



УДК 34.342

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ**Попов Максим Андреевич**

магистрант

Волгоградского государственного университета, г. Волгоград

Аннотация. Российская прокуратура имеет длительную и богатую историю развития. Представляется необходимым выделить три основных этапа в развитии прокуратуры: прокуратура царской России, советская прокуратура и прокуратура РФ. Анализ создания и формирования любого государственного органа помогает лучше понять историческое предназначение этой структуры, его место в системе иных государственных органов. Исторический аспект также позволяет разработать особые меры законодательного и организационного характера, направленные на повышение эффективности деятельности данного органа.

Ключевые слова: органы прокуратуры, государственный контроль, прокурорский надзор, генерал-прокурор, обер-прокурор, генеральный прокурор РФ.

Российская прокуратура прошла сложный исторический путь своего развития и представляет собой уникальную модель органа, обладающего достаточно широким набором надзорных и контрольных функций.

Традиционно в истории развития прокуратуры выделяют три этапа:

1. Дореволюционный период (до 1917 года);
2. Советский период (1917-1991 годы);
3. Постсоветский (современный) периоды (1991 – по настоящее время).

Инициатором учреждения в России органов прокуратуры стал Петр I в 1722 году. Еще в 1701 году русский император, завороженный образной красивой речью, умом и выдающимися способностями юноши П.И. Ягужинского сделал его генерал-прокурором. Создание органов прокуратуры стало одним из этапов в создании органов государственного контроля. Особенно важно было бороться с такими должностными преступлениями как взяточничество и казнокрадство, число которых особо возросло во время Северной войны. В связи с чем органы прокуратуры вошли в систему надзора за служивыми сословиями и по итогу сформировалась как монархия с неограниченной властью императора.

В 1714 году Петр I издал указ «О фискалах», за основу которого были взяты государственные органы Германии.¹ Так, была учреждена должность фискала, который

¹ Указ о фискалах и о их должности и действии. 17 марта 1714 г. [электронный ресурс]. Справ. сист. Гарант



осуществлял тайный надсмотр над всеми государственными органами. И.Н. Тетюхин отмечает, что данный орган был учрежден ранее в таких странах как Франция и Пруссия и соответственно был накоплен уже значительный опыт такого надзора.² Предлагалось также учредить в России должность фискал-коллегии, но был отклонен. Тем самым, фискалитет был учрежден при верховном органе управления страной (Сенат) и стал особой отраслью сенатского управления, а также длительный период времени находился в подчиненности у данного органа, в странах же Запада, он был подчинен судебным ведомствам.

В 1722 году был издан указ «О должности генерал-прокурора», данная должность действовала вплоть до 1802 г.³ Он был обязан следить за исполнением указов монарха в Сенате и выступал в качестве единственного посредника между Сенатом и императором. В случае нарушения закона, Генерал-прокурор должен был предлагать Сенату с полным разъяснением, в чем они или некоторые из них не так делают, как надлежит дабы исправили. Данная должность также стояла выше должности прокурора, тем самым Генерал-прокурор осуществлял контроль за прокурорами. Первым кто встал на данную должность был граф Павел Иванович Ягужинский и представляя его сенаторам, Император сказал: «Вот око мое, коим я буду все видеть».

Что касается функций, то органы прокуратуры в первую очередь осуществляли надзорную деятельность, которая осуществлялась в следующих формах:

1. Наблюдение;
2. Предложение с напоминанием;
3. Предостережение;
4. Донесение.

Вторая функция – это следственная работа, которая была учреждена после 1722 года.

Указом 1722 года была учреждена должность обер-прокурора Синода, характер полномочий которых был схож с полномочиями генерал-прокурора.⁴

Таким образом, органы прокурорского надзора на самом начальном этапе своего развития разделялись на две независимые друг от друга части – сенатская и синодальная.

В период с 1725 по 1727 год орган прокуратуры фактически был ликвидирован, действующие сотрудники были переведены на должности в другие государственные органы. Данная ситуация обусловлена тем, что шла острая борьба между придворными группировками за власть.

² Тетюхин И.Н. Происхождение института фискалов в России: детализация историографических положений // Право: история и современность. 2018. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/proishozhdenie-instituta-fiskalov-v-rossii-detalizatsiya-istoriograficheskikh-polozheniy> (дата обращения: 27.03.2023).

³ Именной Указ от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора» [электронный ресурс]. Справ. сист. Гарант

⁴ О выборе в обер-прокуроры Синода из офицеров: Указ Именной от 11 мая 1723 г. // ПСЗРИ-1. Т. 6. № 4001.



С 1730 по 1740 годы в органах прокуратуры повысилась значимость для государственного управления, ввиду того, что происходили всевозможные межсословные притязания. Также прокуратура стала осуществлять функцию финансового надзора, через контроль доходов и расходов губерний. Была также предусмотрена ответственность занеблаговидные деяния, наказания варьировались вплоть до ссылки или, в исключительных случаях, смертной казни.

В период дворцовых переворотов прокуратура потеряла свой аппаратный вес, так как попала под влияние генезиса русского абсолютизма, но при этом индивидуализирующие её черты оставались неизменными.

В начале XIX века прокуратура вошла в состав Министерства юстиции, которое было образовано тогда же с приданием ему широких управленческих полномочий в правовой сфере. Вплоть до второй половины XIX века прокурорская деятельность не подверглась серьёзным изменениям. 1862 год был ознаменован принятием нормативного правового акта («Основные положения о прокуратуре»), который более чётко конституировал основные правовые свойства этого органа. В акте были обозначены начала деятельности прокуратуры:

1. Единство централизация органов прокуратуры;
2. Полномочия осуществляются прокурорами от имени всех органов прокуратуры;
3. Осуществление «верховного надзора» Генерал прокурором;
4. Прокуроры независимы от местных властей;
5. Генерал-прокуроры и губернские прокуроры назначались Императором, нижестоящие – Генерал-прокурором.

60-е годы XIX века в России сопровождались реформами различных сторон жизнедеятельности. Одной из таких реформ явилась судебная реформа 1864 года. В рамках этих преобразований прокуратуре была придана функция государственного обвинения, а общий надзор был передан министру юстиции.

В период Первой русской революции 1905-1907 гг. прокуратура выполняла свои функции в условиях социально-политического кризиса. Отдельными авторами отмечалось, что прокуратура, наряду с иными органами власти, выступила орудием террора.

Несмотря на это, общая демократизация общественной жизни в России начала XX века отразилась на деятельности прокуратуры. К примеру, женщины, получившие высшее и даже школьное образование, могли занимать обеспечивающие должности в локальных учреждениях юстиции.

С приходом новой власти, в ноябре 1917 года прокурорский надзор был упразднен, основные функции были возложены на народные суды, а также на революционные трибуналы.



1922 год ознаменовался принятием «Положения о прокурорском надзоре», согласно которому была образована Государственная Прокуратура.⁵ Государственная Прокуратура на момент образования наделена следующими функциями:

1. Надзор от имени государства за законностью действий органов власти;
2. Поддержание обвинения в судебном процессе;
3. Контроль за следственными органами и органами политического управления.
4. Надзор за надлежащим содержанием заключенных в местах лишения свободы

В 1923 году была создана Прокуратура Верховного суда Союза ССР, которая также обладала законодательной инициативой, осуществляла функции по возбуждению уголовного преследования и поддержания обвинения во всех судебных инстанциях и др.

В 1933 году органы Прокуратуры РФ получили новый статус – самостоятельный государственный орган, а прокуратура ВС СССР была упразднена. До этого, прокуратура структурно входила в состав Верховного Суда СССР. В 1936 году произошло окончательное выделение органов прокуратуры из системы юстиции. Первым Прокурором Союза ССР стал И.А. Акулов.⁶

В 1936 году была принята Конституция СССР 1936 года, которая легально закрепила понятие высшего надзора за исполнением надзора, данная роль была отведена Первому Прокурору Союза ССР.

На период войны работа органов прокуратуры была изменена и перед не был поставлен следующий ряд задач:

1. Контроль соблюдения законов военного времени;
2. Надзор за исполнением законов о поставке военной продукции;
3. Поддержка и оказание помощи по укреплению фронта.

После 1945 года, деятельность прокуратуры была направлена на укрепление законности в сфере экономики, на обеспечение соблюдения экономики ресурсов страны, так как после военного времени был критический упадок во всех сферах жизнедеятельности общества.⁷

В 1949 году была учреждена в рамках органов прокуратуры особая система работы следователей прокуратуры. Причиной учреждения данных должностей стал рост преступности, необходимость в более быстром и эффективном расследовании преступлений на основе принципов полноты, объективности и всесторонности. Также необходимо было заняться реабилитаций граждан, которые были необоснованно репрессированы.

⁵ Постановление ВЦИК от 28.05.1922 "Положение о прокурорском надзоре" (утратил силу) [электронный ресурс]. Справ. сист. Консультант Плюс

⁶ Новиков А.А. Создание прокуратуры в России // Вестник Тамбовского университета, 2013. № 1. Том 117. С. 296-299.

⁷ Сафина А.Р. История становления прокуратуры в России // Вестник науки и образования. 2017. №12 (36). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-stanovleniya-prokuratury-v-rossii> (дата обращения: 09.04.2023).



В 1955 году Генеральный прокурор СССР осуществлял надзор за точным исполнением законов. Принятое Указом Президиума ВС СССР положение о прокуратуре детально регламентировало как задачи, так и конкретные полномочия прокуратуры.

Следующим этапом в становлении Российской прокуратуры стало принятие новой Конституции СССР, который дал толчок к разработке Закона о Прокуратуре СССР, который был принят в 1979 году, который закрепил, что органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему.⁸ Данный закон также закрепил основные направления деятельности прокуратуры:

1. Единообразное исполнение советского законодательства;
2. Расследование преступлений и вытекающее из этого привлечение к уголовной ответственности;
3. Разработка с государственными органами предупреждения правонарушений;
4. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
5. А также, участие в совершенствовании законодательства.

Конституция 1977 года содержала самостоятельную главу, в рамках которой на прокуратуры возлагалась функция по надзору за единообразным исполнением советского законодательства. Примечательно, что ранее действующие Конституции такого положения не содержали.

После распада СССР, с 1991 по 1992 гг. вновь возникло положение о понижении статуса прокуратуры, лишении ее надзорных полномочий, ее полномочия были сведены до уровня органа государственного обвинения по уголовным делам.

В 1992 году в России был принят федеральный закон регламентирующий деятельность и правовое положение прокуратуры, а в 1995 году появилась его новая редакция, что позволило по итогу сохранить сильную роль прокуратуры в России.⁹ По состоянию на 2023 год в данный закон было внесено около 20 изменений и дополнений, а особое внимание было уделено правозащитной функции прокуратуры.

В действующей Конституции РФ в ст. 129 определен порядок назначения прокуроров на должность и указывается, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяется самостоятельным федеральным законом.¹⁰ Данная норма также содержала принцип единства и централизации системы органов прокуратуры.

⁸ Закон СССР от 30.11.1979 N 1162-X "О прокуратуре СССР" Закон СССР от 30.11.1979 N 1162-X "О прокуратуре СССР"

⁹ Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" от 17.01.1992 N 2202-1 (последняя редакция)[электронный ресурс]. Справ. сист. Консультант Плюс

¹⁰ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)[электронный ресурс]. Справ. сист. Консультант Плюс



В 1993 году было принято положение о классных чинах работников органов прокуратуры РФ, затем последующим законом были включены в единую уголовно-исполнительную систему, а также включена в перечень органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. На Генерального прокурора РФ была возложена обязанность обеспечить быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение виновных и правильное применение законов.

В 1998 году в перечень видов прокурорского надзора был добавлен надзор за исполнением законов судебными приставами. Так же была учреждена должность Главного военного прокурора.

Стоит отметить, что период с конца 2001 г. по 2002 г. включительно произошло обновление кодифицированного законодательства. При этом прокурор лишался возможности вынесения по итогам прокурорского надзора протеста, вместо этого вправе принести представление.

В 2007 году при прокуратуре РФ была создана самостоятельная система органов – система Следственного комитета при прокуратуре РФ, главная цель которого – осуществление уголовного преследования, который в 2011 г. выделился и стал самостоятельным органом.

В настоящее время прокуратура представляет собой единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Она окончательно сформировалась структурно и функционально в самостоятельный государственный орган, не входящий ни в одну из ветвей власти. Постоянно увеличивающееся количество принимаемых нормативных актов как на федеральном, так и на региональном уровнях, постепенно расширяло границы прокурорского надзора, однако неизменным остались следующие функции: защита прав и законных интересов граждан, обеспечение единства правового пространства страны и борьба с преступностью. Анализ истории становления Российской прокуратуры РФ в настоящее время имеет особое значение. Так, на основании вышесказанного можно сделать вывод, что российские и советские прокуроры обладали своей самобытностью, имели разное функциональное назначение. Некоторые прокуроры и во все занимали данную должность не один десяток лет, так к примеру, генерал-прокурор князь А.А. Вяземский находился на данном посту 29 лет. Стоит также отметить и один из исторических фактов, так за всю историю существования органов прокуратуры, женщина занимала руководящий пост лишь однажды. К кандидатам на должности в органах прокуратуры предъявлялись следующие требования: возврат (как показывает история, 45-60 лет), молодые люди на таких должностях встречались крайне редко (самым молодым был генерал-прокурор в возврате 34 лет). Что касается образования, то кандидаты имели особое домашнее воспитание, могли также обучаться за границей, выходцы в том числе из кадетских корпусов. До



революции, генерал-прокуроры как правило оканчивали юридические факультеты университетов.

Таким образом, благодаря деятельности органов прокуратуры с первого дня ее существования основополагающее место отводится надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Что касается тенденции развития органов прокуратуры, то мы видим огромный процесс становления от заимствованной европеизированной модели, до самостоятельного органа, выполняющего большой перечень задач. Так как время не стоит на месте и окружающий нас мир претерпевает изменения, то вполне вероятно, что в ближайшие годы органы прокуратуры кардинально изменят свою модель.

Список литературы:

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) [электронный ресурс]. СПС Консультант-Плюс
2. Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" от 17.01.1992 N 2202-1 (последняя редакция) [электронный ресурс]. СПС Консультант-Плюс
3. Указ о фискалах и о их должности и действии. 17 марта 1714 г. [электронный ресурс]. СПС Гарант
4. Именной Указ от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора» [электронный ресурс]. СПС Гарант
5. О выборе в обер-прокуроры Синода из офицеров: Указ Именной от 11 мая 1723 г. // ПСЗРИ-1. Т. 6. № 4001.
6. Постановление ВЦИК от 28.05.1922 "Положение о прокурорском надзоре" (утратил силу) [электронный ресурс]. Справ. сист. Консультант Плюс
7. Закон СССР от 30.11.1979 N 1162-X "О прокуратуре СССР" Закон СССР от 30.11.1979 N 1162-X "О прокуратуре СССР"[электронный ресурс]. СПС Консультант-Плюс
8. Новиков А.А. Создание прокуратуры в России // Вестник Тамбовского университета, 2013. № 1. Том 117. С. 296-299.
9. Павлов В.С. Общенадзорная функция российской прокуратуры в период самодержавия (1722 - 1917) // Символ науки, 2015. № 3. С. 160-163.
10. Сафина А.Р. История становления прокуратуры в России // Вестник науки и образования. 2017. №12 (36). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-stanovleniya-prokuratury-v-rossii> (дата обращения: 09.04.2023).
11. Тетюхин И.Н. Происхождение института фискалов в России: детализация историографических положений // Право: история и современность. 2018. №2. URL:



<https://cyberleninka.ru/article/n/proishozhdenie-instituta-fiskalov-v-rossii-detalizatsiya-istoriograficheskikh-polozheniy> (дата обращения: 27.03.2023).