

История координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью

Прокопенко К. А. Прокопенко Константин Алексеевич / - студент 2 курса магистратуры, Новосибирский юридический институт (филиал)

Томского государственного университета, г. Новосибирск

Аннотация: данная статья раскрывает историю становления координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью/

Ключевые слова: координационная деятельность, история координационной деятельности/

Российская прокуратура так или иначе всегда выполняла координирующие функции, причем именно в деятельности по борьбе с преступностью. Это делалось и тогда, когда требования об этом к прокуратуре прямо содержались в нормативных документах, и тогда, когда прямого указания в них не было. Так как правоохранительные органы сами испытывали постоянную потребность в такой координации. И это лишь подтверждает положение о том, что координация является объективной категорией, которая действует постоянно и везде, где жизнь диктует необходимость согласованности действий.

Координационная деятельность в той или иной степени была присуща прокуратуре практически на всех этапах ее становления и развития. Таким образом, представляется возможным рассмотреть становление и развитие координационной функции по четко обозначенным историческим этапам деятельности прокуратуры. По нашему мнению, можно выделить следующие этапы: 1772 – 1864 гг. – Петровская прокуратура, 1864 – 1917 гг. – прокуратура Александра второго, 1922 – 1991 гг. – советская прокуратура, с 1991 г. – Российская прокуратура.

Сначала рассмотрим этап становления самой прокуратуры чтобы лучше понять весь процесс исторического развития координационной деятельности через призму появления института прокуратуры как такового.

Приступая к проведению реформ в стране, в том числе в сфере государственного управления, Петр I не мог не задуматься над тем, как и с помощью каких органов государства он будет осуществлять намеченное. Необходим был орган, задачей которого являлась бы борьба с бюрократизмом, противостоящим царской власти, и осуществление контроля за государственным аппаратом. Это было важно и для укрепления целостности и единства империи. Такой орган был создан в виде структуры прокурорской власти в лице генерал-прокурора, действовавшего от имени верховной власти, и его подчиненных, отвечавших только перед ним. Указом от 12 января 1722 г. Петр I учредил прокуратуру. Указ гласил: “Надлежит быть при Сенате Генерал-прокурору и Обер-прокурору, а также во всякой Коллегии по Прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору[1].

Представляя сенаторам первого генерал-прокурора Павла Ивановича Ягужинского, Петр I дал понять, какое место он намерен отвести прокурору в государстве: “Вот мое око, коим я буду все видеть. Он знает мои намерения и желания; что он заблагорассудит, то вы и делайте; а хотя бы вам показалось, что он поступает противно моим и государственным выгодам, вы, однако ж то выполняйте и, уведомив меня о том, ожидайте моего повеления...[2]. Таким образом, изначально прокурор уполномочивался быть “оком государевым, представителем высшей власти.

Судебная реформа 1864 г., проведенная Александром II, может считаться исходной точкой появления координационной деятельности, она привела к выполнению одной главной задачи – обеспечению уголовного преследования на следствии и в суде. К полномочиям прокуроров было отнесено наблюдение за работой судебных следователей, присутствие при производстве отдельных следственных действий, право давать необходимые указания об их проведении, контроль за обоснованностью ареста обвиняемых

и некоторые другие функции – обеспечения уголовного преследования на следствии и в суде[3].

Координация прокуратурой правоохранительных органов во времена СССР берет начало с первых лет существования Союза Республик. В Положении о прокурорском надзоре, принятом 28 мая 1922 г. на 3-ей сессии Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета IX созыва, говорилось, что прокуратура создается в интересах «правильной постановки борьбы с преступностью» [4]. Таким образом были сформулированы две взаимосвязанные задачи органов прокуратуры: осуществление надзора за соблюдением законов и «постановка», то есть организация совместных мер по борьбе с преступностью.

Народным Комиссариатом юстиции РСФСР 29 июня 1922 г. была издана «Временная инструкция губернским прокурорам об общих задачах, возлагаемых на прокурора», в которой указывалось, что прокурор губернии «созывает периодически совещания по борьбе с преступностью в составе председателя-прокурора и членов совещания: предсовнарсуда, председателя революционного трибунала, заведующего РКИ и начальника губернского ОГПУ с целью объединения усилий всех означенных органов в борьбе с преступностью, выработки необходимых мероприятий в этой области и обсуждения вопросов о правильной деятельности исправительно-трудовых учреждений, уголовного розыска и милиции» [5].

Полномочия государственной прокуратуры по «общему наблюдению и согласованию деятельности всех органов, ведущих борьбу с преступностью» были закреплены в ст. 59 Положения о судеустройстве РСФСР, принятом 3-й сессией XII созыва ВЦИК 19 ноября 1926 г.[6] Таким образом, прокуратура впервые была наделена конкретными полномочиями по руководству и согласованию деятельности всех административно-правовых органов, ведущих борьбу с преступностью, и тем самым впервые приобрела вполне определенное правовое основание для осуществления деятельности, которую мы сегодня называем координационной.

Однако в начале 30-х гг. координации стало уделяться все меньше внимания, а к 1933 г. координация была вовсе исключена из практики деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью [7]. В постановлении ЦИК и СНК СССР «Об утверждении Положения о прокуратуре Союза ССР от 17 декабря 1933 г. норм, связанных с координацией деятельности правоохранительных органов, полномочиями прокуратуры в этой сфере, уже не содержалось. Отсутствовали такие нормы и в Положении о прокурорском надзоре в СССР, утвержденном Указом Президиума Верховного Совета СССР 24 мая 1955 г. [8]

Дальнейшее развитие координационной деятельности прокуратуры по борьбе с преступностью связано с проведением мер по восстановлению начал социалистической законности в деятельности органов государственной власти. О координации в новых условиях было сказано в Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 июля 1966 года «О мерах по усилению борьбы с преступностью». В соответствии с этим постановлением на руководителей органов внутренних дел, прокуратуры и суда была возложена обязанность систематически осуществлять совместные действия по наиболее важным вопросам борьбы с преступностью и укреплению правопорядка в республиках, краях, областях, городах и районах.

Приказ Генерального прокурора СССР «О задачах органов прокуратуры по исполнению постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 июля 1966 г. «О мерах по усилению борьбы с преступностью» от 30 июля 1966 года № 75 предписывал всем прокурорам совместно с органами милиции, министерствам юстиции и безопасности, судами анализировать состояние преступности [9]. Однако, хотя и была установлена координация деятельности правоохранительных органов как необходимое условие успешной борьбы с преступностью, тем не менее ни в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 июля 1966 г., ни в приказе Генерального прокурора СССР № 75 не было ничего сказано о руководящей роли органов прокуратуры в координации деятельности правоохранительных

органов, хотя на практике уже и в те годы органы прокуратуры, в особенности в ее верхних структурных подразделениях, занимали руководящее положение в координации.

Руководящая роль органов прокуратуры в координации была определена постановлением ЦК КПСС от 25 января 1972 г. по результатам проверки в Брянской области выполнения постановления ЦК КПСС и СМ СССР «О мерах по усилению борьбы с преступностью» от 23 июня 1966г. Правоохранительным органам предлагалось создать единый фронт по борьбе с преступностью и иными нарушениями законности. Руководство совместными действиями было возложено на прокуратуру. Именно с этого времени она вновь стала выполнять предназначенную ей функцию координации [10].

Коллегия Генеральной прокуратуры СССР в марте 1973 г. обсудила вопрос о состоянии координационной работы и мерах по ее дальнейшему совершенствованию. Результаты рассмотрения нашли отражение в указании заместителя Генерального прокурора СССР «О координации действий органов прокуратуры с органами внутренних дел, юстиции и суда по борьбе с преступностью» от 12 марта 1973 г. № 3/Д-129-73.4

Важной вехой стало постановление Президиума Верховного Совета СССР от 17.01.1979 г. «О практике применения и соблюдения органами прокуратуры и внутренних дел законодательства об охране правопорядка и борьбе с правонарушениями». В постановлении было обращено внимание на необходимость повышения действенности прокурорского надзора за соблюдением законов в деятельности органов внутренних дел, а также улучшения координации деятельности правоохранительных органов [11]. Во исполнение постановления Президиума Верховного Совета СССР от 17 января 1979 г. Генеральный прокурор СССР издает 22 января 1979 г. приказ № 1, в котором предлагал подчиненным прокурорам всю работу по предупреждению и пресечению нарушений законности и правопорядка проводить на основе комплексного подхода, последовательно укрепляя связи

с другими государственными органами, трудовыми коллективами и общественностью. Таким образом, хотя законодательно руководящая роль органов прокуратуры в координации деятельности правоохранительных органов закреплена не была, тем не менее фактически прокуроры всех звеньев эти полномочия считали обязательными и строго их исполняли. Правовую регламентацию координация получила в Законе о прокуратуре СССР, принятом Верховным Советом СССР 30 ноября 1979 г. В ст. 3 Закона, определяющей основные направления деятельности прокуратуры, указывалось: прокуратура осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями. В соответствии с этой статьей координация охватывала деятельность органов прокуратуры, внутренних дел, юстиции и судов, которые в тот период относились к правоохранительным органам. При этом прокуратура в данном случае выступила как «головной» орган в силу своего положения. Высший надзор за точным и единообразным исполнением законов, возложенный на прокуратуру Конституцией СССР, распространялся и на правоохранительные органы.

На данном этапе роль прокуратуры в координации правоохранительных органах сохранилась практически без изменений вплоть до развала СССР [12].

Координационная деятельность прокуратуры в современный период связана с перестройкой основ политической, экономической и социальной жизни государства, с проводимой реформой государственного устройства новой России. В конце 80-х — начале 90-х гг., в период распада СССР, в условиях начавшегося политического и социально-экономического кризиса в стране уже не справлялись с ускоренными темпами роста преступности, связи между правоохранительными органами ослабли, координационные мероприятия перестали регулярно проводиться, что, несомненно, сказалось на ослаблении борьбы с уголовными правонарушениями.

Политическое и идеологическое состояние государства исключали возможность привлечения к координационной работе органов государственной безопасности. Идеологическое влияние партийных и государственных органов власти придавали координационной работе прокуратуры много формализма и заорганизованности.

В период становления нового российского государства прокуратура вообще оказалась отстраненной от выполнения координационных полномочий. Острое политическое противостояние и развернувшаяся дискуссия вокруг статуса органов прокуратуры обусловили отсутствие в проекте Закона о прокуратуре РФ 1992 года координационной функции, и при принятии Закона о прокуратуре РФ, который начал действовать с 18 февраля 1992 г., законодатель отказался от идеи осуществления прокуратурой координации [13].

Постоянный и стабильный рост преступности и состояние законности в стране обусловили издание Президентом Российской Федерации Указа «О деятельности прокуратуры в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» от 20 октября 1993 г. № 1685. Функция координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью вновь была возложена на прокуратуру.

В качестве одного из механизмов осуществления этой деятельности совместными приказами руководителей правоохранительных органов в 1995 году было введено в действие Положение о совместных следственно-оперативных группах (бригадах) органов прокуратуры, внутренних дел, безопасности и налоговой полиции для пресечения и расследования деятельности организованных преступных групп [14].

Таким образом, после упразднения в 1992 году функция координации, будучи социально обусловленной, получила новую правовую регламентацию.

На законодательной основе координация стала осуществляться с принятием Закона о прокуратуре Российской Федерации от 17 ноября 1995г.

Согласно ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, налоговой полиции, таможенной службы и других правоохранительных органов. Закон возложил на прокуроров функции координации деятельности только по борьбе с преступностью, а деятельность по борьбе с иными правонарушениями, не являющимися преступлениями, исходя из смысла ст. 8 названного закона прокуратура не координирует.

В развитие положений Закона о прокуратуре РФ Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. утверждено Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, в котором довольно основательно раскрываются цели координации, ее основные направления, круг участников проведения согласованных мероприятий. В нем излагаются императивные требования и принципы координации, методы и формы сотрудничества, определяется порядок проведения организационных мероприятий, формирования и реализации рабочих планов, процедуры принятия и исполнения решений координационного совещания и др.

В новых политических и экономических условиях, когда значительная часть преступности приобрела организованный характер, в пределах единой в недавнем прошлом страны, стала транснациональной и межгосударственной, необходимость в координации деятельности по борьбе с преступностью возросла.

Литература

1. “Око государево. История российской прокуратуры в документах // Прокуратура Санкт-Петербурга. СПб., 1997. С. 8.
2. Звягинцев А., Орлов Ю. Око государево // Человек и закон. 1997. № 1. С. 29-31.

3. Зарубин В. Нормативное регулирование координационной деятельности по борьбе с преступностью на постсоветском пространстве // Законность. 2013. № 9. С. 21 - 26.
4. СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.
5. Ежегодник советской юстиции. 1922. № 28. С. 14 -16.
6. Ежегодник советской юстиции. 1922. № 28. С. 14 -16.
7. СУ РСФСР. 1926. №85. Ст. 624.
8. Гладких В. И., Федотов П. В., Шумов Р. Н. Прокурорский надзор. Курс лекций. М.: Эксмо, 2011. 38 с
9. Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9. Ст. 222.
10. Сборник действующих приказов и инструкций Генерального прокурора СССР (дополнительный). М., 1971. С.81.
11. Зарубин В. Нормативное регулирование координационной деятельности по борьбе с преступностью на постсоветском пространстве // Законность. 2013. № 9. С. 21 - 26.
12. Голустьян О. А. Прокурорский надзор [Текст]: учебник для ВУЗов / О. А. Голустьян. – М.: Юнити – Дона, Закон и право, 2004. – 256 с.
13. Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы России. М., 1999. С. 98.
14. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17 мая 1995 г. № 32, министра внутренних дел Российской Федерации от 12 мая 1995 г. № 199, директора Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 18 мая 1995 г. № 73 и директора Департамента налоговой полиции Российской Федерации.