

К ВОПРОСУ ОБ ИСТОРИИ РОЛИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ В БОРЬБЕ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Пантюхина Галина Александровна

К.ю.н., доцент, Уральский государственный юридический университет
galina-pantuykhina@yandex.ru

Зайко Тамара Михайловна

К.ю.н., доцент, Уральский государственный юридический университет
tmzayko@mail.ru

ON THE HISTORY OF THE ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION IN COORDINATING THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES IN THE FIGHT AGAINST CRIME

**G. Pantuykhina
T. Zaiko**

Summary: The relevance of the study is determined by the need to study the history of coordination of the activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation in the activities of law enforcement agencies in the fight against crime from the time of the USSR to the present, since the reforms of the prosecutor's office urgently require creative use of the experience of past years to improve the functioning of the Prosecutor's Office of the Russian Federation in modern conditions.

The work is devoted to the history of this direction in the activities of the prosecutor's office in the fight against crime, allowing us to draw correct conclusions about the place of this law enforcement body in the system of state bodies, and aimed at its further effective improvement. Individual problems in the organization of the prosecutor's office's work on coordination of activities are identified, and suggestions are made on ways to eliminate them.

In conclusion, the authors emphasize the conclusion about the effectiveness of coordinating the activities of the prosecutor's offices of the subjects of the Federation in developing common goals and coordinated actions on key issues of combating crime, reflected in the regional Programs for combating crime.

Keywords: prosecutor's office, history of the prosecutor's office, coordination of the activities of law enforcement agencies to combat crime, law enforcement agency, crime control, supervision.

Аннотация: Актуальность исследования определяется вставшей необходимостью изучения истории координации деятельности прокуратуры Российской Федерации в деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью со времен СССР до настоящего времени, так как реформы органов прокуратуры настоятельно требуют творческого использования опыта прошлых лет для совершенствования функционирования прокуратуры РФ в современных условиях.

Работа посвящена вопросам истории данного направления в деятельности прокуратуры, позволяющим сделать правильные выводы о месте указанного органа правопорядка в системе государственных органов, и направленным на его дальнейшее совершенствование. Авторы называют отдельные проблемы в организации работы прокуратуры по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и вносят предложения о путях их устранения.

В заключение авторами подчеркивается вывод об эффективности, координирующей деятельности прокуратур субъектов Федерации по выработке единых целей и согласованных действий по ключевым вопросам борьбы, отражённых в региональных Программах по противодействию преступности.

Ключевые слова: прокуратура, история прокуратуры, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, правоохранительный орган, борьба с преступностью, надзор.

Российская прокуратура создавалась царем Петром I для борьбы с казнокрадством и мздоимством, присутствующим во всех эшелонах власти государства. На прокуратуру с момента ее создания в 20-х годах XVIII века возлагались, наряду с осуществлением государственного надзора за соблюдением законности, правопорядка и другие функции. Среди них, в том числе выделяется и координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Особенно активно координация проводилась в начале советского периода, примерно до середины 30-х годов прошлого века, главным образом в форме межведомственных совещаний. Во временной инструкции Наркомюста (1922г.) губернским прокурорам предписывалось: периодически созывать губернские совещания по борьбе с преступностью в составе прокурора (председатель) и членов совещания - председателя суда, председателя революционного трибунала, заведующего РКИ

и начальника губернского ОГПУ. Целью таких совещаний было 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 [1].

Полномочия прокуратуры по "общему наблюдению и согласованию деятельности всех органов, ведущих борьбу с преступностью", были закреплены в Положении о судостроительстве РСФСР, принятом в ноябре 1926 года [2].

В дальнейшем межведомственные совещания, общие циркуляры, обмен информацией и тому подобные формы совместной деятельности стали проводиться все реже, а затем и вовсе исчезли из практики [3].

В Положении о прокурорском надзоре 1933г. норм, связанных с координацией деятельности правоохранительных органов, уже не содержалось. Отсутствовали такие нормы и в Положении о прокурорском надзоре 1955 года [4].

Для совершенствования координации определенное значение имело Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 17 января 1979 года "О практике применения и соблюдения органами прокуратуры и внутренних дел законодательства об охране правопорядка и борьбе с правонарушениями". В Постановлении обращалось внимание прокуратуры на необходимость повышения действенности прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов внутренних дел и улучшения координации деятельности. Во исполнение этого Постановления Генеральным прокурором СССР 22 января 1979 года был издан Приказ N 1, в котором подчиненным прокурорам предлагалось "всю работу по предупреждению и пресечению нарушений советского правопорядка проводить на основе комплексного подхода, последовательно укрепляя связи с другими государственными органами, трудовыми коллективами и общественностью" [5].

Вообще же этимологический смысл понятия "координация" переводится как "согласование" (упорядочение). В Словаре русского языка С.И. Ожегова "координировать" означает: согласовать (согласовывать), установить (устанавливать) целесообразное соотношение между какими-нибудь действиями, явлениями [6].

С термином «координация» связано и другое, более широкое понятие – «взаимодействие», которое нередко употребляется наряду с координационной деятельностью, но по содержанию включающее в себя другой под-

Любая совместная деятельность строится на основе взаимодействия участников, однако не всякое взаимодействие носит строго упорядоченный, согласованный и регламентированный характер. При взаимодействии (в отличие от координации) у ее участников, как правило, отсутствуют какие-либо обязанности по выработке и применению единых мер и персональной ответственности за исполнение рекомендуемых мероприятий: главное – не выделяется **специальный участник**, имеющий полномочия по организации взаимных действий.

Отведение роли **специального участника** - прокурору не случайно и является отражением исторически сложившихся условий. Именно прокурор осуществляет надзор за законностью деятельности всех участников координационной деятельности. Именно Генеральный прокурор РФ несет ответственность за состояние законности и правопорядка во всей стране.

Координационная деятельность прокуратуры - настоятельное требование жизни. Именно координация дает возможность глубоко и всесторонне оценивать происходящие процессы, выявлять негативные тенденции, проблемы в работе по борьбе с преступностью, требующие первоочередного внимания, контролировать осуществление согласованных мероприятий. Координация позволяет правильно определять, что зависит непосредственно от усилий правоохранительных органов, а решение каких вопросов должно быть перенесено на другие уровни [7].

В пункте 2 ст. 8 Закона о прокуратуре определены отдельные полномочия прокуроров при осуществлении координации. Они созывают координационные совещания, организуют рабочие группы, истребуют статистическую и другую необходимую информацию. Причем этот перечень далеко не исчерпывающий. Цели, принципы, основные направления, формы и методы координации, полномочия ее участников были определены Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента от 18 апреля 1996 года N 567 (ред. от 31.12.2019) [8].

Сущность координации состоит во взаимосогласовании, упорядочении различных правоохранительных органов по достижению общей цели с учетом материальных и технических возможностей этих органов. Правоохранительные органы осуществляют свою деятельность независимо друг от друга, используя, присущие каждой службе специфические формы и методы в пределах установленной для каждой из них компетенции.

Безусловно, на роль координатора этой деятельности в большей степени подходит прокуратура – независимый государственный орган, надзирающий за

исполнением законом всеми федеральными и территориальными органами исполнительной власти.

Первоначально правовое закрепление координация как функция прокуратуры получила в Законе о Прокуратуре СССР. В статье 3 Закона, определявшей основные направления деятельности прокуратуры, указывалось: прокуратура осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями. В соответствии с этой статьей координационная деятельность прокуратуры охватывала деятельность органов внутренних дел, юстиции и судов, которые в тот период относились к правоохранительным органам.

При этом наиболее распространенной формой такой деятельности являлась организация и проведение межведомственных совещаний, которые посвящались главным образом обсуждению итогов работы правоохранительных органов по борьбе с преступностью за определенный период - квартал, полугодие, год.

Весьма распространенной формой координации являлись совместные выезды работников правоохранительных органов в республики, края, области, города и районы для проведения проверки и оказания практической помощи местным органам в организации борьбы с преступностью. В зависимости от структуры и динамики преступности, распространенности тех или иных преступлений, от состояния оперативной обстановки в районе практиковалось составление совместных планов мероприятий по организации борьбы с преступностью [3].

Одной из широко применяемых форм координации являлось направление местным правоохранительным органам писем и методических рекомендаций. В информационных письмах давался анализ деятельности органов внутренних дел, прокуратуры, юстиции и суда по борьбе с преступностью, применения законов, главным образом недавно принятых, состояния работ по раскрытию и расследованию конкретных преступлений и их судебному рассмотрению.

Кроме того, в соответствии с Законом Прокуратура Союза совместно с МВД СССР и Министерством юстиции СССР по согласованию с Госкомитетом СССР по статистике разрабатывали систему и методику единого учета и статистической отчетности о преступности, раскрытии и расследовании преступлений. Это позволяло Генеральному прокурору СССР оказывать влияние на следственную практику, независимо от ведомственной принадлежности следователей.

Следует заметить, что в конце восьмидесятых - начале девяностых годов в целом по стране связи между

правоохранительными органами ослабли, координационные мероприятия перестали регулярно проводиться, что, несомненно, сказалось на ослаблении борьбы с уголовными правонарушениями.

В период становления нового российского государства в 90-е годы прокуратура вообще оказалась отстраненной от выполнения координационных полномочий. При принятии Закона о прокуратуре Российской Федерации законодатель отказался от идеи осуществления прокуратурой координации. Этой деятельностью занимались Временный комитет по борьбе с преступностью, Комитет по координации деятельности правоохранительных органов, а также различные временные и постоянные комиссии в структурах исполнительной власти. Такие органы создавались только в Москве, они не имели и не могли иметь соответствующих структур на местах "по вертикали" в силу неопределенности задач и отсутствия достаточного числа сотрудников с универсальными юридическими знаниями и опытом.

Вместе с тем, становилось все более очевидным, что именно прокуратура, осуществляя надзор за исполнением законов в различных сферах и располагая обширными и объективными данными о совершенных преступлениях, их раскрываемости, качестве расследования, причинах и условиях, способствующих их совершению, способна наиболее полно выявлять нарушения законов, причем в первую очередь именно те, которые создают условия для совершения преступлений. Поэтому Указом Президента Российской Федерации от 20 октября 1993 года N 1685 "О деятельности прокуратуры в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации" функция координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью вновь была возложена на прокуратуру. В соответствии с этим Указом 17 ноября 1995 года в Закон «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 года в статью ст. 8 были внесены соответствующие дополнения, где отмечено, что Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, таможенной службы и других правоохранительных органов.

Закон возложил на прокуроров функции координации деятельности только по борьбе с преступностью. Иной подход к этому вопросу означал бы расширительное толкование содержания предмета координации, тем более - круга ее участников.

Развитие и совершенствование координационной деятельности органов прокуратуры позволило сформировать определенную систему координации на нескольких уровнях:

-межгосударственном (Генеральная прокуратура РФ, правоохранительные органы других государств, генеральные прокуроры государств - участников СНГ);

-федеральном (Генеральный прокурор РФ, руководители федеральных правоохранительных органов);

-межрегиональном (Генеральная прокуратура РФ, прокуроры субъектов Федерации, соответствующие руководители правоохранительных органов);

-региональном (прокуроры субъектов Федерации, военные и иные специализированные прокуроры и руководители правоохранительных органов, дислоцирующихся на территории субъекта Федерации);

-местном (прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры, а также руководители правоохранительных органов, функционирующих на данной территории).

После создания в Российской Федерации федеральных округов и управлений Генеральной прокуратуры координация в них стала проводиться и на уровне округа.

Согласованность усилий правоохранительных органов позволяет определить комплексное обобщение практики применения законов по борьбе с преступными проявлениями и готовить предложения по улучшению правоохранительной деятельности, совершенствованию правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью [9].

Не смотря на то, что федеральное законодательство не содержит ни исчерпывающего перечня правоохранительных органов, ни критериев определения состава участников координации, практика на местах показывает, что в координационной деятельности по борьбе с преступностью участвуют, прежде всего, органы прокуратуры, внутренних дел, федеральной службы безопасности, таможенные органы, Следственный комитет РФ, а также иные государственные органы, наделенные функциями дознания или предварительного следствия.

Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью осуществляется в следующих основных формах:

- проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;
- обмен информацией по вопросам борьбы с преступностью;
- совместные выезды в регионы для проведения согласованных действий, проверок и оказания помощи местным правоохранительным органам в борьбе с преступностью;

— изучение и распространение положительного опыта;

— создание следственно - оперативных групп для расследования конкретных преступлений;

— проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению;

— взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций;

— оказание взаимной помощи в обеспечении собственной безопасности в процессе деятельности по борьбе с преступностью;

— проверка выполнения ранее принятых координационными совещаниями решений;

— разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности и др.

Выбор названных и иных форм координационной деятельности определяется ее участниками исходя из конкретной обстановки [10].

Согласно Положению о координации на эти совещания могут быть приглашены другие должностные лица правоохранительных органов, руководители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их подразделений, органов местного самоуправления, органов военного управления, общественных объединений, научные и педагогические работники, представители средств массовой информации. Согласованное решение об их участии принимается членами координационного совещания.

В координационных совещаниях правоохранительных органов могут принимать участие председатели судов, руководители органов юстиции.

Следует отметить, что в настоящее время суды не входят в систему правоохранительных органов, и, естественно, никаких рекомендаций судам координационные совещания не дают. Но информация о судебной практике участникам совещаний всегда полезна.

Согласно Положению о координации для подготовки вопросов, рассматриваемых на координационном совещании, и участия в его работе могут привлекаться представители органов контроля и других государственных органов. В настоящее время в ряде субъектов Федерации, в том числе и в Уральском федеральном округе, накоплен опыт координации деятельности всей системы органов контроля.

Очень важным является и еще один момент. С изданием указов Президента Российской Федерации от 8 октября 1997 года о передаче уголовно - исполнительной системы Министерства внутренних дел Российской Федерации в ведение Министерства юстиции Российской Федерации и от 29 августа 1997 года о возложении на органы пограничной службы (ФПС России) новых функций оба ведомства, по существу, вошли в систему правоохранительных органов. В перечне же правоохранительных органов, указанных в Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденном Президентом Российской Федерации, а также Законе о прокуратуре РФ они не значатся. В связи с этим представляется, что и в это Положение и в Закон о прокуратуре РФ необходимо внести изменения, включив в качестве участников координационной деятельности органы Федеральной пограничной службы и органы Министерства юстиции Российской Федерации.

Нельзя не отметить и следующее: практика свидетельствует, что координационные совещания, проводимые Генеральным прокурором (не говоря уже о других уровнях), не могут определять политику государства и стратегию борьбы с преступностью. Они не имеют полномочий по принятию комплекса мер экономического, социального, научно - технического, организационного и иного характера, призванных в масштабе страны обеспечить необходимые предпосылки для успешного функционирования системы правоохранительных органов.

Приходится также констатировать, что в стране нет и специального органа, который на государственном уровне прорабатывал бы весь комплекс стратегических задач борьбы с преступностью.

В тоже время следует согласиться с теми авторами, которые полагают, что не нужно специально создавать такой орган, поскольку ряд задач приоритетного характера по борьбе с преступностью уже возложен на Совет Безопасности Российской Федерации, возглавляемый Президентом РФ, а также на Генерального прокурора Российской Федерации.

Именно Совет Безопасности является конституционным органом, осуществляющим подготовку предложений Президенту России в области обеспечения безопасности. Среди задач этого Совета - разработка стратегии обеспечения безопасности и организация подготовки федеральных программ. Создана Межведомственная комиссия по общественной безопасности, борьбе с преступностью и коррупцией, которую (по должности) возглавляет Генеральный прокурор РФ, а один из заместителей Генерального прокурора входит в состав Межведомственной комиссии по конституционной безопас-

ности. Но эта координационная деятельность Совета Безопасности Российской Федерации должна протекать в рамках, установленных законом, и быть подконтрольной органам государственной власти и гражданскому обществу.

Тем не менее, необходимо дальнейшее совершенствование практики межведомственного структурного взаимодействия Генеральной прокуратуры РФ, федеральных правоохранительных и контрольных органов в организационно - правовом обеспечении этой деятельности.

По мнению авторов, требует повышения, эффективности координирующая деятельность прокуратур субъектов Федерации по выработке единых целей и согласованных действий по ключевым вопросам борьбы с преступностью отражённых в региональных Программах по противодействию преступности, реализация которых требует финансового обеспечения и политической поддержки руководителей регионов России.

В связи с образованием федеральных округов нуждается в правовом регулировании координация работы межрегиональных правоохранительных органов по борьбе с преступностью, разграничение их компетенции, определение ее направлений, форм и методов.

Следует совершенствовать формы и методы взаимодействия прокуратуры, Следственного Комитета РФ и других правоохранительных органов с судами, органами исполнительной и законодательной власти. Для этого требуется более подробная нормативная регламентация вопросов о порядке подготовки и обмена информацией, разработке и проведении совместных мероприятий, выполнении принятых решений, процедур разрешения противоречий, возникающих в процессе координации деятельности, и др.

Для более успешного решения этих задач, считают авторы, целесообразно расширить законодательную базу деятельности прокуратуры по осуществлению данной функции путем включения в Закон о прокуратуре специальной главы, где законодательно закрепить право органов прокуратуры в борьбе с преступностью координировать деятельность не только правоохранительных органов, но и руководителей органов государственной власти, а также местного самоуправления.

Задачи Генеральной прокуратуры не заканчиваются координацией деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью на территории Российской Федерации. В связи с расширением Россией международных связей в нашей стране все более актуальными становятся транснациональные виды преступности: торговля людьми, незаконный оборот наркотиков, экстре-

мизм, терроризм, пропаганда фашизма и др. Идет мощный негативный психологический прессинг на сознание молодежи.

Генеральный прокурор РФ осуществляет взаимодействие в международных отношениях с правоохранительными органами стран Европы и всего мира. Он возглавляет Координационный Совет прокуроров стран СНГ. В рамках этого Совета осуществляется сотрудничество органов прокуратуры, входящих в его состав – в сфере обеспечения законности, борьбы с преступностью и иными правонарушениями.

В последние годы изменялся (в сторону уменьшения) диапазон государственного предназначения прокуратуры, приоритеты прокурорского надзора, место

прокуратуры в системе властных координат. Но всегда она была примером профессионального служения Закону, утверждению его верховенства и основной ее функцией по-прежнему являлся и является надзор за точным соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Авторы данной статьи, присоединяются к мнению многочисленных практических и научных работников-правоведов, считают, что устранение вышеназванных проблемных вопросов находится полностью в компетенции российских законодателей. Их своевременные решения способствовали бы охране прав и свобод граждан, физических и юридических лиц, законных интересов Российского государства и общества, укреплению законности в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Еженедельник советской юстиции. 1922. № 28. С.14-16
2. Постановление ВЦИК от 19.11.1926 "Об утверждении Положения о Судостроительстве РС.Ф.С.Р."
3. Пантюхина Г.А. К вопросам истории прокуратуры Свердловской области //Историческая и социально-образовательная мысль.2019.Т.11,№3
4. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР»
5. Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 17.01.1979 "О практике применения и соблюдения органами прокуратуры и внутренних дел законодательства об охране правопорядка и борьбы с правонарушителями»
6. Ожегов С.И. Словарь русского языка // Под ред. Н.Ю. Шведовой М.1984. С.253
7. Алтухова Е.Ю. Особенности координационной деятельности современной прокуратуры //Административное и муниципальное право.2017.№4.С.20-27
8. Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденное Указом Президента от 18 апреля 1996 года N 567 (ред. от 31.12.2019)
9. Зайко Т.М., Пантюхина Г.А Противодействие экстремизму (терроризму) в России средствами прокурорского надзора //Современная наука. Актуальные проблемы теории и практики. Серия: экономика и право.2021.№1 С. 107-110
10. Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: Монография /К.И. Амирбеков, В.К. Артеменков, Т.А. Боголюбова [и др.] /Под общ. ред. Ф.М. Кобзарева. М.: Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации, ООО «Перспектив», 2016.С.112-115

© Пантюхина Галина Александровна (galina-pantuykhina@yandex.ru), Зайко Тамара Михайловна (tmzayko@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»