

Научная статья

УДК 343.1; 343.163

DOI 10.17150/2500-4255.2021.15(5).613-623



МОЖЕТ ЛИ БЫТЬ БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ ПАРАДИГМОЙ ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА?

Н.С. Манова¹, А.Ю. Чурикова², И.В. Смолькова³

¹ Саратовская государственная юридическая академия, г. Саратов, Российская Федерация

² Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Саратов, Российская Федерация

³ Байкальский государственный университет, г. Иркутск, Российская Федерация

Информация о статье

Дата поступления

6 сентября 2021 г.

Дата принятия в печать

3 ноября 2021 г.

Дата онлайн-размещения

25 ноября 2021 г.

Ключевые слова

Уголовное судопроизводство; прокурор; модель деятельности прокурора; уголовное преследование; система отчетности; обеспечение прав участников процесса; баланс публичных и личных интересов

Финансирование

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00887 «Правовая модель деятельности прокурора как основа стратегии реформы уголовного процесса»

Аннотация. Особая роль в борьбе с преступностью принадлежит прокурору как должностному лицу, на которое государством возложена координация деятельности всех правоохранительных органов, ответственность за законность и обоснованность уголовного преследования лиц, совершивших преступление. Сегодня наряду с правовой моделью деятельности прокурора, заложенной в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, согласно которой прокурор, номинально осуществляя функцию уголовного преследования, фактически отстранен от участия в досудебных стадиях уголовного процесса, сложилась достаточно автономная фактическая модель его деятельности. На практике при осуществлении предварительного расследования прокурор по-прежнему имеет возможность влиять и на решение вопроса о возбуждении уголовного дела, и на предъявление обвинения. Изучение практики участия прокурора в досудебном производстве, анкетирование прокуроров, следователей и дознавателей позволили сделать вывод о том, что в уголовно-процессуальной деятельности прокурора показателям эффективности уголовного преследования, раскрываемости преступлений нередко приносятся в жертву права и законные интересы участников процесса. Авторы анализируют причины подобной ситуации и вскрывают недостатки действующей нормативной модели деятельности прокурора. На основе такого анализа сделан вывод, что при продуманной, четко выверенной правовой модели деятельности прокурора конфликта между такими детерминантами его деятельности, как борьба с преступностью и обеспечение прав участников уголовного судопроизводства, не должно возникать. Задача законодателя заключается в нахождении разумного, выверенного баланса между указанными ценностями, отсутствие которого неизбежно ведет к репрессивному подходу в противодействии преступности, что абсолютно недопустимо для современного правового государства. В статье раскрываются факторы, учет которых позволит устранить основные проблемы правовой модели деятельности прокурора и искажения, ошибки при ее фактической реализации. Авторы вносят ряд предложений, направленных на формирование модели деятельности прокурора, способствующей эффективной борьбе с преступностью без ущерба для защиты прав и законных интересов личности в сфере уголовного судопроизводства.

Original article

CAN THE FIGHT AGAINST CRIME ACT AS A PARADIGM FOR THE LEGAL MODEL OF THE PROSECUTOR'S ACTIVITY?

Nina S. Manova¹, Anna Yu. Churikova², Iraidia V. Smolkova³

¹ *Saratov State Law Academy, Saratov, the Russian Federation*

² *Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Saratov, the Russian Federation*

³ *Baikal State University, Irkutsk, the Russian Federation*

Article info

Received
2021 September 6
Accepted
2021 November 3
Available online
2021 November 25

Keywords

Criminal proceedings; prosecutor; model of the prosecutor's activity; criminal prosecution; reporting system; ensuring the rights of participants in the process; balance of public and private interests

Keywords

The reported study was funded by RFBR, project 20-011-00887 «Legal model of the prosecutor's activity as a basis for the strategy of reforming the criminal procedure»

Abstract. The prosecutor plays a special role in counteracting crime, being the public officer whom the state made responsible for coordinating the activities of all law enforcement bodies, as well as for the legality and validity of criminal prosecution against persons who committed crimes. Today, alongside the legal model of the prosecutor's activity provided for in the Criminal Procedure Code of the Russian Federation according to which the prosecutor performs the function of criminal prosecution nominally and is, in fact, removed from the participation in the pre-trial stages of the criminal process, there has also developed a rather autonomous real-life model of the prosecutor's activities. In practice, the prosecutor still has an opportunity to influence the decisions regarding the initiation of a criminal case and indictment at the stage of preliminary investigation. The study of a prosecutor's participation in the pre-trial proceedings, a survey of prosecutors, investigators and inquiry offices made it possible to conclude that rights and legal interests of the participants in the process are often sacrificed for the sake of indicators of the effectiveness of criminal prosecution and crime solving rates. The authors analyze the causes of this situation and reveal the drawbacks in the current normative model of the prosecutor's activity. This analysis allowed them to conclude that there should be no conflict between such determinants of a prosecutor's activity as counteracting crime and ensuring the rights of the participants of criminal proceedings if the legal model of the prosecutor's activity is well-considered and carefully drawn. The lawmakers should see their task in finding a reasonable and clear balance between the abovementioned values; the absence of such a balance will inevitably result in a repressive approach to crime counteraction, which is absolutely unacceptable for the modern legal state. The authors describe the factors which, if taken into account, will make it possible to eliminate key problems of the legal model of the prosecutor's work as well as the distortions and errors in its enforcement. They make a number of suggestions aimed at designing a model of the prosecutor's activities that would contribute to effective crime counteraction without violations against rights and legal interests of persons in the sphere of criminal proceedings.

Введение

Любое государство и общество ставят своей важнейшей задачей борьбу с преступностью, противодействие ей. Однако возведенная в абсолют идея борьбы с преступностью неизбежно выливается в ограничение либо прямое нарушение прав личности. Не случайно в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента РФ от 2 июля 2021 г., государственная и общественная безопасность связывается в первую очередь с совершенствованием мер обеспечения безопасности личности, прав собственности, повышением эффективности деятельности правоохранительных органов и специальных служб по защите основ конституционного строя Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина¹.

В то же время деятельность государства по борьбе с преступностью, в том числе и в сфере уголовного судопроизводства, устанавливающего порядок возбуждения, расследования и судебного разрешения уголовных дел и, по сути, представляющего собой узаконенный государством способ борьбы с преступностью,

неизбежно сопряжена с определенными ограничениями прав личности, с подчинением их в ряде случаев публичным интересам. Вместе с тем именно личность, ее права, свободы и законные интересы и есть то, что в конечном итоге государство защищает от преступных проявлений. В силу этого ограничения прав и свобод участников уголовного судопроизводства не могут быть избыточными и должны применяться в строго установленном законом порядке. Именно установление разумного баланса прав и интересов личности, общества и государства имеет ключевое значение для определения стратегии и тактики борьбы с преступностью.

Установление такого баланса во многом зависит от нормативного регулирования деятельности властных участников уголовного судопроизводства, на которых закон возлагает осуществление уголовного преследования, а также от практики применения норм УПК РФ при осуществлении ими уголовно-процессуальной деятельности. Особая роль в борьбе с преступностью принадлежит прокурору как должностному лицу, на которое государством возложена ответственность как за законность и обоснованность уголовного преследования, так и за обеспечение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

¹ О стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // ИПП «Гарант».

**Правовая и фактическая модели
деятельности прокурора и их влияние
на эффективность борьбы с преступностью**

Прокурор всегда был и остается одним из самых влиятельных субъектов в любой системе правоохранительных органов, во всех системах уголовного судопроизводства. Как справедливо отмечал С.А. Шейфер, прокурор должен быть главой системы уголовного преследования, должен обладать всей полнотой процессуальных полномочий, необходимых для этого [1, с. 95–105]. В соответствии с законодательством многих зарубежных стран именно на прокурора возложена координация всей деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, по осуществлению уголовного преследования [2–4; 5, pp. 880–883; 6]. Американские ученые считают, что именно прокуроры в первую очередь несут ответственность за системные неудачи при осуществлении уголовного преследования [7].

По смыслу действующего российского уголовно-процессуального законодательства главой обвинительной власти и должностным лицом, ответственным за законность соответствующей процессуальной деятельности, является прокурор. Именно от прокурора закон требует обеспечивать законность и обоснованность уголовного преследования в досудебном производстве, возлагая на него надзор за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя и обязанность по поддержанию государственного обвинения в суде (ч. 1 ст. 37 УПК РФ). Именно прокурор приносит извинения от имени государства лицу, подвергнутому уголовному преследованию, в случае его последующей реабилитации (ч. 1 ст. 136 УПК РФ).

Полномочия, которыми прокурор традиционно обладал в соответствии с УПК РСФСР и в первые годы действия УПК РФ, действительно позволяли рассматривать его как организатора и руководителя уголовного преследования. В 2007 г. в связи с реформой предварительного следствия эти полномочия были существенно изменены, и сегодня в досудебных стадиях уголовного судопроизводства прокурор фактически оказался отстраненным от непосредственного участия в уголовном преследовании, лишившись права возбуждать уголовное дело, принимать участие в производстве следственных действий, направленных на собирание доказательств, изобличающих подозреваемого и обвиняемого, применять меры процессуально-

го принуждения, направлять ход предварительного расследования путем дачи указаний следователю и т.д. При этом за прокурором почему-то были сохранены все его прежние полномочия в отношении дознавателя.

Такая непоследовательность при выстраивании правовой модели деятельности прокурора и его процессуального положения дала некоторым ученым основания для утверждений, что у законодателя отсутствует четкое представление о том, какова должна быть роль прокурора в современном российском уголовном судопроизводстве, какими должны быть приоритеты его деятельности [8; 9], и создала целый ряд проблем и трудностей в правоприменении.

Анкетирование следователей и дознавателей, проведенное авторами статьи, показало, что органы предварительного расследования, на которых закон сегодня возлагает осуществление уголовного преследования, по-прежнему воспринимают прокурора как руководителя такой деятельности. Да и сами прокуроры в сфере уголовного судопроизводства видят своей главной задачей борьбу с преступностью, уголовное преследование подозреваемых (обвиняемых). Это привело к тому, что наряду с правовой моделью деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве сложилась и достаточно автономная фактическая модель его деятельности. Не имея нормативно закрепленных полномочий осуществлять уголовное преследование в досудебном производстве, фактически прокурор по-прежнему имеет реальные возможности влиять как на решение вопроса о возбуждении уголовного дела, так и на уголовное преследование, осуществляемое следователем (дознавателем). При анкетировании прокуроров, следователей и дознавателей² большинство респондентов отметили, что с прокурором во многих случаях согласовывается возбуждение уголовных дел (когда есть сомнения относительно их возможной судебной перспективы либо сложных по своим фактическим или правовым обстоятельствам), а в ходе дальнейшего расследования нередки случаи согласования с прокурором объема и квалификации предъявляемого обвинения (табл.).

² Здесь и далее по тексту статьи приводятся обобщенные данные о результатах анкетирования 120 сотрудников органов прокуратуры, 170 следователей, 189 дознавателей, проведенного на территории шести субъектов Российской Федерации.

**Результаты опроса респондентов о согласовании принимаемых ключевых решений
по делу с надзирающим прокурором, %**
Results of a survey on coordinating key decisions on a case with the supervising prosecutor, %

Вариант ответа / Reply options	Респонденты / Participants	
	Следователи / Investigators	Дознаватели / Inquiry officers
Да, но только по сложным или значимым делам / Yes, but only for complex or important cases	59,4	6,9
Да, по всем делам, вызывающим затруднения / Yes, for all cases that cause difficulties	9,4	36,0
Да, по всем делам / Yes, for all cases	1,8	46,0
Да, когда считаю, что его мнение необходимо для объективного расследования / уголовного преследования / Yes, when I believe their opinion is necessary for an objective investigation / criminal prosecution	15,9	10,1
Нет / No	13,5	1,0

Противоречивые установки действующего УПК РФ подталкивают прокуроров к максимальной широкой интерпретации его положений в попытках найти основания для восполнения своих полномочий по участию в уголовном преследовании. Например, по мнению ряда практикующих прокуроров, несмотря на то что в УПК РФ не упоминается о таком полномочии прокурора, как участие в производстве следственных действий, но и прямого запрета на это в законе нет, значит, прокурор вправе участвовать в их проведении [10]. Такая интерпретация закона находит прямое отражение в практике предварительного расследования, где прокуроры систематически участвуют в осмотрах мест происшествия³.

Подобная ситуация представляется вполне закономерной, если исходить из того, что на досудебном производстве для прокурора как для будущего государственного обвинителя готовится доказательственная база, которой он будет оперировать в суде, что именно прокурор обязан по завершении расследования принять окончательное решение о направлении уголовного дела в суд, а затем уже в ходе

судебного разбирательства поддерживать государственное обвинение. Безусловно, что при этом прокурор должен иметь четкое и полное представление о качестве уголовного преследования, осуществленного по каждому уголовному делу, и при необходимости корректировать его. Только при таком условии прокурор может взять на себя ответственность за продолжение уголовного преследования в судебном разбирательстве, поддержать государственное обвинение при рассмотрении уголовного дела судом и обеспечить вынесение законного и обоснованного приговора.

Однако, на наш взгляд, при конструировании правовой модели деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве нельзя исходить только из представления о данном участнике судопроизводства как о лице, координирующем деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью, возглавляющем и направляющем данную деятельность. Законодатель не может не учитывать назревший запрос со стороны общества на справедливую процедуру при производстве по уголовным делам, а также на необходимость достижения баланса между принципом неотвратимости уголовной ответственности и уровнем процессуальных гарантий прав личности.

Борьба с преступностью и баланс публичных интересов и интересов личности

Ясное понимание детерминантов деятельности прокурора в сфере уголовного судопроизводства, целей его деятельности, средств их достижения, безусловно, определяется системой ценностей уголовной юстиции в целом. Полагаем, что в поисках способов повышения

³ Прокурор Республики Ингушетия выехал на место происшествия с одним погибшим и тремя ранеными жителями с.п. Кантышево Назрановского района // Новости прокуратуры РФ. URL: <https://procrf.ru/news/2454310-prokuror-respubliki-ingushetiya-vyiehal.html> ; Прокурор Зауралья выехал на место ДТП, в котором погибли пять человек // ZNAK. 2021. 11 мая. URL: https://www.znak.com/2021-05-11/prokuror_zauralya_vyiehal_na_mesto_dtp_v_kotorom_pogibli_pyat_chelovek ; Прокурор г. Томска выехал на место происшествия по сообщению об обнаружении тела мужчины // Прокуратура Томской области. URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_70/mass-media/news?item=59867504.

эффективности борьбы с преступностью права человека не должны становиться «разменной монетой». Ученые-процессуалисты единодушны в том, что в случае конфликта между необходимостью обеспечения прав и законных интересов участников процесса и эффективностью уголовного преследования прокурор обязан жертвовать последним, руководствуясь интересами строгого исполнения закона [11, с. 20].

Уголовно-процессуальная деятельность, ее результаты оказывают огромное влияние на формирование общественного мнения об уровне защищенности граждан от преступных посягательств [12; 13]. Если при производстве по уголовным делам допускаются нарушения прав и законных интересов участников процесса, то это приводит к формированию устойчивого правового нигилизма в обществе. В исследованиях зарубежных авторов Россия характеризуется как страна ярко выраженного правового нигилизма [14; 15]. По данным российских авторов, сегодня критически снизилось доверие населения и к органам уголовного преследования, и к судебной власти. Граждане отказываются верить в справедливость уголовного судопроизводства, категорически не желают как-либо содействовать правосудию (быть понятыми, исполнять обязанности присяжных заседателей, давать свидетельские показания и т.п.) [16].

Практика предварительного расследования свидетельствует о том, что нередко в погоне за показателями раскрываемости преступлений органы расследования и даже прокуроры забывают об обеспечении законных интересов потерпевших — лиц, восстановление прав которых провозглашено законом как важнейшая цель (назначение) всего уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ). Это, в свою очередь, ведет к росту латентной преступности в силу того, что граждане, не доверяя правоохранительным органам, не обращаются к ним за помощью (например, нередки ситуации, когда пострадавшим отказывают в принятии заявлений по делам, не имеющим так называемой судебной перспективы), а также к ухудшению реального состояния борьбы с преступностью, так как население, не доверяющее правоохранительным органам, не оказывает содействия в борьбе с нею. Ведомственная статистика также свидетельствует о том, что правоохранительные органы, включая прокуроров, интересуют не столько защита прав

лица, пострадавшего от преступления, сколько раскрытие самого преступления [17; 18].

Очевидно, что при продуманной, четко выверенной правовой модели деятельности прокурора конфликта между такими детерминантами его деятельности, как борьба с преступностью и обеспечение прав участников уголовного судопроизводства, не должно возникать. Речь должна идти не о приоритетах в деятельности прокурора, а о нахождении разумного, выверенного баланса между указанными ценностями.

Однако даже сегодня при отсутствии точной нормативной модели деятельности прокурора вряд ли можно говорить об эффективности уголовного преследования, осуществляемого с нарушением прав участников судопроизводства и в силу этого априори становящегося незаконным и необоснованным. Как справедливо отмечено в литературе, суть уголовного преследования не может состоять в том, чтобы отыскать и обвинить кого-либо любыми средствами и способами, она заключается в том, чтобы «изобличить истинно виновное лицо и привлечь его к ответственности, используя исключительно законные средства и способы, с должным обоснованием вывода о его виновности» [19, с. 75].

Отход в деятельности прокурора от разумного баланса между поиском средств эффективного контроля над преступностью и обеспечением прав человека, баланса, который должен определять создание нормативной модели деятельности данного участника уголовного судопроизводства, с неизбежностью ведет к репрессивному подходу в противодействии преступности, к утрате населением доверия к такой деятельности государства [20]. Одной из причин подобного положения, когда публичному интересу борьбы с преступностью приносятся в жертву права и законные интересы личности, является существующая система оценки работы органов расследования и прокуратуры.

Влияние системы оценки деятельности органов прокуратуры на выбор приоритетов при ее осуществлении

В практической деятельности по осуществлению уголовного преследования прокуроры нередко ориентируются не на общие принципы уголовного судопроизводства (уважение чести и достоинства личности, презумпция невиновности, обеспечение обвиняемому права на защиту, разумный срок уголовного судопроизводства и

т.д.), которые представляют собой отражение конституционной установки, что высшей ценностью российского государства является человек, его права и свободы, а на систему оценки их деятельности в статистической отчетности. Те же данные, которые предусмотрены как показатели в ведомственной статистике, также свидетельствуют о том, что правоохранительные органы, включая прокуроров, возглавляющих уголовное преследование, интересуют не столько защита прав лиц, пострадавших от преступления, и тем более лиц, в отношении которых осуществляется уголовное преследование, сколько показатели эффективности уголовного преследования, показатели борьбы с преступностью.

Более того, количественные показатели работы правоохранительных органов, в том числе органов прокуратуры, не всегда объективно отражают реалии правоприменительной деятельности и искусственно регулируются в зависимости от того, отнесен ли данный показатель к числу «хороших» или «плохих». В деятельности прокуроров отчетливо прослеживается ориентация на предыдущие показатели статистической отчетности и стремление поддерживать их стабильность независимо от реального положения дел. В личных беседах помощники прокуроров приводили примеры, когда прокурор отказывался подписывать постановления об отмене целого ряда незаконных и необоснованных постановлений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела, мотивируя это тем, что на следующий год может не быть такого же количества незаконных решений следователя, а показатель количества отмененных решений должен оставаться стабильным, не должен значительно снижаться.

О негативном влиянии существующей системы отчетности на правоприменительную практику говорили многие российские процессуалисты [21; 22], отмечавшие нежелание сотрудников правоохранительных органов получить негативную оценку своей деятельности и, как следствие, подстраивающих свою деятельность под используемые параметры ее оценки [23], а также то, что «сотрудники всех правоохранительных органов принимают решения под воздействием стимулов, порождаемых системой оценки, и в последующем отражают такие решения в статистике» [24].

Безусловно, отказ от системы статистической отчетности невозможен, так как она по-

зволяет осуществлять мониторинг ситуации в правоприменении, выстраивать систему управления тем или иным силовым ведомством. Однако в России сложилась парадоксальная ситуация, при которой не практика формирует статистику, а в силу отношения правоприменителей к значимости «хороших» и «плохих» показателей их деятельности статистика формирует практику. Одновременно система отчетности является одним из детерминантов расстановки приоритетов в деятельности органов расследования и прокуроров.

На вопрос анкеты о том, допустимо ли, по мнению респондентов, отступление от требований действующего законодательства в уголовном судопроизводстве, большая часть сотрудников органов прокуратуры (82 чел. — 68,3 %) ответили отрицательно, но 38 респондентов (31,7 %) все же допустили такую возможность, поставив ее в зависимость от различных условий и обстоятельств, в том числе указав, что ради обеспечения оперативности уголовного преследования, исключения волокиты они допускают отступления, ограничения прав и законных интересов участников судопроизводства.

Подобное мнение находит поддержку и в теории уголовного судопроизводства, когда отдельные авторы считают негативным то обстоятельство, что современная правовая политика в сфере уголовной юстиции имеет своим приоритетом интересы личности, а интересы государства при этом отходят на второй план [25]. По сути, подобная позиция означает призыв отдать приоритет общегосударственным интересам борьбы с преступностью, принеся при необходимости в жертву такой борьбе права и интересы участников процесса.

Косвенным проявлением подобной же позиции, по нашему мнению, является и отрицательное отношение ряда ученых к тому, что в специальной литературе последних лет термины «противодействие преступности», «контроль над преступностью» употребляются наряду с понятием «борьба с преступностью», постепенно вытесняя последнее. Некоторые авторы считают подобную замену следствием излишней либерализации уголовной политики, отказа от активной деятельности государства в этом направлении [26, с. 21–23; 27, с. 314].

Существующая система статистической отчетности (система оценки деятельности прокурора в сфере уголовного судопроизводства) направлена на фиксацию данных, характери-

зирующих его деятельность по осуществлению уголовного преследования и количество выявленных им нарушений закона органами предварительного расследования. При этом, судя по статистической отчетности, с каждым годом прокуроры устраняют стабильно высокое количество нарушений в деятельности органов расследования; на постоянно высоком уровне остается раскрываемость преступлений, как и количество вынесенных судами обвинительных приговоров. Тем самым результаты деятельности прокурора в статистической отчетности сегодня представляют собой своеобразную «витрину демонстрации борьбы с преступностью», в которой отсутствуют данные об удовлетворенности участников процесса и населения страны в целом деятельностью прокурора, о степени доверия к нему и другим правоохранительным органам.

Модель деятельности прокурора, способствующая эффективной борьбе с преступностью

При формировании модели деятельности прокурора, способной обеспечить эффективную борьбу с преступностью, необходим комплексный подход, учитывающий влияние различных факторов на практику реализации уголовно-процессуального законодательства.

Прежде всего требуется формирование стратегически выверенной, непротиворечивой системы действующего законодательства, регулирующей принципы деятельности, цели, задачи, функции и полномочия прокуроров в уголовном судопроизводстве. На это обращают внимание многие отечественные ученые-процессуалисты [28; 29]. Бесконечные точечные изменения уголовно-процессуального законодательства, вносимые в него без встраивания их в концепцию УПК РФ, без проведения научных экспертиз и оценки возможных рисков, привели к противоречивости правового регулирования деятельности прокурора, к существенному расхождению норм закона и практики их реализации.

Не менее значимым представляется формирование системы статистической отчетности о деятельности органов прокуратуры и органов расследования с учетом влияния определяемых показателей на правоприменительную деятельность. Проблемы воздействия системы оценки той или иной деятельности на саму эту деятельность являются универсальными, они существу-

ют в любой деятельности, в которой осуществляется управление. Согласно сформулированному еще в 1975 г. закону Гудхарта, «любой экономический показатель перестает правильно отражать реальность, когда становится основой проведения экономической политики» [30]. Данное правило в полной мере применимо и в отношении оценки деятельности правоохранительных органов, когда используемые показатели результатов такой деятельности перестают правильно отражать ее реалии. Исключить фактор такого влияния невозможно, однако скорректировать его в сторону поддержания баланса интересов государства и личности в сфере уголовного судопроизводства возможно и необходимо, включив в показатели статистической отчетности данные об «обратной связи», отражающие уровень удовлетворенности участников процесса действиями и решениями органов расследования и прокурора.

В силу этого необходимо формирование системных взаимосвязей между органами прокуратуры и обществом в вопросах борьбы с преступностью. Общество, граждане страны могут и должны быть союзниками государства в данных вопросах. Только так можно достичь высокого уровня защищенности населения от преступлений. Этому во многом может способствовать внедрение в уголовное судопроизводство правила о его транспарентности.

Выводы

Прокурор является ключевым участником уголовно-процессуальных отношений, ответственным за законность и обоснованность уголовного преследования, его результаты и в целом за координацию деятельности правоохранительных органов в вопросах сдерживания преступности, борьбы с ней. Несмотря на то что законодательно назначением уголовного судопроизводства провозглашена защита прав его участников, существует явный дисбаланс в приоритетах процессуальной деятельности прокурора, смещение их в сторону реализации публичного интереса по осуществлению уголовного преследования лиц, совершивших преступление.

Достижение разумного баланса прав и интересов личности, общества и государства в деятельности властных участников процесса, на которых закон возлагает осуществление уголовного преследования (в том числе прокурора), во многом зависит от нормативного регулирования

такой деятельности. В настоящее время правовая и фактическая модели деятельности прокурора в сфере уголовного судопроизводства существенно расходятся. Исключенное из УПК РФ процессуальное руководство прокурора уголовным преследованием в досудебном производстве продолжает фактически существовать, но уже как «теневая» практика деятельности прокуратуры. Органы предварительного расследования, на которых закон ныне возлагает осуществление уголовного преследования, по-прежнему воспринимают прокурора как руководителя такой деятельности. Сами прокуроры также полагают, что могут взять на себя ответственность за продолжение уголовного преследования в судебном разбирательстве, поддерживать государственное обвинение при рассмотрении уголовного дела судом и обеспечить вынесение законного и обоснованного приговора только в том случае, если они не просто имеют полное представление о качестве уголовного преследования, осуществляемого по каждому уголовному делу, но и при необходимости корректируют его. Однако в погоне за показателями эффективности уголовного преследования и нормами раскрываемости преступлений прокуроры нередко забывают о необходимости поддержания разумного баланса между достижением задачи контроля над преступностью и должным обеспечением прав человека, что неизбежно ведет к репрессивному подходу в противодействии преступности, к утрате населением доверия к такой деятельности государства.

Одной из причин подобного положения, когда публичному интересу борьбы с преступностью приносятся в жертву права и законные интересы личности, является существующая система оценки работы органов прокуратуры и иных правоохранительных органов. Те данные, которые включены в ведомственную статистику как показатели деятельности соответствующего органа, свидетельствуют о том, что правоохра-

нительные органы интересуют не столько защита прав лиц, пострадавших от преступления, и тем более лиц, в отношении которых осуществляется уголовное преследование, сколько показатели эффективности уголовного преследования, показатели борьбы с преступностью. Прокуроры, не желая получить негативную оценку своей деятельности, подстраивают ее под параметры статистической отчетности, заботясь в первую очередь об их стабильности, принимают решения под воздействием стимулов, порождаемых системой оценки их деятельности. Однако существующая отчетность о результатах деятельности прокурора (система оценки деятельности прокурора в сфере уголовного судопроизводства) направлена на фиксацию данных, характеризующих его деятельность по осуществлению уголовного преследования и количество выявленных им нарушений закона органами предварительного расследования. В ней отсутствует информация об удовлетворенности участников процесса и населения страны в целом деятельностью прокурора, о степени доверия к нему.

Изменение ситуации, когда борьба с преступностью является основной парадигмой правовой и фактической модели деятельности прокурора, требует не просто устранить неточность и противоречивость действующего законодательства, а создать такую систему статистической отчетности о деятельности органов прокуратуры (и иных правоохранительных органов), которая обеспечивала бы баланс интересов государства и личности в сфере уголовного судопроизводства. Устранению дисбаланса приоритетов в уголовно-процессуальной деятельности прокурора, безусловно, будет способствовать вовлечение общества и граждан в осуществление контроля за деятельностью прокурора, органов расследования путем расширения транспарентности уголовного судопроизводства на всех его стадиях.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Шейфер С.А. Досудебное производство в России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти / С.А. Шейфер. — Москва : Инфра-М, 2013. — 171 с.
2. Michélini G. Le juge d'instruction est inutile lorsque le parquet est indépendant: l'exemple Italien / G. Michélini, M. Cadelli // La figure du juge d'instruction: réformer ou supprimer / M. Cadelli, M.A. Beernaert, C. Bottamedi. — Bruxelles : Anthémis, 2017. — P. 37–55.
3. Kelker B. Die Rolle der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren: Objektives Organ der Rechtspflege oder doch «parteilicher» Anwalt des Staates? / B. Kelker // Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft. — 2006. — Vol. 118, iss. 2. — P. 389–426.
4. Bittmann F. Die Verständigung und die Rolle der Staatsanwaltschaft / F. Bittmann // Praxishandbuch zur Verständigung im Strafverfahren / eds. A. Sinn, C. Schößling. — Berlin : Springer, 2017. — P. 19–126.
5. Heger M. Staatsanwaltschaft / M. Heger // Handbuch Staat / ed. R. Voigt. — Wiesbaden : Springer, 2018. — P. 873–883.

6. Лапкин А.В. Роль прокуратуры в противодействии преступности по законодательству Украины / А.В. Лапкин. — DOI 10.17150/2500-4255.2020.14(2).327-337 // Всероссийский криминологический журнал. — 2020. — Т. 14, № 2. — С. 327–337.
7. Gonzalez E. Using the Power of Prosecutors to Drive Reform / E. Gonzalez // *Criminal Justice*. — 2019. — Vol. 34, № 3. — P. 9–14.
8. Манова Н.С. Современная уголовная политика, совершенствование уголовного судопроизводства и модель деятельности прокурора: проблемы взаимообусловленности / Н.С. Манова, М.А. Лавнов, А.Ю. Чурикова. — DOI 10.24412/1608-8794-2021-1-39-53 // *Правовая политика и правовая жизнь*. — 2021. — № 1. — С. 39–53.
9. Manova N.S. Prosecutor's activity model as the most important guideline for reforming the system of criminal proceedings / N.S. Manova, A.Yu. Churikova. — DOI 10.1051/shsconf/202110804002 // *Law and Order in the Third Millennium : IX Baltic Legal Forum*. — Kaliningrad, 2021. — P. 04002.
10. Лукинов А.С. Непосредственное участие прокурора в следственных действиях как форма надзора и уголовного преследования на досудебной стадии уголовного судопроизводства / А.С. Лукинов // *Законность*. — 2019. — № 1 (1011). — С. 38–39.
11. Халиулин А. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия / А. Халиулин // *Законность*. — 2007. — № 9 (875). — С. 15–20.
12. Смирнова И.Г. Общественное мнение об уголовном судопроизводстве: о чем говорят цифры / И.Г. Смирнова // *Журнал российского права*. — 2011. — № 5 (173). — С. 57–65.
13. Тарасов А.А. Стереотипы профессионального правосознания и проблемы «обратной связи» правоохранительной системы общества / А.А. Тарасов. — DOI 10.17223/22253513/18/11 // *Вестник Томского государственного университета. Право*. — 2015. — № 4 (18). — С. 90–100.
14. Huskey E. A framework for the analysis of Soviet law / E. Huskey // *The Russian Review*. — 1991. — Vol. 50, № 1. — P. 53–70.
15. Solomon P.H. Legality in Soviet Political Culture: A Perspective on Gorbachev's Reforms / P.H. Solomon // *Stalinism: Its Nature and Aftermath* / eds. N. Lampert, G.T. Rittersporn. — London : Palgrave Macmillan, 1992. — P. 260–287.
16. Смирнова И.Г. Борьба с преступностью и уголовное судопроизводство / И.Г. Смирнова // *Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права*. — 2014. — № 3. — С. 200–205.
17. Зайцева Е.А. Трижды потерпевший / Е.А. Зайцева // *Законность*. — 2015. — № 1 (963). — С. 34–38.
18. Воскобитова Л.А. От идеологии ведомственных интересов к идеологии Конституции Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации / Л.А. Воскобитова // *Труды Академии управления МВД России*. — 2018. — № 1 (45). — С. 18–21.
19. Чурикова А.Ю. Осуществление прокурором уголовного преследования в досудебном производстве / А.Ю. Чурикова // *Юридическая наука*. — 2019. — № 9. — С. 74–78.
20. Davis A.P. Working for the clampdown: state repression and confidence in legal authorities in comparative context / A.P. Davis // *The British Journal of Criminology*. — 2021. — Vol. 61, № 44. — P. 1126–1144.
21. Ефимкина Н.В. Влияние особенностей и условий профессиональной деятельности в ОВД на искажение сотрудниками служебной информации / Н.В. Ефимкина // *Прикладная юридическая психология*. — 2015. — № 1. — С. 120–125.
22. Усачев А.А. Цифровизация начального этапа досудебного производства и правовая определенность российского уголовного процесса / А.А. Усачев. — DOI 10.17803/2311-5998.2019.60.8.100-111 // *Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. — 2019. — № 8 (60). — С. 100–111.
23. Попова О.А. Оценка эффективности деятельности правоохранительных органов и качество расследования преступлений / О.А. Попова // *Современные проблемы науки и образования*. — 2015. — № 1-1. — С. 1900.
24. Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования: исследовательский отчет / М. Шклярчук, Д. Скугаревский, А. Дмитриева [и др.]. — Москва : Норма, 2015. — 122 с.
25. Баранов А.М. Уголовный процесс России: закон и политика / А.М. Баранов. — DOI 10.17223/22253513/25/3 // *Вестник Томского государственного университета. Право*. — 2017. — № 25. — С. 33–40.
26. Алексеев А.И. Российская уголовная политика: преодоление кризиса / А.И. Алексеев, В.С. Овчинский, Э.Ф. Побегалло. — Москва : Норма, 2006. — 143 с.
27. Мироненко С.Ю. Проблемы контроля за преступностью (вопросы теории) / С.Ю. Мироненко // *Развитие наук антикриминального цикла в свете глобальных вызовов обществу : материалы науч.-практ. конф. с междунар. участием (Саратов, 16 окт. 2020 г.)*. — Саратов, 2021. — С. 313–319.
28. Попов И.А. Актуальные проблемы разработки стратегии развития уголовного судопроизводства / И.А. Попов // *Вестник Московского университета МВД России*. — 2016. — № 4. — С. 105–108.
29. Смолькова И.В. О стратегии современного российского уголовного судопроизводства / И.В. Смолькова // *Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения*. — 2017. — № 4 (18). — С. 37–43.
30. Goodhart C.A.E. Problems of monetary management: the UK experience / C.A.E. Goodhart // *Monetary Theory and Practice*. — 1975. — Vol. 1. — P. 91–121.

REFERENCES

1. Sheifer S.A. *Pretrial Procedure in Russia: Development Stages of Investigation, Court and Prosecutor's Authority*. Moscow, Infra-M Publ., 2013. 171 p.
2. Michelini G., Cadelli M. Le juge d'instruction est inutile lorsque le parquet est indépendant: l'exemple Italien. In Cadelli M., Beernaert M.A., Bottamedi C. *La figure du juge d'instruction: réformer ou supprimer*. Bruxelles, Anthémis, 2017, pp. 37–55. (In French).
3. Kelker B. Die Rolle der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren: Objektives Organ der Rechtspflege oder doch «parteiischer» Anwalt des Staates? *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 2006, vol. 118, iss. 2, pp. 389–426. (In German).
4. Bittmann F. Die Verständigung und die Rolle der Staatsanwaltschaft. In A. Sinn, C. Schöfling (eds). *Praxishandbuch zur Verständigung im Strafverfahren*. Berlin, Springer, 2017, pp. 19–126. (In German).

5. Heger M. Staatsanwaltschaft. In Voigt R. (ed.). *Handbuch Staat*. Wiesbaden, Springer, 2018, pp. 873–883. (In German).
6. Lapkin A.V. The role of the prosecutor's office in crime counteraction under the legislation of Ukraine. *Vserossiiskii kriminologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2020, vol. 14, no. 2, pp. 327–337. (In Russian). DOI: 10.17150/2500-4255.2020.14(2).327-337.
7. Gonzalez E. Using the Power of Prosecutors to Drive Reform. *Criminal Justice*, 2019, vol. 34, no. 3, pp. 9–14.
8. Manova N.S., Lavnov M.A., Churikova A.Yu. Modern criminal policy, improvement of criminal proceedings and the prosecutor's operating model: interconnected problems. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn' = Legal Policy and Legal Life*, 2021, no. 1, pp. 39–53. (In Russian).
9. Manova N.S., Churikova A.Yu. Prosecutor's activity model as the most important guideline for reforming the system of criminal proceedings. *Law and Order in the Third Millennium. IX Baltic Legal Forum*. Kaliningrad, 2021, pp. 04002. DOI: 10.1051/shsconf/202110804002.
10. Lukinov A.S. The direct participation of the prosecutor in the investigation as a form of supervision and criminal prosecution at the pretrial stage of criminal proceedings. *Zakonnost' = Legality*, 2019, no. 1, pp. 38–39. (In Russian).
11. Khaliulin A. Powers of the prosecutor to supervise the procedural activities of the preliminary investigation bodies. *Zakonnost' = Legality*, 2007, no. 9, pp. 15–20. (In Russian).
12. Smirnova I.G. Public opinion on criminal proceedings: what the numbers say. *Zhurnal rossiiskogo prava = Russian Law Journal*, 2011, no. 5, pp. 57–65. (In Russian).
13. Tarasov A.A. Stereotypes of professional legal consciousness and the problems of «feedback» of law. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2015, no. 4, pp. 90–100. (In Russian).
14. Huskey E. A framework for the analysis of Soviet law. *The Russian Review*, 1991, vol. 50, no. 1, pp. 53–70.
15. Solomon P.H. Legality in Soviet Political Culture: A Perspective on Gorbachev's Reforms. In Lampert N., Rittersporn G.T. (eds.). *Stalinism: Its Nature and Aftermath*. London, Palgrave Macmillan, 1992, pp. 260–287.
16. Smirnova I.G. Crime Fighting and Criminal Proceedings. *Kriminologicheskii zhurnal Baikalskogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava = Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law*, 2014, no. 3, pp. 200–205. (In Russian).
17. Zaitseva E.A. A triple victim. *Zakonnost' = Legality*, 2015, no. 1, pp. 34–38. (In Russian).
18. Voskobitova L.A. From the departmental interests' ideology to the Russian Federation Constitution's ideology and the Criminal Procedural Codex of the Russian Federation. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii = Proceedings of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia*, 2018, no. 1, pp. 18–21. (In Russian).
19. Churikova A.Yu. Implementation by the prosecutor of criminal prosecution in pre-trial proceedings. *Yuridicheskaya nauka = Legal science*, 2019, no. 9, pp. 74–78. (In Russian).
20. Davis A.P. Working for the clampdown: state repression and confidence in legal authorities in comparative context. *The British Journal of Criminology*, 2021, vol. 61, no. 44, pp. 1126–1144.
21. Efimkina N.V. The influence of the characteristics and conditions of professional activity in the internal affairs' bodies on misrepresentation of the service information by the employees. *Prikladnaya yuridicheskaya psikhologiya = Applied Legal Psychology*, 2015, no. 1, pp. 120–125. (In Russian).
22. Usachev A.A. Digitalization of the initial stage of pre-trial procedure and legal certainty of Russian criminal procedure. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2019, no. 8, pp. 100–111. (In Russian).
23. Popova O.A. Assessing the effectiveness of law enforcement and the quality of crime investigations. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya = Modern Problems of Science and Education*, 2015, no. 1-1, pp. 1900. (In Russian).
24. Shklyaruk M., Skugarevskii D., Dmitrieva A., Skifskii I., Begtin I. *Criminal statistics: mechanisms of formation, causes of distortion, ways of reforming. Research Report*. Moscow, Norma Publ., 2015. 122 p.
25. Baranov A.M. Criminal trial in Russia: law and policy. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo = Tomsk State University Journal of Law*, 2017, no. 25, pp. 33–40. (In Russian).
26. Alekseev A.I., Ovchinsky V.S., Pobegailo E.F. *Russian Criminal Policy: Overcoming the Crisis*. Moscow, Norma Publ., 2006. 143 p.
27. Mironenko S.Yu. Crime control problems (theoretical questions). Development of theories in the anti-criminal sphere in the light of global challenges. *Materials of Research Conference with International Participation. Saratov, October 16, 2020*. Saratov, 2021, pp. 313–319. (In Russian).
28. Popov I.A. The actual problems of development the criminal proceedings strategy. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii = Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2016, no. 4, pp. 105–108. (In Russian).
29. Smolkova I.V. Strategy of the Modern Russian Criminal Proceedings. *Sibirskie ugovolno-protsessual'nye i kriminalisticheskie chteniya = Siberian Criminal Process and Criminalistic Readings*, 2017, no. 4, pp. 37–43. (In Russian).
30. Goodhart C.A.E. Problems of monetary management: the UK experience. *Monetary Theory and Practice*, 1975, vol. 1, pp. 91–121.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Манова Нина Сергеевна — заведующий кафедрой уголовного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор, г. Саратов, Российская Федерация; e-mail: n.manova@mail.ru.

Чурикова Анна Юрьевна — доцент кафедры административного и уголовного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Manova, Nina S. — Head, Chair of Criminal Procedure, Saratov State Law Academy, Doctor of Law, Professor, Saratov, the Russian Federation; e-mail: n.manova@mail.ru.

Churikova, Anna Yu. — Ass. Professor, Chair of Administrative and Criminal Law, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration

академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент, г. Саратов, Российская Федерация; e-mail: a_tschurikova@bk.ru.

Смолькова Ираида Вячеславовна — профессор кафедры уголовного права, криминологии и уголовного процесса Байкальского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, г. Иркутск, Российская Федерация; e-mail: smolkovaiv@mail.ru.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Манова Н.С. Может ли быть борьба с преступностью парадигмой правовой модели деятельности прокурора? / Н.С. Манова, А.Ю. Чурикова, И.В. Смолькова. — DOI 10.17150/2500-4255.2021.15(5).613-623 // Всероссийский криминологический журнал. — 2021. — Т. 15, № 5. — С. 613–623.

under the President of the Russian Federation, Ph.D. in Law, Ass. Professor, Saratov, the Russian Federation; e-mail: a_tschurikova@bk.ru.

Smolkova, Iraida V. — Professor, Chair of Criminal Law, Criminology and Criminal Procedure, Baikal State University, Doctor of Law, Professor, Irkutsk, the Russian Federation; e-mail: smolkovaiv@mail.ru.

FOR CITATION

Manova N.S., Churikova A.Yu., Smolkova I.V. Can the fight against crime act as a paradigm for the legal model of the prosecutor's activity? *Vserossiiskii krimonologicheskii zhurnal = Russian Journal of Criminology*, 2021, vol. 15, no. 5, pp. 613–623. (In Russian). DOI: 10.17150/2500-4255.2021.15(5).613-623.