

УДК 34

Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью

Пониделков Денис Юрьевич

Магистрант,

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина,

125993, Российская Федерация, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9;

e-mail: Den-ponidelkov@mail.ru

Аннотация

Координация действий правоохранительных органов по борьбе с преступностью, включая противодействие коррупции, остается одним из основных направлений деятельности прокуратуры. Исторически эта функция не предусматривалась и вводилась постепенно, с усложнением условий борьбы с преступностью. В то же время придание прокуратуре третьей, помимо государственного обвинения и надзора, функции, может порождать конфликт интересов. Прокуратура в рамках «координации», границы которой четко не определены, может воздействовать в интересах реализации своих функций государственного обвинения и надзора или своих ведомственных интересах. Данная тенденция уже проявляется в нормативных актах прокуратуры по координации деятельности независимых по конституции судов. В статье обозначены актуальные особенности прокурорской деятельности по координации правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью: наделение координационными полномочиями ввиду наличия у прокуратуры всего комплекса информации о преступлениях и преступности, о судебной практике, о едином государственном статистическом учете состояния преступности. Основной целью координации автор считает обеспечение слаженного и целенаправленного взаимодействия правоохранительных органов по борьбе с преступлениями, устранение межведомственных препятствий, которые могут влиять на сроки или качество следствия. Вместе с этим обозначены задачи координации: устранить дублирование, преодолеть ведомственную разобщенность, задать темп и направление работы каждому участнику взаимодействия, не допускать смешение функций правоохранительных органов, подмену друг друга. Кроме того, отмечаются возможные негативные факторы координирующей функции прокуратуры, которые могут проявляться в деятельности органов прокуратуры.

Для цитирования в научных исследованиях

Пониделков Д.Ю. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 3А. С. 353-360.

Ключевые слова

Прокуратура, прокурор, следствие, координация, правоохранительные органы.

Введение

Действующим законодательством на прокуратуру возложены, наряду с надзором, также и функции, прямо не связанные с надзорной деятельностью, а имеющие непосредственно организационный характер. Основной такой функцией является координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

**Координация прокуратурой деятельности
правоохранительных органов по борьбе с преступностью**

Прокуроры наделены координационными полномочиями, в том числе и ввиду наличия у них всего комплекса информации о преступлениях и преступности, судебной практике. С 2012 года [О прокуратуре Российской Федерации..., 1992] прокуратура также ведет единый государственный статистический учет состояния преступности.

Основная цель координации – обеспечение слаженного и целенаправленного взаимодействия правоохранительных органов по борьбе с преступлениями, устранение межведомственных препятствий, могущих повлиять на сроки или качество следствия.

Эффективная координация способна устранить дублирование, преодолеть ведомственную разобщенность, задать темп и направление работы каждому участнику взаимодействия. При этом важно не допускать смешения функций правоохранительных органов, подмену друг друга [Ступаченко, 2013].

Во исполнение статьи 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор России и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность органов внутренних дел (ОВД), Федеральной службы безопасности (ФСБ), таможни (ФТС) в деле борьбы с преступностью [О прокуратуре Российской Федерации..., 1992]. Для практической организации указанного взаимодействия все участники, а также прокуратура наделены соответствующими организационно-управленческими полномочиями.

Исторически данная функция не была присуща прокуратуре. В частности, первое «Положение о прокурорском надзоре» 1922 года, как и последующее Положение 1955 года [Положение о прокурорском надзоре в СССР..., 1955], не содержали такого рода

полномочий. Изначально при учреждении прокуратуры СССР данная функция также не предусматривалась. В те годы основной формой взаимодействия прокуратуры, правоохранительных органов и судов был формат межведомственных совещаний, где обсуждались принципиальные вопросы, как правило, вытекавшие из текущей практики.

Зарождавшаяся в те годы функция координации постепенно приобретала и нормативные очертания, в основном в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры СССР. Так, приказы Генпрокурора обязывали прокуроров преодолевать разобщенность в деятельности правоохранительных органов в деле борьбы с преступностью, а также приводить в систему совместное обсуждение текущего состояния преступности с обязательной конкретизацией мер по координации следственных и розыскных действий, направленных как на раскрытие преступлений, так и на выявление и устранение недостатков в деятельности административных органов [О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности..., 1976]. Нормативные документы 1970-х годов предписывали прокурорам тщательно вникать в общее состояние преступности, выявляя и устраняя причины и условия, ее порождающие, а также в координации с судами, ОВД и юстиции принимать меры превенции [О задачах органов прокуратуры по исполнению постановления..., 1976]. В конце 1970-х годов органы прокуратуры уже имели опыт фактической координации деятельности правоохранительных органов, хотя действовавшая нормативная база такие полномочия в полном объеме и не закрепляла. Закон СССР от 30 ноября 1979 года «О прокуратуре СССР» (статья 3) лишь в обобщенной форме обозначал координацию как направление, без раскрытия и регламентации этого вида деятельности, хотя и на прокуратуру фактически были возложены обязанности координации деятельности ОВД и судов по борьбе с преступностью.

Закон РФ от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» не содержал координирующей функции, которая была придана прокуратуре Указом Президента России от 20 октября 1993 года № 1685 «О деятельности прокуратуры в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации». В то же время в полной мере координационный механизм получил правовое закрепление лишь с принятием 17 ноября 1995 года новой редакции Закона «О прокуратуре Российской Федерации». Дальнейшее совершенствование координационной функции достигалось через приказы и указания Генерального прокурора РФ [Об организации работы органов прокуратуры..., 1999].

Сегодня базовым нормативным актом, регламентирующим координационную функцию прокуратуры, является Закон «О прокуратуре Российской Федерации». В развитие его положений изданы и применяются акты Генерального прокурора РФ.

Заключение

Таким образом, координационная функция прокуратуры в деле борьбы с преступностью не была исторически присуща ни прокуратуре Российской империи, ни советской

прокуратуре в период ее становления. Анализируемая функция прошла сложную эволюцию, в том числе нормативного регулирования, обусловленную усложнением задач борьбы с преступностью. В то же время нельзя не высказать опасение, что придание прокуратуре третьей, помимо государственного обвинения и надзора, функции способно породить конфликт интересов, когда прокуратура может «координировать» действия ОВД в интересах реализации двух других своих функций, а то и ведомственных интересах. Такая тенденция может проявляться в нормативных актах прокуратуры, поскольку в этом смысле функция координации не может быть абсолютной, а должна быть строго ограничена законом.

В этом смысле также следует рассматривать и эффективность координационной деятельности прокуратуры, т.е. насколько строго в рамках закона достигнуты цели этой деятельности, каков результат, полученный при осуществлении конкретной координации. В литературе обосновано указывается на то, что уровень эффективности координации «определяется результатом достижения поставленной цели» [Омарова, 2015]. В то же время и здесь встает вопрос конфликта интересов, так как эффективность координирующей функции и деятельности прокуратуры можно определить на основании статистики, которую ведет также прокуратура.

Библиография

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О полиции»: федер. закон от 07.02.2011 № 4-ФЗ.
2. О деятельности прокуратуры в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации: указ Президента России от 20.10.1993 № 1685 // САПП РФ. 1993. № 43. Ст. 4084.
3. О задачах органов прокуратуры по исполнению постановления ЦК КПСС и СМ ССР от 30 июля 1970 г. «О мерах по улучшению работы судебных и прокурорских органов»: приказ Генпрокурора СССР от 01.09.1970 № 52 // Сборник приказов и инструкций Генпрокурора СССР. М.: Юридическая литература, 1976.
4. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (вместе с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью): указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (ред. от 07.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.
5. О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности органов прокуратуры в борьбе с преступностью и нарушениями законности: приказ Генпрокурора СССР от 30.06.1962 № 53 // Сборник приказов и инструкций Генпрокурора СССР. М.: Юридическая литература, 1976.
6. О прокуратуре Российской Федерации: закон РФ от 17.01.1992 № 2202-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

7. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 07.03.2017) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
8. О прокуратуре СССР: закон СССР от 30.11.1979 // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843.
9. Об организации работы органов прокуратуры по борьбе с преступностью: приказ Генпрокурора РФ от 26.06.1997 № 34 // Сборник основных приказов и указаний Генпрокурора РФ. М.: Норма, 1999.
10. Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности: приказ Генпрокурора РФ от 16.01.2012 № 7 // Законность. 2012. № 3.
11. Об учреждении прокуратуры Союза ССР: постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 20 июня 1933 г. // СЗ СССР. 1933. № 40. Ст. 239.
12. Омарова Х.М. Оценка эффективности деятельности прокуратуры в деле координации борьбы с преступностью // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. № 7. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-koordinatsionnoy-deyatelnosti-prokuratury-po-borbe-s-prestupnostyu>
13. Положение о прокурорском надзоре в СССР от 24 мая 1955 // Ведомости ВС СССР. 1955. № 9. Ст. 222..
14. Положение о прокурорском надзоре: утв. Постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.
15. Ступаченко Е.В. К вопросу об истории наделения прокуроров полномочиями по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Мир современной науки. 2013. № 4 (19) С. 30.

Coordination of law enforcement bodies' activity on combating crime by procurator's office

Denis Yu. Ponidelkov

Master Student,

Kutafin Moscow State Law University,

125993, 9 Sadovaya-Kudrinskaya st., Moscow, Russian Federation;

e-mail: Den-ponidelkov@mail.ru

Abstract

Coordination of actions of law enforcement bodies in the fight against crime, including corruption, is one of the main activities of prosecutor's office. Historically, this function was not planned and introduced gradually, with the complication of the fight against crime. At the

same time, the third function of prosecutor's office, in addition to state prosecution and supervision, may create a conflict of interests. The prosecutor's office in the framework of coordination, which framework is not clearly defined, can act in the interests of implementation of its functions of public prosecution and supervision or departmental interest. This trend is already evident in the normative acts of the prosecutor's office on the coordination of activities of courts which are independent. The author outlines the relevant features of prosecutorial work on coordination of law enforcement bodies in the fight against crime: the empowerment of the coordination powers because of the presence of the whole complex of information on crimes and judicial practice, national statistics of crime. The author notes that the main purpose of coordinating is cooperation between law enforcement agencies on combating crimes, the removal of interdepartmental barriers, which may affect the timing or quality of the investigation. Along with this, the tasks of coordination are to avoid duplication of efforts, to overcome departmental dissociation, set the pace and direction of the work of each participant of the interaction, prevent the mixing of functions of law enforcement agencies, the substitution of each other. The author points to the potential negative factors of coordinating functions of prosecutor's office, which may occur in the activities of prosecutorial bodies.

For citation

Ponidelkov D.Yu. (2107) Koordinatsiya prokuraturoi deyatel'nosti pravookhranitel'nykh organov po bor'be s prestupnost'yu [Coordination of law enforcement bodies' activity on combating crime by procurator's office]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (3A), pp. 353-360.

Keywords

Procurator's office, prosecutor, investigation, coordination, law enforcement bodies.

References

1. O deyatel'nosti prokuratury v period poetapnoi konstitutsionnoi reformy v Rossiiskoi Federatsii: ukaz Prezidenta Rossii ot 20.10.1993 № 1685 [On the activities of the prosecutor's office during the period of gradual constitutional re-forms in the Russian Federation: Decree of the President of Russia No. 1685 of October 20, 1993] (1993). *SAPP RF (St. 4084)* [Collection of acts of the President and the Government of the Russian Federation (Art. 4084)], 43.
2. O koordinatsii deyatel'nosti pravookhranitel'nykh organov po bor'be s prestupnost'yu (vmeste s Polozheniem o koordinatsii deyatel'nosti pravookhranitel'nykh organov po bor'be s prestupnost'yu): ukaz Prezidenta RF ot 18.04.1996 № 567 (red. ot 07.12.2016) [On the coordination of law enforcement bodies' activity on combating crime (together with the Decree on coordination of law enforcement bodies' activity on combating crime): Decree of

- the President of the Russian Federation No. 567 of April 18, 1996 (as amended on December 07, 2016)] (1996). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 1958)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 1958)], 17.
3. O merakh po dal'neishemu sovershenstvovaniyu deyatel'nosti organov prokuratury v bor'be s prestupnost'yu i narusheniyami zakonnosti: prikaz Genprokurora SSSR ot 30.06.1962 № 53 [About measures on further improvement of activities of prosecution bodies in the fight against crime and violations of law: Decree of the Prosecutor General of the USSR No. 53 of June 30, 1962] (1976) *Sbornik prikazov i instruktsii Genprokurora SSSR* [Collection of decrees and instructions of the Prosecutor General of the USSR]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.
 4. O prokurate Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 (red. ot 07.03.2017) [On the procuracy of the Russian Federation: Federal Law No. 2202-1 of January 17, 1992 (as amended on March 07, 2017)] (1995). *Sobranie zakonodatel'stva RF (St. 4472)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 4472)], 47.
 5. O prokurate Rossiiskoi Federatsii: zakon RF ot 17.01.1992 № 2202-1 [On the procuracy of the Russian Federation: Federal Law No. 2202-1 of January 17, 1992] (1992). *Vedomosti SND RF i VS RF (St. 366)* [Bulletin of the Congress of People's Deputies and the Supreme Soviet of the Russian Federation (Art. 366)], 8.
 6. O prokurate SSSR: zakon SSSR ot 30.11.1979 [On the procuracy of the USSR: Law of the USSR of November 30, 1979] (1979). *Vedomosti VS SSSR (St. 843)* [Bulletin of the Supreme Council of the USSR (Art. 843)], 49.
 7. O vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii v svyazi s prinyatiem Federal'nogo zakona "O politsii": feder. zakon ot 07.02.2011 № 4-FZ [On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in connection with adoption of the Federal Law "On police": Federal Law No. 4-FZ of February 07, 2011.].
 8. O zadachakh organov prokuratury po ispolneniyu postanovleniya TsK KPSS i SM SSR ot 30.07.1970 "O merakh po uluchsheniyu raboty sudebnykh i prokurorskiikh organov": prikaz Genprokurora SSSR ot 01.09.1970 № 52 [On the tasks of prosecutorial bodies in the execution of the Decision of the Central Committee of the Communist party of the Soviet Union and Council of Ministers of the USSR of July 30, 1970 "On measures to improve the work of judicial and prosecutorial bodies": Decree of the Prosecutor General of the USSR No. 52 of September 01, 1970] (1976). *Sbornik prikazov i instruktsii Genprokurora SSSR* [Collection of decrees and instructions of the Prosecutor General of the USSR]. Moscow: Yuridicheskaya literatura Publ.
 9. Ob organizatsii raboty organov prokuratury po bor'be s prestupnost'yu: prikaz Genprokurora RF ot 26.06.1997 № 34 [On the organization of work of prosecution bodies in the fight against crime: Decree of the Prosecutor General of the Russian Federation No. 34 of June 26, 1997] (1999). *Sbornik osnovnykh prikazov i ukazanii Genprokurora RF* [Collection of basic decrees and instructions of the Prosecutor General of the Russian Federation]. Moscow: Norma Publ.

10. Ob organizatsii raboty organov prokuratury Rossiiskoi Federatsii po protivodeistviyu prestupnosti: prikaz Genprokurora RF ot 16.01.2012 № 7 [On the organization of work of prosecution bodies of the Russian Federation on counteraction of crime: Decree of the Prosecutor General of the Russian Federation No. 7 of January 16, 2012] (2012). *Zakonnost'* [Legality], 3.
11. Ob uchrezhdenii prokuratury Soyuza SSR: postanovlenie TsIK SSSR i SNK SSSR ot 20 iyunya 1933 g. [On the establishment of the Prosecutor of the USSR: Decree of the Central Executive Committee of the Soviet Union and the Council of People's Commissars of USSR of June 20, 1933] (1933). *SZ SSSR (St. 239)* [Collection of laws of the USSR (Art. 239)], 40.
12. Omarova Kh.M. (2015) Otsenka effektivnosti deyatelnosti prokuratury v dele koordinatsii bor'by s prestupnost'yu [Assessment of efficiency of activity of the Prosecutor's office in the coordination of the fight against crime]. *Gumanitarnye, sotsial'no-ekonomicheskie i obshchestvennyye nauki* [Humanitarian, socio-economic and social sciences], 7. Available at: <http://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-effektivnosti-koordinatsionnoy-deyatelnosti-prokuratury-po-borbe-s-prestupnostyu> [Accessed 12/03/17].
13. Polozhenie o prokurorskom nadzore v SSSR ot 24 maya 1955 [Regulation on the prosecutor's supervision in the USSR of May 24, 1955] (1955). *Vedomosti VS SSSR (St. 222)* [Bulletin of the USSR Supreme Soviet (Art. 222)], 9.
14. Polozhenie o prokurorskom nadzore: utv. Postanovleniem VTsIK ot 28 maya 1922 g. [Provision on the prosecutor's supervision: approved by the Decree of the Central Executive Committee of May 28, 1922] (1922). *SU RSFSR (St. 424)* [Collection of laws of the RSFSR (Art. 424)], 36.
15. Stupachenko E.V. (2013) K voprosu ob istorii nadeleniya prokurorov polnomochiyami po koordinatsii deyatelnosti pravookhranitel'nykh organov po bor'be s prestupnost'yu [To the question about the history of granting prosecutors the authority to coordinate the activities of law enforcement agencies to fight against crime]. *Mir sovremennoi nauki* [World of modern science], 4 (19), p. 30.