

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (филиал)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

СЕРИЯ «ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА»

ПРОКУРОРСКАЯ ПРОВЕРКА ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЕДИНОГО СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА

Учебное пособие для обучающихся по программам
дополнительного профессионального образования

Под редакцией
доктора юридических наук, профессора
О. Н. Коршуновой

Санкт-Петербург
2024

УДК 34 (075)
ББК 67.72я73
П80

*Под редакцией доктора юридических наук, профессора
О. Н. КОРШУНОВОЙ*

Рецензенты

*А. С. МЕЩЕРСКИЙ, заместитель прокурора г. Санкт-Петербурга,
кандидат юридических наук.*

*Е. Н. РАХМАНОВА, заведующий кафедрой уголовного права Северо-
Западного филиала Российского государственного университета право-
судия, доктор юридических наук, доцент.*

Прокурорская проверка исполнения законов в сфере государ-
П80 ственного единого статистического учета : учебное пособие /
О. Н. Коршунова, П. В. Широкова, К. И. Тимошук, Р. М. Кра-
вченко ; под ред. О. Н. Коршуновой. — Санкт-Петербург : Санкт-
Петербургский юридический институт (филиал) Университета про-
куратуры Российской Федерации, 2024. — 62, [2] с. — (Серия «Пра-
воприменение: теория и практика»).

В учебном пособии анализируются наиболее актуальные вопросы, воз-
никающие при проверке прокурором исполнения законов в сфере государ-
ственного единого статистического учета. Представлена информация о дея-
тельности прокурора в сфере государственного единого статистического
учета, использовании информационных технологий в указанной деятельно-
сти, а также об уголовно-правовой характеристике преступлений, соверша-
емых в сфере официального статистического учета.

Предназначено для обучающихся по программам дополнительного про-
фессионального образования.

УДК 34 (075)
ББК 67.72я73

АВТОРЫ

О. Н. КОРШУНОВА — заведующий кафедрой прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел, доктор юридических наук, профессор — введение, заключение.

П. В. ШИРОКОВА — старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел — глава 1.

К. И. ТИМОЩУК — старший преподаватель кафедры общегуманитарных и социально-экономических дисциплин, кандидат физико-математических наук — глава 2.

Р. М. КРАВЧЕНКО — доцент кафедры уголовного права, криминологии и уголовно-исполнительного права, кандидат юридических наук, доцент — глава 3.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
Глава 1. Деятельность прокурора в сфере государственного единого статистического учета.....	11
Глава 2. Использование информационных технологий в сфере государственного единого статистического учета.....	30
Глава 3. Уголовно-правовая характеристика преступлений в сфере государственного единого статистического учета.....	38
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	58
<i>РЕКОМЕНДОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА.....</i>	60

ВВЕДЕНИЕ

Следствием судебной реформы в Российской Федерации стали не только важнейшие изменения в организации правоохранительной и судебной деятельности, модернизация материального и процессуального законодательства, регулирующего правоотношения во всех предусмотренных законом видах судопроизводства, но и совершенствование системы статистических показателей для отражения существенных характеристик результатов применения новелл законодательства, улучшение методики их анализа для объективной оценки эффективности правовых институтов, участвующих в противодействии преступности в широком смысле (в раскрытии, расследовании преступлений, рассмотрении уголовных дел судами, вынесении законных, обоснованных и справедливых решений по ним).

Единство подходов к ведению государственного статистического учета данных о поступившей в правоохранительные органы информации о совершенных или готовящихся преступлениях, о состоянии преступности, о деятельности по раскрытию, расследованию и предупреждению преступлений, прокурорском надзоре за исполнением законов органами следствия и дознания, органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, а также о результатах рассмотрения судами уголовных дел играет огромную роль в обеспечении «информационных потребностей государства и общества в полной, достоверной, научно обоснованной и своевременно предоставляемой официальной статистической информации» (ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», далее — Федеральный закон «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»), о процессах, происходящих в том числе в сфере противодействия преступности в Российской Федерации.

В нормативных документах, регулирующих указанную деятельность, используется понятие «государственный единый статистический учет».

Одним из средств обеспечения единства в реализации полномочий по ведению государственного статистического учета различными уполномоченными органами является, в свою очередь, реализация полномочий прокурорами по проверке исполнения законов в рассматриваемой сфере. Ранее прокурорская проверка проводилась в рамках полномочий надзорного характера.

В настоящее время ситуация существенно изменилась. С 1 января 2012 года вступила в силу новая редакция ст. 51 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»), в соответствии с которой на Генеральную прокуратуру Российской Федерации возложено ведение государственного единого статистического учета данных о заявлениях и сообщениях о преступлениях, о состоянии преступности, раскрываемости преступлений, следственной работе и прокурорском надзоре (далее — государственный единый статистический учет).

Для обеспечения соответствующих информационных потребностей государства прокуратура Российской Федерации наделена статусом субъекта официального статистического учета, государственного органа, который осуществляет статистическое наблюдение (сбор первичных статистических данных) и деятельность по формированию и представлению отчетности в соответствии со ст. 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Таким образом, в настоящее время деятельность прокуратуры в данной сфере следует рассматривать в качестве самостоятельного направления.

Эта деятельность носит комплексный характер, поскольку направлена на формирование достоверных показателей государственной отчетности, ведение которой отнесено к компетенции различных государственных органов, а также показателей отчетности о собственной прокурорской деятельности, выраженной в ведомственной отчетности прокуратуры. Иными словами, прокурор при осуществлении деятельности в данном направлении наделен в настоящее время не только полномочиями надзорного характера, т. е. полномочиями внесистемными, но и полномочиями внутрисистемного ненадзорного характера. Поэтому использование понятия

«прокурорская проверка исполнения законов»¹ в сфере государственного единого статистического учета, представляется, уже не в полной мере отвечает содержанию осуществляемой деятельности. Хотя допустимость проведения прокурорской проверки при реализации полномочий надзорного характера не вызывает сомнений.

Вместе с тем применительно к деятельности прокурора в рассматриваемой сфере в целом с учетом составляющей ненадзорного характера более корректным видится понятие «действия проверочного характера».

Однако независимо от использования того или иного термина важно, чтобы проведение проверочных действий (мероприятий) обеспечивало возможность оценки предоставляемой официальной статистической информации с точки зрения ее полноты, достоверности, научной обоснованности и своевременности предоставления.

С указанных позиций прокурору необходимо проверять:

в полной ли мере предоставленная информация отражает состояние исполнения законов в соответствующей сфере (соответствующем направлении);

чем (какими документами/данными) подтверждается достоверность предоставленной информации (предоставленных статистических данных);

чем подтверждается научная обоснованность предоставленной статистической информации (были ли использованы научные методы выборки, сбора, хранения и предоставления статистической информации);

каковы сроки предоставления статистической информации, не были ли нарушены эти сроки.

Полнота предоставляемой статистической информации важна не только в уголовно-правовой (уголовно-процессуальной) сфере, где особую опасность представляют факты утаивания и искажения истинного состояния противодействия преступности. Не меньшее значение имеет и полнота предоставляемых статистических данных о результатах прокурорского надзора. В любом случае для установ-

¹ Подробнее о прокурорской проверке см., напр.: Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения : учеб. пособие / О. Н. Коршунова, Е. А. Бурмистрова, И. И. Головки [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. 407 с. ; Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики : монография / О. Н. Коршунова, В. В. Лавров, Е. Л. Никитин [и др.]. М., 2019. 267 с.

ления полноты предоставленной информации прокурору важно знать порядок сбора, хранения и предоставления соответствующей информации, кем и в соответствии с какими полномочиями должна быть организована и осуществляется такая деятельность, какие статистические данные подлежат сбору и систематизации: о каких преступлениях или правонарушениях, каких видах прокурорской деятельности по надзору за исполнением законов в соответствующих направлениях. Указанные знания позволят установить, с использованием каких источников информации (в том числе каких документов), каких технологий может быть проверена и оценена полнота предоставленной информации.

Сравнительный анализ предоставленной информации и информации, содержащейся в иных источниках, позволит определить круг источников, информация из которых может подтвердить или опровергнуть достоверность предоставленных статистических данных, обосновать вывод о степени их достоверности.

Несколько сложнее прокурору проверить и оценить научную обоснованность предоставленных статистических данных. Однако использование методик, утвержденных организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации, и современных информационных технологий, взятых на вооружение, гарантирует необходимый уровень научной обоснованности методов выборки, сбора, обработки, хранения и предоставления статистической информации.

В свою очередь, выявление фактов нарушения сроков работы со статистическими данными на всех этапах, как представляется, не вызывает особых сложностей. В этих целях прокурору необходимо в рамках проведения проверочных мероприятий сопоставить реальные сроки работы с такой информацией с теми сроками, которые установлены законом либо соответствующими организационно-распорядительными документами.

Для того чтобы вооружить прокурора необходимыми знаниями, в данном пособии рассмотрены вопросы организации и осуществления деятельности прокурора в сфере государственного единого статистического учета.

Обеспечению должного уровня эффективности организации и осуществления указанной деятельности служит использование соответствующих информационных технологий.

Необходимость использования таких технологий имеет правовую основу: применение единых стандартов при использовании информационных технологий в сфере государственной статистики в соответствии с п. 7 ст. 4 Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» возведено в ранг принципов официального статистического учета и системы государственной статистики.

Более того, представляется, что именно использование современных информационных технологий обеспечивает в определенной мере реализацию иных принципов, таких как полнота, достоверность и научная обоснованность официального статистического учета и государственной статистики, своевременность предоставления и общедоступность официальной статистической информации, применение научно обоснованной официальной статистической методологии и других (ст. 4 Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»), а также совместимость данной системы с другими государственными информационными системами.

По результатам проверки прокурору следует установить, имели ли место нарушения закона на каждом из этапов работы со статистическими данными. Если нарушения были выявлены, то устанавливается:

каков характер нарушений (в каком порядке должен решаться вопрос об ответственности лица, их допустившего, — дисциплинарном, административном, уголовном);

кем именно они были допущены;

чем (какими документами, материалами) это подтверждается;

в чьи полномочия входит принятие решения об ответственности виновного, вправе ли такое решение принять прокурор или кому (в какой орган) должны быть переданы материалы.

Определенную общественную опасность представляют различные нарушения, допускаемые субъектами государственного статистического учета. Поскольку наибольшей общественной опасностью отличаются уголовно наказуемые деяния, прокурорским работникам для проведения качественной проверки исполнения законов в рассматриваемой сфере необходимо обладать знаниями в области уголовно-правовой характеристики таких деяний. Эффективность борьбы с преступностью зависит от глубины понимания связи этого

явления с характеристиками «окружающей среды», такими как демографические и социальные процессы, степень экономического развития и т. д.²

Полнота и достоверность отражения показателей в статистических документах напрямую влияют на государственную политику, планирование, координацию и оценку деятельности государственных органов и государства в целом. Данные официальных статистических наблюдений выполняют познавательную, информационную, а также идеологическую функцию, позволяют реализовать конституционное право каждого гражданина на доступ к сведениям о различных областях жизни общества и функционирования государственного аппарата.

Соблюдение принципов полноты, достоверности научной обоснованности, своевременности и общедоступности статистической информации является приоритетной задачей каждого субъекта статистического учета.

² Кондратьюк Л. В. Система криминологических показателей и методы их вычисления : учеб. пособие. М., 1978. С. 41.

Глава 1

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРОРА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЕДИНОГО СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА

В Российской Федерации для сбора, обработки и анализа статистической информации, обеспечения информационных потребностей государства и общества в полной, достоверной, научно обоснованной и своевременно предоставляемой официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах функционирует система государственной статистики.

Понятие системы государственной статистики раскрыто в Федеральном законе «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» (п. 2 ст. 2), определяющем ее как государственную федеральную информационную статистическую систему, представляющую собой совокупность позволяющих осуществлять официальный статистический учет первичных статистических данных и административных данных, формируемой на их основе в соответствии с официальной статистической методологией официальной статистической информации и обеспечивающих формирование такой информации информационных технологий и технических средств. Однако в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2024 г. № 206-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Федерального закона „О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации” и Федеральный закон „Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации”» дефиниция этого понятия изменится с 1 января 2025 года и система государственной статистики будет определяться как совокупность правовых, технологических и организационных мер, направленных на осуществление официального статистического учета, а также органов и организаций, реализующих указанные меры.

Система государственной статистики включает два основных блока: централизованную государственную статистику и ведомственную статистику.

Централизованную государственную статистику возглавляет Федеральная служба государственной статистики (Росстат), имеющая территориальные органы в субъектах Российской Федерации, которые взаимодействуют с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В государственной статистике самостоятельным направлением выступает социальная статистика, включающая в себя имеющую принципиальное значение для прокурорской деятельности правовую статистику, изучающую количественные показатели, характеризующие динамику правовых процессов и явлений, предоставляющую прокурору данные, опираясь на которые обеспечивается успешность организации деятельности прокурора во всех ее направлениях.

Ведомственная статистика представляет собой второй блок государственной статистики, формирование ее показателей происходит на основании ведомственного статистического наблюдения. Это деятельность по сбору информации федеральными органами исполнительной власти в связи с осуществлением ими управленческих функций (кроме административных данных и официальной статистической отчетности)³.

В настоящее время наблюдается не только активное применение прокурорами возможностей правовой статистики во всех отраслях прокурорского надзора и ненадзорных направлениях прокурорской деятельности, но и более масштабное развитие деятельности прокурора по реализации полномочий в сфере государственного единого статистического учета как самостоятельного комплексного направления прокурорской деятельности.

Нельзя сказать, что это абсолютно новое направление прокурорской деятельности. Вместе с тем с принятием Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 4-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О полиции”» ст. 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» «Статистическая отчетность» применяется в новой редакции, закрепившей за прокуратурой ведение государственного единого статисти-

³ Концепция создания цифровой аналитической платформы предоставления статистических данных : утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2019 г. № 3074-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ческого учета заявлений и сообщений о преступлениях, данных о состоянии преступности, раскрываемости преступлений, состоянии и результатах следственной работы и прокурорского надзора, а также установление единого порядка формирования и представления отчетности в органах прокуратуры.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 марта 2011 г. № 533-р Генеральная прокуратура Российской Федерации включена в Федеральный план статистических работ, утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р.

Федеральным законом от 27 декабря 2019 г. № 487-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре» полномочия прокуратуры в указанной сфере расширены еще более существенно. Генеральная прокуратура Российской Федерации помимо осуществления государственного единого статистического учета данных с этого времени осуществляет федеральное статистическое наблюдение на основе первичных статистических данных, предоставляемых государственными органами, утверждает формы федерального статистического наблюдения, указания по их заполнению, официальную статистическую методологию, порядок и сроки предоставления первичных статистических данных. Помимо этого на официальном сайте Российской Федерации производится размещение в форме открытых данных с учетом ограничений, установленных федеральными законами, статистической информации, а также ведется работа по вводу в эксплуатацию государственной автоматизированной системы правовой статистики в целях государственного единого статистического учета.

В научной литературе справедливо отмечается, что «новеллы статьи 51 Федерального закона „О прокуратуре Российской Федерации” наряду с государственной отчетностью охватывают и работу с ведомственной статистической информацией»⁴, учитывая единство методов сбора и обработки данных и для государственного единого учета, и для ведомственного учета.

⁴ Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2022 году. Сб. науч. докл. Вып. 11 / Ун-т прокуратуры Российской Федерации ; науч. ред. К. И. Амирбеков ; сост. Е. А. Непомнящая, О. Г. Синатрова. М., 2023. 224 с.

Деятельность прокуратуры в сфере государственного единого статистического учета — это регламентируемый федеральным законодательством вид деятельности, целью которой является обеспечение государственных органов Российской Федерации достоверной и полной статистической информацией о сообщениях о преступлениях и результатах их рассмотрения, состоянии преступности, состоянии и результатах следственной работы, дознания и прокурорского надзора для повышения эффективности деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, прокурорского надзора, укрепления законности и правопорядка в Российской Федерации, реализации прав человека и гражданина.

Это многогранная и сложная деятельность, требующая от работника прокуратуры знания методологического базиса статистической работы (приемы сбора, обработки и анализа статистических данных). При этом помимо таких знаний и навыков необходимо учитывать и юридическую природу статистических показателей, обладать правовой и информационной грамотностью.

Условиями надлежащего состояния работы в сфере государственного единого статистического учета являются:

организация слаженного механизма сбора и накопления информации;

использование статистических данных при разработке мер по организации деятельности органов прокуратуры по укреплению законности и правопорядка;

поддержание качества подготовки информационно-аналитических документов (наличие в них выводов, предложений и рекомендаций);

эффективное взаимодействие с органами внутренних дел, Следственного комитета Российской Федерации, уголовно-исполнительной системы и другими правоохранительными органами.

Работа прокуратуры в указанном направлении нацелена на обеспечение неуклонного соблюдения требований законодательства и организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации в сфере государственного статистического учета⁵.

⁵ Об организации работы по ведению государственного единого статистического учета в органах прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24 июля 2017 г. № 513. П. 1. 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Основными нормативно-правовыми актами, регламентирующими государственный единый статистический учет, выступают Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 51), Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Основополагающее значение для единообразного государственного статистического учета, обеспечения соблюдения принципов статистического наблюдения, регистрации и учета преступлений всеми субъектами статистического учета имеет совместный приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 39, Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России) № 1070, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) № 1021, Министерства юстиции Российской Федерации (Минюст России) № 253, Федеральной службы безопасности Российской Федерации (ФСБ России) № 780, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации (Минэкономразвития России) № 353 и Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН России) № 399 от 29 декабря 2005 г. «О едином учете преступлений» (далее — приказ «О едином учете преступлений»), которым утверждены Типовое положение о едином порядке организации, приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях, Положение о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений, Инструкция о порядке заполнения и предоставления учетных документов.

Вопросы, касающиеся ведомственной статистики, подробно изложены в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Для качественной организации работы на этом направлении необходимо учитывать рекомендации и разъяснения, содержащиеся в обзорах, информационных письмах, методических пособиях по вопросам формирования государственной и ведомственной отчетности.

Анализ результатов правоприменительной практики позволяет утверждать, что значительная роль на современном этапе отводится не столько количественным характеристикам статистических показателей, сколько их качеству (достоверность, полнота, своевременность статистических данных) в целях успешного их использования для анализа, прогнозирования и повышения эффективности всей прокурорской деятельности, что обуславливает тесную взаимосвязь государственного статистического учета с другим важнейшим направлением деятельности прокуратуры — информационно-аналитической работой, качество проведения которой выступает одним из ключевых условий результативной деятельности прокуратуры в целом.

Деятельность по сбору, хранению, накоплению и обобщению информации о состоянии законности и правопорядка, анализ причин динамики данных статистики в органах прокуратуры необходимо осуществлять на системной основе.

Пристальное внимание к достоверности статистических данных и результатам их анализа, реальному отражению картины преступности позволяет прокурорам эффективнее справляться с колоссальным объемом информации, поступающей в прокуратуру, особенно в условиях масштабной цифровизации современного общества, принимать успешные организационно-управленческие решения и решать задачи, стоящие перед прокуратурой.

Несмотря на подробную регламентацию деятельности в указанной сфере, факты манипуляции со статистическими данными являются ее постоянным спутником, что проявляется в искажении статистических показателей вследствие низкого качества работы на местах непосредственно субъектами учета, а в некоторых случаях и в фальсификации данных с тем, чтобы завуалировать реальную картину о состоянии законности на том или ином направлении. Именно прокурор в рамках имеющихся полномочий способен предотвратить искажение статистической информации либо принять меры к устранению выявленных нарушений, обеспечив такие необходимые свойства статистической информации, как:

достоверность (объективность и соответствие фактическому состоянию);

полнота (достаточность для проведения ее анализа и принятия необходимых мер прокурорского реагирования);

оперативность (оптимальные характеристики ее получения, хранения и обработки, использование цифровых технологий, межведомственного взаимодействия, полнота и правильность формирования);

своевременность получения (соблюдение сроков предоставления статистической информации).

Основным способом выявления нарушений закона в сфере правовой статистики выступает прокурорская проверка (проверка документов первичного учета, полноты и достоверности показателей форм федерального статистического наблюдения, сверка отчетных документов с документами первичного учета). При осуществлении ведомственного статистического учета выполняются проверочные действия в рамках ненадзорного направления деятельности прокурора (проверочные действия в ходе формирования показателей ведомственной статистической отчетности, сверка статистических показателей с данными первичного учета надзорной и ненадзорной деятельности).

Сложный и многогранный характер работы прокуроров определяет целесообразность использования комплексного подхода для достижения задач обеспечения достоверности, объективности, полноты и своевременности статистической информации. Так, обеспечение достоверности информации в ведомственной отчетности в прокуратуре представляет собой логичное продолжение ее надзорной деятельности. И наоборот, статистические данные ведомственных отчетов используются при организации и проведении надзорной проверки.

Как отмечалось ранее, работа по ведению государственного статистического учета в органах прокуратуры организуется в соответствии с решаемыми задачами обеспечения достоверности и полноты статистических данных, а также их эффективного использования в прокурорской деятельности.

Прокуроры обязаны принимать исчерпывающие меры по обеспечению полноты и достоверности статистических данных, средствами прокурорского надзора: осуществлять своевременное предупреждение, выявление и устранение нарушений законов в области государственного статистического учета; незамедлительно пресекать факты искажения статистических показателей в формах федерального статистического наблюдения; принимать своевременные меры по корректировке недостоверных показателей; исключать формальный подход к организации надзора при формировании государственной статистической отчетности, усилив контроль и требовательность в отношении поднадзорных органов; организовывать надлежащее взаимодействие с профильными подразделениями внутри прокуратуры, прежде всего — с осуществляющими надзор за процессуальной деятельностью органов пред-

варительного расследования; проверять соблюдение правоохранительными органами требований нормативных документов, регламентирующих государственный единый статистический учет, а также полноту и достоверность отражения данных в документах первичного учета и формах федерального статистического наблюдения; мерами прокурорского реагирования обеспечивать достоверность отражения сведений о квалификации уголовно наказуемого деяния, его коррупционной, экономической направленности, совершении в составе группы лиц, группы лиц по предварительному сговору, организованной преступной группы (преступного сообщества), о социально-криминологической характеристике преступности, размере причиненного материального ущерба и сумме его возмещения.

Искажение статистических показателей необходимо своевременно выявлять и устранять, при этом не ограничиваясь проверкой соблюдения форматно-логического контроля, но и оценивая суть показателей с правовой позиции, следить за соответствием содержания статистических данных на бумажном носителе и в электронной версии в целях своевременной сверки показателей с данными правоохранительных органов и подготовки оперативной статистической информации по Российской Федерации в Генеральной прокуратуре Российской Федерации.

Использование разнообразных методик выявления искажений статистической отчетности средствами прокурорского реагирования позволяет пресечь искажение статистических показателей, участвующих в формировании форм федерального статистического наблюдения.

Прокурор города, межрайонной, районной прокуратуры играет важнейшую роль в формировании показателей государственной отчетности, поскольку именно он непосредственно взаимодействует с большинством субъектов учета, работает с документами первичного учета данных и процессуальными документами. В целях надлежащей организации работы на указанном направлении требуется:

знать и неуклонно исполнять федеральное законодательство, приказы, указания и распоряжения Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам ведения государственного единого статистического учета и отчетности;

контролировать соблюдение поднадзорными органами и прокурорскими работниками правил формирования документов первичного учета, полноту и достоверность статистических показателей;

контролировать соблюдение четкого порядка накопления, хранения и систематизации статистической информации о состоянии преступности и результатах борьбы с ней, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре;

организовать взаимодействие с правоохранительными органами по вопросам уголовно-правовой статистической отчетности;

регулярно изучать данные информационного центра территориального органа МВД России, территориального органа Федеральной службы исполнения наказаний (ФСИН России), изоляторов временно++го содержания территориальных органов внутренних дел, территориального органа записи актов гражданского состояния, территориального учреждения судебно-медицинской экспертизы;

контролировать качество составления учетных документов, на основании которых формируется государственная статистическая отчетность, сроки их предоставления в регистрационно-учетные подразделения;

проверять ведение реестров уголовных дел, принятых к производству после отмены незаконных процессуальных решений органов следствия и дознания о приостановлении, прекращении уголовных дел, возвращении уголовных дел прокурором в порядке ст. 221, 226 УПК РФ, судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ;

проверять статистические документы, предоставляемые органами расследования, государственные статистические отчеты по формам 1-ЕМ, 1-Е, 2-Е, сопоставимые показатели государственной и ведомственной отчетности;

проверять показатели государственной статистической отчетности на основании реестров о движении уголовных дел по отчетным позициям, сверяя с данными регистрационно-учетных подразделений (по неутвержденной базе) и данными информационного центра МВД России;

регулярно проводить сверки статистических сопоставимых показателей (с процессуальными документами, с материалами прокурорских проверок, на бумажном носителе и в электронном виде);

на постоянной основе проверять своевременность постановки на централизованный учет сведений о движении и результатах расследования уголовных дел, так как в случае истечения сроков расследования учетная документация по таким уголовным делам должна быть своевременно направлена в информационный центр МВД России;

осуществлять взаимодействие с информационными центрами и штабами территориальных отделов МВД по вопросам правовой статистики;

проверять соблюдение требований приказа «О едином учете преступлений» при формировании документов первичного учета преступлений и их раскрываемости, а также требований законодательства при применении условий формирования статистических показателей форм федерального статистического наблюдения;

проверять фактическое устранение ранее выявленных нарушений;

участвовать в учебно-методической работе по тематике правовой статистики, изучать положительный опыт по вопросам учета и формирования статистической отчетности, оказания практической и методической помощи.

В системе прокурорской государственной статистической отчетности можно выделить четыре основных блока:

1) формы федерального статистического наблюдения, содержащие данные о зарегистрированных, раскрытых и нераскрытых преступлениях, о личности (агрегированные данные):

1-ЕГС — Единый отчет о преступности,

2-ЕГС — Сведения о лицах, совершивших преступления,

3-ЕГС — Сведения о зарегистрированных, раскрытых и нераскрытых преступлениях,

4-ЕГС — Сведения о состоянии преступности и результатах расследования преступлений,

5-ЕГС — Сведения о потерпевших и совершенных в отношении их преступлениях,

6-ЕГС — Сведения об иностранных гражданах;

2) форма федерального статистического наблюдения, содержащая данные о преступности в сфере экономики:

1-Э — Сведения о преступлениях экономической направленности и лицах, их совершивших;

3) форма федерального статистического наблюдения, содержащая данные о преступлениях коррупционной направленности:

1-КОРР — Сведения о результатах работы правоохранительных органов по борьбе с преступностью коррупционной направленности;

4) формы федерального статистического наблюдения, содержащие данные о результатах следственной работы, работы дознания и рассмотренных сообщениях о преступлениях:

1-ЕМ — Сведения об основных показателях следственной работы и дознания,

1-Е — Сведения о следственной работе и дознании,

2-Е — Сведения о рассмотрении сообщений о преступлении.

Государственная статистическая отчетность отражает состояние и результаты работы каждого ведомства по рассмотрению сообщений о преступлениях и расследованию уголовных дел. Отчеты по формам федерального статистического наблюдения составляются на всех уровнях и подписываются руководителями следственных подразделений, органа дознания, а впоследствии предоставляются прокурору соответствующего уровня для проверки их достоверности. Ответственность за достоверность обобщаемых сведений в отчете возложена лично на прокурора, утверждающего отчет своей подписью, без которой отчет недействителен.

Используя надзорные полномочия, прокурор участвует в проверке обоснованности отражения субъектами учета преступлений — сотрудниками правоохранительных органов Российской Федерации: МВД России, Следственного комитета Российской Федерации, ФСБ России, Федеральной таможенной службы (ФТС России), МЧС России, ФСИН России, Федеральной службы судебных приставов (ФССП России) полных и достоверных сведений в документах первичного учета, которые служат основой государственной отчетности. Правовой основой этой работы выступает приказ «О едином учете преступлений».

Субъектами статистического учета в строгом соответствии с названным Приказом заполняются статистические карточки установленной формы: на выявленное преступление; о результатах расследования; на лицо, совершившее преступление; о движении уголовного дела; о сумме материального ущерба, результатах его возмещения и изъятия предметов преступной деятельности; на потерпевшего. Кроме того, к учетным документам относятся журналы учета, талон-уведомление о передаче уголовного дела по подследственности, формы статистического наблюдения, представленные в электронном виде документы и иные материальные носители, отражающие количественное значение сведений об объектах учета (преступление, лицо, совершившее преступление, уголовное дело и принятые по нему решения, материальный ущерб, причиненный преступлением, и обеспечение его возмещения, потерпевший, судебное решение по уголовному делу).

В целях недопущения искажения государственной отчетности, сокрытия преступлений от регистрационного учета, эффективной проверки достоверности показателей, в том числе о преступлениях экономической направленности, и формирования социально-криминологической характеристики преступности прокурору необходимо тщательно изучать материалы уголовных дел, надзорные производства по уголовным делам, данные информационных центров МВД России, проверять достоверность сведений, отраженных в документах первичного учета. Такая работа прокурора в сфере правовой статистики довольно трудоемка, требует глубокого погружения в проблему⁶.

При проверке правильности, обоснованности и своевременности отражения статистических данных (заполнение реквизитов в статистических карточках) прокурор в ходе надзорных мероприятий обязан убедиться своевременности постановки преступления на учет (статистическая карточка формы № 1 на выявленное преступление) и обоснованности отражения процессуальных решений по уголовному делу, принятых должностным лицом органа предварительного расследования (статистическая карточка формы № 1.1 о результатах расследования преступления).

Преступления, по которым вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям либо предварительное расследование окончено и уголовное дело направлено в суд либо прекращено, относятся к категории предварительно расследованных преступлений (п. 2.10 приказа «О едином учете преступлений»).

К нераскрытым преступлениям относятся те, производство по уголовным делам о которых приостановлено по пп. 1, 2, 3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, а также те преступления, производство по уголовным делам о которых впервые приостановлено в текущем отчетном периоде по указанным выше основаниям, независимо от даты возбуждения уголовного дела и даты учета преступления. Необходимо помнить, что после принятия решения о направлении уголовного дела в суд либо его прекращении по таким преступлениям они исключаются из числа нераскрытых. Кроме того, необходимо учитывать изменения в УПК РФ, внесенные Федеральным

⁶ Широкова П. В. Актуальные вопросы при формировании показателей государственной отчетности // Актуальные вопросы прокурорской деятельности : лекции / О. А. Гуреева, А. В. Ерёмин, Л. С. Булгакова [и др.] ; под ред. А. П. Спиридонова. СПб., 2023. (Серия «В помощь прокурору» ; вып. 13). С. 75—81.

законом от 23 марта 2024 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», о том, что преступления, уголовные дела о которых приостановлены по п. 3.1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, не включаются в число нераскрытых. При этом статистическая информация о преступлениях, уголовные дела о которых впервые приостановлены в текущем отчетном году по пп. 1, 2, 3 ч. 1 ст. 208 УПК РФ до даты вступления в силу названного выше Федерального закона, подлежит корректировке, преступления — исключению из числа нераскрытых в случае принятия решения о повторном приостановлении следствия по п. 3.1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ. Приведенные требования не применяются в отношении сведений о нераскрытых преступлениях прошлых лет, на которые такая корректировка не распространяется.

Учет преступлений в целях формирования единого правового поля в сфере правовой статистики осуществляется в строгом соответствии с положениями приказа «О едином учете преступлений», который подробно описывает все условия определения порядка такого учета. Спорные ситуации, возникающие при учете преступлений и других объектов учета, составлении учетных документов, разрешаются соответствующим надзирающим прокурором.

На все выявленные преступления орган дознания, дознаватель, следователь, прокурор после принятия одного из процессуальных решений (о возбуждении уголовного дела, об отказе в его возбуждении, об отмене постановления о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) и о возобновлении производства по уголовному делу, ранее прекращенному со снятием преступления с учета, о принятии уголовного дела к производству, поступившего по подследственности, по которому преступление ранее было учтено в другом информационном центре МВД России и подлежит там снятию с учета, о выделении уголовного дела о ранее неучтенном преступлении из другого уголовного дела, о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в отношении подозреваемого, обвиняемого по нереабилитирующим основаниям по ранее неучтенному преступлению, обвинительное заключение (акт) по ранее неучтенному преступлению, обвинительный приговор суда по делу частного обвинения, о принятии к производству уголовного дела, поступившего из компетентного органа иностранного государства) составляет учетные документы.

Имеются случаи присвоения уголовному делу нового регистрационного номера без повторного учета преступления. Такой порядок действует при выделении в отдельное производство уголовного дела в отношении лиц, совершивших преступление в соучастии. В этом случае выделенное дело регистрируется в едином журнале учета преступлений, лиц, их совершивших, и движения уголовных дел. При совершении нескольких преступлений одним лицом и соединении на этом основании уголовных дел в одно производство количество преступлений, подлежащих учету, остается неизменным. В случае соединения нескольких уголовных дел, возбужденных по одному преступлению, учету подлежит только преступление, уголовное дело по которому возбуждено первым, а остальные преступления должны быть сняты с учета на основании отсутствия состава преступления (п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ).

Если прокурор при утверждении обвинительного заключения либо при изучении материалов уголовного дела, по которому производство прекращено, установит, что следователь (орган дознания) учел не все преступления, он вправе лично составить на такие преступления учетные документы либо дать соответствующее указание следователю (органу дознания).

Особенности учета отдельных составов преступлений определяются Генеральной прокуратурой Российской Федерации по согласованию с заинтересованными органами государственной власти.

Существенным нарушением на этом направлении работы является укрытие преступлений от учета. Такое нарушение возможно не только при неотражении сведений о преступлении в учетных документах и невключении их в государственную статистическую отчетность, но также в случае, когда по факту совершения преступления, несмотря на наличие установленных в ст. 140 УПК РФ повода и основания, процессуальное решение (о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям) не было принято в установленные законом сроки либо если по факту его совершения было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, которое впоследствии было отменено прокурором с одновременным возбуждением уголовного дела, а производство по этому уголовному делу в течение отчетного года было окончено и дело направлено в суд или производство по делу приостановлено по пп. 1, 2, 3, 4 ч. 1 ст. 208 УПК РФ либо прекращено по нереабилитирующим основаниям.

Основанием учета лица, совершившего преступление, являются: обвинительное заключение (акт); обвинительный приговор по делу частного обвинения, вступивший в законную силу; постановление об отказе в возбуждении уголовного дела (по нереабилитирующим основаниям); постановление о прекращении уголовного дела или уголовного преследования (по нереабилитирующим основаниям).

К особенностям учета лиц, совершивших преступление, подлежащих проверке прокурором, относятся следующие обстоятельства:

составляется один учетный документ с указанием всех совершенных преступлений при объединении уголовных дел в одно производство;

составляются разные учетные документы на одно лицо в случае совершения нескольких преступлений в течение одного отчетного года и привлечения к ответственности за них по разным уголовным делам, не объединенным в одно производство;

лицо подлежит снятию с учета в случае прекращения уголовного дела в отношении его по реабилитирующим основаниям либо вынесения оправдательного приговора;

постановка на отдельный учет лица в случае: прекращения уголовного дела на основании п. 1 ч. 1 ст. 439 УПК РФ; направления уголовного дела в суд на основании п. 2 ч. 1 ст. 439 УПК РФ для применения принудительной меры медицинского характера; освобождения психически больного от уголовной ответственности и применения к нему принудительной меры медицинского характера (ч. 1 ст. 443 УПК РФ); прекращения уголовного дела в отношении психически больного с отказом в применении к нему принудительной меры медицинского характера (ч. 2 ст. 443 УПК РФ); прекращения уголовного преследования на основании ч. 3 ст. 27 УПК РФ в отношении лица, не достигшего к моменту совершения деяния, предусмотренного уголовным законом, возраста, с которого наступает уголовная ответственность, а также в отношении несовершеннолетнего, который хотя и достиг возраста, с которого наступает уголовная ответственность, но вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством, не мог в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий (бездействия) и руководить ими в момент совершения деяния, предусмотренного уголовным законом.

Прокурору в регистрационно-учетном подразделении органа внутренних дел надлежит систематически проверять порядок ведения единого журнала учета преступлений, лиц, их совершивших, движения уголовных дел.

Искажение и фальсификация статистических показателей зачастую неслучайны. Их опасность состоит в утрате достоверности информации о состоянии преступности в целом, реальности картины структуры и динамики преступности, что препятствует выработке действенных механизмов по борьбе с преступностью и определению профилактических мер. Прокурорам прокуратур городского (районного) звена принадлежит ключевая роль в обеспечении достоверности, обоснованности и объективности показателей правовой статистики в связи с непосредственной работой с документами первичного учета и субъектами учета.

При планировании работы в сфере государственного единого статистического учета следует принимать во внимание значимость данного направления деятельности, включая надлежащее методическое обеспечение прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов в сфере учета преступлений, в виде направления, изучения и последующего использования в работе обзоров, информационных писем, обобщений прокурорской практики, как положительной, так и негативной, на данном участке работы. В этих целях региональные прокуратуры успешно используют опыт повышения квалификации работников городского (районного) звена в виде проведения вебинаров, семинаров, стажировки, выезда в нижестоящие прокуратуры для оказания практической и методической помощи по организации государственного статистического учета и проверки достоверности данных форм федерального статистического наблюдения.

Существенное значение для повышения качества и эффективности работы в сфере правовой статистики имеет межведомственное взаимодействие со всеми субъектами учета, к которым в соответствии с п. 4 ст. 2 Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» относятся федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы, Центральный банк Российской Федерации (Банк России), Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации, осуществляющие формирование официальной статистической информации в установленной сфере деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Такое взаимодействие осуществляется в следующих формах:
создание межведомственных рабочих групп из представителей прокуратуры и других правоохранительных органов;

проведение совещаний, семинаров и других мероприятий с участием правоохранительных органов в целях предотвращения и пресечения нарушений в сфере уголовно-правовой статистики;

эффективное взаимодействие подразделений, осуществляющих надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства, и уголовно-судебных подразделений с управлениями (отделами) правовой статистики по вопросам государственного статистического учета;

взаимный обмен информацией с судебными органами по вопросам динамики и структуры преступности;

подготовка совместных методических и информационных материалов по вопросам правоприменительной практики, в первую очередь касающихся квалификации преступлений и влияющих на отражение сведений о них в статистической отчетности.

Следует отметить, что статистические данные, отраженные в формах федерального статистического наблюдения, являются информацией ограниченного доступа, за исключением информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами. В связи с чем действующим российским законодательством для должностных лиц, а также лиц, которые в силу своего служебного положения или рода деятельности имеют доступ к таким данным, предусмотрена дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность в случае их утраты, незаконного разглашения (распространения) или фальсификации.

Вторым блоком статистической отчетности в органах прокуратуры является ведомственная отчетность. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 29 декабря 2011 г. № 450 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации» на прокуратуры возложена обязанность учета своей работы.

При этом ведомственная прокурорская отчетность отражает статистические данные о работе прокурора по всем направлениям деятельности, и надзорным и ненадзорным.

В целях оптимизации работы количество отчетов прокурора на протяжении последних лет значительно сократилось⁷. Вместе

⁷ Горошко И. В., Ямщикова С. С. О некоторых направлениях совершенствования ведомственной статистической отчетности в органах прокуратуры Российской

с тем требования к достоверности данных остаются на высоком уровне, что объясняется абсолютно обоснованной необходимостью иметь реальную картину результатов собственной работы прокурора.

Однако искажение отчетных показателей остается одной из актуальных проблем в прокурорской деятельности. Это обусловлено дефектами первичного учета результатов собственной работы прокуроров, недостаточным контролем со стороны руководителей городских, районных и специализированных прокуратур за достоверностью вносимых в отчеты статистических данных, предоставляемых субъектами учета, неудовлетворительным знанием работниками прокуратур требований инструкций по формированию отчетности и формальным отношением к необходимости обеспечения достоверных показателей о работе прокурора.

Прокуроры несут персональную ответственность за достоверность представляемых ими вышестоящему прокурору данных, содержащихся в статистических отчетах. Руководитель, подписавший статистический отчет, обеспечивает контроль за соответствием данных, направленных в электронном виде, и данных, содержащихся в статистическом отчете на бумажном носителе. Кроме того, поскольку прокурорская деятельность носит плановый, системный характер, каждый оперативный работник прокуратуры города, района лично ведет первичный учет работы на конкретном закрепленном за ним приказом о распределении обязанностей направлении прокурорской деятельности, оформляет все учетные документы и вносит в них сведения о выполненных действиях и их результатах. Каждый работник органов прокуратуры несет персональную ответственность за достоверность представляемых им данных в учетные формы. Такой подход помогает обеспечить оперативность и достоверность формирования ведомственных отчетов⁸.

Документами первичного учета работы прокурора выступают статкарточки, книги, надзорные производства, дела (наряды), материалы проверок, процессуальные и иные документы. В статкарточках и книгах первичный учет ведется путем заполнения соответствующих реквизитов после выполнения действий, подлежа-

Федерации // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 5 (85). С. 86—91.

⁸ Организация деятельности прокуратур городов, районов, приравненных к ним территориальных и специализированных прокуратур. Учеб. пособие. Ч. 2 / С. Н. Будаев [и др.] ; под общ. ред. Э. Б. Хатова ; Ун-т прокуратуры Российской Федерации. М., 2019. 186 с.

ших учету. Допускается заполнение журнала в конце рабочего дня после выполнения определенного массива действий — подготовки проектов процессуальных документов и т. п.

Срок представления ведомственного статистического отчета указан в бланке соответствующей формы отчетности, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации. Своевременно представленным считается отчет, поступивший не позднее установленного срока. Если срок представления отчета приходится на выходной (праздничный) день, то последним днем его представления считается следующий за ним рабочий день. Исключением из этого правила являются новогодние праздники. В данном случае последним днем представления отчета считается второй день, следующий за последним нерабочим днем.

Учитывая, что все отчетные формы являются строго определенными по форме и содержанию формальными документами, не допускается:

- внесение изменений в формы ведомственной статистической отчетности без соответствующего согласования и утверждения приказом Генерального прокурора Российской Федерации;

- дублирование показателей в различных формах ведомственной статистической отчетности;

- истребование не утвержденной в установленном порядке статистической отчетности.

На основании статистических данных ведомственной отчетности в органах прокуратуры формируются аналитических таблицы для проведения анализа результатов деятельности прокуратуры и выработки предложений в целях совершенствования ее деятельности.

Прокуроры субъектов Российской Федерации обязаны анализировать сопоставимые сведения, содержащиеся в государственной и ведомственной статистической отчетности, а также проверять их на предмет соответствия материалам уголовных дел, надзорных производств. Такая работа требует не только выполнения требований инструкции по формированию отчетов, но и творческого подхода для определения зависимости статистических показателей из разных отраслей прокурорского надзора, но имеющих пересечения (например, по количеству выявленных нарушений, примененных мер прокурорского реагирования, взысканным суммам и др.), поскольку учет таких показателей государственной и ведомственной статистикой зачастую осуществляется по различным критериям (например, количество удовлетворенных исков и предъявленных в отчетах).

Формирование государственной и ведомственной статистической отчетности в прокуратуре представляет собой сложную работу, которая должна проводиться на постоянной основе. Ее ведение требует значительных усилий и концентрации внимания.

Обладая соответствующим уровнем знаний в области организации и осуществления деятельности в сфере государственного единого статистического учета, прокуроры при проведении проверок (проверочных мероприятий) будут осуществлять свою деятельность более целенаправленно и эффективно.

Глава 2

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЕДИНОГО СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА

Как уже отмечалось выше, в соответствии со ст. 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральная прокуратура Российской Федерации осуществляет государственный единый статистический учет данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре, проводит федеральное статистическое наблюдение на основе первичных статистических данных, предоставляемых государственными органами. Указанной статьей также определено, что именно Генеральная прокуратура Российской Федерации по согласованию с соответствующими федеральными государственными органами и федеральными органами исполнительной власти, которые обладают необходимыми первичными статистическими данными, утверждает формы федерального статистического наблюдения, указания по их заполнению, официальную статистическую методологию, порядок и сроки предоставления первичных статистических данных. Благодаря этому создана необходимая правовая база, дополняемая приказом «О едином учете преступлений», призванная обеспечить единство подходов в рассматриваемой сфере.

Кроме того, как уже подчеркивалось, государственный единый статистический учет осуществляется в соответствии с принципами и правилами, закрепленными Федеральным законом «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» с учетом положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Обеспечению должного уровня эффективности организации и осуществления рассматриваемой деятельности служит использование соответствующих информационных технологий.

Необходимость в таких технологиях имеет вполне определенную правовую основу. В пункте 7 ст. 4 Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» применение единых стандартов при использовании информационных технологий в сфере государственной статистики закреплено в качестве одного из важнейших принципов официального статистического учета и системы государственной статистики. Кроме того, основные правила использования информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» при осуществлении рассматриваемой деятельности закреплены в ст. 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Более того, на Генеральную прокуратуру Российской Федерации возложены полномочия оператора государственной автоматизированной системы правовой статистики и обеспечение функционирования указанной системы, для эксплуатации которой могут использоваться государственные информационные системы и программно-технические средства иных государственных органов, обладающих соответствующими первичными статистическими данными.

Сказанное позволяет обосновать вывод о том, что именно использование современных информационных технологий обеспечивает в определенной мере реализацию иных принципов официального статистического учета, таких как полнота, достоверность и научная обоснованность официального статистического учета и государственной статистики, своевременность представления и общедоступность официальной статистической информации, применение научно обоснованной официальной статистической методологии и других (ст. 4 Федерального закона «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»), а также совместимость данной системы с другими государственными информационными системами.

Работа в данном направлении имеет вполне ясные перспективы. С 1 января 2027 года официальная статистическая информация, полученная в ходе осуществления государственного единого статистического учета, должна будет размещаться Генеральной прокуратурой Российской Федерации на определенном Правительством Российской Федерации официальном сайте Российской

Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных с учетом ограничений, установленных федеральными законами.

Перечень размещаемой в сети «Интернет» официальной статистической информации утверждается Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с федеральными государственными органами и федеральными органами исполнительной власти, обладающими соответствующими первичными статистическими данными. Актуальная редакция перечня, содержащая 212 позиций по таким разделам, как «Сведения о зарегистрированных преступлениях», «Сведения о раскрытых преступлениях», «Сведения о преступлениях, уголовные дела о которых направлены в суд с обвинительным заключением, актом, постановлением», «Сведения о нераскрытых преступлениях», «Сведения о нераскрытых преступлениях прошлых лет», «Сведения о раскрытых преступлениях прошлых лет», «Сведения о лицах, совершивших преступления», утверждена Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 12 октября 2022 г. № 589⁹.

Особое место среди используемых в рассматриваемой сфере информационных технологий занимает государственная автоматизированная система правовой статистики (ГАС ПС), опытная эксплуатация которой производилась в соответствии с Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 18 января 2016 г. № 18¹⁰ в целях совершенствования порядка учета сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы, а также апробации модернизированного специального программного обеспечения ГАС ПС на территории Российской Федерации и была приостановлена в целях модернизации.

Создание, развитие и ввод в эксплуатацию государственной автоматизированной системы правовой статистики в целях государственного единого статистического учета должны осуществляться федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики

⁹ Об утверждении перечня размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» официальной статистической информации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 12 октября 2022 г. № 589. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁰ О проведении опытной эксплуатации государственной автоматизированной системы правовой статистики : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 18 января 2016 г. № 18 : текст с изм. и доп. на 25 июня 2021 г. (Извлечение). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Принципы создания, функционирования и развития государственной автоматизированной системы правовой статистики, ее структура и основные функции, а также участники информационного взаимодействия и их полномочия, правила и способы информационного взаимодействия с другими информационными системами, в том числе с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия, и условия доступа к информации, содержащейся в государственной автоматизированной системе правовой статистики, определяются Правительством Российской Федерации.

Требования к программно-техническим средствам, используемым при создании, функционировании и развитии государственной автоматизированной системы правовой статистики, состав, правила размещения и сроки хранения информации в указанной системе, порядок функционирования системы и регистрации пользователей в ней, порядок и сроки ее ввода в эксплуатацию устанавливаются Генеральной прокуратурой Российской Федерации по согласованию с федеральными государственными органами и федеральными органами исполнительной власти, обладающими соответствующими первичными статистическими данными.

Приказы Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам государственного единого статистического учета и государственной автоматизированной системы правовой статистики, согласованные с федеральными государственными органами и федеральными органами исполнительной власти, обладающими соответствующими первичными статистическими данными, обязательны для исполнения указанными государственными органами.

Следует отметить, что возможности, предоставляемые системой, и ее достоинства, а также часто возникающие проблемы и их решение уже были предметом рассмотрения ученых¹¹. Результаты

¹¹ Бударин И. С. Государственная автоматизированная система правовой статистики в информационном пространстве // Вестник науки и образования. 2019. № 19-1 (73). С. 78—82 ; Широкова П. В. К вопросу о применении информационных систем в деятельности прокурора // Вестник Костромского государственного университета. 2023. Т. 29, № 1. С. 196—200 ; Тимошук К. И., Широкова П. В. Проблемы использования ведомственных информационных систем в практической и образовательной деятельности // Правда и закон. 2023. № 4 (26). С. 67—73 ; Тимошук К. И. Государственная автоматизированная система правовой статистики: часто возникающие проблемы и их возможные решения // Законность. 2024. № 6 (1076). С. 14—18.

проведенного анализа свидетельствуют о том, что все часто возникающие при работе с ГАС ПС проблемы решаемы. Более того, в перспективе многие из них будут устранены вообще: часть проблем будет устранена в процессе обновления и совершенствования материально-технической базы, используемой для эксплуатации ГАС ПС, другая же часть может быть устранена в результате тесного взаимодействия на этапах тестовой и опытной эксплуатации системы потенциальных пользователей, т. е. прокурорских работников, с одной стороны, и разработчиков системы — с другой.

И наконец, следует признать вероятность непредвиденных проблем, которые могут возникать в процессе расширенной эксплуатации системы и у которых в настоящее время нет детерминированного алгоритма решения. К числу таких проблем следует отнести те, которые в силу различных причин (в том числе человеческого фактора) невозможно предусмотреть заранее, а следовательно, принять исчерпывающие меры по их предотвращению. Это, в свою очередь, существенно повышает значение взаимодействия пользователей и разработчиков программного продукта. Отсутствие же или недостаточность знаний, соответствующих умений и навыков при использовании ГАС ПС представляется возможным устранять в процессе подготовки кадров для органов прокуратуры, а также в процессе повышения их квалификации и самообразования без отрыва от практической деятельности.

Как уже было отмечено выше, необходимость использования информационных технологий в сфере государственного единого статистического учета обуславливается также подходом законодателя, который отнес применение единых стандартов при использовании информационных технологий к числу принципов официального статистического учета и системы государственной статистики. На современном этапе именно использование новейших информационных технологий обеспечивает реализацию иных принципов официального статистического учета, таких как научная обоснованность, своевременность предоставления и общедоступность официальной статистической информации, применение научно обоснованной официальной статистической методологии, соответствующей международным стандартам и принципам официальной статистики, и применение единых стандартов при использовании информационных технологий и общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации для создания и эксплуатации системы государственной статистики в целях ее совместимости с другими государственными информационными системами.

Конечно, существует множество технических решений, на первый взгляд позволяющих соответствовать этим принципам. Поскольку статистика как отрасль знаний является востребованной во многих направлениях человеческой деятельности, за годы развития информационных технологий появилось достаточно разнообразного программного обеспечения, позволяющего решать задачи статистического учета. Например, работа со статистическими формулами возможна в программе Microsoft Excel¹² и ее аналогах от других компаний — разработчиков пакетов программ Office¹³. Подобные программные продукты могут при минимальном участии пользователя автоматически рассчитывать различные разновидности среднего значения, медианное значение, моду и другие статистические функции. Существуют и более продвинутое программные пакеты, с использованием которых спектр возможных для решения задач достигает поражающих масштабов¹⁴.

Однако по различным причинам указанное программное обеспечение на современном этапе не соответствует упомянутым принципам официального статистического учета и системы государственной статистики Российской Федерации. Большинство программ являются результатом разработок зарубежных компаний, что в связи с недружественной по отношению к Российской Федерации политикой стран, в юрисдикциях которых находятся компании — разработчики программного обеспечения, не может гарантировать необходимого уровня защиты информации, вводимой в данное программное обеспечение и обрабатываемой в нем.

Кроме того, несмотря на широкий спектр решаемых задач, далеко не все программы могут быть использованы для работы с данными правовой статистики, которая является отдельной отраслью статистической науки и имеет свою специфику.

¹² Статистические функции (справка) // Microsoft : сайт. URL: <https://support.microsoft.com/ru-ru/> (дата обращения: 30.08.2024).

¹³ См., напр.: StatisticsFunctions. // Справка LibreOffice 24.8 : сайт. URL: <https://help.libreoffice.org/latest/ru/text/scalc/01/04060108.html> (дата обращения: 30.08.2024) ; 10 формул в Яндекс Таблицах: как с их помощью считать выручку, KPI сотрудников и решать другие задачи // Яндекс 360 : сайт. URL: <https://360.yandex.ru/blog/articles/10-formul-v-yandeks-tablicah-kotorye-pomogut-avtomatizirovat-rabotu-bez-specialnyh-servisov> (дата обращения: 30.08.2024) и др.

¹⁴ См., напр.: Statistics&PredictiveAnalytics // Minitab : сайт. URL: <https://www.minitab.com/en-us/solutions/analytics/statistical-analysis-predictive-analytics/> (дата обращения: 30.08.2024) ; Краткое руководство пользователя ПО СтарСофт // СтарСофт : сайт. URL: <https://statsoftai.ru/> (дата обращения: 30.08.2024) ; MATLAB forDataAnalysis // MathWorks : сайт. URL: <https://www.mathworks.com/products/matlab/data-analysis.html> (дата обращения: 30.08.2024) и др.

Вопросы, связанные со сравнительным анализом пакетов прикладных программ для многоаспектного анализа судебной статистической информации, поднимались в научной литературе¹⁵. Были сделаны выводы о том, что существующий формально-математический аппарат правовой статистики, реализованный в виде пакетов прикладных программ, позволяет осуществлять глубокий многоаспектный анализ больших массивов динамической статистической правовой (судебной) информации с целью своевременного выявления устойчивых социально-правовых трендов и закономерностей. В частности, соответствующая электронная переработка статистической информации о состоянии преступности обеспечивает выявление основных причин и наиболее существенных социально-экономических и иных факторов, влияющих на ее уровень, а также обоснование предложений по принятию своевременных эффективных мер для борьбы с ней¹⁶.

Авторами работ был сформирован пользовательский классификатор существующих пакетов прикладных программ для анализа судебной статистической информации, содержащий прикладную характеристику пакетов по основным прагматическим показателям, а также сделаны следующие выводы. Современные бесплатные статистические программы не уступают коммерческим по своим возможностям и удобству использования. Выбор того или иного пакета должен отвечать целям и требованиям конкретного исследования. Для анализа временных рядов и прогнозирования целесообразно остановиться на одном из специализированных пакетов, которые включают исчерпывающий спектр статистических методов в этой области. Таким образом, на основе сравнительного технико-экономического анализа и классификации существующих статистических пакетов прикладных программ обоснован классификатор современных наиболее популярных пакетов прикладных программ для многоаспектного анализа судебной статистической информации, содержащий прикладную характеристику пакетов по основным прагматическим показателям, а также выявлены их достоинства и недостатки и сформулированы рекомендации по выбору статистических пакетов.

¹⁵ Ловцов Д. А., Богданова М. В., Паршинцева Л. С. Пакеты прикладных программ для многоаспектного анализа судебной статистической информации // Правовая информатика. 2017. № 1. С. 28—37.

¹⁶ Ловцов Д. А., Богданова М. В., Паршинцева Л. С. Правовая статистика преступности в современных условиях // Правовая информатика. 2017. № 4. С. 40—48.

С некоторыми выводами авторов, например о необходимости соответствия выбираемого программного обеспечения целям и требованиям конкретного исследования, безусловно, следует согласиться. Однако сегодня информационные технологии развиваются такими темпами, какими никогда в истории человечества не развивалась ни одна отрасль науки или техники¹⁷. И, к сожалению, результаты сравнительного анализа, сделанные почти семь лет назад, с технической точки зрения на сегодняшний день уже являются несколько устаревшими по ряду причин, даже если не принимать во внимание новейшие достижения научно-технического прогресса.

Для проверки полноты, достоверности и обоснованности предоставляемых статистических данных прокурорами в качестве источников информации могут быть использованы автоматизированные рабочие места (например, автоматизированное рабочее место ведения Книги учета сообщений о преступлениях в электронном виде — АРМ КУСП, которое является автономным специальным программным обеспечением государственной автоматизированной системы правовой статистики — СПО ГАС ПС) и автоматизированные системы, функционирующие в тех органах, которые обладают соответствующими полномочиями в данной сфере (например, государственная автоматизированная система Российской Федерации «Правосудие» — ГАС «Правосудие» и др.). Для этих же целей следует использовать уже упоминавшуюся ранее единую систему межведомственного электронного взаимодействия.

Учитывая изложенное, а также то, что именно на Генеральную прокуратуру Российской Федерации возложены обязанности оператора государственной автоматизированной системы правовой статистики и, соответственно, обеспечение ее функционирования в целях государственного единого статистического учета, перед органами прокуратуры сегодня стоит задача во взаимодействии с российскими и дружественными иностранными компаниями — разработчиками соответствующих информационных технологий создавать и совершенствовать собственные инструменты для использования информационных технологий в сфере государственного единого статистического учета на основе существующих подходов к определению принципов создания, функционирования

¹⁷ Коршунова О. Н., Омельянович В. В., Тимошук К. И. О расширении возможностей реализации права на образование при подготовке научных и научно-педагогических кадров на современном этапе // Современный ученый. 2024. № 5. С. 402—410.

и развития ГАС ПС, ее структуры и основных функций, организации информационного взаимодействия и участников такого взаимодействия, в том числе с использованием возможностей единой системы межведомственного электронного взаимодействия, которая функционирует в соответствии с Положением, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697¹⁸.

Глава 3

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЕДИНОГО СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА

Результаты исследований в области юридической науки и деятельности правоохранительных органов свидетельствуют, что невозможно осуществлять борьбу с преступностью без систематического профессионального анализа социально-правовых и криминологических реалий. Без надежной опоры на фактические статистические данные легко попасть под влияние логико-догматических представлений, которые мало пригодны при изучении соотношения права и реальной жизни¹⁹.

Без анализа достоверных сведений о юридически значимых явлениях невозможно адекватно реализовать обучение будущих юристов, планировать и координировать работу правоохранительных органов, осуществлять исследовательскую деятельность в рамках юридических научных специальностей.

Несмотря на то что статистическая совокупность данных о преступности не может включать в себя абсолютное количество единиц измерения ввиду наличия известных криминологии естественно-латентных преступлений, на органы прокуратуры возложена задача минимизации искусственно-латентных преступлений, т. е. укрытых от учета, а также обеспечения достоверности отражения данных субъектами официального статистического учета.

¹⁸ О единой системе межведомственного электронного взаимодействия : Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697 : текст с изм. и доп. на 23 марта 2024 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ Правовая статистика : учебник / МВД России, С.-Петерб. ун-т МВД России ; под ред. проф. В. Г. Булавчика. СПб., 2015. С. 3—4.

Субъектами официального статистического учета являются федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы, Центральный банк Российской Федерации, Фонд пенсионного и социального страхования Российской Федерации (Социальный фонд России, СФР), т. е. лица, осуществляющие свои функции в органах государственной власти, местного самоуправления и других организациях, приравненных к месту службы должностных лиц. В силу данного обстоятельства уголовно-правовая оценка преступлений, совершаемых в данной сфере, ограничивается ст. 285, 286, 290, 291.2, 292 УК РФ.

Однако не любые манипуляции со статистическими показателями можно квалифицировать как должностное преступление.

В первую очередь это связано с юридической природой документов первичного учета, которыми, в частности, являются статистические карточки.

Для квалификации преступления по ст. 285, 286, 290, 291.2 УК РФ необходимо установить, что виновное лицо является должностным и что совершенное деяние связано именно с его должностными полномочиями или положением.

Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, изложенным в постановлении от 16 октября 2009 г. (ред. от 11 июня 2020 г.) «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий», к исполняющим функции представителя власти следует относить лиц, наделенных правами и обязанностями по осуществлению функций органов законодательной, исполнительной или судебной власти, а также, исходя из содержания примечания к ст. 318 УК РФ, иных лиц правоохранительных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, организациями, учреждениями независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности.

Под организационно-распорядительными функциями следует понимать полномочия должностного лица, которые связаны с руководством трудовым коллективом государственного органа, государственного или муниципального учреждения (его структурного подразделения) или находящимися в их служебном подчинении отдельными работниками, с формированием кадрового состава и определением трудовых функций работников, с организа-

цией порядка прохождения службы, применения мер поощрения или награждения, наложения дисциплинарных взысканий и т. п.

К организационно-распорядительным функциям относятся полномочия лиц по принятию решений, имеющих юридическое значение и влекущих определенные юридические последствия (например, по выдаче медицинским работником листка временной нетрудоспособности, установлению работником учреждения медико-социальной экспертизы факта наличия у гражданина инвалидности, приему экзаменов и выставлению оценок членом государственной экзаменационной (аттестационной) комиссии).

Таким образом, главным признаком должностных полномочий является возможность осуществлять действия, влекущие юридические последствия в виде порождения, изменения или прекращения правоотношений. Как следствие, официальными правоустанавливающими документами могут быть признаны лишь такие, которые влекут юридические значимые последствия.

На это обращает внимание Пленум Верховного Суда Российской Федерации, раскрывая понятие официального документа для целей ст. 292 и 327 УК РФ.

Предметом преступления, предусмотренного ст. 292 УК РФ («Служебный подлог»), является официальный документ, удостоверяющий факты, влекущие юридические последствия в виде предоставления или лишения прав, возложения обязанностей или освобождения от обязанностей, изменения объема прав и обязанностей. К таким документам следует относить, в частности, листки временной нетрудоспособности, медицинские книжки, экзаменационные ведомости, зачетные книжки, справки о заработной плате, протоколы комиссий по осуществлению закупок, свидетельства о регистрации автомобиля²⁰.

Предметом незаконных действий, предусмотренных чч. 1—4 ст. 327 УК РФ («Подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков»), являются поддельные паспорт гражданина, удостоверение и иные официальные документы, относящиеся к предоставляющим права или освобождающим от обязанностей, т. е. способные повлечь юридические последствия в виде предоставления или лишения

²⁰ О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 июля 2013 г. № 24 : текст с изм. и доп. на 24 дек. 2019 г. П. 35. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

прав, возложения обязанностей или освобождения от них, изменения объема прав и обязанностей (например, листок временной нетрудоспособности является основанием для назначения и выплаты работнику пособия по временной нетрудоспособности, медицинское заключение об отсутствии противопоказаний к управлению транспортными средствами предоставляет лицу право сдачи экзамена и получения водительского удостоверения)²¹.

Документы первичного учета не влекут правовых последствий, а являются лишь средством систематизации сведений об объектах учета и фиксации принятых распорядительных решений, они не оценивают правовую природу документов, являющихся первичными статистическими данными, а воспринимаются как реальность, подлежащая отражению в статистической отчетности.

В. Н. Борков обоснованно утверждает, что «неофициальный» документ, удостоверяя юридический факт, является только поводом для изменения правоотношений, но сам непосредственно и «официально» этих правоотношений не изменяет²². Часто для наступления правового последствия требуется комплект документов различной правовой природы. По справедливому утверждению М. А. Любавиной, «система юридических фактов, предусмотренных нормами права в качестве основания наступления правовых последствий (возникновения, изменения, прекращения правоотношения), называется юридическим (фактическим) составом ... Следует признавать официальным документом только акт применения, поскольку остальные документы, каждый в отдельности, удостоверяют отдельные юридические факты, не порождающие юридических последствий, но создающие предпосылки принятия правоприменительного акта, влекущего изменение правоотношений»²³.

²¹ О некоторых вопросах судебной практики по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 324—327.1 Уголовного кодекса Российской Федерации : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 декабря 2020 г. № 43. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² Борков В. Н. Использование поддельных официального и «неофициального» документов как посягательство на порядок управления // Уголовное право. 2021. № 6. С. 6.

²³ Любавина М. А. Комментарий к постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» от 9 июля 2013 года № 24 с изменениями, внесенными Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 3 декабря 2013 года № 33 / под ред. А. Н. Попова. СПб., 2014. С. 96.

В рамках уголовно-судебной статистики правоустанавливающими документами могут быть признаны, например, постановления о возбуждении и прекращении уголовного дела, так как они удостоверяют такие события и факты, которые имеют юридическое значение и влекут юридические последствия, в связи с чем внесение в эти документы заведомо ложных сведений должностными лицами из иной личной заинтересованности, выразившейся в желании улучшения показателей раскрываемости преступлений, является служебным подлогом, ответственность за совершение которого предусмотрена ст. 292 УК РФ²⁴.

Предметом преступлений, предусмотренных ст. 292 и ч. 1 ст. 327 УК РФ, можно признать лишь те документы, которые самим своим изданием или использованием напрямую влияют на существующие правоотношения либо порождают новые правоотношения.

Документы первичного учета не могут быть признаны официальными документами, речь о которых идет в ст. 325 УК РФ («Похищение или повреждение документов, штампов, печатей либо похищение акцизных марок, специальных марок или знаков соответствия»). Согласно разъяснению Пленума Верховного Суда Российской Федерации, предметом данного преступления признаются документы, которые создаются, выдаются либо заверяются в установленном законом или иным нормативным актом порядке и удостоверяют юридически значимые факты²⁵. Такие документы несут лишь удостоверительную, подтверждающую функцию, но не правоустанавливающую. Статистические карточки не удостоверяют факт принятия процессуального решения, они являются лишь производным от правоустанавливающего документа и играют роль средства закрепления информации о принятом процессуальном решении для удобной фиксации в информационных базах данных. Следовательно, похищение, уничтожение, повреждение или сокрытие документов первичного учета не может быть квалифицировано по ст. 325 УК РФ.

²⁴ Кассационное определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2006 г. Дело № 47-о06-96. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁵ О некоторых вопросах судебной практики по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 324—327.1 Уголовного кодекса Российской Федерации : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 декабря 2020 г. № 43. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Таким образом, субъекты официального учета при заполнении статистических документов не выполняют функции представителя власти, организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, следовательно, их деяния не могут быть квалифицированы как должностные преступления. Привлечение к ответственности за преступления в сфере документооборота по общеуголовным нормам невозможно ввиду несоответствия юридического содержания документов первичного учета уголовно-правовому понятию официального документа.

По приговору Чкаловского районного суда г. Екатеринбурга С. осуждена по ст. 292 УК РФ. Работая в качестве следователя, С., действуя из личной заинтересованности, с целью избежать наложения на нее взыскания за волокиту при расследовании дела, а также для искусственного улучшения показателей своей работы внесла в две статистические карточки заведомо ложные сведения: о направлении дела в суд — в Статистическую карточку о результатах расследования преступления формы № 1.1, и данные о Б. как о лице, совершившем это преступление, — в Статистическую карточку на лицо, совершившее преступление формы № 2. Удостоверив указанные сведения личной подписью, она направила эти карточки в информационный центр ГУВД Свердловской области, и преступление было учтено как оконченное расследованием.

Президиум Свердловского областного суда указал, что по смыслу ст. 292 УК РФ предметом служебного подлога являются лишь официальные документы, т. е. такие, которые удостоверяют события или факты, имеющие юридическое значение и влекущие соответствующие юридические последствия, либо предоставляют права, возлагают обязанности или освобождают от них. Такие обстоятельства по делу не установлены.

Статистические карточки являются формой первичного учета выявленных преступлений и лиц, их совершивших, и служат целям контроля за своевременностью поступления первичной учетной документации, подбора отдельных сведений о преступности, результатах расследования по делу и иных справочных сведений. Таким образом, статистические карточки форм № 1.1, № 2 носят информационный характер и как документы первичного учета преступлений применяются только для решения ведомственных задач. Эти документы хранятся в учетно-регистрационных подразделениях органов внутренних дел в течение года при условии, что по делам, направлявшимся с обвинительным заключением в суд, поступили справки по форме № 6 о вступлении приговора

в законную силу. В зависимости от результатов рассмотрения дела судом зарегистрированные преступления подлежат снятию с учета или оставлению на учете. Следовательно, составление С. карточки формы № 2 на Б. как на лицо, совершившее преступление, до поступления из суда справки о вступлении приговора в законную силу не могло повлечь никаких правовых последствий для этого лица, тем более что он под стражей не находился. Составление карточки формы № 1.1 о направлении дела в суд также не являлось основанием для снятия данного дела с учета и не препятствовало продолжению расследования.

При таких обстоятельствах указанные статистические карточки как не устанавливающие каких-либо юридических фактов и не влекущие правовых последствий нельзя признать официальными документами. По изложенным мотивам выводы суда о признании этих карточек официальными документами и о наличии в действиях С. состава преступления, предусмотренного ст. 292 УК РФ, являются ошибочными. Приговор суда и определение судебной коллегии отменены, а дело прекращено за отсутствием в действиях С. состава преступления²⁶.

Несмотря на то что в силу действующего уголовного законодательства и разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации сам по себе подлог документов первичного учета не образует состава преступления, уполномоченные лица по ведению официального статистического учета могут быть привлечены к уголовной ответственности за злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), поскольку их деятельность осуществляется на основании первичных статистических данных и параллельно с производством предварительного расследования.

Так, следователь в рамках осуществления предварительного следствия по уголовному делу, не собрав в полном объеме достаточных доказательств вины подозреваемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 145.1 УК РФ, не получив от подозреваемого согласия на возбуждение перед судом ходатайства о прекращении в отношении его уголовного дела на основании ст. 25.1 УПК РФ с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, умышленно совершил ряд неза-

²⁶ Постановление Президиума Свердловского областного суда от 29 мая 2002 г. // Гарант.ру : информ.-правовой портал. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/35046032/> (дата обращения: 17.08.2024).

конных действий и незаконное бездействие из иной личной заинтересованности при следующих обстоятельствах.

Реализуя свой преступный умысел, направленный на злоупотребление своими должностными полномочиями, следователь лично составил и подписал статистические карточки форм № 1.1, 2, 3, 4, 5, согласно которым уголовное дело направлено в суд с ходатайством о его прекращении и применении меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа.

Деяние следователя совершено из иной личной заинтересованности, обусловленной карьеризмом и желанием приукрасить действительное положение, повысить личные показатели работы и статистические показатели работы следственного отдела за девять месяцев 2017 года по оконченным в двухмесячный срок уголовным делам по фактам невыплаты заработной платы. Тем самым следователь создал видимость эффективности своей работы и в целом следственного отдела.

Продолжая реализацию своего преступного умысла, следователь лично составил и подписал корректирующие статистические карточки форм № 1.1, 4 по уголовному делу, которые в тот же день представил в ИЦ УМВД России, не приняв при этом мер к корректировке ранее представленных статистических карточек форм № 1.1, 2, 3, 4, 5 по уголовному делу, содержащих недостоверные сведения²⁷.

В приведенном примере манипулирование статистическими показателями хода и результатов расследования уголовного дела выступило в качестве средства сокрытия бездействия следователя по реализации принципов уголовного судопроизводства и обязательности осуществления уголовного преследования.

Полномочия следователя, предоставленные ему уголовно-процессуальным законодательством, безусловно, относятся к функциям представителя власти и, игнорируя их, виновное лицо совершает должностное преступление.

Стоит отметить, что правоприменитель нередко сталкивается с трудностями в определении формы таких общественно опасных деяний, что негативно сказывается на квалификации преступления.

Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации, под использованием должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы (ст. 285 УК РФ

²⁷ Приговор Советского районного суда г. Липецка (Липецкая область) от 13 мая 2019 г. № 1-128/2019 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <https://sudact.ru/> / (дата обращения: 17.08.2024).

«Злоупотребление должностными полномочиями») судам следует понимать совершение таких деяний, которые хотя и были непосредственно связаны с осуществлением должностным лицом своих прав и обязанностей, однако не вызывались служебной необходимостью и объективно противоречили как общим задачам и требованиям, предъявляемым к государственному аппарату и аппарату органов местного самоуправления, так и тем целям и задачам, для достижения которых должностное лицо было наделено соответствующими должностными полномочиями. В частности, как злоупотребление должностными полномочиями должны квалифицироваться действия должностного лица, которое из корыстной или иной личной заинтересованности совершает входящие в круг его должностных полномочий действия при отсутствии обязательных условий или оснований для их совершения (например, выдача водительского удостоверения лицам, не сдавшим обязательный экзамен; прием на работу лиц, которые фактически трудовые обязанности не исполняют; освобождение командирами (начальниками) подчиненных от исполнения возложенных на них должностных обязанностей с направлением для работы в коммерческие организации либо для обустройства личного домовладения должностного лица).

Ответственность по ст. 285 УК РФ наступает также за умышленное неисполнение должностным лицом своих обязанностей в том случае, если подобное бездействие было совершено из корыстной или иной личной заинтересованности, объективно противоречило тем целям и задачам, для достижения которых должностное лицо было наделено соответствующими должностными полномочиями, и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства²⁸.

В случаях уклонения от обязанности по регистрации и рассмотрению сообщения о преступлении, осуществлению производства по уголовному делу виновное лицо не выполняет предписанные нормативно-правовыми актами действия, что впоследствии влечет наступление пагубных последствий, т. е. должностное лицо не совершает действия, совершение которых обязательно, а значит, бездействует.

²⁸ О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 : текст с изм. и доп. на 11 июня 2020 г. П. 15. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

При преступном бездействии внешне должностное лицо может вести себя весьма активно, совершать какие-либо действия, но не те, которые от него требуются. Например, оперативный дежурный в отделении милиции, решив не принимать заявление о карманной краже, убеждает потерпевшего в его собственной рассеянности. Но преступное бездействие — это юридическая категория. Нормативный характер бездействия выражается в том, что бездействие немыслимо без обязанности действовать, а последняя возлагается только законом. Активное, путем совершения различных юридически не имеющих значения действий, уклонение от обязанности действовать является способом реализации бездействия²⁹.

Так, участковый уполномоченный полиции получил сведения от потерпевшей о совершенном мошенничестве, после чего убедил ее в нецелесообразности написания заявления, а также в необходимости составления виновным в мошенничестве лицом расписки об обязательстве возврата денежных средств, тем самым введя последнюю в заблуждение, не провел первоначальные проверочные мероприятия по поступившему заявлению, не установил очевидцев произошедшего, не раскрыл данное преступление, не выяснил иные обстоятельства, способствующие раскрытию преступления, и не предпринял мер к их выяснению, чем грубо нарушил конституционные права потерпевшей на защиту своих прав на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба, а также нарушил охраняемые законом интересы общества и государства, что выразилось в подрыве авторитета государства и дискредитации правоохранительных органов в глазах граждан, создании у населения ложного мнения об отсутствии неотвратимости наказания для лиц, совершивших преступление.

В дальнейшем в прокуратуру поступило заявление потерпевшей о совершении в отношении ее мошенничества. Заявление было направлено в отдел полиции и зарегистрировано в книге учета сообщений о преступлениях. По результатам проведенной в порядке ст. 144, 145 УПК РФ проверки следователем возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 159 УК РФ³⁰.

²⁹ Любавина М. А. Квалификация преступлений, предусмотренных ст. 285, 286, 292 и 293 УК РФ : учеб. пособие. СПб., 2014. С. 81.

³⁰ Приговор Тбилисского районного суда (Краснодарский край) от 29 марта 2021 г. № 1-185/2020 1-4/2021 по делу № 1-147/2019 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 17.08.2024).

Несмотря на то что в приведенном примере должностное лицо совершило активные действия по введению в заблуждение потерпевшей, данные действия не могут рассматриваться как влияющие на юридическую оценку его общественно опасного деяния. Поведение участкового уполномоченного было продиктовано его личной заинтересованностью, выразившейся, во-первых, в желании оградить его знакомого, совершившего преступление, от уголовного преследования, а во-вторых, в стремлении укрыть преступление от официального статистического учета, а значит, уклониться от выполнения нормативно предусмотренной обязанности.

При этом виновное лицо при совершении подобных преступлений может дополнительно активно действовать, например совершать подлог официальных документов, фальсифицировать доказательства, принуждать к даче показаний и т. п. Однако такие действия зачастую совершаются в целях сокрытия основного деяния и, при наличии других обязательных признаков состава преступления, могут по совокупности быть квалифицированы по ст. 292, 302, 303 УК РФ.

Встречаются примеры в судебно-следственной практике квалификации укрытия преступлений от учета по ст. 286 УК РФ («Превышение должностных полномочий»). Представляется, что данная позиция не согласуется с положениями уголовного закона и разъяснениями высшей судебной инстанции.

Превышение должностных полномочий — преступление, которое может быть совершено только путем действий, что следует из диспозиции ст. 286 УК РФ. Следовательно, вопрос о разграничении злоупотребления должностными полномочиями и превышения должностных полномочий встает в случае совершения должностным лицом активных действий³¹.

В отличие от предусмотренной ст. 285 УК РФ ответственности за совершение действий (бездействия) в пределах своей компетенции вопреки интересам службы ответственность за превышение должностных полномочий (ст. 286 УК РФ) наступает в случае совершения должностным лицом *активных действий*, явно выходящих за пределы его полномочий, которые повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, если при этом должностное лицо осознавало, что действует за пределами возложенных на него полномочий³².

³¹ Любавина М. А. Квалификация преступлений ... С. 122.

³² О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий : Постановление Пленума

Главным аргументом сторонников квалификации неисполнения должностным лицом обязательных для него предписаний по ст. 286 УК РФ является то, что одной из форм превышения полномочий, как указано в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 (ред. от 11 июня 2020 г.) «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий», а именно «совершение действий, которые никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершать».

Представляется, данная форма преступного превышения должностных полномочий относится к случаям прямого нарушения заповедей, установленных по отношению к поведению лиц, наделенных властными, организационно-распорядительными или административно-хозяйственными полномочиями (например, к случаям применения насилия, оскорбления, дачи незаконных приказов, совершения преступлений с использованием возможностей, предоставленных занимаемой должностью).

Позиция о возможности превышения должностных полномочий путем бездействия также не согласуется с грамматическим изложением форм данного преступления в приведенном Постановлении высшей судебной инстанции, где акцент делается на том, что должностное лицо в рамках данного состава преступления именно активно действует, как в физическом смысле, так и с точки зрения правовой оценки его поведения.

При превышении должностных полномочий должностное лицо нарушает правовое предписание использовать только те полномочия, которые предоставлены ему в рамках служебной компетенции (совокупности полномочий). Действия должностного лица в этом случае изначально незаконны только потому, что они совершены неуполномоченным должностным лицом, юридически не наделенным правом на их совершение³³.

Судом правомерно квалифицировано деяние виновного по ст. 285 УК РФ, совершенное при следующих обстоятельствах.

Заместитель руководителя следственного отдела следственного управления Следственного комитета Российской Федерации, действуя с прямым умыслом, предполагая, что по поступившему из прокуратуры материалу проверки будет вынесено постановле-

Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 : текст с изм. и доп. на 11 июня 2020 г. П. 19. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³³ Любавина М. А. Квалификация преступлений ... С. 129.

ние об отказе в возбуждении уголовного дела, из иной личной заинтересованности, выраженной в улучшении собственных показателей в работе и улучшении показателей отдела в целом, осознавая, что вынесение постановления об отказе в возбуждении уголовного дела окажет негативное воздействие на показатели отдела и его лично, а также желая приукрасить действительное положение дел в следственном отделе в системе следственного управления, улучшить свою служебную репутацию, завоевать авторитет в глазах руководства и действуя из ложно понятых интересов службы, не желая в должной мере осуществлять деятельность, направленную на раскрытие преступления, сбор доказательств, уличающих преступника, получив от старшего следователя материал проверки по сообщению о совершении должностными лицами преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 285, ч. 1 ст. 292 УК РФ, направленный прокуратурой в следственный отдел для принятия решения в порядке ст. 144, 145 УПК РФ, не принял мер к регистрации данного сообщения о преступлении в книге учета сообщений о преступлениях и организации процессуальной проверки по данному материалу в порядке ст. 141, 145 УПК РФ с принятием решения по ее окончании, чем сокрыл преступление от учета.

В ходе проведения обыска по месту жительства осужденного, помимо прочих предметов и документов, был обнаружен и изъят материал проверки по сообщению о совершении должностными лицами преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 285, ч. 1 ст. 292 УК РФ³⁴.

В качестве общественно опасных последствий таких деяний выступают существенное нарушение конституционных прав потерпевших на судебную защиту их прав и свобод, на рассмотрение дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом, на защиту от злоупотребления властью и на компенсацию ущерба, причиненного преступлением, на осуществление уголовного судопроизводства и уголовного преследования в разумный срок.

Нарушение таких прав гражданина априори является существенным. Все абсолютные права человека закреплены в Конституции Российской Федерации. Любое умаление или приостанов-

³⁴ Приговор Кукморского районного суда (Республика Татарстан) от 25 мая 2020 г. № 1-1/2020 1-4/2019 1-73/2018 по делу № 1-1/2020 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 17.08.2024).

ление абсолютных прав и свобод человека и гражданина следует считать их существенным нарушением. Невозможно «слегка» нарушить право на личную неприкосновенность или право на судебную защиту, на свободу совести или свободу вероисповедания³⁵.

Так, в рамках рассмотрения уголовного дела судом установлено, что потерпевшая обратилась в дежурную часть отдела, чтобы написать заявление о краже ее имущества. К ней подошел сотрудник полиции И., которому она все рассказала, тот предложил ей обратиться к участковому, после чего она ушла из здания МВД. На следующий день она вновь пришла с заявлением, сказала дежурному, что хочет подать заявление о краже. Затем подошел И., завел ее в кабинет, по телефону пригласил Б., которого она подозревала в хищении своего имущества. В кабинет зашел сотрудник полиции Ш., прочитал ее заявление, стал говорить, что будет сложно найти виновного и подтвердить принадлежность похищенного именно ей. Затем приехал Б., ему показали ее заявление, попросили ее выйти из кабинета. В коридоре она слышала, как И. и Ш. разговаривали с Б. о краже, но Б. все отрицал. Потом ее пригласили в кабинет. И. сказал, что Б. вернет ей 4 000 рублей, но она требовала, чтобы тот признался в краже. Ш. сказал, что вещи невозможно найти, а 4 000 рублей Б. ей вернет, после чего предложил написать расписки об отсутствии взаимных претензий, вновь указав, что вещи найти не смогут, заявление ее рассматривать никто не будет³⁶.

Ввиду того, что деятельность по осуществлению уголовного преследования реализуется одновременно с официальным статистическим учетом, подобные деяния нарушают и интересы общества и государства, в частности принцип полноты, достоверности, своевременности предоставления и общедоступности официальной статистической информации³⁷. Данный принцип корреспондирует с правом граждан на доступ к информации, в частности о состоянии законности, правопорядка, преступности и наказуемости.

³⁵ Любавина М. А. Квалификация преступлений ... С. 59.

³⁶ Апелляционное постановление Челябинского областного суда (Челябинская область) от 27 августа 2021 г. № 10-4105/2021 по делу № 1-89/2021 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 17.08.2024).

³⁷ Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации : Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ : текст с изм. и доп. на 28 февр. 2023 г. Ст. 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Однако зачастую правоприменитель не признает подобные последствия существенным нарушением прав и законных интересов граждан и организаций либо нарушением интересов общества и государства.

По материалам Уполномоченного по правам человека в Омской области, в 2021 году органами прокуратуры выявлено 85 976 нарушений законодательства, допущенных УМВД России по Омской области на досудебной стадии уголовного судопроизводства, из которых 64 412 — при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях. Установлено, что в УМВД России по Омской области в 2021 году поступило 288 854 сообщения о преступлениях, по результатам рассмотрения 115 929 были вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, по 18 260 уголовные дела возбуждены. В течение года органами прокуратуры отменены как незаконные 35 423 постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Поставлено на учет по инициативе органов прокуратуры 3 843 преступления, укрытых от учета сотрудниками УМВД России по Омской области. Удельный вес укрытых от учета преступлений в общем числе зарегистрированных преступлений составил 16,1 %. Кроме того, в 2021 году отменено 23 незаконных постановления о возбуждении уголовного дела, 45 постановлений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) и 2 863 постановления о приостановлении производства следствия. По уголовным делам, находившимся в производстве следователей УМВД России по Омской области, в 2021 году принято 35 решений о прекращении уголовного дела (преследования), на основании которых признано право на реабилитацию за 35 лицами³⁸.

Практике известны случаи фальсификации материалов об административном правонарушении в целях повышения значений показателей работы должностных лиц (например, путем составления протоколов в отношении умерших лиц). Имеются случаи как признания данных деяний преступлениями, так и признания их дисциплинарными проступками ввиду несущественности наступивших последствий.

Как утверждает В. Н. Шиханов, «не является секретом, что показатели противодействия преступности в России искажаются в угоду формирования благополучной картины... Статистический

³⁸ Доклад Уполномоченного по правам человека в Омской области за 2021 год // Омский вестник. 2021. 20 апр.

анализ показателей противодействия коррупции позволяет обнаружить весьма показательные особенности распределения количества зарегистрированных преступлений в течение года (по месяцам). Работа по выявлению таких преступлений ориентирована на основные отчетные периоды, разделенные по кварталам: три месяца, полугодие, девять месяцев. При этом ежемесячные показатели выявленных преступлений коррупционной направленности являются наибольшими в начале года и существенно снижаются к декабрю. Со всей уверенностью можно утверждать, что мы наблюдаем не сезонные характеристики коррупционной преступности, а работу по формированию нужных показателей к нужным периодам года, к тому же ориентированные на показатели аналогичного периода предыдущего года... Ежегодно прокурорами выявляются более тысячи фактов необоснованной постановки на учет преступлений коррупционной направленности: от необоснованного указания такой дополнительной характеристики преступления в статистических документах до незаконного разбиения единого продолжаемого преступления на отдельные эпизоды»³⁹.

Данные официального статистического учета являются не только одним из важнейших источников социально-правовой информации о различных правовых явлениях, они отражают, как охраняются общественный и государственный строй, различные формы собственности, как защищаются гарантированные Конституцией права и интересы отдельных граждан и юридических лиц. Статистическое наблюдение общественных явлений и процессов имеет государственное значение, поскольку трудно представить жизнь и деятельность человеческого сообщества, отдельного государства и конкретного предприятия вне статистических обобщений и статистической информации⁴⁰.

Представляется, что искажение статистических показателей влечет существенное нарушение интересов общества и государства ввиду того, что нарушает закрепленные федеральным законодательством принципы службы в государственных органах, нарушает право граждан на доступ к достоверной информации, а также

³⁹ Шиханов В. Н. О чем говорит статистика о борьбе с преступлениями коррупционной направленности в России // Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы / Российская криминологическая ассоциация ; под ред. А. И. Долговой. М., 2015. С. 65—67.

⁴⁰ Правовая статистика : учебник ... С. 14.

является способом игнорирования исполнения прямых служебных обязанностей путем имитации активной деятельности, сокрытия действительного положения и собственной некомпетентности.

Важным аспектом квалификации преступлений в сфере статистического учета является установление мотива преступления. В диспозициях ст. 285 и 292 УК РФ прямо указано, что деяние признается преступлением лишь в случае его совершения из корыстной или иной личной заинтересованности.

Верховный Суд Российской Федерации раскрывает данные понятия следующим образом:

корыстная заинтересованность — стремление должностного лица путем совершения неправомερных действий получить для себя или других лиц выгоду имущественного характера, не связанную с незаконным безвозмездным обращением имущества в свою пользу или пользу других лиц (например, незаконное получение льгот, кредита, освобождение от каких-либо имущественных затрат, возврата имущества, погашения долга, оплаты услуг, уплаты налогов и т. п.);

иная личная заинтересованность — стремление должностного лица извлечь выгоду неимущественного характера, обусловленное такими побуждениями, как карьеризм, семейственность, желание приукрасить действительное положение, получить взаимную услугу, заручиться поддержкой в решении какого-либо вопроса, скрыть свою некомпетентность и т. п.

Как использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы следует рассматривать протекционизм, под которым понимается незаконное оказание содействия в трудоустройстве, продвижении по службе, поощрении подчиненного, а также иное покровительство по службе, совершенное из корыстной или иной личной заинтересованности⁴¹.

Представляется, что большинство преступлений в данной сфере совершается без намерения напрямую получить выгоду имущественного характера, а из желания приукрасить действительное положение, скрыть свою некомпетентность, искусственно повысить показатели эффективности своей работы, избежать дисциплинарного взыскания и т. д.

⁴¹ О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 16 октября 2009 г. № 19 : текст с изм. и доп. на 11 июня 2020 г. П. 16. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Правоохранительные органы при сохранении прежнего уровня организации работы стремятся улучшить показатели преимущественно путем манипуляций с уголовной статистикой. Высшие органы государственной власти в рамках заданного курса уголовной политики требуют от них большей наступательности в вопросах противодействия коррупции. Органы прокуратуры, в свою очередь, препятствуют созданию видимости выполнения поставленных задач, надзирая за правильностью формирования показателей и вынуждая предпринимать реальные меры, направленные на совершенствование оперативно-служебной деятельности по выявлению и расследованию преступлений⁴².

Личной заинтересованностью руководствуется должностное лицо, когда путем различных неправомερных действий создает видимость благополучия на вверенном ему участке работы, заведомо зная, что его действия противоречат интересам службы. Вряд ли можно усмотреть ложно понятые интересы службы, если должностные лица правоохранительных органов в целях улучшения показателей своей деятельности укрывают неочевидные преступления либо, наоборот, регистрируют несуществующие преступления как очевидные⁴³.

Наиболее распространенной версией защиты является именно отсутствие у виновного иной личной заинтересованности в предоставлении недостоверных статистических данных. Должностные лица ссылаются на неприменение стимулирующих мер в зависимости от количественных показателей их работы и на отсутствие закрепления таких правил в организационно-распорядительных документах.

Так, судом установлено что осужденная, являясь работником отделения судебных приставов, предложила должнику реализовать свой автомобиль ее отцу, а полученные денежные средства от самореализации указанного автомобиля внести на счет районного отделения судебных приставов Управления Федеральной службы судебных приставов (УФССП России).

После чего заместитель начальника отделения — заместитель старшего судебного пристава по указанию осужденной составила акт о наложении ареста (описи имущества), где указала стоимость автомобиля, а должник внес деньги в счет самореализации имущества на счет районного отделения судебных приставов УФССП России.

⁴² Шиханов В. Н. Указ. соч. С. 68.

⁴³ Любавина М. А. Квалификация преступлений ... С. 91.

Осужденная, приняв к своему производству сводное исполнительное производство, вынесла постановление об оценке ее автомобиля, при этом не известила стороны исполнительного производства о проведенной оценке имущества должника, а также в отсутствие ходатайства должника вынесла постановление об отложении применения мер принудительного исполнения при самостоятельной реализации арестованного имущества, а затем вынесла постановление о снятии ареста с автомобиля, позволившее произвести его отчуждение.

В ходе судебного следствия осужденная поясняла, что не согласна с указанным в обвинении мотивом преступления — иная личная заинтересованность, выразившаяся в желании повысить свои статистические показатели по самореализации имущества должниками. Она поясняла, что самостоятельная реализация должниками своего имущества никак не влияла на повышение служебных статистических показателей, так как сумма от реализации имущества и количество реализованного имущества не учитываются в подсчетах каких-либо показателей служебной деятельности. При прохождении службы результаты ее служебной деятельности шли в учет именно отделению УФССП России, которое она временно возглавляла. А так как она постоянно проходила службу в отделении, то на ее статистические показатели они никак не влияли, поскольку учет результатов ее служебной деятельности велся именно в том отделении, в котором она проходила службу на постоянной основе. Также она поясняла, что руководством УФССП России на совещаниях, в которых она принимала участие, никогда не ставился вопрос о необходимости увеличения показателей самостоятельной реализации должниками своего имущества по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Ей неизвестно, чтобы совещания с такой повесткой когда-либо проводились. В суде она показывала, что, осуществляя служебную деятельность, не думала о том, как результаты этой деятельности повлияют на статистические показатели отделения судебных приставов, а трудилась за ежемесячное денежное довольствие.

Соглашаясь с тем, что автомашина должника действительно была реализована с нарушением положений Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229 «Об исполнительном производстве», в апелляционной жалобе делается вывод об отсутствии у осужденной мотива совершения преступления из иной личной заинтересованности, выразившейся в повышении ее статистических

показателей при реализации имущества должника; указывается на то, что результат ее действий оказал влияние только на сводные статистические показатели как отделения УФССП, так и всего Управления в целом, но никак не повлиял на ее личные статистические показатели.

Доводы стороны защиты о том, что осужденная не подлежит уголовной ответственности, поскольку она не действовала из иной личной заинтересованности, выразившейся в желании улучшить свои статистические показатели по реализованному имуществу, тщательно проверялись в ходе производства по делу и были обоснованно опровергнуты.

Суд апелляционной инстанции отметил, что указанные в приговоре побуждения осужденной предполагают, что в период исполнения обязанностей руководителя отделения судебных приставов оценка эффективности работы осужденной была тесно связана с оценкой качества работы возглавляемого подразделения, которое повышалось, по мнению осужденной, установленными приговором ее преступными действиями, что нашло подтверждение в ходе судебного разбирательства⁴⁴.

Отсутствие в организационно-распорядительных документах прямо закрепленного правила оценки эффективности работы должностных лиц не исключает возможности фактического учета количественных показателей при реализации распорядительных функций руководством органа или организации. Кроме того, для квалификации не имеет значения заблуждение виновного лица относительного получения выгоды неимущественного характера путем конкретной манипуляции. На уголовно-правовую оценку преступления не влияет и факт получения должностным лицом запланированной выгоды, так как иная личная заинтересованность является мотивом как признаком субъективной стороны, а значит, для признания деяния противоправным достаточно установить лишь наличие такого побуждения в момент совершения преступления.

⁴⁴ Апелляционное постановление Калужского областного суда (Калужская область) от 9 февраля 2024 г. № 22-131/2024 УК-22-131/2024 по делу № 1-63/2023 // Судебные и нормативные акты РФ : сайт. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 17.08. 2024).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотренные в пособии вопросы не исчерпывают всего многообразия проблем, существующих сегодня в сфере организации и осуществления органами прокуратуры государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, о сообщениях по поводу совершенных или готовящихся преступлений, а также данных о следственной работе, дознании, прокурорском надзоре.

Одним из условий эффективного функционирования органов прокуратуры в целом выступает надлежащая работа ведомства с весьма значительным объемом информации. При этом самостоятельным направлением такой работы является государственный единый статистический учет, представляющий собой регламентируемый федеральным законодательством вид деятельности, цель которой состоит в обеспечении государственных органов Российской Федерации достоверной и полной статистической информацией о преступлениях и результатах их рассмотрения, состоянии преступности, состоянии и результатах следственной работы, дознания и прокурорского надзора для повышения эффективности деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, прокурорского надзора, укрепления законности и правопорядка в Российской Федерации, реализации прав человека и гражданина.

Для успешного ведения государственного единого статистического учета прокурорскому работнику необходимо не только знание методологического базиса статистической работы (приемы сбора, обработки и анализа статистических данных), но и умение оценивать сущность статистических показателей с правовых позиций, учитывая взаимосвязи и закономерности развития тех или иных правовых явлений.

Сложность организации и осуществления указанной деятельности обусловлена ее комплексным характером, включающим внутрисистемную и внесистемную составляющие: с одной стороны, органы прокуратуры осуществляют сбор, хранение, анализ и предоставление в установленном законом порядке статистических данных о результатах деятельности самой прокуратуры, а с другой — осуществляют государственный статистический учет данных, предоставляемых соответствующими органами.

Повышение эффективности указанной деятельности непосредственно связано с использованием современных средств и методов ее организации и осуществления, совершенствованием форм федерального статистического наблюдения, указаний по их заполнению, а также официальной статистической методологии, порядка и сроков предоставления первичных статистических данных. К числу таких методов и средств относится также создание, развитие и ввод в эксплуатацию государственной автоматизированной системы правовой статистики. Самостоятельное значение имеет разработка органами прокуратуры и других собственных инструментов для использования информационных технологий в сфере государственного единого статистического учета.

От полноты, достоверности, научной обоснованности, своевременности предоставления и общедоступности официальной статистической информации зависит успешность реализации государственной политики, законотворческой деятельности и правоприменения, которые основываются на результатах официальных статистических наблюдений. Мониторинг состояния законности и правопорядка, состояния преступности и наказуемости является основным инструментом планирования, координации деятельности правоохранительных органов, а также других форм социального контроля.

Значимость полных и достоверных статистических данных подтверждается их обязательным использованием при создании новых правовых норм, совершенствовании действующих и принятии управленческих решений на всех уровнях функционирования государственного аппарата. Именно этим обуславливается то значение, которое имеют знания уголовно-правовой характеристики преступлений, совершаемых в сфере официального статистического учета, которые необходимы для их своевременного выявления, раскрытия и расследования.

Представляется, что с учетом изложенного данное пособие представляет определенный теоретический и прикладной интерес.

РЕКОМЕНДОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. О прокуратуре Российской Федерации : Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 : текст с изм. и доп. на 30 сент. 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

2. Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации : Федеральный закон от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ : текст с изм. и доп. на 28 февр. 2023 г. — Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

3. О единой системе межведомственного электронного взаимодействия : Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697 : текст с изм. и доп. на 23 марта 2024 г. — Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

4. О едином учете преступлений : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Об организации работы по ведению государственного единого статистического учета в органах прокуратуры Российской Федерации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24 июля 2017 г. № 513. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Основные показатели работы прокурора» по форме ПМ : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27 марта 2017 г. № 199 : текст с изм. и доп. на 25 июля 2018 г. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об утверждении и о введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» по форме ОН и Инструкции по его формированию : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 21 февраля 2022 г. № 98. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Об утверждении перечня размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» официальной статистической информации : Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 12 октября 2022 г. № 589. — Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Борков, В. Н. Использование поддельных официального и «неофициального» документов как посягательство на порядок управления / В. Н. Борков // Уголовное право. — 2021. — № 6. — С. 3—10.

10. Бударин, И. С. Государственная автоматизированная система правовой статистики в информационном пространстве / И. С. Бударин // Вестник науки и образования, — 2019. — № 19-1 (73). — С. 78—82.

11. Горошко, И. В. О некоторых направлениях совершенствования ведомственной статистической отчетности в органах прокуратуры Российской Федерации / И. В. Горошко, С. С. Ямщикова // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. — 2021. — № 5 (85). — С. 86—91.

12. Кондратюк, Л. В. Система криминологических показателей и методы их вычисления : учеб. пособие / Л. В. Кондратюк ; М-во внутренних дел СССР, Всесоюз. науч.-исслед. ин-т. — Москва : МВД СССР, 1978. — 120 с.

13. Коршунова, О. Н. О расширении возможностей реализации права на образование при подготовке научных и научно-педагогических кадров на современном этапе / О. Н. Коршунова, В. В. Омельянович, К. И. Тимошук // Современный ученый. — 2024. — № 5. — С. 402—410.

14. Ловцов, Д. А. Пакеты прикладных программ для многоаспектного анализа судебной статистической информации / Д. А. Ловцов, М. В. Богданова, Л. С. Паршинцева // Правовая информатика. — 2017. — № 1. — С. 28—37.

15. Ловцов, Д. А. Правовая статистика преступности в современных условиях / Д. А. Ловцов, М. В. Богданова, Л. С. Паршинцева // Правовая информатика. — 2017. — № 4. — С. 40—48.

16. Любавина, М. А. Квалификация преступлений, предусмотренных статьями 285, 286, 292 и 293 УК РФ : учеб. пособие / М. А. Любавина. — Санкт-Петербург : С.-Петерб. юрид. ин-т (фил.) Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2010. — 184 с.

17. Любавина, М. А. Комментарий к постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» от 9 июля 2013 года № 24 с изменениями, внесенными Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 3 декабря 2013 года № 33 / М. А. Любавина ; под ред. А. Н. Попова ; С.-Петербург. юрид. ин-т (фил.) Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — Санкт-Петербург : СПб ЮИ (ф) АГП РФ, 2014. — 104 с.

18. Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2022 году. Сб. науч. докл. Вып. 11 / Ун-т прокуратуры Российской Федерации ; науч. ред. К. И. Амирбеков ; сост. Е. А. Непомнящая, О. Г. Синатрова. — Москва : УП РФ, 2023. — 224 с.

19. Организация деятельности прокуратур городов, районов, приравненных к ним территориальных и специализированных прокуратур. Учеб. пособие. Ч. 2 / [С. Н. Будай и др.] ; под общ. ред. Э. Б. Хатова ; Ун-т прокуратуры Российской Федерации. — Москва : УП РФ, 2019. — 186 с.

20. Правовая статистика : учебник / МВД России, С.-Петерб. ун-т МВД России ; под ред. В. Г. Булавчика. — Санкт-Петербург : С.-Петерб. ун-т МВД России, 2015. — 159 с.

21. Прокурорская проверка. Методика и тактика проведения : учеб. пособие / О. Н. Коршунова, Е. А. Бурмистрова, И. И. Головки [и др.] ; под ред. О. Н. Коршуновой. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Юстиция, 2019. — 407 с.

22. Средства прокурорской деятельности: проблемы теории и практики : монография / О. Н. Коршунова, В. В. Лавров, Е. Л. Никитин [и др.]. — Москва : Русайнс, 2019. — 268 с.

23. Тимошук, К. И., Проблемы использования ведомственных информационных систем в практической и образовательной деятельности / К. И. Тимошук, П. В. Широкова // Правда и закон. — 2023. — № 4 (26). — С. 67—73.

24. Тимошук, К. И. Государственная автоматизированная система правовой статистики: часто возникающие проблемы и их возможные решения / К. И. Тимошук // Законность. — 2024. — № 6 (1076). — С. 1—18.

25. Широкова, П. В. Актуальные вопросы при формировании показателей государственной отчетности // Актуальные вопросы прокурорской деятельности : лекции / О. А. Гуреева, А. В. Ерёмин, Л. С. Булгакова [и др.] ; под ред. А. П. Спиридонова. — Санкт-Петербург : С.-Петерб. юрид. ин-т (фил.) Ун-та прокуратуры Российской Федерации, 2023. — 155, [1] с. — (Серия «В помощь прокурору» ; вып. 13). — С. 75—81.

26. Широкова, П. В. К вопросу о применении информационных систем в деятельности прокурора // Вестник Костромского государственного университета. — 2023. — Т. 29, № 1. — С. 196—200.

27. Шиханов, В. Н. О чем говорит статистика о борьбе с преступлениями коррупционной направленности в России / В. Н. Шиханов // Коррупция: состояние противодействия и направления оптимизации борьбы / Российская криминологическая ассоциация ; под ред. А. И Долговой. — Москва : Российская криминологическая ассоциация, 2015. — С. 64—71.

Учебное издание

С Е Р И Я

«ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА»

ПРОКУРОРСКАЯ ПРОВЕРКА
ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ В СФЕРЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ЕДИНОГО
СТАТИСТИЧЕСКОГО УЧЕТА

Учебное пособие для обучающихся по программам
дополнительного профессионального образования

*Под редакцией
доктора юридических наук, профессора
О. Н. Коршуновой*

Редактор *Н. Я. Елкина*
Компьютерная правка и верстка *И. А. Щербаковой*

Подписано в печать 26.11.2024. Формат 60х90/16.
Печ. л. 4,00. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—175). Заказ 31/24.

Отдел научной информации и издательской деятельности
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Университета прокуратуры Российской Федерации
191014, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44