественных отношений, регулируемых уголовным и уголовно-процессуальным законом, должна располагать необходимыми полномочиями, которые исчерпывающим образом могли бы способствовать выполнению возложенных задач. В связи с изложенным, представляется актуальной проблема разработки, научного и практического обоснования методики выявления фактов сокрытия должностными лицами правоохранительных органов преступлений от учета и последующего уголовного преследования виновных лиц.

**Объектом исследования** являются совокупность правоотношений, возникающих при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам о должностных преступлениях, связанных с сокрытием преступлений (сообщений о преступлениях) от учета.

**Предмет исследования-** деятельность прокурора по осуществлению
надзора за исполнением законов при расследования должностных преступлений,
связанных с сокрытием преступлений от учета; нормы уголовно-процессуального
законодательства, регламентирующего данную деятельность;

правоприменительная практика, представленная в официальных документах и материалах; особенности взаимодействия прокуратуры с подразделениями

Следственного комитета Российской Федерации при расследовании должностных преступлений, связанных с сокрытием преступлений от учета.

**Цель диссертационного исследования** заключается в разработке теоретических и практических рекомендаций по осуществлению прокурорского надзора за соблюдением законов при расследовании должностных преступлений, связанных с сокрытием преступлений от учета, выявлению преступлений (сообщений о преступлениях), сокрытых от учета.

Для достижения названной цели были поставлены следующие **задачи диссертационного исследования:**

- проанализировать и обобщить имеющийся опыт по выявлению и
расследованию рассматриваемого вида преступлений;

- на основе теоретического осмысления деятельности органов прокуратуры
определить предмет и объект прокурорского надзора за законностью расследования
уголовных дел о должностных преступлениях, связанных с сокрытием
преступлений от учета, определить его пределы;

- проанализировать опыт прокурорской деятельности с точки зрения
необходимости совершенствования законодательства, регламентирующего
процессуальные полномочия прокурора по уголовному преследованию
должностных лиц, совершивших сокрытие преступлений от учета;

провести анализ существующего понятийного аппарата, при необходимости предложить рекомендации по его совершенствованию;

определить типичные способы сокрытия должностными лицами преступлений от учета;

- изучить имеющиеся проблемы прокурорского надзора, возникающие в
досудебном производстве о должностных преступлениях, связанных с сокрытием
преступлений от учета, подготовить теоретические и практические рекомендации
по осуществлению прокурорского надзора за соблюдением законов при
расследовании должностных преступлений, связанных с сокрытием преступлений
от учета;

- изучить организацию прокурорского надзора и взаимодействия прокурора с
подразделениями Следственного комитета Российской Федерации при

расследовании должностных преступлений, связанных с сокрытием преступлений от учета; предложить собственные методики.

**Степень научной разработанности данной темы.** Научные исследования в области проблематики сокрытия преступлений (сообщений о преступлениях) в отечественной правовой науке нельзя назвать многочисленными. Большинство авторов, занимавшихся исследованиями в данной области, рассматривали этот вопрос с позиции вуалирования преступления самими же преступниками с целью сокрытия следов преступной деятельности, что, в конечном счете, должно привести к существенному затруднению или полной невозможности установления всех обстоятельств преступления и привлечения виновных лиц к предусмотренной законом ответственности.

В работах B.C. Бурдановой, СИ. Медведева, А.А. Хмырова и ряда других авторов рассматривались негативные обстоятельства, возникающие в результате непрофессионального осмотра места происшествия, ложных показаний различных участников уголовного процесса. В монографии Р.С. Белкина «Курс советской криминалистики» рассмотрена возможность существования самостоятельного способа сокрытия преступления, отдельного от способов его подготовки и совершения6.

В работах других авторов - И.Н. Якимова, Д.П. Рассейкина, В.А. Овечкина, Е.В. Баранова - рассматривался такой способ сокрытия преступлений как инсценировка, совершенная самими криминальными элементами с целью сделать невозможным раскрытие ранее совершенных ими противоправных деяний.

Вопросам нарушения учетно-регистрационной дисциплины (сокрытие преступления является самым грубым нарушением в данной сфере) посвящены работы Е.М. Головашук (диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Процессуальное противодействие укрытию преступлений органами внутренних дел», 2003 г.) и К.В. Капинуса (диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук «Прокурорский надзор за

6 Т. В. Аверьянова, Р. С. Белкин. Российская Криминалистика, учебник для вузов Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА—ИНФРА М). 2000. С. 711

исполнением законов при разрешении заявлений и сообщений о преступлениях», 2001 г.).

Следует также упомянуть научные работы Б.Я. Гаврилова, в которых рассмотрены проблемы совершенствования деятельности правоохранительной системы с помощью изменения подхода к вопросам учетно-регистрационной дисциплины. Невозможно не согласиться с его мнением о том, что эффективная работа правоохранительных органов и адекватная оценка этой работы немыслимы без четкого понимания сложившейся криминогенной обстановки. Наличие достоверных данных о количестве совершенных и раскрытых преступлений, анализ данных статистических показателей по различным критериям является залогом к определению наиболее адекватных способов борьбы с преступностью.

Таким образом, злоупотребление полномочиями и искажение данных статистических показателей оказывает крайне негативное влияние на эффективность деятельности правоохранительной системы государства в целом.

Следует также отметить, что внимание участию прокуратуры, как органу, надзирающему за соблюдением федерального законодательства, в указанных научных трудах, по мнению автора, уделялось недостаточно.

Кроме того, изучению проблематики сокрытия преступлений от учёта сотрудниками правоохранительных органов (разновидность должностных преступлений) в юридической науке достаточного внимания до настоящего времени не уделялось.

**Методологическая основа исследования.** Методологическую основу диссертационного исследования составили современные достижения теории познания. В частности, использованы социологические методы исследования (анализ документов и официальных материалов, письменные опросы, включенное наблюдение). Методом статистического анализа изучена динамика показателей прокурорского надзора; при исследовании практики надзора за расследованием уголовных дел, возбужденных по фактам совершения должностных преступлений, связанных с сокрытием преступлений от учета, а также материалов уголовных дел применялся системный метод. Исследование законодательства о прокурорском надзоре за исполнением законов при расследовании уголовных дел, связанных с

сокрытием преступлений от учета должностными лицами правоохранительных органов, за соблюдением требований закона при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях проводилось с использованием историко-правового метода.

**Эмпирической базой** исследования послужили материалы обобщения прокурорской, следственной и судебной практики.

В ходе исследования автором изучено 62 уголовных дела, которые расследовались в Алтайском крае, Владимирской, Вологодской, Московской, Омской, Саратовской, Томской, Челябинской областях, г. Москве, Республиках Башкортостан, Дагестан, Ингушетия, Марий Эл, Саха (Якутия), Татарстан, в период 2009-2013 годов (в том числе с выездом на место в Республику Татарстан, Владимирскую, Вологодскую, Саратовскую, Челябинскую области).

Непосредственно диссертантом проведено анкетирование 45 сотрудников полиции, 28 адвокатов, 14 судей, 150 сотрудников прокуратуры, 6 сотрудников Следственного комитета Российской Федерации из 30 различных субъектов Российской Федерации. При написании диссертации использован личный опыт работы автора в должностях следователя и заместителя прокурора в органах прокуратуры на протяжении 10 лет.

**Теоретическую основу** диссертационного исследовании составили работы
таких ученых, как К.И. Амирбеков, В.Г. Бессарабов, Ю.Е. Винокуров, В.Н.

Галузо, Б.Я. Гаврилов, Н.А. Данилова, Р.В. Жубрин, О.Д. Жук, О.А. Зайцев, Н.Н.
Карпов, К.В. Капинус, О.С. Капинус, В.Ф. Крюков, Б.В. Коробейников, О.Н.

Коршунова, А.Ф. Козусев, В.Д. Кошлевский, М.Н. Маршунов, В.П. Рябцев, О.А.
Степанов, В.В. Самсонов, А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева, Ю.Г. Торбин, В.Я.

Чеканов, А.Г. Халиулин, М.П. Фомиченко, СП. Щерба, В.Б. Ястребов и ряда других.

В качестве **нормативной базы** используется Конституция Российской Федерации, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, Кодекс об административных правонарушениях, Федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистике в Российской Федерации», ведомственные приказы и

инструкции прокуратуры, Следственного комитета и Министерства внутренних дел Российской Федерации.

**Научная новизна** заключается в том, что диссертация представляет собой первую научно-квалификационную работу, в которой на основании выполненных автором исследований разработана совокупность теоретических и прикладных положений об основах прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании уголовных дел о должностных преступлениях, связанных с сокрытием преступления (сообщения о преступлении) от учета.

К положениям, отвечающим критериям научной новизны, могут быть отнесены: авторское определения терминов «сокрытие преступления от учета», «сокрытие сообщения о преступлении от учета», определены критерии эффективности прокурорского надзора за исполнением законов должностными лицами, осуществляющими предварительное расследование; предложена классификация способов сокрытия преступления в зависимости от различных оснований; установлены характерные признаки, присущие сокрытию преступления от учета, совершенному сотрудником правоохранительного органа; дано авторское определение нового правонарушения - сокрытие информации о преступлении должностным лицом правоохранительного органа.

Для прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях, предложены рекомендации по выявлению фактов сокрытия преступлений (сообщений о преступлении) от учета.

В диссертации определен алгоритм работы прокурора при осуществлении надзора за законностью принятия решения на стадии доследственной проверки применительно к специфике должностных преступлений, связанных с сокрытием преступлений от учета, а также особенности прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании должностных преступлений, связанных с сокрытием преступлений от учета сотрудниками правоохранительного органа; предложены алгоритмы работы прокурора при осуществлении прокурорского надзора за законностью решений о задержании лица в качестве подозреваемого,

привлечении в качестве обвиняемого, обыска на стадии предварительного расследования уголовных дел исследуемой категории.

Диссертантом предложен механизм взаимодействия прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законов при расследовании должностных преступлений, связанных с сокрытием преступлений от учета, и руководителя подразделения Следственного комитета Российской Федерации, при этом разработана авторская методика проведения прокурором совместных заслушиваний уголовных дел и материалов доследственных проверок о должностных преступлениях, связанных с сокрытием преступлений от учета.

Новизной также отличаются предложения о необходимости нормативно-правового регулирование вопросов, относящихся к приему, регистрации, рассмотрению сообщений о преступлениях на уровне федерального закона (предложен проект Федерального Закона «Об уголовно-правовой статистике и порядке учета преступлений на территории Российской Федерации»), а также ряд предложений, сформулированных в диссертации, по совершенствованию Уголовного, Уголовно-процессуального кодексов и Кодекса об административных правонарушениях.

На защиту **выносятся следующие основные положения:**

**1.** Определены критерии эффективности прокурорского надзора за исполнением
законов должностными лицами, осуществляющими предварительное
расследование. Прокурор при осуществлении прокурорского надзора должен
оценивать всю совокупность действий должностного лица, осуществляющего
предварительное расследование, по следующим критериям:

соответствие нормам уголовно-процессуального законодательства;

соблюдение прав и свобод участников уголовного судопроизводства, а, прежде всего, потерпевшего и обвиняемого (подозреваемого);

эффективность действий должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование, с точки зрения их направленности на скорейшее установление всех обстоятельств произошедшего преступления.

2. Предложена классификация способов сокрытия преступления в зависимости
от различных оснований:

I. по степени сокрытия преступления от учета:

П. по внешнему выражению:

III. по типам побуждающей внутренней мотивации:

Предложенные классификации являются закрытым, исчерпывающим перечнем.

1. В результате исследования введены в научный оборот термины: «сокрытое от учета преступление», «сокрытое от учета сообщение о преступлении». Приведено обоснование корректности их применения в отличие от терминов «укрытое от учета преступление», «укрытие от учета сообщение о преступлении». Установлены и обоснованы различия между «сокрытым от учета преступлением» и «сокрытым от учета сообщением о преступлении».
2. Установлены характерные признаки, присущие сокрытию преступления от учета, совершенному сотрудником правоохранительного органа:

I. Сокрытие преступления от учета сотрудником правоохранительного органа всегда является умышленным, целенаправленным актом волеизъявления -действием или бездействием, реализация которого является тщательно обдуманной моделью противоправного поведения соответствующего субъекта. Виновным лицом также в качестве обязательного условия предусматривается низкая вероятность обнаружения его противоправных действий.

П. Сокрытым от учета преступлением или сообщением о преступлении необходимо считать не только сведения, не занесенные в ведомственные регистрационные журналы, и которым, как следствие, не присвоен уникальный порядковый регистрационный номер, но и то, которое было в установленном порядке зарегистрировано в специализированном журнале, получило индивидуальный регистрационный номер, однако, в силу каких-либо субъективных причин не получило должного рассмотрения, принятия адекватных мер реагирования со стороны уполномоченных на то государственных органов, а также правовой оценки.

III. Сокрытию преступления во всех случаях сопутствует наступление следующих негативных последствий:

а) утаивание факта криминального посягательства от статистического учета,
оказывающего непосредственное влияние на показатели оперативно-служебной
деятельности;

б) предотвращение расследования обстоятельств криминального
посягательства, установления виновных лиц и наступления для них
соответствующих негативных последствий в виде уголовной ответственности.

5. Авторское определение нового правонарушения - сокрытие информации о
преступлении должностным лицом правоохранительного органа - умышленное,
целенаправленное деяние, совершенное сотрудником правоохранительного органа,
уполномоченным в соответствии со своими должностными обязанностями, а также
федеральным законом, осуществлять оперативно-розыскные мероприятия,
выраженное в форме действия или бездействия, и преследующее цель в виде
утаивания или искажения факта, обстоятельств криминального посягательства,
совершивших или причастных к его совершению лиц, совершенное из
материальной или иной личной заинтересованности, а также вследствие ложно
понимаемых интересов службы или ведомственных интересов.

1. Определен алгоритм работы прокурора при осуществлении надзора за законностью принятия решения на стадии доследственной проверки применительно к специфике надзора за расследованием должностных преступлений, связанных с сокрытием преступлений от учета.
2. Определены особенности прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании должностных преступлений, связанных с сокрытием преступлений от учета сотрудниками правоохранительного органа, а также алгоритм работы прокурора при осуществлении прокурорского надзора за законностью решений о задержании лица в качестве подозреваемого, привлечении в качестве обвиняемого на стадии предварительного расследования уголовных дел исследуемой категории.

Установлено, что предмет прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании уголовных дел о должностных преступлениях, связанных с сокрытием преступлений от учета, является составной частью предмета

прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании уголовных дел о должностных преступлениях, предусмотренных Главой 30 УК РФ.

1. Разработан механизм взаимодействия прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законов при расследовании должностных преступлений, связанных с сокрытием преступлений от учета, и руководителя подразделения Следственного комитета Российской Федерации, при этом разработана авторская методика проведения прокурором совместных заслушиваний уголовных дел и материалов доследственных проверок о должностных преступлениях, связанных с сокрытием преступлений от учета.
2. Обоснован вывод о том, что нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к приему, регистрации, рассмотрению сообщений о преступлениях, должно осуществляться не на уровне совместного межведомственного приказа, как это реализовано в настоящее время, а на уровне федерального закона. Предложен проект Федерального Закона «Об уголовно-правовой статистике и порядке учета преступлений на территории Российской Федерации» (см. Приложение №3 к диссертации).

10. В целях повышения эффективности борьбы с сокрытием преступлений от
учета должностными лицами правоохранительных органов предлагается внести в
действующее законодательство следующие изменения:

I. Главу 30 УК РФ дополнить статьей №285.4, устанавливающей уголовную ответственность за сокрытие преступления (сообщения о преступлении) от учета должностным лицом правоохранительного органа.

П. Главу 30 УК РФ дополнить статьей №285.5, устанавливающей уголовную ответственность за сокрытие информации о преступлении от учета.

1. Предлагается изменить п. 2 части второй ст. 37 УПК РФ: «возбуждать уголовное дело по заявлению лица, материалу проверки в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ».
2. Предлагается изменить п. 6 части второй ст. 37 УПК РФ: «отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления дознавателя, руководителя органа

дознания, следователя, руководителя следственного органа по уголовному делу в порядке, установленном настоящим Кодексом».

V. Предлагается дополнить часть вторую ст. 37 УПК РФ п. 4.1, изложив его в
следующей редакции: «давать следователю, руководителю следственного органа,
принявшему уголовное дело к своему производству, обязательные для исполнения
указания о направлении расследования, производству процессуальных действий по
уголовным делам, возбужденным по инициативе прокурора».

VI. Расширить круг должностных лиц, подлежащих ответственности за
совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 13.19
КоАП РФ (Нарушение порядка представления статистической информации),
включив в него должностных лиц правоохранительных органов, органов
предварительного расследования, прокуратуры и суда (см. приложение №4 к
диссертации).

**Теоретическая и практическая значимость результатов исследования.** Теоретические выводы и предложения, сформулированные по результатам проведенного диссертационного исследования, внесут определенный вклад в развитие науки прокурорского надзора.

Полученные выводы могут быть использованы в законотворческой деятельности по совершенствованию Уголовного, Уголовно-процессуального кодексов, Кодекса об административных правонарушениях, федерального закона «О прокуратуре», а также при дальнейших научных исследованиях вопросов прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия и организации взаимодействия с ними.

Результаты диссертационного исследования могут использоваться при разработке криминалистической тактики и методики расследования должностных преступлений, связанных с сокрытием преступлений от учета.

**Практическая значимость** заключается в том, что результаты диссертационного исследования могут быть использованы при совершенствовании законодательства, ведомственных нормативных правовых актов, научно-методических и практических рекомендаций для прокурорских работников, а также в учебном процессе по повышению квалификации и профессиональной

переподготовки работников органов прокуратуры и других правоохранительных органов.

**Апробация результатов исследования.** Основные теоретические положения и выводы диссертационного исследования докладывались на международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы борьбы коррупцией» в г.Москве в 2012 г., на Всероссийских декабрьских юридических чтениях в г. Костроме в 2012 г., в ходе круглого стола «Актуальные вопросы координации деятельности правоохранительных органов» в г. Москве в 2014 г., а также нашли отражение в 7 научных статьях, 4 из которых опубликованы в изданиях, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России.

Теоретические положения и практические рекомендации внедрены в практическую деятельность Управления правовой статистики Главного организационно-аналитического управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры г. Москвы, в учебном процессе на факультете повышения квалификации и юридическом факультете Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в период с 2012 по 2014 годы.

**Структура работы.** Структура диссертации предопределяется целью и задачами исследования. Диссертация включает введение, две главы, шесть параграфов, заключение, библиографический список и приложения.

## Процессуальные полномочия прокурора по уголовному преследованию должностных лиц, совершивших сокрытие преступлений от учета

Одной из первоочередных задач государственной власти, вытекающей из общепринятых во всех цивилизованных странах принципов о защите прав и свобод человека, является борьба с преступностью. Учитывая, что «преступность представляет собой социально-правовое, исторически изменчивое негативное массовое явление»6, государственная политика в области борьбы с преступностью должна быть результатом тщательного анализа целого ряда экономических, социальных, политических, исторических факторов, а ее реализация - детально разработанным и спланированным комплексом целевых мероприятий.

Государственная политика в данной сфере должна осуществляться исключительно правовыми средствами, поскольку «роль права в современном мире существенно возрастает и это представляет собой объективную закономерность глобального миропорядка. Экономические и другие процессы взаимоотношений людей, органов, организаций, государств в целом невозможны в современном глобализированном мире без четкого и развернутого правового регулирования, без детального законодательства, обеспечивающего цивилизованные отношения между людьми, организациями, государствами, без прочного режима контроля за исполнением юридических предписаний»7. Первостепенная важность государственной уголовно-правовой политики нашла свое отражение в п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым «правительство Российской Федерации осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью».

Как известно, непосредственно борьба с преступностью в самых различных ее аспектах и проявлениях возложена на компетентные государственные органы, именуемые правоохранительными.

К числу правоохранительных органов в Российской Федерации относятся: суд, прокуратура, органы внутренних дел, органы предварительного расследования, органы обеспечения безопасности, Федеральная служба по контролю за незаконным оборотом наркотиков, Следственный комитет.

Именно сотрудники данных государственных органов находятся на «передовой» борьбы с преступностью, именно от их добросовестных и профессиональных действий во многом и зависят результаты данной деятельности.

При этом прокуратура в числе иных правоохранительных органов занимает особое, специфическое и свойственное только ей положение, которое определяется поставленными перед ней задачами и исключительной компетенцией.

«Прокуратуре, как самостоятельному институту власти, в системе органов государственной власти принадлежит особое место. На прокуратуру возлагается широкий комплекс задач, от эффективного решения которых зависит не только фактическое состояние законности и правопорядка, но и обеспечение целостности страны»8. Мнение автора полностью совпадает со следующим: "Так как прокуратура имеет тесную связь с развитием политических процессов, сотрудничает с органами политической, государственной власти, продолжающееся формирование ветвей власти в России вынуждает каждую из них установить контроль над органами прокуратуры, а если такой контроль не получается, то устранить ее из системы государственной власти вообще, расчленив и видоизменив ее функции, передать их любому другому подконтрольному учреждению, например, ведомству Уполномоченного по правам человека либо Министерству юстиции.

Желание любой из ветвей власти взять под контроль прокуратуру кроется в ее функциональном предназначении - исполнять роль важнейшего элемента в механизме реализации власти. Сама по себе власть мало что значит без механизма ее реализации; в нем скрыта ее эффективность".9

Определяя правовой статус прокуратуры, законодатель в ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в частности указал: «В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура Российской Федерации осуществляет: - надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; - координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»10.

Здесь следует особенно подчеркнуть, что в функциях прокуратуры законодателем фактически имеется три различных по своей сути и природе направления, а именно: 1. надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (функция прокурорского надзора);

2. уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации (функция уголовного преследования);

3. координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (функция координатора в борьбе с преступностью).

Многими учеными, изучавшими проблематику возникновения и развития прокуратуры в нашей стране, функция прокурорского надзора рассматривалась как основная, детерминирующая ее социальную, политическую и правовую значимость и предназначение в системе государственных органов в целом.

Именно прокурорский надзор за исполнением законов является наиболее эффективной и последовательной формой контроля и воздействия со стороны государства в одной из наиболее важных сфер жизни современного общества - обеспечения законности и охраны личности от преступных посягательств.

Таким образом, следует согласиться с тем, что основной функцией прокуратуры является надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.11 Сущность прокурорского надзора заключается в обеспечении должного правового режима в деятельности органов, за которыми прокурор осуществляет надзор за соблюдением законов.12

## Типичные способы сокрытия должностными лицами преступлений от учета

Основываясь на указанных статистических данных, можно предположить, что в настоящее время в правоохранительных органах продолжают трудиться несколько тысяч недобросовестных сотрудников, в отношении которых ранее были бы возбуждены тысячи уголовных дел по фактам сокрытия преступления от учета.

Следует также помнить и о том, что сокрытие преступления от учета сотрудником правоохранительного органа является одним из причин искусственной латентности преступности. Как справедливо отмечается СМ. Иншаковым, «на современном уровне развития науки точные цифры при оценке латентной преступности, к сожалению, получить не удается».73

При этом «научные сотрудники, практические работники правоохранительных органов и журналисты по-разному оценивают уровень латентной преступности в России. Но все они сходятся в одном - размеры скрытой, или латентной преступности сопоставимы с размерами зарегистрированной преступности и даже в несколько раз ее превосходят».74

Тем самым следует признать, что в настоящее время ежегодно сотрудниками правоохранительных органов скрываются от учета тысячи преступлений, расследование по которым если и впоследствии проводится, то является крайне затруднительным и малоэффективным. Виновные в этом недобросовестные сотрудники к уголовной ответственности привлекаются в единичных случаях, а оставшееся из их числа большинство продолжает работать и совершать подобные преступления из года в год.

«Такое положение ущербно сказывается при обеспечении верховенства права, особенно если решается вопрос о возбуждении уголовного дела в отношении самих профессиональных участников

Анализируя изложенное выше, автор приходит к выводу, который очень точно сформулировал С.Э. Арзиани: "Закон же в действующей редакции может работать только при идеальном прокуроре, идеальном руководителе следственного органа, не зависимых от каких-либо иных влияний, таких как, например, отчетность и статистика, оценка вышестоящим начальником положения дел в органе. Но при идеальном следствии не нужен и прокурорский надзор, достаточен судебный контроль. К этому идеалу можно только стремиться"76.

Справедливо признавая современную криминогенную ситуацию в России и действующее законодательство далекими от идеала, считаем необходимым внести изменения в законодательство, регулирующее вопросы регистрационно-учетной дисциплины с обязательным принятием во внимание проблематики сокрытия преступлений от учета сотрудниками правоохранительных органов.

Как указывается многими авторами, тенденция к сокрытию преступлений от учета должностными лицами правоохранительных органов возникает в результате ориентированности на достижение определенных статистических показателей. Прокуратура в свою очередь, также имея ведомственные ориентиры в собственной статистике, стремится к выявлению сокрытых преступлений и иных нарушений регистрационно-учетной дисциплины.

Фактические статистические данные по данному направлению деятельности следует расценивать скорее не как результат работы В частности, А.Г. Халиулиным при изучении причин нарушений закона на стадии предварительной проверки сообщения о преступлении в качестве одной из самых значительных называется «сохраняющая практика оценки деятельности правоохранительных органов, и в первую очередь служб криминальной милиции по формальным показателям. Это нередко толкает не только рядовых работников, но и руководителей органов внутренних дел и на укрытие преступлений от учета, фальсификацию данных учета и регистрации сообщений о преступлениях»77.

Проблему сокрытия преступлений от учета внутри правоохранительных органов невозможно будет искоренить до тех пор, пока вся уголовно-правовая статистика будет полем столкновения ведомственных интересов различных государственных органов. «Организационные причины неполноты и искаженности уголовного учета в основном обусловлены ведомственной статистической разобщенностью органов прокуратуры, внутренних дел, безопасности, налоговой полиции, таможенных органов, военной полиции и др. »

В этой связи необходимо согласиться с высказыванием Л.К. Савюка, указавшего, что «уголовно-правовая статистика не может быть автономной, находиться в ведении какого-либо одного ведомства, в том числе и Министерства юстиции. Ее научно-практическая ценность лишь повысится при сопоставлении показателей правовой статистики с показателями других отраслей статистики. А это, на наш взгляд, посильно лишь Госкомстату, располагающему соответствующими возможностями — кадровыми, техническими, научными»79.

## Прокурорский надзор за законностью решений на стадии предварительного расследования уголовных дел о должностных преступлениях, связанных с сокрытием преступлений от учета

Решение о возбуждении уголовного дела принимается в условиях неочевидности всех обстоятельств совершения преступления, возможно, и в отсутствие конкретного подозреваемого, а лишь при наличии признаков, указывающих на имеющийся факт криминального посягательства. Данные факторы не должны являться сдерживающими при принятии решения о возбуждении уголовного дела, поскольку только проведения всего комплекса необходимых следственных действий на стадии предварительного расследования может способствовать установлению всех обстоятельства произошедшего.

После проведенного расследования может выясниться, что собственно должностного преступления, связанного с укрытием преступлений от учета, и не совершалось, однако для установления данной объективной истины проведение предварительного расследования было необходимо. Решение о возбуждении уголовного дела, а потом о его прекращении по реабилитирующим основаниям, например, за отсутствием события преступления или состава преступления, в действиях конкретного лица не следует рассматривать как непоследовательные и всегда логически взаимоисключающие.

Следует также считать неверным и намерение отдельных прокуроров добиваться стопроцентного удовлетворения своих требований о возбуждении уголовного дела по направленным в следственные органы материалам, полученным в результате надзорных проверок. Проводя проверку учетно-регистрационной дисциплины и выявив факт сокрытия преступления, прокурор не во всех случаях может с абсолютной уверенностью утверждать о наличии должностного преступления. Будучи более тщательно исследованными в ходе проведения проверки в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ, факты могут свидетельствовать и об отсутствии признаков должностного преступления, что однозначно будет являться основанием для принятия законного и обоснованного решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

В-третьих, необходимо принимать во внимание, что в подавляющем большинстве случаев проведение доследственной проверки в отношении сотрудников правоохранительного органа, также имеющих профессиональные навыки в части ведения оперативно-розыскных мероприятий, проведения проверок в порядке ст. ст. 144, 145 УПК РФ и расследования уголовных дел в условиях неочевидности, будет встречать активное противодействие со стороны «проверяемых». Данное обстоятельство также диктует необходимость выработки на начальном этапе проверки верной тактики ее проведения, а также необходимость проведения запланированного объема проверочных мероприятий в запланированный и ограниченный по времени срок. Вместе с тем ограниченность проведения срока проверки следует рассматривать не как необходимость принятия окончательного процессуального решения в трехдневный срок и невозможность его продления, например, до десяти дней. Ограниченность по времени, в данном случае, следует понимать как необходимость выполнения запланированных проверочных мероприятий максимально оперативно и на высоком профессиональном уровне.

В-четвертых, проверяя законность и обоснованность решения, принятого по результатам проведения доследственной проверки, прокурор должен уделять внимание и форме составления процессуального документа

Невысокий профессиональный уровень сотрудников органов предварительного расследования зачастую приводит на практике к появлению в процессуальных документах о решениях, принимаемых по результатам доследственной проверки, различных технических опечаток и неточностей в датах, ссылок на время, регистрационные номера и т.п. В ряде случаев подобные технические ошибки могут приводить к искажению смысла всего документа, влекут утрату его внутренней логики и мотивировки принятого решения. Данные ошибки должны становиться поводом и основанием для применения мер прокурорского реагирования -например, для внесения представления руководителю следственного органа, а также являться поводом для отмены законного и необоснованного решения.

Таким образом, прокурор при осуществлении надзора за законностью принятия решения по результатам доследственной проверки по факту должностного преступления, связанного с укрытием преступления от учета, должен оценивать законность принятого решения на основе законности и полноты проведенных проверочных мероприятий.

Кроме того, по нашему мнению, с целью повышения эффективности борьбы с фактами сокрытия преступлений от учета сотрудниками правоохранительных органов и манипуляции уголовно-правовой статистикой следует включить в состав особенной части Уголовного Кодекса статью, предусматривающую ответственность за данное должностное преступление.

Предлагаем внести данную статью под №285.4 в тридцатую главу УК РФ. Диспозицию данной статьи предлагаем изложить в следующей редакции: должностным преступлением в виде сокрытия преступления от учета (сообщения о преступлении от учета), совершенного сотрудником правоохранительного органа, следует понимать умышленное, целенаправленное деяние должностного лица правоохранительного органа, ответственного в соответствии со своими служебными обязанностями принимать меры по приему, учету, регистрации, а также рассмотрению сообщения о преступлении в соответствии с установленным законом требованиями, выражающееся в форме действия или бездействия, преследующего цель в виде утаивания или искажения факта и обстоятельств криминального посягательства от государственного статистического учета, а также предотвращение расследования обстоятельств данного криминального посягательства, установления виновных лиц и привлечения их к установленной законом ответственности, совершенное из материальной или иной личной заинтересованности, а также вследствие ложно понимаемых интересов службы или ведомственных интересов.

## Соотношение прокурорского надзора и организации взаимодействия прокурора с органами предварительного расследования при расследовании должностных преступлений, связанных с сокрытием преступлений от учета

Важнейшей, по нашему мнению, из указанных в вышеназванном Положении формой координации деятельности правоохранительных органов является проведение совместных межведомственных совещаний.

Вместе с тем неверно было бы ставить знак равенства между терминами «координационное совещание» и «межведомственное совещание». Состав членов координационного совещания всегда определен и фактически неизменен, в то время как для участия в межведомственном совещании могут приглашаться по необходимости любые должностные лица, в чью компетенцию входит разрешение тех или иных обсуждаемых вопросов.

В любом случае проведение и межведомственных и координационных совещаний оправдано лишь при наличии важных и злободневных проблем правоохранительной деятельности, а не ради формального проведения мероприятия как такового. К числу остро стоящих проблем современности в правоохранительной деятельности следует справедливо отнести сокрытие преступления от учета должностными лицами правоохранительных органов.

Так, выявив факт сокрытия преступления от учета должностным лицом правоохранительного органа, прокурор должен принять соответствующие меры прокурорского реагирования, направленные на устранение выявленного нарушения и привлечениюе виновных к заслуженной юридической ответственности.

Из этого следует, что действия прокурора фактически имеют двойное назначение - общей и частной превенции. Обеспечение предусмотренного законом расследования данного противоправного посягательства и уголовное преследование виновного - это частная задача, а устранение причин и условий, способствовавших его совершению - общая.

Для успешного решения первой задачи прокурор принимает меры, направленные на обеспечение взаимодействия следственных и оперативных подразделений, что нацелено на всестороннее, объективное и своевременное расследование.

Прежде всего, координационным мероприятием, обладающим наиболее быстрым, с точки зрения временного фактора, положительным эффектом является создание совместных следственно-оперативных групп, позволяющих сосредоточить руководство входящих в их состав сотрудников различных ведомств в руках одного лица - следователя (руководителя следственного органа).

Учитывая, что выявление и расследование любого должностного преступления представляет собой особую сложность, объединение усилий на достижение общей, предусмотренной законом, цели является важным, но не единственным залогом ее конечной успешности.

Глубокое понимание правоохранительной деятельности, ее тонкостей с точек зрения положения различных должностных лиц (следователя, прокурора, оперуполномоченного) позволит использовать их возможности в рамках предоставленного правового поля наиболее эффективным образом.

Реализация общей превенции - задача более масштабная и требующая вмешательства руководства всех правоохранительных органов с целью недопущения озвученных нарушений впредь.

Поскольку причины сокрытия преступления от учета должностными лицами правоохранительных органов кроются, в том числе, и во внутрисистемном подходе к оценке эффективности деятельности правоохранительного органа, открытое обсуждение данной проблемы на координационном совещании, издание совместных приказов, выпуск совместных бюллетеней может оказать положительное влияние на состояние законности в этой сфере. Иными словами, осознание причин проблемы и принятие адекватных совместных мер, направленных на ее устранение, может быть более эффективным, чем односторонние усилия каждого из участников координационной деятельности.

Конечной целью данных действий, по нашему мнению, должно стать формирование такой рабочей обстановки, при которой сокрытие преступления от учета не будет выгодным по соображениям исправления «неудобной статистической отчетности», а станет лишь тем, что оно является по своей природе - преступным фактом, выходящим из ряда вон.

Проведенный нами анализ позволяет сделать вывод о том, что существенными отличиями, разграничивающим понятия межведомственного взаимодействия от координации деятельности правоохранительных органов, заключаются в следующем. Межведомственное взаимодействие проявляется в основном при решении конкретных задач - или разовых (единичных) или обладающих узкой спецификой. Субъекты межведомственного взаимодействия избираются исходя из его целей и задач, что детерминирует фактически неограниченность их круга.

Осуществление координационных мероприятий требуется при необходимости решения наиболее трудоемких и масштабных задач, достижение которых определено общностью целей деятельности правоохранительных органов, что исключает применение мер межведомственного взаимодействия с их «точечным» характером. Характерное лишь для координационной деятельности целеполагание определяет и ограниченность числа участников данных мероприятий исключительно представителями правоохранительных ведомств.

Вместе с тем, несмотря на выявленные различия, координация правоохранительной деятельности и межведомственное взаимодействие правоохранительных органов являются важнейшими составляющими успешной борьбы с противоправными посягательствами.

Исходя из вышеизложенного, предлагаем подготовить совместный приказ Генерального прокурора РФ и Председателя Следственного комитета РФ, предусматривающий механизм кратковременной стажировки специалистов одного правоохранительного органа в другом, с деятельностью которого стажер непосредственно сталкивается на основном месте прохождения службы (проект приказа - см. приложение №5).