

*Абинов Игорь Олегович
студент 1 курса бакалавриата, юридический институт
Томский государственный университет, Россия, г. Томск
e-mail: abinov200070@mail.ru*

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА КАК ОСНОВНОГО НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ

***Аннотация:** В статье в историческом контексте рассматривается хронология развития прокуратуры в России как органа надзора за законностью деятельности государственных органов и должностных лиц. Создание прокуратуры в России показывает, что она возникла как институт государственного права, а это в свою очередь существенно повлияло на её задачи, методы и формы деятельности, обусловило её дальнейшее движение и положение в системе российской государственности. С развитием общества, государства развивается и прокуратура РФ как важнейшая государственно-правовая структура в сфере укрепления законности и правопорядка, призванная защитить права и свободы граждан и законные интересы государства и юридических лиц. На современном этапе у прокурора сохранились функции надзора и поддержки государственного обвинения, и уголовное преследование в борьбе с преступностью. В статье также проанализированы сущность, содержание и значение прокурорского надзора как специфического вида государственной деятельности органов прокуратуры с учётом последних изменений в действующем законодательстве.*

Ключевые слова: прокуратура, прокурор, надзор, фискал, реформа, законность, уголовное преследование, юстиция, следствие, административное правонарушение, право.

*Abinov Igor Olegovich
1st year bachelor student, Institute of law
Tomsk State University, Russia, Tomsk*

FORMATION AND DEVELOPMENT OF PROSECUTOR'S SUPERVISION AS THE MAIN ACTIVITY OF THE PROSECUTOR'S OFFICE

***Abstract:** The article deals with the chronology of the development of the Prosecutor's office in Russia as a body of supervision over the legality of the activities of state bodies and officials. The creation of the Prosecutor's office in Russia shows that it emerged as an institution of state law and this in turn significantly influenced its tasks, methods and forms of activity, led to its further movement and position in the system of the Russian state. With the development of society, the state develops and the Prosecutor's office of the Russian Federation as the most important state-legal structure in the field of strengthening the rule of law,*

designed to protect the rights and freedoms of citizens and the legitimate interests of the state and legal entities At the present stage, the Prosecutor retained the functions of supervision and support of the state prosecution, and criminal prosecution in the fight against crime. The article also analyzes the essence, content and importance of prosecutorial supervision as a specific type of state activity of the Prosecutor's office, taking into account the latest changes in the current legislation.

Key words: Prosecutor's office, Prosecutor, supervision, fiscal, reform, legality, criminal prosecution, justice, investigation, administrative offense, law.

Надзор - одна из форм деятельности государственных органов по обеспечению законности. Первоначально в России функции надзора выполнял институт фискалов, учрежденный указом Петра 1 «О порядке заседаний и делопроизводства в Правительствующем Сенате, и о должности обер-фискала» от 5 (16) марта 1711 года [1], согласно этому указу функцией фискалов являлся тайный надзор за деятельностью государственных органов и должностных лиц государства. Функции фискалов были уточнены и приобрели окончательный облик в указе от 17(28) марта 1714 года «О должности фискалов», а именно: тайный надзор за исполнением законов, обличение, преследование, донос и пресечение казнокрадства, взяточничества и других антиобщественных и антигосударственных преступлений со стороны должностных лиц государства. В 1719 – 1721 гг. надзор за сенаторами и исполнением сенатских указов концентрируется в руках дежурных гвардейцев при Сенате. Этот этап развития надзора характеризуется неопределенностью в распределении ролей главы надзорной власти в государстве, которую осуществляли фискалы, генерал, ревизор, обер-секретарь Сената, дежурные гвардейские офицеры Сената.

К 1722 году окончательно назревает необходимость в учреждении такого института, который бы осуществлял высший надзор за органами Российской Империи (Сенат, фискалат), в результате чего по указу Петра I от 12.01.1722 года «Об учреждении должности генерал-прокурора Российской империи» [2] при Сенате была создана прокуратура и учреждена должность генерал-прокурора. В соответствии с указом Петра I от 18.01.1722 «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах компетенции

надворных судов в делах и по доносам фискальским и прочих людей», в дополнение была учреждена должность прокурора в надворных судах, полномочия которого были уточнены в указе Петра I от 27.04.1711 «О должности Генерал-прокурора». Функцией прокуратуры на данном этапе являлся надзор за законностью деятельности Сената, иных государственных органов и их должностных лиц и издаваемых ими правовых актов для обеспечения порядка и законности в государстве. Вместе с тем, компетенция прокурора продолжала оставаться обширной и неопределенной, кроме того, надзорные полномочия распределялись между различными государственными органами, такими как генерал - прокурор, Сенат, а на местах - генерал-губернаторы.

К 1864 году в системе прокурорского надзора назрела необходимость коренного упорядочения и организации системы государственных органов.

Так, в соответствии с Учреждениями о судебных установлениях [3], устанавливалась строгая иерархичность органов прокуратуры и определялось содержание прокурорской деятельности, состоявшее из надзорной функции и функции уголовного преследования. Происходит изъятие у прокуратуры функции общего надзора. Надзорная функция прокуратуры ограничивалась судебной властью с возложением на прокуратуру функций поддержки государственного обвинения в суде.

В Уставах о гражданском и уголовном судопроизводстве 1864 года [4, 5] раскрываются функции прокуратуры. В гражданском процессе за прокурором сохраняется надзорная функция, но этому противопоставляется, в целом, снижение роли прокурора в гражданском процессе, который по Уставу о гражданском судопроизводстве не выступал активной стороной в процессе, а мог лишь давать заключение по рассматриваемому спору и опротестовывать незаконное решение суда. В уголовном процессе прокурор осуществлял уголовное преследование, а также поддержку государственного обвинения в суде, и при этом сохранил надзор за предварительным следствием и дознанием.

Таким образом, в условиях коренного перелома общественной жизни в результате Великих реформ Александра II прокуратура лишилась своей основной функции общего надзора за государственными органами и должностными лицами в государстве. Снизилась роль прокурора в гражданском процессе. В целом период реформ характеризуется смещением акцента деятельности прокуратуры с правоохранительной на правозащитную.

Такой порядок деятельности прокуратуры сохранился до октябрьской революции 1917 года.

С приходом к власти Большевиков прокуратура по Декрету о суде №1 [6] от 24.11.1917 г. была упразднена, ее функции стали исполнять особые комиссары, избираемые местными Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, а также иные органы, начиная от ВЦИКа и его президиума и кончая губернскими и уездными отделами юстиции.

Прокуратура была возрождена в составе Наркомата юстиции Постановлением ВЦИК от 28.05.1922 года, принятым на третьей сессии ВЦИК. Ее функциями являлись:

- надзор от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и граждан
- опротестование противоречащих закону постановлений и распоряжений
- возбуждение уголовного преследования против лиц, нарушающих уголовные законы
- наблюдение за деятельностью органов, производящих расследование
- поддержка государственного обвинения в суде
- наблюдение за правильностью содержания заключенных

Важным этапом в развитии прокуратуры в советский период является утверждение постановления ЦИК СССР и СНК СССР от 20.06.1933 г. «Об

учреждении прокуратуры Союза ССР» [7]. В рамках данного постановления, в целях укрепления социалистической законности прокуратура СССР учреждалась как самостоятельный орган, подотчетный только ЦИК и СНК СССР, а также устанавливались такие функции прокуратуры, как:

- надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств СССР и союзных республик и местных органов власти - Конституции и постановлениям правительства СССР;

- наблюдение за правильным и единообразным применением законов судебными учреждениями союзных республик с правом истребования любого дела в любой стадии производства, опротестовывания приговоров и решений судов в вышестоящие судебные инстанции и приостановления их исполнения;

- возбуждение уголовного преследование и поддержание обвинения во всех судебных инстанциях на территории СССР;

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

- общее руководство деятельностью прокуратуры союзных республик

Впервые конституционное закрепление основы прокурорского надзора получили в Конституции СССР 1936 года [8]. Так, в статье 113 устанавливалось, что прокурор СССР осуществляет высший надзор за деятельностью всех государственных органов в СССР.

Следующим значимым этапом в развитии прокуратуры явилось принятие Указа Президиума Верховного Совета СССР от 24.05.1955 «Положение о прокурорском надзоре в СССР» [9]. Принятие этого указа было вызвано либерализацией советского законодательства, а именно, так называемого «укрепления социалистической законности». За прокуратурой сохранялись ее прежние функции. В результате проведенной консолидации советского законодательства, регулировавшего структуру и деятельность прокуратуры,

складываются условия для формальной автономизации прокуратуры от прочих органов и учреждений, завершившейся формированием в 1979 году самостоятельной централизованной системы органов Прокуратуры СССР.

30 ноября 1979 был принят Закон СССР «О прокуратуре СССР» [10], в котором закреплялось подчинение прокуратуры не органам юстиции СССР, а Верховному Совету СССР. Устанавливались четыре отрасли прокурорского надзора такие как: общий надзор, надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах, надзор за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания, надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом. Таким образом, к концу 1970-х гг. был сформирован советский тип прокуратуры, суть которого заключалась в том, что основным видом деятельности прокуратуры являлся надзор, все остальные функции прокуратуры вытекали из общей надзорной деятельности прокуратуры, представляя собой разновидности прокурорского надзора, касающиеся отдельных сфер общественной и государственной жизни. Именно в таком виде прокуратура предстала в 1991 году.

Современный этап развития прокуратуры прокурорского надзора условно можно разделить на два этапа: доконституционный (1992 - сентябрь 1993) и конституционный (сентябрь 1993 - н. в.). В соответствии с Законом РФ «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 г. [11] на прокуратуру была возложена функция надзора за законностью деятельности государственных органов и должностных лиц, из объектов надзора были исключены поведение граждан и вся судебная деятельность. Предмет прокурорского надзора определялся следующим образом: надзор за исполнением законов местными представительными органами, органами исполнительной власти, управления, контроля и т. д., надзор за соответствием издаваемых НПА законам, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, предварительное

следствие, дознание, надзор за исполнением законов в местах содержания задержанных, надзор при исполнении наказания и других мер, назначаемых судом.

С принятием Конституции РФ возрастает роль такой функции прокуратуры, как уголовное преследование, нашедшее закрепление в редакции от 1995 года ФЗ «О прокуратуре РФ» и получившее развитие после принятия УПК РФ в 2001 г.

Существенные изменения в деятельности прокуратуры связаны с реформами 2007 и 2011 годов. Цель реформы 2007 года – повышение самостоятельности в деятельности следственного аппарата прокуратуры, отделение функций следствия прокуратуры от функций надзора. Федеральный закон от 5 июня 2007 г. N 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»» [12]. Этот закон существенно изменил систему органов прокуратуры РФ: - у прокуроров были изъяты полномочия с участием на досудебных стадиях уголовного процесса; - изъяты полномочия руководства органами предварительного следствия. В составе прокуратуры был создан самостоятельный орган – «Следственный комитет при прокуратуре РФ». Председатель СКП РФ являлся заместителем Генерального прокурора РФ. Работники СКП оставались сотрудниками прокуратуры. В уголовных процессах происходило разделение компетенций между СКП и Прокуратурой. Функция возбуждения уголовного дела и предварительное следствие принадлежала СКП.

В 2011 году назревает необходимость полного разделения следственных и надзорных функций между Прокуратурой и СКП РФ для эффективной реализации надзорных функций прокуратуры за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и повышения объективности следствия. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. N 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [13] выделил СК РФ

в самостоятельный и независимый от прокуратуры орган. Следственные функции полностью переходят в СК РФ, за прокуратурой сохранились функции надзора и поддержки государственного обвинения и уголовное преследование в борьбе с преступностью, возбуждение дел об административных правонарушениях.

На современном этапе не утихают дискуссии относительно объема полномочий прокурора. В литературе можно встретить следующие позиции. Так, А.В. Рагулин [14] отмечает несовершенство российского законодательства в сфере взаимодействия органов дознания, органов, осуществляющих предварительное следствия и прокуратуры. По действующему законодательству РФ прокурор может давать дознавателю письменные указания, касательно направления расследования и осуществления процессуальных действий и требовать от органов предварительного следствия и устранения нарушений законодательства в процессе предварительного расследования, однако на практике возникает ситуация, когда формально - закрепленная роль прокурора не соответствует фактической роли в уголовном процессе. Корень этой проблемы исходит из проведенных в РФ реформ Прокуратуры и создания Следственного Комитета, которые заметно сократили надзорные полномочия прокуратуры, ввиду отчуждения от прокуратуры функций уголовного преследования. Несмотря на частичное возвращение полномочий прокуратуры процессуальное неравенство органов следствия, дознания и прокуратуры не способствует обеспечению эффективного осуществления прокурорского надзора. Достижение этой цели возможно лишь с помощью возврата или предоставления дополнительных полномочий прокуратуре, например, возбуждение уголовного дела прокурорами, соответствовавших статусу прокуратуры, установленному законодательством о прокуратуре.

Поддерживает сохранение за прокуратурой только надзорных полномочий Е.А. Буслаева. В своей работе она оценивает изменения,

произошедшие с прокуратурой за последние годы как полностью оправдавшие себя. Автор отмечает, что произошел общий подъем уровня эффективности как прокурорского надзора, так и предварительного следствия, осуществляемого органами предварительного следствия. Этот подъем обуславливается определением новых акцентов в деятельности прокуратуры, а именно, отчуждения следственных функций от прокуратуры с сохранением за ней лишь надзорных функций. Представляется, что за прокуратурой необходимо сохранить ее нынешние надзорные полномочия поскольку, для повышения законности и эффективности деятельности необходима концентрация на одном определенном направлении деятельности.

Таким образом, на современном этапе прокурорский надзор является основным направлением в деятельности прокуратуры. С развитием общества, государства развивается и прокуратура РФ как важнейшая государственно-правовая структура в сфере укрепления законности и правопорядка, призванная защитить права и свободы граждан и законные интересы государства и юридических лиц. На протяжении истории органы прокуратуры оказывались в эпицентре конституционных перемен и сопровождающих их общественно-политических процессов. В самые драматические периоды новейшей истории прокуратура стояла на принципах защиты государственности и правопорядка. В российских условиях прокуратура, не входя ни в одну из систем власти, выполняет функцию одного из элементов системы сдержек и противовесов и путем применения мер к устранению нарушений закона обеспечивает деятельность каждой ветви власти в рамках своего конституционного поля.

Список литературы:

1. О порядке заседаний и делопроизводства в Правительствующем Сенате, и о должности обер-фискала: именной указ Петра I от 5 мар. 1711 г. // Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание первое : С 1649 по

12 декабря 1825 года. - СПб. : Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. - 48 т.: указ. Т. 4 : 1700-1712. – 1830 – С. 635 – 636.

2. Об учреждении должности генерал-прокурора Российской империи: именной указ Петра 1 от 12 янв. 1722 г. // Полное Собрание Законов Российской Империи : Собрание первое : С 1649 по 12 декабря 1825 года. - СПб. : Тип. II Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830. - 48 т.: указ. Т. 6 : 1720-1722. – 1830 – С. 479 – 480.

3. Учреждение судебных установлений [Электронный ресурс]: от 20 ноя. 1864 г. // Гарант : информ.-правовое обеспечение. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

4. Устав гражданского судопроизводства [Электронный ресурс] : от 20 нояб. 1864 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

5. Устав уголовного судопроизводства [Электронный ресурс] : от 20 ноя. 1864 г. // Гарант : информ.-правовое обеспечение. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

6. О суде [Электронный ресурс]: декрет СНК РСФСР от 24 ноя. 1917 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

7. Об учреждении Прокуратуры Союза ССР [Электронный ресурс]: постановление ЦИК СССР и СНК ССР от 20 июня 1933 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

8. Конституция (основной закон) Союза Советских Социалистических Республик [Электронный ресурс]: утв. Постановлением Чрезвычайного 8 Съезда Советов ССР от 05 дек. 1936 г. : (в ред. от 29 окт. 1976 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

9. Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР [Электронный ресурс]: указ Президиума ВС СССР. от 24 мая 1955 г. // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

10. О прокуратуре СССР [Электронный ресурс]: закон от 30 нояб. 1979 г. № 1162–X : (ред. от 07 янв. 1988 г. № 8298 – XI) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та

11. О прокуратуре [Электронный ресурс] : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2201–1 : (в ред. от 27 дек. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

12. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс]: федер.закон от 5 июня 2007 г. N 87-ФЗ: (в ред. от 22. дек. 2014 г. № 427–ФЗ) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

13. О Следственном Комитете Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 28. дек. 2010 г. № 403 – ФЗ (в ред. от 27. дек. 2018 г. № 536–ФЗ) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2014. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

14. Рагулин. А. В. О необходимости расширения полномочий прокурора как участника уголовного судопроизводства в Российской Федерации [Электронный ресурс] // Евразийская адвокатура. – 2017. – № 4(29). – С. 52 – 65. – Электрон. версия. печат публ. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/o-neobhodimosti-rasshireniya-polnomochiy-prokurora-kak-uchastnika-ugolovnogo-sudoproizvodstva-v-rossiyskoy-federatsii>

