

ЧАСТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО  
ОБРАЗОВАНИЯ «САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ТЕХНОЛОГИЙ УПРАВЛЕНИЯ  
И ЭКОНОМИКИ»

Институт Алтайский институт экономики  
Кафедра правовых дисциплин

**РЕФЕРАТ**

**по дисциплине «Прокурорский надзор»  
на тему «Исторический генезис органов прокуратуры в России»**

**Выполнил(а) студент(ка):** ОАб-Ю01-18-1 группы 3 курса

И.В. Шатилов

(подпись, дата)

**Руководитель:**

Доцент, кандидат

юридических наук:

О.Г. Михайлова

(подпись, дата)

Барнаул

2021

## Содержание:

Введение.....	3
Глава 1. Дореформенная прокуратура и Пореформенная прокуратура в России.....	5
1.1 Органы прокуратуры России в период с 1772 года по 1864 год- дореформенная (Петровская) прокуратура.....	5
1.2 Органы прокуратуры России в период с 1864 года по 1917 год- Пореформенная прокуратура.....	9
Глава 2. Советская прокуратура и Новая прокуратура в России.....	12
2.1 Органы прокуратуры России в период с 1922 года по 1991 год- Советская прокуратура..	12
2.2 Органы прокуратуры с 1991 года по настоящее время- Новая прокуратура.....	16
Заключение.....	20
Список использованных источников.....	21

## **Введение.**

В настоящее время, когда в Российской Федерации активно осуществляется правовая реформа и закладываются основы правового государства, особенно важно глубоко изучить историю возникновения прокуратуры как государственного органа, принесения на российскую почву сложившихся в западных странах принципов ее организации и деятельности, создания органов прокуратуры в Советской России, а затем в СССР и в Российской Федерации.

Следует отметить, что в отличие от судопроизводства, зародившегося в далеком прошлом, прокуратура в механизме государственности возникла сравнительно недавно. Считается, что впервые прокуратура была образована во Франции в XIV в. в период инквизиционного процесса. Король Филипп IV Ордонансом от 25 марта 1302 года учредил прокуратуру как орган представительства интересов монарха.

С первых лет существования это был сугубо обвинительный, карательный орган. Прокуратура Франции была предназначена для исполнения воли короля, влияние которого на формирование ее органов и определение направлений в ее деятельности было весьма сильным. (Не без причины прокуроры вплоть до ликвидации монархии во Франции именовались "людьми короля".)

Сфера деятельности королевских прокуроров постоянно расширялась. При этом функции прокуратуры с момента ее возникновения отнюдь не сводились к сфере чисто правовой. Прокурор, как утверждал русский историк В.И. Веретенников, "является в точном и полном смысле глазами короля, через посредничество которых король может следить за правильностью хода всего государственного механизма.

Во исполнение этих обязанностей генерал-прокурор "всегда и во всем" защищал интересы королевской короны, вплоть до того, что следил, чтобы кто-либо из вельмож самостоятельно не присваивал себе титулы, не вмешивался в проблемы промыслов и торговли, учреждения университетов. Прокурор наблюдал за назначениями королевских

чиновников, оценивая, насколько они удовлетворяют предъявленным им требованиям, чтобы и здесь не нарушались интересы короля.

Со временем в круг обязанностей прокурора был включен даже контроль за работой сеньюриальных и церковных судов. Велика была роль прокуроров и при производстве дознания.

В 1586 году был принят Закон об организации и деятельности прокуратуры во Франции, который определил место прокуратуры в системе государственных органов. В сферу полномочий прокурорского надзора закон включил: деятельность прокурора административно-политического характера; надзор за производством следствия; судебно-правовую деятельность.

Очень важное значение для уголовного процесса Франции имел Ордонанс 1670 г., которым разделялось расследование в суде гражданского и уголовного исков, а сторона публичного обвинения в лице королевских прокуроров получила право предъявлять обвинение в совершении преступлений, влекущих за собой позорящие и мучительные наказания. Однако в те времена, как отмечал Н.Н. Полянский, "прокурор не возбуждал дела самостоятельно: он мог выступать лишь в качестве изобличителя, тогда как инициативой возбуждения дела и правом расследования обладал судья. Преимущество судьи перед прокурором было очевидным: даже рассмотрение уголовных дел происходило без участия прокуроров".

В дальнейшем прокуратура Франции претерпевала различные преобразования, наиболее интенсивно проходившие в период 1789-1810 годов. Тем не менее ее основное предназначение оставалось неизменным: выполнение так называемых карательных функций, обеспечение незыблемости держателя верховной власти в государстве. Эти функции прокуратуры были особенно важны в связи с распространением казнокрадства, взяточничества, бороться с которыми представлялось возможным лишь с помощью специальной государственной службы. Не случайно именно прокуратура Франции послужила образцом для создания аналогичных правовых институтов в других странах, в том числе в России.

## **Глава 1. Дореформенная прокуратура и Пореформенная прокуратура в России.**

### **1.1 Органы прокуратуры России в период с 1722 года по 1864 год- Дореформенная прокуратура.**

В 1722 году Петр I ввел новый государственный институт, доселе не существовавший в России, - прокуратуру. Цель, поставленная перед прокуратурой, - проведение в жизнь экономических, социальных и политических реформ царя вопреки скрытому, а нередко и открытому сопротивлению местных органов власти. Средства, используемые прокурорами, носили уже тогда чисто надзорный характер. По замыслу императора прокурорский надзор был сформулирован как институт контроля за деятельностью государственного аппарата и в первую очередь - за Сенатом, ставшим по Указу "О должности Сената" от 27 апреля 1722 года законодательным и высшим органом подзаконной исполнительной власти.

Прокуратура была учреждена тремя петровскими указами: "Быть при Сенате Генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору" от 12 января 1722 года; "Об установлении должности прокуроров в надворных судах и в пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей" от 18 января 1722 года; "О должности Генерал-прокурора" от 27 апреля 1722 года. Последний указ поставил прокурора над Сенатом и в прямое подчинение императору. "Генерал-прокурор должен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил и во всех делах: истинно, ревностно и порядочно без потеряния времени по регламентам и указам отправляя", "также должны накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал". Надзор имел важный отличительный признак, позволяющий выделить его из иных видов государственной деятельности. Этот признак заключался в том, что прокурор не пользовался решающим голосом ни по одному административному вопросу. "Органы

управления производят и решают дела, а прокуроры наблюдают за этим производством и решением, охраняют их закономерность, но не принимают другого ближайшего участия в самом существе дела, в их возбуждении, постановлении и направлении"\*(8). Таким образом, средства прокурора носили чисто надзорный характер, и основным среди них являлась так называемая протестанция, то есть принесение протеста в орган, нарушивший закон, или в вышестоящий орган.

Генерал-прокурор непосредственно надзирал за тем, чтобы высший государственный орган - Сенат - рассматривал все относящиеся к его компетенции дела, действовал в строгом соответствии с Регламентом и императорскими указами. Генерал-прокурор наделялся полномочиями и в сфере правотворчества: предлагал Сенату принимать решения по вопросам, не урегулированным правом. Ему подчинялись обер-прокурор, прокуроры коллегий Сената, провинций. Он же был подотчетен только императору. "Генерал-прокурор, - писал русский политолог А.Д. Градовский, - по старшинству последнее, по значению первое место в Сенате; он заседает в Сенате, именем императора контролирует все, что там происходит, имеет единственное и решительное влияние на мнение сенаторов".

Надзирала прокуратура за законностью деятельности и других государственных органов и структур. Так, она вела наблюдение за интересами казны, вела надзор по арестантским делам, за местами содержания заключенных под стражей. Подчеркивая это обстоятельство, видный российский государственный деятель, бывший министр юстиции, генерал-прокурор Н.В. Муравьев свидетельствовал, что в России "прокуратура с момента ее создания (1722 г.) и до судебных реформ Александра II (1860-е гг.) была преимущественно органом общего (административного) надзора, а собственно судебная, обвинительная или исковая деятельность: составляла лишь одно из частных дополнений к функции надзора, едва намеченное в законе, слабое и незначительное на практике».

Указ "О должности Генерал-прокурора" поставил прокурора над Сенатом и в прямое подчинение императору. В Табели о рангах прокурорам были присвоены высокие классы: генерал-прокурору - третий, соответствующий генерал-лейтенанту; обер-прокурору - четвертый; коллежским прокурорам - шестой, прокурорам надворных судов - седьмой наравне с обер-фискалами. Тем временем продолжается тщательная проработка законопроектов, определивших статус прокуратуры: о Сенате, о Генерал-прокуроре, о прокурорах коллегий. 5 апреля 1722 года Регламент Адмиралтейств-коллегии был дополнен указом о должности прокурора коллегии.

Вскоре были приняты (одновременно - 27 апреля 1722 года) указы о должности Сената и о должности Генерал-прокурора. "Должность Генерал-прокурора" оставалась

основным законодательным актом о прокуратуре на протяжении всего XVIII столетия. Главное отличие апрельской редакции Указа от последней январской состоит в пункте об ответственности прокуроров. Так же, как и прокурор коллегии, генерал-прокурор освобождался от ответственности за не подтвердившееся доношение или протест, но, как указал Петр, "ежели то часто будет употреблять, то не без вины будет"

Петр I полагал, что прокуратура должна стоять на страже интересов государя, государства, церкви и всех граждан. Создавая прокуратуру, возлагая на генерал-прокурора надзор за соблюдением интересов государства и исполнением законов, Петр говорит и о защите интересов граждан, об охране их прав, предоставленных законом. Поэтому не случайно уже 17 апреля 1722 года он издает Указ "О хранении прав гражданских", в котором, в частности, говорилось: "Понеже ничто так по управлению государством есть, как крепкое хранение прав гражданских, понеже все законы писать, когда их не хранить, или ими играть как в карты, прибирая масть к масти: кто сей наш Указ преступит под какой отговоркою: тот, яко нарушитель прав государственных и противник власти, казнен будет смерти, без всякие пощады. И чтоб никто не надеялся ни на какие свои заслуги, ежели в вину попадет".

Защищая и охраняя права гражданские, Петр I, наряду с другими задачами, возлагал решение этой проблемы на прокуратуру как орган надзора.

По мнению С.М. Казанцева, в России, таким образом, возникает институт надзора, который, хотя и получил французское название, однако был создан не по образу и подобию французской прокуратуры, а явился результатом творчества Петра I и включал элементы французской прокуратуры, шведских омбудсменов и немецких фискалов и чисто русские изобретения. Из Франции, помимо названия, была заимствована главная функция - надзор за точным исполнением закона тем органом, при котором находится прокурор (но французские прокуроры были при судебных органах, а русские - главным образом при административных).

Первым генерал-прокурором Петр I назначил Павла Ивановича Ягужинского. Способный от природы, энергичный и честный, Ягужинский пользовался полным доверием Петра I, сказавшего про него однажды: "Что осмотрит Павел, так верно, как будто я сам видел". Это доверие Ягужинский оправдывал всегда. В то время как многие крупные, даже приближенные к императору вельможи нередко погрязали в лихоимстве и других злоупотреблениях, на генерал-прокурора даже не падала тень такого подозрения.

Никаких особых личных требований для службы в прокуратуре в тот период не определялось: велено было избирать "их из всяких чина", но "лучших". Прокуроры назначались на должности Сенатом по предложению генерал-прокурора. За те или иные

проступки они могли быть наказаны только Сенатом. Сам же генерал-прокурор или обер-прокурор несли ответственность только перед императором. В то время существовал такой порядок действий прокуроров. Заметив нарушение, прокурор вначале устно предлагал устранить его, а если его обращение не помогало, он приносил протест. Письменный протест поступал в тот орган, который нарушил закон и от которого зависело на том "протесте утвердиться", то есть принять его или же "остаться при своих мнениях". В последнем случае руководитель учреждения обязан был направить в вышестоящую инстанцию или Сенат вместе с протестом прокурора свои объяснения о причинах несогласия с прокурором. Принесение прокурором протеста приостанавливало действие того постановления, которое опротестовывалось. В то же время прокурор, чей протест был отклонен, направлял специальное "доношение" генерал-прокурору, от которого зависело, поддержать своего подчиненного или нет. Непосредственное уголовное преследование лежало вне компетенции прокурора. Он только наблюдал за ходом расследования дела и имел "попечение" о "колоднических", то есть арестантских делах.

В круг ведения прокуроров входил также надзор за фискалами, за которыми они должны были "иметь крепкое смотрение". Фискалы в коллегиях и надворных судах доносили о всех замеченных ими злоупотреблениях прокурорам. Прокуроры на местах наблюдали также за правильным "собираением" казенных доходов, за безубыточным для казны производством по подрядам и откупам, за правильностью финансовой отчетности и др.

Смерть Петра I и возведение на престол Екатерины I привели постепенно к сосредоточению фактической власти в руках аристократии. Это не могло не сказаться на положении генерал-прокурора, а затем и всей прокуратуры. Генерал-прокурор нужен был Петру для надзора за вельможами, а в условиях, когда монарх находился во власти вельмож, должность генерал-прокурора была излишней. При Екатерине I отмечается значительный отход от установленного Петром I порядка осуществления высшего надзора прокуратуры за соблюдением законов в государстве; сужается государственное значение прокуратуры и возглавляющего ее генерал-прокурора. Во главе правительства был установлен Верховный тайный совет, а затем Кабинет, что привело к существенному ограничению полномочий Сената. Устремления "верховников" и "временщиков" к захвату верховной власти в государстве, их олигархические и своекорыстные намерения не могли найти совмещения с осуществляемым прокурорами надзором за состоянием режима законности. В этой связи в некоторых сферах деятельности государственных органов возрождается фискальная служба.



В октябре 1730 года императорским указом восстанавливалась должность генерал-прокурора и прокуроров в коллегиях и надворных судах. Указ констатировал, что состояние законности в стране ниже всякого уровня: "в государственных делах слабое чинится управление и челобитчики по делам своим справедливого и скорого решения так, как указы повелевают, получить не могут, и бедные от сильных утесняемы, обиды и разорения претерпевают". Возрожденным органам прокуратуры вверялся надзор за тем, "чтобы челобитчики правым и нелицемерным судом удовлетворены, а в государственных делах рассмотрение и решение чинимы были со всякою ревностью и добрым порядком". Таким образом, прокуратура восстанавливалась во имя тех же благородных целей, что и создаваемая Петром I.

Роль прокурора возрастает при Екатерине II. С разделением Сената на департаменты генерал-прокурор охватывает своим контролем всю их деятельность, а к концу XVIII века, продолжая оставаться органом надзора, фактически становится высшим органом управления общей компетенции. Укрепляя прокуратуру как орган надзора, Екатерина II в Наставлении вновь назначенному генерал-прокурору князю А.А. Вяземскому писала о наличии в Сенате двух партий: "Вам не должно уважать ни ту, ни другую сторону, обходиться учтиво и беспристрастно, выслушивать всякого, имея только единственно пользу Отечества и справедливость в виду, и твердыми шагами идти кратчайшим путем к истине".

Во время царствования Александра I (1801-1825 гг.) прокурорский надзор был возрожден, причем начиная с 1802 г. генерал-прокурор стал одновременно и министром юстиции. Первым министром юстиции России с одновременным исполнением обязанностей генерал-прокурора и руководством всей прокурорской системы был назначен знаменитый поэт Гавриил Романович Державин. Он ревностно взялся за работу, больше внимания стал уделять обер-прокурорскому и местному надзору.

И все же, объективно оценивая роль дореформенной (имеется в виду судебная реформа 1864 г.) прокуратуры, следует отметить, что она, как и большинство государственных органов царской России накануне реформы 60-х гг. XIX в., находилась в сложном положении. Система надзора в России в первой половине XIX в. сохраняла лишь относительное единство. Наряду с генерал-прокурором высший надзор осуществлял Сенат, а на местах - губернаторы. Обер-прокуратура, осуществлявшая надзор за решением дел в Сенате, была связана с губернской прокуратурой лишь подчинением генерал-прокурору. Не было и единого законодательного акта о прокурорском надзоре.

## **1.2 Органы прокуратуры России в период с 1864 года по 1917 год- Порепорменная прокуратура.**

С принятием судебных уставов в 1864 г., включающих в себя четыре основных закона: Учреждение судебных установлений, определяющее порядок судопроизводства, Устав гражданского судопроизводства, Устав уголовного судопроизводства и Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, изменилось и направление деятельности прокурора, которое стало в большей степени относиться к сфере судопроизводства.

Согласно Учреждению судебных установлений прокурорский надзор вверялся обер-прокурорам, прокурорам, товарищам прокуроров под высшим наблюдением министра юстиции как Генерал-прокурора. При каждом окружном суде и при каждой судебной палате состоял особый прокурор и определенное число товарищей прокурора, одна часть которых находилась при самом окружном суде, а остальные – в других городах этого судебного округа. При кассационных департаментах Сената состояли обер-прокуроры и их товарищи.

Назорные действия прокурором совершались только на основании своего убеждения и существующих законов. Органы прокуратуры составляли единое целое: низшие подчинялись высшим, последние могли защищать своих непосредственно подчиненных работников (чиновников) в суде. В судебном заседании принимало участие одно из должностных лиц прокурорского надзора, состоящих при судебном месте. При рассмотрении дел, по которым Уставом гражданского судопроизводства 1864 г. не требовалось предварительного заключения, участие в деле прокурора зависело от его усмотрения. В соответствии со ст. 142 Учреждения судебных установлений при совещании судей о постановлении по делу решения участие прокурора не допускалось, однако в разъяснениях Правительствующего Сената говорилось, что такое участие не воспрещалось во время совещания присяжных заседателей.

Порядок действий и предметы ведения лиц прокурорского надзора определялись Уставом гражданского судопроизводства 1864 г.

Участие прокурора в гражданском процессе состояло в следующем. Как правило, прокурор вступал в процесс как "примыкающая" сторона (*partie jointe*), представляя суду заключение после состязания сторон. В виде исключения по некоторым делам прокурор выступал и как главная сторона (*partie principale*), состязаясь с другой стороной как истец или ответчик. Прокурор действовал в качестве главной стороны, если дело имело публичный характер (затрагивало интересы государства и общества). Вступить в уже начавшийся процесс для дачи заключения прокурор мог по своей инициативе или по инициативе суда. По ряду дел участие прокурора было обязательно в силу закона. В

случае несогласия прокурора с решением суда он не имел права его обжаловать. Генеральный прокурор при кассационном суде имел право принести протест на решение апелляционного суда в "интересах закона". Но этот протест носил условный характер, так как хотя решение и могло быть отменено, оно оставалось в силе, если стороны не обжаловали его в кассационном порядке<sup>[2]</sup>.

В Уставе гражданского судопроизводства 1864 г. предусматривалось, что прокурор дает заключение по делу. Такое заключение было обязательным:

- 1) по делам казенного управления, земских учреждений, городских и сельских обществ;
- 2) по делам лиц, не достигших совершеннолетия, безвестно отсутствующих, глухонемых и умалишенных;
- 3) по вопросам подсудности, пререкания между судебными и административными органами, устранения судей;
- 4) по спорам о подлоге документов и вообще в случаях, когда в гражданском деле обнаруживались обстоятельства, подлежащие рассмотрению судом уголовным;
- 5) по просьбам о выдаче свидетельства на право бедности (как основание для освобождения от судебных издержек);
- 6) по делам брачным и о законности рождения.

Заключением прокурора заканчивалось судебное разбирательство по делу, после чего стороны могли уже только указать на ошибки, допущенные прокурором, если такие были. Законодательством прокурору предоставлялся трехдневный срок для подготовки заключения.

На прокуроре лежала обязанность принимать участие по тем делам, где затрагивались государственные интересы, а также интересы граждан, которые в силу возраста или здоровья не могли самостоятельно отстаивать, защищать свои интересы в суде.

Прокурор не имел права обжаловать решение суда, кроме случаев, когда он заменял отсутствующую сторону, и дел об узаконении детей и об усыновлении. При рассмотрении кассационных жалоб (в кассационном департаменте Сената) по всем делам прокурор давал заключения.

Однако на практике заключение прокурора быстро превратилось в большинстве случаев "в пустую формальность, тягостную для прокуроров и не нужную для суда".

Анализ законодательных актов, содержащих положения об участии прокурора в гражданском судопроизводстве в царский период, позволяет сделать вывод о том, что перед прокурором ставились задачи надзора за законностью при отправлении правосудия по гражданским делам. Однако в силу недостаточности предоставленных ему полномочий он не мог активно способствовать вынесению судом законного и обоснованного решения.

В последующем практика участия прокурора в гражданском судопроизводстве в течение 40 лет XIX–XX вв. привела к тому, что заключение прокурора превратилось в пустую формальность, вследствие этого предлагалось резко сократить круг гражданских дел, рассматриваемых судом с участием прокурора.

В ходе революции 1917 г. царская прокуратура была упразднена. Однако после революции 1917 г. прокуратура как орган, призванный осуществлять надзор за соблюдением законов всеми лицами в государстве, был снова востребован.

## **Глава 2. Советская и Новая прокуратура в России.**

### **2.1 Органы прокуратуры в России в период с 1922 года по 1991 год- Советская прокуратура.**

24 ноября 1917 года Декретом о суде, принятым Советом Народных Комиссаров Советской России была ликвидирована, как факт, прокуратура бывшей Российской империи [16.С.50]. Это было знаменательным фактом, но в условиях стремительно развивающегося социально-экономического кризиса мало кто из обывателей его заметил.

Для большевиков, отличавшихся радикализмом во взглядах и действиях, прокуратура (и все, что с ней было связано) всегда ассоциировалась с понятием государственная «карательная машина»: именно прокуратура выступала тем элементом государственной структуры, тем элементом власти, который «преследовал за убеждения, а не за преступления».

Институт прокуратуры считался одним из «главных оплотов» прежней монархической власти, а потому восстановление его в какой-либо форме большевиками вообще не рассматривалось, и это вполне закономерно вытекало из марксистской трактовки социалистического государства.

Но особенности первых революционных лет предопределили передачу надзорных функций на отдел судоустройства, на военно-революционные комитеты, Всероссийский

Центральный Исполнительный Комитет, Совет Народных Комиссаров и другие структуры большевистской власти. Об их эффективности в условиях гражданской войны судить очень непросто, так как «вверх брала» система внесудебной расправы. И эта система заменяла собой не только прокуратуру, но и сам суд, не говоря уже об адвокатуре (которую воспринимали не иначе как излишнее образование). Внесудебные, чрезвычайнореволюционные структуры большевистской власти не отличались профессионализмом, но оставались преданными революционному делу.

Подобный подход был обусловлен и самой марксистской теорией, согласно которой народ своей инициативой, своим творчеством в процессе создания нового государства мог заменить все существовавшие «буржуазные» атрибуты этатизма. И большевики, которые ни на йоту не отходили от марксизма, всерьез рассматривали возможность такой подмены. Практика государственной жизни диктовала свои требования, свое развитие событий.

Уже в апреле 1918 г. принимается решение о создании Комиссариата публичного обвинения, на который возлагалась задача контроля над соблюдением законности. Согласно Декрету Совета Народных Комиссаров Советской России «О революционных трибуналах» от 4 мая 1918 г., при каждом из последних создавалась коллегия обвинителей (не менее трех лиц), избираемых местным Советом по представлению ревтрибунала или Наркомата юстиции. Коллегия обвинителей должна была участвовать в решении вопросов о предании Ревтрибуналу гражданских лиц, выдавать заключение о проведенном следствии, формулировать для следственной комиссии обвинения против лиц, подозреваемых в совершении антиправительственных деяний. В обязанности коллегии вменялась и подготовка обвинительного заключения при назначении дела к слушанию в трибунале, а также обоснованная поддержка выдвинутого обвинения на судебных заседаниях.

Постепенно большевистской властью была осознана необходимость создания единой централизованной структуры, которая могла бы контролировать деятельность коллегий обвинителей. Этой структурой стала Центральная коллегия обвинителей при Ревтрибунале ВЦИК, которая руководствовалась в своей деятельности инструкциями Народного комиссариата юстиции Советской России. Это был первый шаг в общем деле восстановления вертикали власти, конечно, изменилась «оболочка», но содержание явления власти оставалось прежним: власть есть власть.

Переход от «военного коммунизма» к новой экономической политике в определенной степени способствовал эволюции судебной системы Советской России (как в центре, так и на местах). Эволюции способствовала и созданию на местах единой

надзорной структуры, обеспечивавшей независимый контроль над соблюдением законности.

Народный комиссариат юстиции РСФСР подготовил предложения об интегральной перестройке всей пирамиды советской юстиции. На этой «базе» и была проведена судебная реформа 1922 г.

В 1920-х годах каждый районный прокурор был обязан выступать на собраниях трудящихся как минимум три раза в месяц с целью разъяснения местным органам исполнительной власти решений центральных партийных структур и правительства. А практическая деятельность прокуратуры во многих районах начиналась в 1920-х годах с проверки соблюдения законов местными органами власти.

В мае 1922 года постановлением ВЦИК было принято первое «Положение о прокурорском надзоре», согласно которому в составе Народного комиссариата юстиции была учреждена Государственная Прокуратура. При этом на прокуратуру были возложены следующие функции:

- осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных, частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений;
- непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов государственного политического управления;
- поддержание обвинения на суде;
- наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

В ноябре 1923 года была образована Прокуратура Верховного суда Союза ССР, которой предоставили широкие полномочия - право законодательной инициативы и совещательного голоса в заседаниях высших органов власти страны, а также право приостанавливать решения и приговоры коллегий Верховного суда СССР.

В июне 1933 года Постановлением ЦИК и СНК Союза ССР принято решение об учреждении прокуратуры Союза ССР, на которую возлагались, в том числе, дополнительные функции:

- надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР и союзных республик и местных органов власти Конституции и постановлениям правительства Союза ССР;
- наблюдение за правильным и единообразным применением законов судебными учреждениями союзных республик с правом истребования любого дела в любой стадии

производства, опротестования приговоров и решений судов в вышестоящие судебные инстанции и приостановления их исполнения;

- возбуждение уголовного преследования и поддержание обвинения во всех судебных инстанциях на территории Союза ССР;

- надзор на основе особого положения за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, уголовного розыска и исправительно-трудовых учреждений;

- общее руководство деятельностью прокуратуры союзных республик.

Утвержденное в декабре 1933 года «Положение о Прокуратуре Союза ССР» определило правовой статус Прокуратуры СССР как самостоятельного государственного органа. Прокуратура Верховного Суда СССР была упразднена. Прокурор Союза ССР назначался ЦИК СССР и был подотчетен ему, а также его Президиуму. Помимо этого Прокурор Союза ССР был подотчетен и СНК СССР. Это обеспечивало независимость Прокурора Союза ССР от каких-либо государственных органов и должностных лиц.

Проведение в жизнь «Положения о Прокуратуре Союза ССР» в существенной мере способствовало укреплению единства и строгой централизации органов прокурорского надзора. Конституция СССР, принятая в декабре 1936 г., впервые в истории конституционного законодательства вводит понятие высшего надзора за точным исполнением законов. Причем, эта прерогатива была отнесена к полномочиям только Прокурора Союза ССР (ст. 113).

Таким образом, в 1936 г. произошло окончательное выделение органов прокуратуры из системы юстиции в самостоятельную единую централизованную систему.

В годы Великой Отечественной войны деятельность органов Прокуратуры была подчинена общей задаче - победе советского народа над немецким фашизмом. В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении», работа органов прокуратуры, как военных, так и территориальных, была перестроена на военный лад.

С целью укрепления трудовой и исполнительской дисциплины Указом Президиума Верховного Совета СССР в сентябре 1943 г. прокурорско-следственным работникам устанавливаются классные чины с выдачей форменного обмундирования. Одновременно вводится сравнительная градация классных чинов прокуроров и следователей, приравненных к воинским званиям.

Учитывая важное государственное и политическое значение деятельности органов прокуратуры и в целях повышения престижа, авторитета и влияния органов прокуратуры на обеспечение законности в государстве, Верховный Совет СССР в марте 1946 г.

принимает Закон СССР «О присвоении Прокурору СССР наименования Генерального прокурора СССР».

Первым Генеральным прокурором СССР стал Константин Петрович Горшенин.

В мае 1955 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР утвержден такой важный законодательный акт как «Положение о прокурорском надзоре в СССР». Статья 1 Положения возлагает на Генерального прокурора СССР осуществление высшего надзора за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, а также гражданами СССР.

После того, как в 1977 году была принята новая Конституция СССР, Прокуратура Союза ССР приступила к разработке на ее основе Закона о Прокуратуре СССР, которому предстояло заменить утвержденное в 1955 году Положение о прокурорском надзоре в СССР. В соответствии с принятым в ноябре 1979 года Законом СССР о Прокуратуре СССР к основным направлениям деятельности прокуратуры было отнесено, во-первых, высший надзор за точным и единообразным исполнением законов, и, во-вторых, борьба с нарушениями законов об охране социалистической собственности; борьба с преступностью и другими правонарушениями; расследование преступлений; привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступление; обеспечение неотвратимости ответственности за преступление; разработку совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений; координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями и участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов. Законном устанавливалось право законодательной инициативы Генерального прокурора СССР и его ответственность и подотчетность перед Верховным Советом СССР, а в период между его сессиями – Президиуму Верховного Совета СССР.

## **2.2 Органы прокуратуры России с 1991 года- Новая прокуратура.**

Итак, первым нормативным правовым актом российского этапа развития прокурорского надзора, специально предназначенным для регулирования организации и деятельности прокуратуры, стал Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. Данный Закон вводился в действие с момента его опубликования, т.е. с 18 февраля 1992 г. (первая публикация в «Российской газете»). В ст. 1 Закона указывалось, что прокуратура России «осуществляет надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, принимает меры, направленные на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности». К числу «направлений прокурорской деятельности» относились: надзор, участие прокуроров в



расследовании уголовных дел судами, а также осуществление предварительного расследования. Статьями 7, 8, 9 этого же Закона предусматривались иные направления деятельности прокуратуры: участие прокурора в заседаниях органов государственной власти и управления, участие в правотворческой деятельности, рассмотрение и разрешение в прокуратуре заявлений и жалоб. Статьей 10 данного Закона определялась система органов прокуратуры.

В разделе III(главы 1—3) Закона определялись предмет надзора, полномочия прокурора по следующим трем видам прокурорского надзора: надзор за исполнением законов местными представительными органами, органами исполнительной власти, управления и контроля, юридическими лицами, общественными объединениями, должностными лицами, а также за тем, чтобы издаваемые ими правовые акты соответствовали законам; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, при исполнении наказания и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

В связи с обострением «политической конфронтации в обществе, усилением сепаратизма, национализма, преступности» Указом Президента РФ от 20 марта 1993 г. была подчеркнута обязанность высшего должностного лица государства создавать необходимые условия «для нормальной работы судов и прокуратуры». В соответствии с Законом РФ от 28 апреля 1993 г. на федеральные органы государственной охраны была возложена обязанность обеспечения безопасности Генерального прокурора РФ. Постановлением Президиума ВС РФ от 28 июня 1993 г. было утверждено Положение о классных чинах работников органов прокуратуры Российской Федерации. Законом РФ от 21 июля 1993 г. был определен перечень Учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, составляющих единую уголовно-исполнительную систему.

На этом можно завершить обзор периода существования прокуратуры, условно именуемый некоторыми авторами «предконституционным». Он начался 2 января 1991 г. и завершился 21 сентября 1993 г., когда был принят Указ Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». В этот период продолжала действовать Конституция РСФСР 1978 г., в которую вносились изменения и дополнения. Прокуратура, являясь самостоятельным государственным органом, осуществляла направления деятельности. Важнейшее место среди них отводилось надзору.

С момента принятия указа от 21 сентября 1993 г. начался второй период российского этапа развития прокурорского надзора (продолжающийся до ныне), условно

назовем его «конституционным». В соответствии с выше упомянутым Указом Генеральный прокурор РФ назначался Президентом РФ и был ему подотчетен.

12 декабря 1993 г. была принята Конституция РФ, в связи с чем была изменена редакция Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации». В соответствии со ст. 1, Прокуратура Российской Федерации представляла «единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов». Было отмечено, что (помимо надзора) прокуратура России выполняет и иные функции. Законом впервые устанавливался «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций». После вступления России в Совет Европы Генеральному прокурору рекомендовалось «усилить надзор за исполнением законов об условиях содержания лиц, осужденных к смертной казни, и лиц, которым смертная казнь заменена пожизненным лишением свободы». 24 мая 1996 г. был принят Уголовный кодекс Российской Федерации. Частью 2 ст. 294 УК РФ устанавливалась уголовная ответственность за вмешательство «в какой бы то ни было форме в деятельность прокурора, следователя или лица, производящего дознание, в целях воспрепятствования всестороннему, полному и объективному расследованию дела». Также в уголовном порядке преследовалось посягательство на жизнь прокурора, следователя, «совершенное в целях воспрепятствования законной деятельности указанных лиц либо из мести за такую деятельность» (ст. 295 УК РФ). Предусматривалась уголовная ответственность и за клевету в отношении прокурора, следователя (ч. 2—3 ст. 298 УК РФ).

Указом Президента РФ от 30 июня 1997 г. № 659 было утверждено Положение о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации. Существенные изменения были внесены Федеральным законом РФ от 23 декабря 1998 г. в Федеральный закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации». В частности, был дополнен перечень видов прокурорского надзора — «надзор за исполнением законов судебными приставами».

Дальнейшее реформирование законодательства о прокуратуре увязывается с Указом Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». Этим Указом, территория России была подразделена на семь федеральных округов: Центральный федеральный округ, Северо-Западный

федеральный округ, Северо-Кавказский федеральный округ, Приволжский федеральный округ, Уральский федеральный округ, Сибирский федеральный округ, Дальневосточный федеральный округ. Соответственно приказом Генерального прокурора РФ «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах» от 5 июня 2001 г. № 98, подобные управления были созданы во всех округах, кроме Северо-Кавказского. В последнем, функции управления Генеральной прокуратуры возлагались «на Главное управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности и межнациональных отношениях на Северном Кавказе».

При выполнении возложенных функций управления Генеральной прокуратуры не подменяют прокуратуры субъектов Российской Федерации, а взаимодействуют с ними и вправе вмешиваться в их деятельность только тогда, когда для устранения нарушений законности, полномочий прокурора субъекта Федерации недостаточно, либо имеются иные причины и обстоятельства. Таким образом, управление Генеральной прокуратуры РФ в федеральном округе является новым звеном прокуратуры.

Конец 2001 г. и весь 2002 г. ознаменовались обновлением кодифицированного законодательства. Так, Государственной Думой ФС РФ 22 ноября 2001 г. был принят Уголовно-процессуальный кодекс российской Федерации, 20 декабря 2001 г. — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, 14 июня 2002 г. — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, 23 октября 2002 г. — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

В трех из четырех перечисленных кодексов законодатель отказался от такого акта прокурорского надзора, как протест. Теперь прокурор, принимая участие в уголовном, арбитражном и гражданском судопроизводстве, вправе принести представление. Лишь в административном судопроизводстве законодатель сохранил прежнюю форму прокурорского реагирования — протест.

Наконец, последние перемены в прокуратуре принесли летние изменения 2007 г. в закон «О прокуратуре РФ» и Уголовно Процессуальный Кодекс. Вследствие образования следственных комитетов, в том числе и при прокуратуре, прокуроры лишились возможности возбуждать уголовные дела, теперь они лишь дают на это согласие следователям.

Но на этом процесс совершенствования законодательства о прокуратуре не заканчивается, и пока нет основания для ограничения второго периода российского этапа развития прокурорского надзора какой-либо датой.

Вот, собственно и все, что можно сказать об истории развития прокуратуры на сегодняшний день, учитывая ограниченный учебными стандартами объем курсового

проекта. Прокуратура Российской Федерации еще слишком молода и продолжает развиваться, а потому точку в этом повествовании предстоит поставить кому-то другому, если конечно ее не отменят еще разок на моем веку, ввиду того, что на земле русской наступят мир, благоденствие и всеобщий коммунизм.

### **Заключение.**

Представляется, что генезис законодательства о прокурорском надзоре на протяжении всех четырех этапов преследовало две цели:

- сформировать крепкий орган прокуратуры в системе органов государства;
- установить объем полномочий прокуратуры, сводимых в итоге к направлениям ее деятельности.

Место прокуратуры в системе органов государства в значительной мере обуславливалось состоянием самой государственности. В так называемые «переходные периоды», когда государственность ослаблялась, роль прокуратуры как органа уголовного преследования с использованием ее в политических целях усиливалась.

Достаточно длительный период совершенствования законодательства о прокурорском надзоре, к сожалению, не определил ни место прокуратуры в системе органов государства, ни объем специальных (только ей присущих) полномочий. Это связано в первую очередь с отсутствием определения цели реформирования законодательства о прокурорском надзоре.

Но независимо от возобладания тех или иных тенденций в развитии законодательства о прокурорском надзоре представляется важнейшим сохранение прокуратуры в системе российской государственности в качестве самостоятельного органа, предназначенного для осуществления точно обозначенных законом функций. Тем самым необходимо признать и «вечный» характер прокуратуры как правового института и как правового явления в российской государственности, на что обратил внимание еще в 1863 г.

#### **Список использованных источников.**

1. Ковязина Ю.А. Основы возникновения и существования надзорной власти в России. Законность. 2002. № 1, с. 2 – 8;
2. Орлов Ю.Г. По стезе правды и законов (генерал-прокурор Державин). Законность. 1993. № 9 с.43;
3. Кузнецов Д.В. Российская прокуратура: история и перспективы. Российский следователь. 2005. № 6, с. 17 – 29;
4. Прокурорский надзор. Учебник. Сост. Бессарабов А.Н. М: 2006;
5. Прокурорский надзор. Учебник. Сост. Винокуров Ю.Е. М: 2005;
6. Прокурорский надзор. Учебник под ред. Галустян О.А. М: 2004;

7. Прокурорский надзор. Учебник. Сост. Сухарев К.Р. СПб:2003;
8. Прокурорский надзор в РФ. Учебник. Сост. Савенков С.В. М: 2001;
9. Казанцев С.М. Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей) Воронеж: 1983;
10. Казанцев С.М. Роль прокуратуры в гражданском процессе дореволюционной России. Воронеж: 1988;
11. Сборник законодательства Российской Империи. Т 3. Сост. Боликов Р.А. Новосибирск: 1995.