

История становления деятельности прокуратуры по координации правоохранительных органов Алферов К. И.

*Алферов Константин Игоревич / Alferov Konstantin Igorevich - студент 4 курса,
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации
Крымский юридический институт (филиал), г. Симферополь*

Аннотация: данная статья раскрывает понятие и характеристику правовой природы координационной деятельности органов прокуратуры/

Abstract: this article reveals the notion and description of the legal nature of the coordinating activity of prosecution bodies.

Ключевые слова: координационная деятельность, понятие координационной деятельности, задачи прокуратуры, история координационной деятельности

Keywords: coordination activities, the notion of coordination task of the Prosecutor's office, the history of coordination activities.

Рассматривая историю Российской прокуратуры, чаще всего выделяют следующие основные исторические этапы ее развития: 1772 – 1864 гг. – дореформенная (петровская) прокуратура, 1864 – 1917 гг. – пореформенная прокуратура, 1922 – 1991 гг. – советская прокуратура, с 1991 г. – новая российская прокуратура.

Указом от 12 января 1772 г. «Быть при Сенате генерал-прокурору» была учреждена должность генерал-прокурора для надзора за деятельностью и решениями Сената, а в дальнейшем и система надзора за другими центральными и местными учреждениями. Таким образом, созданная прокуратура была смешанного типа, осуществлявшая тотальный надзор за исполнением законов органами власти, учреждениями и подданными, а также уголовное преследование в суде.

Судебная реформа 1864 г., проведенная Александром II, может считаться моментом рождения координационной деятельности, она привела к выполнению одной основной функции – 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 [1].

Координация прокуратурой правоохранительных органов во времена СССР берет начало с первых лет существования Союза Республик.

Советская прокуратура была создана 28.05.1922 г. В соответствии с Положением о прокурорском надзоре в РСФСР на прокуратуру возлагалось непосредственное наблюдение за деятельностью органов дознания за раскрытием преступлений, а также наблюдение за деятельностью органов ГПУ; поддержание обвинения в суде; наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей. Таким образом, правовые основы координации деятельности правоохранительных органов и закрепление за прокурорами руководящей роли в этой работе были регламентированы в первых законодательных актах об организации и деятельности советской прокуратуры. В Положении о прокурорском надзоре, принятом 28 мая 1922 г. третьей сессией ВЦИК IX созыва, говорилось, что прокуратура учреждается «в целях осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью».

Этим определялись две взаимосвязанные задачи органов прокуратуры: осуществление надзора за соблюдением законов и «постановка», то есть организация скоординированных мер по борьбе с преступностью. Во временной инструкции Народного комиссариата юстиции СССР (1922 г.) губернским прокурорам предписывалось периодически созывать губернские совещания по борьбе с преступностью в составе: прокурора (председатель) и членов совещания, председателя суда, председателя революционного трибунала, заведующего Рабоче-крестьянской инспекции и начальника губернского Объединенного государственного политического управления. Цель губернских совещаний - объединение усилий всех органов по борьбе с преступностью, выработка необходимых мероприятий в этой области и обсуждение вопросов о правильной деятельности исправительно-трудовых учреждений, уголовного розыска и милиции.

В принятом 19.11.1926 г. третьей сессией ВЦИК XII созыва Положении о судопроизводстве РСФСР определялись полномочия государственной прокуратуры по «общему наблюдению и согласованию деятельности всех органов, ведущих борьбу с преступностью», а также «периодический созыв совещаний по борьбе с преступностью».

В период 1926-1930 гг. в практике деятельности правоохранительных органов твердо закрепились сложившиеся на местах формы координации: межведомственные совещания, выработка совместных циркулярных указаний местным органам, обмен информацией о состоянии деятельности своего органа и др. Это давало весьма эффективный результат в борьбе с преступлениями и иными правонарушениями. Однако в начале 30-х гг. координация стало уделяться все меньше внимания, а к 1933 г. координация была вовсе исключена из практики деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью [6]. В Положении о прокурорском надзоре 1933 г. уже не содержалось норм, посвященных координации деятельности правоохранительных органов, а тем более норм, определяющих руководящее положение прокуроров в этой работе. Не нашли отражения эти полномочия прокуроров и в Положении о прокурорском надзоре 1955 г. Впервые после длительного исторического отрезка времени о координации правоохранительных органов в борьбе с преступностью было сказано в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 июля 1966 г. «О мерах по усилению борьбы с преступностью». 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.

Генеральный прокурор СССР, определяя задачи органов прокуратуры, вытекающие из постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 июля 1966 г., в своем приказе № 75 от 30 июля 1966 г. предложил прокурорам республик, краев, областей, городов и районов вместе с органами суда, внутренних дел и госбезопасности систематически анализировать состояние преступности, планировать и осуществлять совместные действия по наиболее важным участкам борьбы с преступностью и укреплению правопорядка. 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 впервые определена в постановлении ЦК КПСС от 25 января 1972 г. по Брянской партийной организации. Правоохранительным органам предлагалось создать единый фронт по борьбе с преступностью и иными нарушениями законности, при этом была определена руководящая роль в этом органов прокуратуры [7].

Именно с этого времени и идет отсчет восстановленной руководящей роли органов прокуратуры в координации деятельности органов внутренних дел, суда и юстиции.

В 1973 г. Прокуратура Союза ССР изучила и обобщила складывающуюся на местах практику по осуществлению координации и выполнению прокурорами республик и нижестоящими прокурорами своей руководящей роли. Вопрос о состоянии координации и о методах по ее дальнейшему совершенствованию был обсужден на заседании коллегии Прокуратуры Союза ССР. В итоге обсуждения были выработаны предложения и рекомендации по улучшению этой работы, которые нашли отражение в информационно-методическом письме Прокуратуры СССР от 12 марта 1973 г. «О координации действий органов прокуратуры с органами внутренних дел, юстиции и судами по борьбе с преступностью» [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 [1].

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. На данном этапе роль прокуратуры в координации правоохранительных органах сохранилась практически без изменений вплоть до развала СССР [3].

Закон РФ от 17 января 1992 г. «О прокуратуре РФ» внес новые походы в прокурорскую практику.

В новейшей истории восстановление такой функции российской прокуратуры, как координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, связано с принятием в 1995 г. Закона о прокуратуре.

Важная веха в развитии института координации - принятие Федерального закона от 25.12.2008 г. ФЗ «О противодействии коррупции», в ч. 6 ст. 5 которого координация деятельности органов внутренних дел РФ, федеральной службы безопасности, таможенных органов РФ и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией возложена на Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров.

Можно сделать вывод о существенном расширении предмета координации, осуществляемой прокуратурой в сфере преодоления коррупции по сравнению с другими направлениями борьбы с криминальными явлениями [2].

Литература

1. *Зарубин В.* Нормативное регулирование координационной деятельности по борьбе с преступностью на постсоветском пространстве // *Законность.* 2013. № 9. С. 21 - 26.
2. *Кобзарев Ф. М.* Об особенностях и проблемах организации координационной деятельности прокуратуры по борьбе с коррупцией // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.* 2010. № 3. С. 21 - 26.
3. *Голустьян О. А.* Прокурорский надзор [Текст]: учебник для ВУЗов / О. А. Голустьян. – М.: Юнити – Дана, Закон и право, 2004. – 256 с.
4. *Рябцев В. П.* Концептуальные аспекты развития координации правоохранительной деятельности // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.* 2007. № 2(2). С. 67-71.
5. ФЗ «О прокуратуре».
6. *Гладких В. И., Федотов П. В., Шумов Р. Н.* Прокурорский надзор. Курс лекций. М.: Эксмо, 2011. 38 с.
7. *Князева Е. Г.* К вопросу о прокурорском надзоре. Ученые записки юридического факультета РГУ: Сборник научных трудов. Ростов-на-Дону: Проф-Пресс, 2005.