

УДК 347.963

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS88817>

Информационно-аналитическая деятельность прокуратуры: к вопросу о функциональном статусе

Э.Б. Хатов

Университет прокуратуры Российской Федерации, Москва, Россия

Аннотация. В публикации анализируется информационно-аналитическая деятельность российской прокуратуры, выделяется ряд ее характерных признаков. На основе проведенного обобщения, опираясь на доктринальные научные исследования, посвященные информационной функции государства, на Конституцию Российской Федерации, зарубежное и отечественное законодательство о прокуратуре, с учетом прогрессирующей информатизации самых разных сфер общественных отношений, анализируя практику работы и сравнивая дискуссионные научные позиции относительно выделения иных ее функций, автор приходит к выводу о возможности придания исследуемому виду прокурорской деятельности функционального статуса и необходимости соответствующей корректировки закона.

Ключевые слова: государство; прокуратура; информационная; аналитическая; деятельность; функция; информирование; законность; правопорядок; население.

Как цитировать:

Хатов Э.Б. Информационно-аналитическая деятельность прокуратуры: к вопросу о функциональном статусе // Российский журнал правовых исследований. 2021. Т. 8. № 4. С. 93–102. DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS88817>

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS88817>

Information and Analytical Activities of the Prosecutor's Office: On the Issue of Functional Status

Eduard B. Khatov

University Prosecutor's Office of the Russian Federation, Moscow, Russia

ABSTRACT: This article analyzes the information and analytical activities of the Russian Prosecutor's Office, and in doing so highlights a number of its characteristic features. The author, relying on doctrinal and historical research relating to the information function of the state, analyzes various aspects of the Prosecutor's Office. The areas reviewed include: the Constitution of the Russian Federation and foreign and domestic legislation concerning the prosecutor's office. Taking into account the progressive informatization of various spheres of public relations, analyzing the practice of work, and comparing debatable objective positions regarding the allocation of its other functions, the author concludes that there is a possibility of giving the studied type of prosecutor's activity a functional status and the need for appropriate adjustments to the law.

Keywords: state; prosecutor's office; informational; analytical; activity; function; informing; legality; law and order; population.

To cite this article:

Khatov E.B. Information and analytical activities of the prosecutor's office: on the issue of functional status. *Russian journal of legal studies*. 2021;8(4):93–102.

DOI: <https://doi.org/10.17816/RJLS88817>

Received: 22.10.2021

Accepted: 18.11.2021

Published: 20.12.2021

Ускоряющееся развитие научно-технического прогресса, базирующееся в основном на использовании все более совершенных информационных технологий, а также вызванные этим изменения социально-экономических условий обуславливают естественную потребность адаптации к ним как отдельных индивидуумов, так общества в целом, а также и его государственной надстройки в лице различных государственных органов. Указанные изменения не могут не влиять на содержание их деятельности, вызывая трансформацию, появление или выделение новых, а также упразднение утрачивших актуальность функций. Иначе говоря, «по мере социального и научно-технического прогресса аппарат государства приобретает все новые и новые, ранее отсутствующие функции, при одновременном углублении многих прежних» [1, с. 189].

Так, вследствие глобальных процессов информатизации общества и благодаря работам А.Б. Венгерова, И.Ю. Никодимова, Ю.Г. Просвирнина и др. в категориальном аппарате теории государства и права на доктринальном уровне нашло отражение понятие новой информационной функции, рассматриваемой как одной из важнейших в деятельности государства [2, с. 152–153; 3; 4, с. 29–35].

Применяя универсальный методологический прием взаимодополнения знаниями научных дисциплин, а также опираясь на мнение А.Ю. Гулягина об органически взаимосвязанных с функциями государства функциях важнейшего государственного органа — прокуратуры Российской Федерации, сопряженных с обеспечением законности [5, с. 50–54], логично предположить, что последние также подвергаются соответствующим изменениям и размежеванию.

Следовательно, при появлении новой информационной функции государства функции прокуратуры вряд ли могут быть законсервированы в неизменно статичном состоянии, тем более что их лаконичное перечисление в тексте ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) дает нам все основания подразумевать, что этот перечень не является закрытым. Подтверждением этого выступают также регулярные научные дискуссии о месте в системе функций прокуратуры того или иного вида прокурорской деятельности [6, с. 24–29]. Особое значение правильного определения функций государственных органов обозначала авторитетный российский ученый-правовед И.Л. Бачило. Рассуждая о функциях государства, она пришла к выводу о том, что каждая из систем органов государственного механизма осуществляет все или несколько функций государства на основе специфических для деятельности государства методов, но средствами и в формах, присущих только данному виду органов [7, с. 4, 34].

Неоднозначный характер процесса определения новых функций прокуратуры подтверждается и следующим

примером. Так, М.С. Шалумов в своем диссертационном исследовании выделяет такую функцию, как «участие прокуратуры в предупреждении нарушений законов», рассматривая ее в том числе в форме «систематического информирования всеми прокурорами органов государственной власти и местного самоуправления, а также населения о состоянии законности» [8, с. 11–12].

Профессор А.Ю. Винокуров вполне аргументированно придерживается иного мнения и говорит о наличии в системе внешнефункциональной деятельности российской прокуратуры лишь самостоятельного участка в виде «работы прокурора по предупреждению правонарушений» [9, с. 52–56], который не обладает «функциональным» статусом и носит обеспечительный по отношению к признанным функциям характер.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» более узкая по содержанию деятельность прокуроров по предупреждению только преступных проявлений определена как основное направление «общенадзорной» деятельности прокуратуры.

Таким образом, деятельность прокуроров по предупреждению нарушений закона (правонарушений) разными исследователями, а также в организационно-распорядительном документе рассматривается сразу в трех ипостасях: функции; участка внешнефункциональной деятельности; основного направления «общенадзорной» работы.

Относительно обозначенного выше совпадения некоторых форм реализации информационно-аналитической деятельности прокуроров и их участия в предупреждении нарушений законов в части информирования органов власти и населения полагаем, что подобные примеры присущи и иным направлениям функциональной деятельности прокуроров. Так, реализация функции прокурорского надзора в форме внесения представления об устранении нарушений закона, а также их причин и условий, им способствующих, также имеет целью и их предупреждение.

Действительно, «при выделении <...> функций прокуратуры необходима объективная оценка условий жизнедеятельности и развития общества. Без этого функции прокуратуры могут быть необоснованно расширены или сужены, что пойдет во вред социальному развитию и, несомненно, во вред самой прокуратуре» [10, с. 16]. Так, после возложения на Генеральную прокуратуру Российской Федерации Федеральным законом от 07.02.2011 № 4-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О полиции» обязанности ведения государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии преступности, а также раскрываемости преступлений,

состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора, некоторые специалисты высказали мнение о появлении новой функции прокуратуры — правовой статистики [11, с. 1355]. Например, в свое время о ней упоминал О.А. Инсаров, отмечая, что «в целях реализации функции ведения государственного единого статистического учета» Генеральной прокуратурой Российской Федерации проводятся мероприятия по развитию функционала и подготовке к вводу в эксплуатацию государственной автоматизированной системы правовой статистики (ГАС ПС) [12, с. 20].

Показательна в этой связи позиция профессора Н.Н. Карпова, высказанная им по вопросу изменений в Законе о прокуратуре, внесенных федеральными законами от 17.07.2009 № 171-ФЗ, от 07.02.2011 № 4-ФЗ и от 21.11.2011 № 329-ФЗ, о том, что рассредоточенные по тексту раздела 1 и включенные в ст. 51 Закона о прокуратуре виды деятельности прокуратуры следует признать ее функциями, поскольку они определяют дополнительные виды прокурорской деятельности [13, с. 8]. Таким образом, под функциями прокуратуры рассматриваются как основные, так и иные виды деятельности органов прокуратуры, что подчеркивает степень дискуссионности вопроса.

Учитывая изложенные выше позиции, а также недавние (2020 г.) изменения в Конституции Российской Федерации, представляется целесообразным исследовать информационно-аналитическую деятельность прокуратуры на предмет обладания ею функциональным статусом и выработки соответствующих теоретических рекомендаций.

В философии понятие функции традиционно рассматривается как способ поведения, присущий какому-либо объекту и способствующий сохранению существования этого объекта или той системы, в которую он входит в качестве элемента. В этой связи нельзя не отметить, что информационно-аналитическая деятельность, обычно рассматриваемая в основном лишь как важный элемент организации работы прокуратуры, обеспечивает ее полноценное функционирование в системе государственных органов, а также совершенствование и развитие, что в полной мере соответствует указанному признаку. В подтверждение этого вывода процитируем Регламент Генеральной прокуратуры Российской Федерации, согласно которому информационно-аналитическая работа осуществляется в органах прокуратуры «в целях совершенствования организации и управления в системе прокуратуры Российской Федерации, определения приоритетных направлений деятельности, формирования планов, подготовки организационно-распорядительных и информационно-справочных документов Генеральной прокуратуры»¹. Таким образом информационно-аналити-

ческая работа входит в перечень обязательных организационных условий, обеспечивающих единство прокурорской системы [14, с. 45]. Поэтому эта работа должна «пронизывать» всю систему, подчиняться единым правилам, соответствовать единым требованиям [15, с. 104].

О том, что реализация функции анализа выявленных правонарушений является необходимой предпосылкой повышения эффективности сложной работы по укреплению законности, указывалось и ранее [16, с. 17–23]. Уточняя понятие этой деятельности, можно отметить, что в организационно-распорядительных и информационно-справочных документах Генеральной прокуратуры России и нижестоящих прокуратур, научно-методической литературе термин «информационно-аналитическая деятельность» употребляется как тождественный «информационно-аналитической или просто аналитической работе» [14, с. 10]. Практически каждый профильный приказ Генерального прокурора Российской Федерации по тому или иному направлению деятельности, в том числе функциональному, требует регулярного направления докладных записок, которые мы рассматриваем как основную форму информационно-аналитической деятельности, подразумевающей тщательный анализ соответствующей информации [17, с. 14–19].

Применительно к реализации информационно-аналитической деятельности в форме подготовки и направления на места информационных писем, обзоров, иных информационно-аналитических документов, заметим, что в первую очередь, как правило, происходит корректировка (т.е. изменение) в работе прокурора в той или иной сфере. Это воздействие мы рассматриваем как обеспечивающее. В этой связи было бы некорректным в научном плане не упомянуть о существующем мнении об информационно-аналитической работе только как о работе, обеспечивающей выполнение задач и функций, возложенных на прокуратуру законом [18, с. 13–19]. Кроме того, профессор В.К. Звирбуль отмечал, что в системе управления прокуратура выполняет функцию обратной связи — обнаружения и сигнализации о всех недостатках в борьбе с преступностью, подчеркивая, что изучение преступности прокурорами не дополнительная работа, выходящая за рамки прокурорского надзора, а часть деятельности по обнаружению нарушений законности и причин их порождающих [19, с. 382–384].

Изложенная позиция безусловно не исключает появления иных доктринальных взглядов по поводу позиционирования информационно-аналитической деятельности в системе функций прокуратуры. Ключевым признаком, формирующим понятие функции, выступают цели, которые определяют ее содержание. По нашему мнению, место информационно-аналитической работы, пронизывающей все сферы прокурорской деятельности, не ограничивается только ролью вспомогательного, организационного элемента и также имеет выраженный

¹ Регламент Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утв. приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 11.05.2016 № 276.

внешнефункциональный характер, обусловленный законодательно определенной целью информирования руководства страны, региональных и местных органов публичной власти о состоянии законности и правопорядка и поставленными Генеральным прокурором РФ задачами.

Различие в подходах к определению места информационно-аналитической деятельности наглядно демонстрирует опубликованный Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 12.07.2021 № 102 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора», который содержит Правила проведения органами прокуратуры анализа состояния законности и осуществления оценки актов и решений Правительства, иных государственных, местных представительных и исполнительных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также иных организаций (далее — Правила). Согласно этим Правилам, анализ состояния законности и оценка актов и решений вообще являются формами высшего надзора органов прокуратуры. Кроме того, анализ состояния законности определяется ими как административная процедура и требует возбуждения административного дела с учетом положений, предусмотренных Административным процедурно-процессуальным кодексом Республики Казахстан².

Особое внимание уделяется информационно-аналитической работе в прокуратуре Узбекистана, где согласно Постановлению Президента Республики «Об усилении роли органов прокуратуры в реализации социально-экономических реформ и модернизации страны, обеспечении надежной защиты прав и свобод человека» № УП-5019 18.04.2017 вообще введена должность заместителя Генерального прокурора Республики Узбекистан, ответственного за организацию и координацию деятельности в сфере анализа проблем обеспечения законности и правопорядка.³

Вместе с тем по вопросу наличия у прокуратуры сходной с ней аналитической функции уже высказывался В.Г. Мелкумов, указывая ее наряду с распорядительной функцией (в отношении органов дознания и следствия, частично администраций исправительно-трудовых учреждений), а также профилактико-воспитательной, управленческой и иными традиционными функциями. Подразумевая под такой функцией анализ выявленных (причем не только органами прокуратуры)

правонарушений, В.Г. Мелкумов обосновывал правомерность выделения такого рода аналитической деятельности в самостоятельную функцию первостепенной важности осведомленности прокуроров во всем, что характеризует противоправное поведение должностных лиц и граждан [20, с. 113].

Обозначенная деятельность не только организационно обеспечена созданием соответствующих структурных и иных подразделений, но и само ее название предполагает «тесные контакты прокуроров во внешней информационной среде» [21, с. 8]. К примеру, более емкая информационная функция государства также выражается в том числе в виде информационного обеспечения деятельности органов государства, а также внешних по отношению к государственным органам субъектов, в том числе физических лиц [4, с. 8].

Кроме того, трактуя определение функций государства как основных направлений деятельности, обусловленных потребностями, целями и задачами, стоящими перед государством, В.С. Афанасьев отмечает, что в условиях интенсификации информационных процессов традиционное деление таких функций на внешние и внутренние во многом потеряло свою актуальность, особенно в информационно-публичной сфере [22, с. 54–58]. Так, выступая предметом и результатом информационно-аналитической деятельности, получаемая и интерпретируемая в ее процессе информация выполняет не только обеспечивающую роль. Такая информация может реализовать и внешнюю воздействующую функцию.

При правильном выявлении и объяснении прокурами причин и условий, порождающих соответствующие проявления социальной патологии, а также в случае выработки верных решений по их устранению происходят и изменения не только в организации работы ведомства, но и во внешней среде, в виде снижения уровня правонарушаемости. Вместе с тем этот результат не всегда достигается исключительно путем реализации надзорной функции прокуратуры, т.е. только вследствие принятия актов прокурорского реагирования (подготовленных по результатам анализа полученной информации о допущенных нарушениях).

Учитывая, что предусмотренная Законом о прокуратуре цель укрепления законности одними лишь ресурсами и полномочиями прокуроров не всегда может быть достигнута, особую востребованность приобретает объединение усилий прокуратуры и органов публичной власти, направленное на совместное решение текущих и перспективных задач в сфере обеспечения законности и достигаемое в том числе путем направления компетентным должностным лицам выверенных результатов информационно-аналитической деятельности, укрупненно отражающих вскрытые проблемы.

Положительный эффект качественной информационно-аналитической деятельности прокуроров

² Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 12.07.2021 № 102 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 2 мая 2018 года № 60 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора». URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/prokurator/documents/details/143074?lang=ru> (дата обращения: 29.09.2021).

³ См: Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://www.lex.uz/docs/3177798> (дата обращения: 27.05.2021).

наблюдается с момента образования системы прокуратуры. Органы публичной власти перманентно использовали в своей деятельности поступающую из органов прокуратуры информацию о состоянии законности (докладные записки и другие информационные материалы). Еще по Указу Петра I «О должности генерал-прокурора» от 27.04.1722, последний был обязан «донести» руководителю государства о выявленных нарушениях «помесячно, или понеделно, как указ иметь будет»⁴.

Об этом также свидетельствует практика направления на места для принятия мер материалов органов советской прокуратуры [23, 27].

Современные прокуроры, также обладая обширной и разнообразной информацией, по должности, хорошо осведомлены о состоянии законности на подведомственной территории. Как правило, указанная информация находит свое отражение и в работе законодательных (представительных) и исполнительных органов публичной власти, причем не только в целях устранения уже существующих правонарушений, но и предотвращения их в будущем.

В развитие этой позиции можно привести мнение профессора Е.Р. Ергашева и Е.А. Габышевой, которые, рассуждая о деятельности российской прокуратуры, отнесли информационные письма, информации, доклады и т.д. к сигнализационным средствам прокурорского реагирования, содержащим информацию о состоянии законности без требования устранения нарушений закона [24, с. 38–44]. Н.Р. Корешникова полагает, что правовые средства прокурора (к которым можно отнести и доклады о состоянии законности и правопорядка, информационные письма, информации и т.д., рассматриваемые как специфические, сигнализационные средства реагирования) охватывают регламентированные законом действия прокурора, опосредованные его законодательно закрепленными полномочиями и направленные на выполнение возложенных на него функций [25].

О существовании сигнально-информационного воздействия интерпретированной (т.е. аналитической) информации утверждали и другие ученые. Так, профессор А.С. Овчинский считает, что предпосылкой для возможности информационно-сигнального воздействия на некоторую систему является способность этой системы приходиться в некоторое критическое состояние, характеризующееся энергетическим неравновесием. При этом достаточно незначительного воздействия извне для того, чтобы система или ее элементы разрядили (или высвободили) большое количество энергии и перешли в новое состояние [26, с. 18].

Проецируя указанную позицию применительно к информационно-аналитической деятельности

прокурора, ситуацию с низким уровнем законности и правопорядка рассмотрим как критическое, неуравновешенное состояние, а направление прокурором информации с конкретными предложениями главам федеральных, региональных или муниципальных органов власти — как определенное воздействие извне. Такое несилловое, информационное воздействие придает нужный импульс для принятия адресатами необходимых управленческих и организационных мер и нередко позволяет коренным образом изменить сложную криминогенную ситуацию. Иначе говоря, результаты информационно-аналитической деятельности прокурора не только позволяют точнее определить цель, но и могут играть роль спускового крючка и выступать поводом для принятия соответствующих мер и последующих, иногда коренных изменений состояния законности и правопорядка. То есть информационно-сигнальный эффект от качественно подготовленных и реализованных результатов информационно-аналитической деятельности прокурора оказывает кумулятивное позитивное воздействие на состояние законности и правопорядка.

Таким образом, можем сделать вывод о существовании присущих информационно-аналитической деятельности как указанных форм реализации (правовых средств, средств прокурорского реагирования), так и соответствующего механизма воздействия на поднадзорных субъектов в целях не только предотвращения правонарушений за счет устранения причин и условий их совершения, но и информирования соответствующих органов публичной власти и их должностных лиц о состоянии законности и правопорядка, которое играет не только обеспечивающее, но и выраженное более самостоятельное значение.

Информационно-аналитической деятельности прокуратуры свойственен и еще один признак, обоснованно выделенный А.Ю. Винокуровым, — достаточно выраженная уникальность ее осуществления именно органами прокуратуры [9, с. 52], проявляемая в эксклюзивно комплексном и объемном характере подготовки и реализации упоминаемого нами уже неоднократно наиболее емкого и полного доклада о состоянии законности и правопорядка, о проделанной прокурорами работе по их укреплению, а также информировании об этом руководства региональных органов государственной власти, местного самоуправления и населения.

Принимая во внимание, что под функцией прокуратуры также понимается такой вид ее деятельности, который в том числе требует использования присущих полномочий и правовых средств и процедур [27, с. 59], отметим, что информационно-аналитической деятельности в первую очередь корреспондирует право истребования интересующей прокурора информации, закрепленное ст. 9.1, 22, 27, 30, 33 Закона

⁴ Электронная библиотека Исторического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/genprok.htm> (дата обращения: 29.08.2021).

о прокуратуре, механизм реализации которых конкретизирован в ст. 6 [17, с. 14–19; с. 28, 54–61]⁵.

Рассуждая о функциях прокуратуры, перечень и иерархия которых являются предметом перманентных дискуссий, нельзя не согласиться с признаком обязательной их определенности федеральным законом⁶. Но, на первый взгляд, среди функций прокуратуры, которые обозначены Законом о прокуратуре, информационно-аналитическая деятельность прямо не указана. Однако данный законодательный акт, перечисляя некоторые, прямо оговаривает, что органы прокуратуры осуществляют и иные функции, предусмотренные федеральным законом. Так, Закон о прокуратуре предусматривает, что органы прокуратуры информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности. Законом также определена обязанность Генерального прокурора ежегодно представлять палатам Федерального Собрания и Президенту России доклад о состоянии законности и правопорядка в стране и о проделанной работе по их укреплению. Законодательное закрепление такого информирования за прокурорами, в том числе в части подготовки указанного важнейшего итогового информационно-аналитического документа, который служит основанием для принятия соответствующих законов, подзаконных актов и управленческих решений руководством страны, иными органами власти во всех сферах, в том числе в социальной, экономической, правоохранительной, международной, как на федеральном, так и на региональном или муниципальном уровне, весомо подтверждает значение информационно-аналитической деятельности в прокуратуре.

Причем, в отличие от российского, закон Республики Беларусь от 08.05.2007 № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь»⁷, который мы упоминаем как пример правовой нормы из наиболее близкого нам союзного государства, не избегает прямого определения исследуемого вида деятельности, указывая в п. 2 ст. 17, что Генеральная прокуратура в том числе «анализирует практику прокурорского надзора и состояние законности в Республике Беларусь», а также «выполняет иные функции, предусмотренные настоящим законом

и иными законодательными актами». Представляется целесообразным аналогичным образом закрепить информационно-аналитическую функцию в отечественном Законе о прокуратуре, с учетом реализации этой функции во всех звеньях системы российской прокуратуры.

Участие органов прокуратуры в реализации Указа Президента Российской Федерации от 20.05.2012 № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» также предполагает выполнение серьезной информационно-аналитической работы. Некоторые авторы рассматривают даже один такой мониторинг как самостоятельную функцию прокуратуры, обосновывая свой вывод в том числе и тем, что в составе правового управления Генеральной прокуратуры РФ созданы соответственно два одноименных отдела — мониторинга законодательства и правоприменительной практики [29, с. 47–50]. В этой связи отметим, что в Генеральной прокуратуре в составе Главного организационно-аналитического управления создано еще более крупное и обособленное подразделение — информационно-аналитическое управление, состоящее из трех отделов: отдела аналитического обеспечения, отдела ведомственной статистики и отдела информационного обеспечения⁸. Учреждение соответствующей организационной структуры в системе прокуратуры также может рассматриваться как подтверждение обоснованности нашего предложения о функциональном статусе информационно-аналитической деятельности.

Издание профильного ведомственного приказа от 16.07.2020 № 380 «О совершенствовании информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры Российской Федерации», которым впервые установлены конкретные требования об определении прокурорских работников, ответственных за ее осуществление во всех звеньях системы прокуратуры, организации их систематического повышения квалификации, сфокусированы ее цели, выходящие за сугубо организационные пределы (обеспечить использование результатов информационно-аналитической деятельности для подготовки предложений по совершенствованию законодательства, в целях информирования государственных органов, организаций и населения о состоянии законности и правопорядка), также очевидно демонстрирует приоритетность, значимость и подчеркивает ее важную роль [30, с. 13–16].

Представляется, что самым веским аргументом в пользу нашей позиции выступает принятие Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», дополнившего текст ст. 102 Конституции России

⁵ Относительно определения и конкретизации задач и предмета информационно-аналитической деятельности отметим, что эти вопросы, как и ряд других, раскрыты в иных публикациях автора, продублировать содержание которых не представляется целесообразным из-за ограниченного формата научной статьи.

⁶ Проблемы развития функций прокуратуры, ее места и роли в современном государстве затрагивались в работах К.И. Амирбекова, В.Б. Алексеева, В.В. Бойцовой, А.Ю. Винокурова, Ю.Е. Винокурова, С.И. Герасимова, А.Ю. Гулягина, Ф.М. Кобзарева, О.А. Кожевникова, Н.Н. Карпова, О.Н. Коршуновой, И.Э. Мартыненко, М.С. Шалумова и др.

⁷ Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H10700220> (дата обращения: 21.09.2021).

⁸ Пункт 2.5 Положения о Главном организационно-аналитическом управлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утв. приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 25.10.2017.

пунктом «м» о том, что к ведению Совета Федерации относится заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации. Таким образом, речь идет уже о конституционной обязанности ежегодно представлять Совету Федерации важнейший информационно-аналитический доклад, отражающий не только состояние законности и правопорядка в стране, но и проделанную прокурорами работу по их укреплению, что наглядно свидетельствует о роли и значении прокурорской информационно-аналитической деятельности.

С учетом изложенного, напрашивается вывод об универсальном характере информационно-аналитической работы, которая, с одной стороны, является обязательным, хотя и вспомогательным, элементом, традиционно обеспечивающим каждодневную внешнефункциональную деятельность прокуроров, с другой, выступает самостоятельной по сути функцией, характеризующей особую сферу внешнего информационного взаимодействия прокурора с иными органами власти, реализуемой в определенных законодательством о прокуратуре формах, требующей, как правило, выделения отдельной организационной структуры (подразделения, группы, отдельной должности, возложения обязанностей). То есть информационно-аналитическая работа носит комплексный характер: является начальной стадией на всех направлениях прокурорской деятельности (сбор, обработка, обобщение и анализ информации), средством, организационно обеспечивающим единство прокурорской системы, в том числе путем информирования руководства

системы прокуратуры о состоянии дел на местах и проблемах, требующих принятия соответствующих управленческих решений, а также еще одним выражением внешнефункциональной деятельности прокуратуры (информирование руководства страны, региональных и местных органов публичной власти о состоянии законности и правопорядка).

Таким образом, реализуемая как элемент осуществления и организации надзорной и иной работы в целях повышения эффективности прокурорских проверок, как информационно-аналитическое обеспечение всех функций прокуратуры, а также в целях совершенствования организации и управления в системе прокуратуры, информационно-аналитическая деятельность охватывает и пронизывает все сферы прокурорской компетенции.

В форме информирования прокурорами органов публичной власти и населения о состоянии законности и правопорядка и проделанной работе по их укреплению (квинтэссенцией которого мы рассматриваем соответствующий доклад Генерального прокурора Президенту, Совету Федерации и Государственной Думе Российской Федерации) эта деятельность приобретает также внешнефункциональный характер.

В связи с этим представляется, что информационно-аналитическая деятельность имеет определенную совокупность признаков, позволяющих высказать мнение о возможности выделения ее в качестве еще одной функции динамично развивающейся системы современной российской прокуратуры, в том числе с соответствующим закреплением в Законе о прокуратуре.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Анисимов А.А. Государственное управление в странах капитала: кадры, труд, оплата труда, пенсии. М.: Юрид. лит., 1970. 192 с.
2. Венгеров А.Б. Теория государства и права. М., 2000. 528 с.
3. Никодимов И.Ю. Информационно-коммуникативная функция государства и механизм ее реализации в современной России: теоретический и сравнительно-правовой анализ: дис. ... д-ра юрид. наук / спец. 12.00.01. СПб., 2001. 409 с.
4. Просвирнин Ю.Г. Информационная функция государства // Журнал российского права. 2002. № 3. С. 29–35.
5. Гулягин А.Ю. Правовая природа функций прокуратуры // Российская юстиция. 2011. № 11. С. 50–54.
6. Винокуров А.Ю. О единстве прокурорского надзора и его противоположностях // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 1. С. 24–29.
7. Бачило И. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации). М.: Юридическая литература, 1976. 200 с.
8. Шалумов М.С. Проблемы функционирования прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук / спец. 12.00.11. Екатеринбург, 2002. 398 с.
9. Винокуров А.Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 52–56.
10. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной деятельности). М.: Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. 278 с.
11. Гальченко А.И. Функции прокуратуры Российской Федерации: Спорные вопросы // Lex Russica. 2014. № 11. С. 1346–1357.
12. Инсаров О.А. Государственная автоматизированная система правовой статистики — новый вектор развития. Органами прокуратуры Российской Федерации реализуется комплекс мероприятий по обеспечению достоверности уголовно-правовой статистики // Прокурор. 2015. № 3. С. 20.
13. Карпов Н.Н. Прокуратура: надзор или деятельность // Законность. 2014. № 8. С. 7–11. eLIBRARY ID: 21992078
14. Хатов Э.Б. Организация информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры: монография. М.: Акад.

Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2016. 220 с. eLIBRARY ID: 29718374

15. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник / Под ред. А.Ф. Смирнова. М., 2005. 334 с.

16. Гусев С. Координация деятельности прокуратуры, внутренних дел юстиции и судов в борьбе с преступностью // Соц. законность. 1975. № 1. С. 17–23.

17. Хатов Э.Б. Докладная записка прокурора // Законность. № 2, 2019. С. 14–19. eLIBRARY ID: 37601783

18. Ашурбеков Т.А. Организация информационно-аналитической и методической работы в органах прокуратуры (к истории вопроса и о перспективах развития) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. М., 2009. № 1 (9). С. 13–19.

19. Звирбуль В.К. Научные основы деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1969. 586 с.

20. Мелкумов В.Г. Функции советской прокуратуры // Советское государство и право. 1980. № 11. С. 113.

21. Винокуров А.Ю. К вопросу о классификации внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации // Актуальные вопросы российского права: сб. науч. статей. Вып. 18. М.: МосГУ, 2010. С. 3–10.

22. Афанасьев В.С. Функции государства: начала философско-системного анализа // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 3 (47). С. 54–58.

23. Семенов А.С. Взаимодействие прокуратуры с органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере обеспечения законности: дис. ... канд. юрид. наук / спец. 12.00.11. М., 2015. 270 с.

24. Ергашев Е.Р., Габышева Е.А. Правовые средства прокурора: проблемы осмысления, применения и правового регулирования // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2018. № 5. С. 38–44.

25. Корешникова Н.Р. Основные правовые средства прокуратуры Российской Федерации как инструмент обеспечения исполнения законов: дис. ... канд. юрид. наук / спец. 12.00.11. Екатеринбург, 2010. 205 с.

26. Овчинский А.С. Информация и оперативно-розыскная деятельность: монография / Под ред. В.И. Попова. М.: ИНФРА-М, 2002. 95 с.

27. Сухарев А.Я. Российский прокурорский надзор. М.: НОРМА, 2001. 384 с.

28. Хатов Э.Б. О некоторых вопросах методологии информационно-аналитической деятельности в прокуратуре Российской Федерации // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2020. № 2 (76). С. 54–61. eLIBRARY ID: 43084726

29. Ашурбеков Т.А. Правовой мониторинг угроз национальным интересам // Законность. 2007. № 5 (871). С. 47–50.

30. Хатов Э.Б. Информационно-аналитическая деятельность прокуратуры // Законность. 2020. № 12. С. 13–16. eLIBRARY ID: 44428653

REFERENCES

1. Anisimov AA. Gosudarstvennoe upravlenie v stranah kapitala: kadry, trud, oplata truda, pensii. Moscow: Yurid. lit., 1970. 192 p. (In Russ.).

2. Vengerov AB. Teoriya gosudarstva i prava. Moscow, 2000. 528 p. (In Russ.).

3. Nikodimov IY. Informacionno-kommunikativnaya funkciya gosudarstva i mekhanizm ee realizacii v sovremennoj Rossii: teoreticheskij i sravnitel'no-pravovoj analiz: dis. ... d-ra jurid. nauk / spec. 12.00.01. Saint-Petersburg, 2001. 409 p. (In Russ.).

4. Prosvirnin YG. Informacionnaya funkciya gosudarstva. *Zhurnal rossijskogo prava*. 2002;(3):29–35. (In Russ.).

5. Gulyagin AYu. The legal nature of the functions of prosecutor. *Rossijskaya yusticiya*. 2011;(11):50–54. (In Russ.).

6. Vinokurov AY. On the unity of prosecutorial supervision and its opposites. *Vestnik Universiteta prokuratury Rossijskoj Federacii*. 2021;(1):24–29. (In Russ.).

7. Bachilo IL. Funkcii organov upravleniya (pravovye problemy oformleniya i realizacii). Yuridicheskaya literatura. Moscow: Yuridicheskaya literatura, 1976. 200 p. (In Russ.).

8. Shalumov MS. Problemy funkcionirovaniya prokuratury v usloviyah formirovaniya demokratcheskogo pravovogo gosudarstva: avtoref. diss. ... d-ra jurid. nauk / spec. 12.00.11. Ekaterinburg, 2002. 398 p. (In Russ.).

9. Vinokurov AY. Administrativnoe presledovanie kak funkciya prokuratury Rossijskoj Federacii. *Administrativnoe i municipal'noe pravo*. 2012;(10):52–56. (In Russ.).

10. Kazarina AN. Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonov (sfera predprinimatel'skoj i noj deyatel'nosti). Moscow: In-t povysheniya kvalifikacii rukovod. kadrov Genprokuratury RF, 2005. 278 p. (In Russ.).

11. Gal'chenko AI. Funkcii prokuratury Rossijskoj Federacii: Spornye voprosy. *Lex Russica*. 2014;(11):1346–1357. (In Russ.).

12. Insarov OA. Gosudarstvennaya avtomatizirovannaya sistema pravovoj statistiki — novyj vektor razvitiya. Organami prokuratury Rossijskoj Federacii realizuetsya kompleks meropriyatij po obespecheniyu dostovernosti ugovovno-pravovoj statistiki. *Prokuror*. 2015;(3):20. (In Russ.).

13. Karpov NN. Prokuratura: nadzor ili deyatel'nost'. *Zakonnost'*. 2014;(8):7–11. eLIBRARY ID: 21992078. (In Russ.).

14. Khatov EB. Organizaciya informacionno-analiticheskoy deyatel'nosti organov prokuratury: monografiya. Moscow: Akad. Gen. prokuratury Ros. Federacii, 2016. 220 p. eLIBRARY ID: 29718374. (In Russ.).

15. Osnovy organizacii i upravleniya v organah prokuratury Rossijskoj Federacii: uchebnik. Ed. by AF. Smirnova. Moscow, 2005. 334 p. (In Russ.).

16. Gusev S. Koordinaciya deyatel'nosti prokuratury, vnutrennih del' yusticii i sudov v bor'be s prestupnost'yu. *Soc. zakonnost'*. 1975;(1):17–23. (In Russ.).

17. Khatov EB. A Memorandum Report of a Public Prosecutor. *Zakonnost'*. 2019;(2):14–19. eLIBRARY ID: 37601783. (In Russ.).

18. Ashurbekov TA. Organizaciya informacionno-analiticheskoy i metodicheskoy raboty v organah prokuratury (k istorii voprosa i o

perspektivah razvitiya). *Vestnik Akademii General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii*. Moscow, 2009;1(9):13–19. (In Russ.).

19. Zvirbul' VK. Nauchnye osnovy deyatelnosti prokuratury po bor'be s prestupnost'yu: dis. ... d-ra jurid. nauk. Moscow, 1969. 586 p. (In Russ.).

20. Melkumov VG. Funkcii sovetskoj prokuratury. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 1980;(11):113. (In Russ.).

21. Vinokurov AY. K voprosu o klassifikacii vneshnefunkcional'noj deyatelnosti prokuratury Rossijskoj Federacii. *Aktual'nye voprosy rossijskogo prava: sb. nauch. statej*. 2010;(18):3–10. (In Russ.).

22. Afanas'ev VS. Funkcii gosudarstva: nachala filosofsko-sistemnogo analiza. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii*. 2018;3(47):54–58. (In Russ.).

23. Semenov AS. Vzaimodejstvie prokuratury s organami gosudarstvennoj vlasti i organami mestnogo samoupravleniya v sfere obespecheniya zakonnosti: dis. ... kand. jurid. nauk / spec. 12.00.11. Moscow, 2015. 270 p. (In Russ.).

24. Ergashev ER., Gabysheva EA. Pravovye sredstva prokurora: problemy osmysleniya, primeneniya i pravovogo regulirovaniya. *Rossijskoe pravo: Obrazovanie. Praktika. Nauka*. 2018;(5):38–44. (In Russ.).

25. Koreschnikova NR. Osnovnye pravovye sredstva prokuratury Rossijskoj Federacii kak instrument obespecheniya ispolneniya zakonov: dis. ... kand. jurid. nauk / spec. 12.00.11. Ekaterinburg, 2010. 205 p. (In Russ.).

26. Ovchinskij AS. Informaciya i operativno-rozysknaya deyatelnost': monografiya. Ed. by VI Popova. Moscow: INFRA-M, 2002. 95 p. (In Russ.).

27. Suharev AY. Rossijskij prokurorskij nadzor. Moscow: NORMA, 2001. 384 p. (In Russ.).

28. Khatov EB. On some issues of the methodology of information and analytical activities in the Prosecutor's Office of the Russian Federation. *Bulletin of the University of the Prosecutor's Office*. 2020;2(76):54–61. eLIBRARY ID: 43084726. (In Russ.).

29. Ashurbekov TA. Pravovoj monitoring ugroz nacional'nym interesam. *Zakonnost'*. 2007;5(871):47–50. (In Russ.).

30. Khatov EB. Informational and analytical activities of the public prosecution service. *Zakonnost'*. 2020;(12):13–16. eLIBRARY ID: 44428653. (In Russ.).

ОБ АВТОРЕ

Эдуард Борисович Хатов, профессор, кандидат юридических наук, доцент; e-mail: khatov@yandex.ru

AUTHOR INFORMATION

Eduard B. Khatov, professor, candidate of legal sciences, associate professor; e-mail: khatov@yandex.ru