

УДК 342.5

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРАМИ КООРДИНАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ

С. Н. Бабаев

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 18 июля 2017 г.

Аннотация: рассматривается актуальное в современных условиях направление работы прокуроров – осуществление координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Исследуется вопрос о месте данного направления деятельности в системе функций органов прокуратуры. Уточняется предмет координационной деятельности прокуроров по борьбе с коррупцией. Предлагается подход к определению перечня правоохранительных органов. Анализируются варианты правовой регламентации деятельности прокуроров по осуществлению координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией.

Ключевые слова: прокурор, координационная деятельность, противодействие коррупции, борьба с преступностью, правоохранительные органы.

Abstract: in the present article the author considers actual in modern conditions a direction of work of public prosecutors – realisation of coordination activity of law enforcement bodies on fight against corruption. The question on a place of the given line of activity in system of functions of bodies of Office of Public Prosecutor is investigated. The subject of coordination activity of public prosecutors on fight against corruption is specified. The approach to definition of the list of law enforcement bodies is offered. Variants of a legal regulation of activity of public prosecutors on realisation of coordination activity of law enforcement bodies on fight against corruption are analyzed.

Key words: the public prosecutor, coordination activity, corruption counteraction, struggle against criminality, law enforcement bodies.

Общепризнанным является факт, что современная прокуратура является прокуратурой многофункционального типа – она осуществляет как минимум четыре функции¹, среди которых традиционно выделяют функцию – координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

В ст. 8 «Координация деятельности по борьбе с преступностью» (в ред. федеральных законов от 30.06.2003 № 86-ФЗ, от 03.07.2016 № 305-ФЗ) Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» указывается, что «Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют дея-

¹ См. об этом, например: Винокуров А. Ю., Винокуров К. Ю., Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор : учеб. для бакалавров / под общ. ред. А. Ю. Винокурова. М., 2014. С. 63–65.

тельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных органов. В целях обеспечения координации деятельности органов, указанных в пункте 1 настоящей статьи, прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью, утвержденным Президентом Российской Федерации».

В Положении о координации деятельности указывается, что координация деятельности «правоохранительных органов осуществляется в целях повышения эффективности борьбы с преступностью путем разработки и осуществления этими органами согласованных действий по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению»².

Новым толчком в повышении значимости данной функции явилось положение, закрепленное в п. 6 ст. 5 «Организационные основы противодействия коррупции» Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», о том, что «Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами».

Бесспорным является тот факт, что координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией на современном этапе развития российской государственности и на перспективу является одной из приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры³.

Заметим, что в целях организации исполнения Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и реализации Национальной стратегии противодействия коррупции⁴ ежегодно

² О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 (в ред. от 25.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 17. Ст. 1958.

³ Представляется интересным мнение ученых о том, что «в настоящее время созданы достаточные предпосылки и сформированы государственные потребности для того, чтобы прокуратура выполняла роль (функцию) координатора и консолидатора усилий органов уголовной и административной юрисдикции по борьбе не только с преступлениями, но и с административными правонарушениями» (Гулягин А. Ю. Особенности правоохранительной деятельности в сфере административной юрисдикции : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 12).

⁴ О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы : указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 (в ред. от 13.03.2012) // Рос. газета. 2010. 15 апр.

стали приниматься Национальные планы противодействия коррупции⁵. В этих документах определяется и постоянно уточняется программа действий как органов государственной власти, органов местного самоуправления, так и институтов гражданского общества, организаций и физических лиц. При этом особое внимание уделяется вопросам использования в противодействии коррупции системы мер, включающей в себя меры по предупреждению коррупции и по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, а также повышению эффективности деятельности правоохранительных органов по преодолению коррупции.

Таким образом, Федеральный закон «О противодействии коррупции» не только подтвердил координационный статус прокуратуры в обеспечении согласованности деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, но и внес определенные коррективы в параметры этой деятельности, которые требуют разъяснений⁶.

Во-первых, этим законом внесена ясность в существо понятий «противодействие коррупции» и «борьба с коррупцией». В ст. 1 данного закона указано, что противодействие коррупции – это «деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

- по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);
- по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);
- по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений».

Из этих законодательных положений следует, что понятие «борьба с коррупцией», во-первых, уже понятия «противодействие коррупции» и является составной частью последнего. Во-вторых, под «борьбой с коррупцией» понимается выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование не только преступлений коррупционной направленности, но и иных коррупционных правонарушений.

Исходя из того что в п. 6 ст. 5 этого же закона Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры указаны в качестве координаторов де-

⁵ Например, 1 апреля 2016 г. был опубликован Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 гг.

⁶ В свою очередь, в этой системе мер в качестве одной из важных составляющих выступает координация правоохранительной деятельности по борьбе с коррупцией, осуществляемая органами прокуратуры. На значимость и необходимость совершенствования координационной деятельности прокуратуры в рассматриваемой сфере неоднократно обращал внимание в своих выступлениях Президент РФ, возглавляющий главный координирующий орган страны в данной сфере – Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, что нашло отражение в законодательных и иных актах, регламентирующих антикоррупционную деятельность.

тельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией, можно сделать вывод о существенном расширении предмета координации, осуществляемой прокуратурой в сфере преодоления коррупции по сравнению с другими направлениями борьбы с криминальными явлениями.

На подобное расширение предмета «прокурорской» координации указывают также приказы Генерального прокурора РФ от 15 июля 2011 г. № 211, от 29 августа 2014 г. № 454 и отдельные решения координационного совещания руководителей правоохранительных органов РФ, в которых речь идет о координационной деятельности не только по борьбе с преступностью, но и с иными правонарушениями⁷. Представляется аргументированным мнение ученых, что «...координация деятельности по борьбе с иными правонарушениями осталась вне поля законодательного регулирования, что отрицательно сказывается на результативности и эффективности прокурорской деятельности»⁸.

Во-вторых, в свою очередь расширение предмета координационной деятельности прокуратуры влечет за собой необходимость уточнения круга участников этой деятельности.

Следует отметить, что коррупционных преступлений регистрируется десятки тысяч в год, а коррупционных правонарушений (учитываемых прокуратурой по статистическим отчетам по форме «К»⁹) – сотни тысяч.

⁷ Так, прокуратурой Воронежской области проводились координационные совещания и принимались соответствующие постановления координационного совещания руководителей правоохранительных органов Воронежской области на темы: «О совершенствовании работы правоохранительных и контролирующих органов области по исполнению законодательства, направленного на противодействие терроризму и защиту населения от чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения», «О совершенствовании деятельности правоохранительных органов, заинтересованных учреждений и ведомств по исполнению Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «О совершенствовании деятельности и межведомственного взаимодействия при розыске лиц, пропавших без вести, а также при приеме, регистрации и разрешении сообщений, раскрытии и расследовании преступлений, связанных с безвестным исчезновением граждан», «О результатах работы правоохранительных органов области по борьбе с коррупционными преступлениями, выполнению мероприятий по реализации Национальной стратегии противодействия коррупции и Национального плана противодействия коррупции, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460», «О мерах по совершенствованию работы правоохранительных органов по противодействию незаконному обороту наркотиков».

⁸ *Кобзарев Ф. М.* Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью // Актуальные проблемы прокурорской деятельности. Курс лекций / В. Г. Бессарабов [и др.] ; под ред. О. С. Капинус. М., 2017. С.174.

⁹ См. об этом более подробно: Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции и результаты расследования уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности по форме К и Инструкции по его составлению : при-

При этом коррупционные правонарушения выявляются не только правоохранительными, но и контрольно-надзорными органами. Соответственно возникает вопрос о привлечении к координационной деятельности на правах полноценных участников и различных органов финансового, бюджетного и иного контроля, в частности Счетной палаты, финансового мониторинга и др.

Данная проблема усложняется отсутствием законодательно закрепленного понятия «правоохранительные органы». Последствием данного обстоятельства является наличие в научной литературе различных подходов к определению перечня «правоохранительных органов».

Ученые предлагают решить данную проблему следующими способами:

а) путем законодательно закрепленного перечня органов, относящихся к правоохранительным (тем самым установив их исчерпывающий перечень), а соответственно – это органы, руководители которых будут выступать в качестве равноправных участников координационного совещания по противодействию коррупции, например среди положений, выносимых на защиту, соискатель предлагает «установить... в качестве участников (субъектов) координационной деятельности по борьбе с коррупционными преступлениями: органы, подразделения и учреждения системы Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы Российской Федерации, Федеральной службы безопасности, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Федеральной пограничной службы, таможенные органы, учреждения исполнения наказаний Министерства юстиции Российской Федерации»¹⁰.

По этому положению отметим, что наименование «участников» и их количество может со временем изменяться, например в 2016 г. была упразднена Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков¹¹. Представляется, что данный вариант решения проблемы является не совсем удачным;

б) путем не перечисления конкретных органов, а установления в нормативной форме критериев, позволяющих определять состав правоохранительных органов, деятельность которых координируется прокуратурой¹².

каз Генерального прокурора РФ от 24 января 2014 г. № 26 (в ред. от 21.08.2014). Доступ из информ.-правовой системы «Гарант». URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 07.01.2017). Документ не был опубликован и утратил силу в связи с изданием приказа Генерального прокурора РФ от 29 августа 2016 г. № 528.

¹⁰ Корзун И. Г. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по противодействию правоохранительных органов коррупции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 11.

¹¹ О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции : указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 // Рос. газета. 2016. 12 июля.

¹² Представляется интересным тот факт, что в 2015 г. в Федеральном законе от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (в ред. от 07.01.2017) «О государственной граждан-

Основным критерием отнесения того или иного государственного органа к числу правоохранительных, по мнению ученых, необходимо считать наличие выполняемых им «правоохранительных функций», таких как оперативно-розыскная; дознание, предварительное следствие; выявление преступлений, включая факты легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем; процессуальный контроль (надзор) за исполнением законов при осуществлении этих видов деятельности; охрана общественного порядка и обеспечение безопасности в стране¹³. Однако представляется важным обратить внимание на то обстоятельство, что данный государственный орган должен быть изначально создан специально для осуществления правоохранительной деятельности. Правоохранительный орган должен специализироваться на осуществлении именно этой деятельности, а следовательно, данный вид деятельности должен являться для него единственным или основным¹⁴;

в) представляется верным способ, объединяющий оба вышеуказанных: путем законодательно закрепленного перечня основных органов, относящихся к правоохранительным (в частности, это необходимо для повышения ответственности данных органов за ненадлежащее выполнение ими обязанностей по осуществлению координационной деятельности, по выполнению координационных мероприятий), и установлением в нормативной форме критериев, позволяющих определять состав правоохранительных органов, которые будут привлекаться для участия в координационных совещаниях прокурором.

Насущным является вопрос о закреплении на уровне закона о прокуратуре положения об обязательном участии в координационной деятельности прокуратуры по борьбе с коррупцией в качестве самостоятельных субъектов органов Следственного комитета РФ, тем более, что это было сделано на уровне Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью¹⁵.

ской службе Российской Федерации» слова «классных чинов правоохранительной службы» были заменены словами «классных чинов юстиции, классных чинов прокурорских работников». Таким образом, законодатель в рамках данного закона отказался от понятия «правоохранительная служба».

¹³ Часто при разрешении вопроса об отнесении государственного органа к правоохранительному используется еще термин «правоохранительная деятельность», которая представляет собой деятельность по осуществлению правоохранительных функций. Например, «правоохранительная деятельность – это организационно-правовое оформление правоохранительной функции государства как специализированного направления государственной деятельности, непосредственно связанной с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности» (Сутурина М. Н. Правоохранительная система государства : автореф. дис. ...канд. юрид. наук. СПб., 2008. С. 6–7).

¹⁴ Этот же подход, целесообразно было бы использовать при выделении правоохранительных органов из числа правоприменительных.

¹⁵ О внесении изменений в Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567, и в Указ Президента

В-третьих, в научной литературе ученые постоянно указывают на необходимость регламентации вопросов, связанных с координирующей функцией прокуратуры не в подзаконном акте – известном Положении, утвержденном Указом Президента РФ, а в федеральном законе, что, действительно, в полной мере соответствовало бы ч. 1 ст. 129 Конституции РФ, согласно которой, полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

По этой проблеме рассматриваются два возможных варианта ее решения: либо принятие отдельного закона о координационной деятельности прокуратуры в сфере борьбы с преступностью, либо дополнение Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» соответствующей главой¹⁶. Считаю правильным поддержать мнение тех ученых, которые выступают с предложением о необходимости принятия отдельного федерального закона.

Кроме того, в контексте вышеуказанного представляется целесообразным ответить на вопрос: как быть с регламентацией положений, связанных с координацией прокуратурой деятельности по борьбе с коррупцией?

По мнению ученых, возможны следующие варианты: а) принять федеральный закон о координационной деятельности прокуратуры в сфере борьбы с преступностью, в рамках которого будет выделен раздел, посвященный, в частности, борьбе с коррупцией; б) принять еще один закон, посвященный координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с коррупцией.

Возражая против второго варианта, отметим: прокуратура осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе не только с «преступлениями коррупционного характера», но и такими, не менее опасными, как против личности, терроризм и бандитизм, экономические преступления, незаконный оборот наркотиков. Следуя логике второго варианта, необходимо принимать отдельные законы по каждому из направлений. Считаю это нецелесообразным, и законодатель не пойдет по данному пути.

Российской Федерации от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка»: указ Президента РФ от 26 июня 2013 г. № 581 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 26. Ст. 3309.

¹⁶ См., например: *Кобзарев Ф. М.* Указ. соч. С. 170.

Воронежский государственный университет

Бабаев С. Н., кандидат юридических наук, доцент кафедры организации судебной власти и правоохранительной деятельности

E-mail: sbabaev.vrn@gmail.com

Tel.: 8(473) 2208-251, 8-910-341-2023

Voronezh State University

Babaev S. N., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Organization of Judicial Authority and Law Enforcement Activity Department

E-mail: sbabaev.vrn@gmail.com

Tel.: 8(473) 2208-251, 8-910-341-2023