

# ИСТОРИЯ ПРОКУРАТУРЫ РОССИИ 1722-2022

История органов прокуратуры России является результатом длительного и кропотливого труда многих учёных-юристов, общественных и политических деятелей, практических прокурорских работников, которые по крупицам собирали исторические материалы из различных источников. Благодаря им, сегодня мы можем познакомиться со славной летописью Российской прокуратуры длиной в 300 лет.

При подготовке представленного исторического очерка использованы работы следующих авторов:

Звягинцев А. Г., История российской прокуратуры, 1722—2012.

Колыхалов Д.В., История российской прокуратуры.

Ерёмин А. В., История отечественной прокуратуры.

Винокуров А.Ю., Поправки к Конституции Российской Федерации в контексте закрепления статусных положений о прокуратуре.

## **§ 1. Создание прокуратуры в Российской империи**

Создание российской прокуратуры неразрывно связано с деятельностью царя-реформатора Петра I.

Петр Алексеевич вступил на престол в 1682 г., каких-то изменений в отправлении власти в стране вплоть до марта 1701 г. не было, когда была основана Ближняя канцелярия. Это явилось первым этапом формирования новой системы государственного контроля: государственные учреждения были обязаны каждый месяц отчитываться о расходовании казенных средств перед Канцелярией. Она очень скоро взяла под контроль финансовую деятельность государственных центральных учреждений того периода и получила право составления государственного бюджета.

Серьезное изменение политической обстановки в мире (Северная война) и внутри страны потребовали значительного повышения налоговых сборов, увеличения рекрутских и трудовых наборов, введения разорительных повинностей по строительству флота и новых крепостей. Увеличение бюджета империи и числа чиновников в центральных ведомствах и в губерниях привело к росту должностных преступлений (взяточничество, казнокрадство и др.). Причиной такой ситуации явилась совокупность нескольких факторов: определенные «традиции» российского служилого сословия, отсутствие у государства возможности регулярной оплаты чиновничьей службы, безответственность и безнаказанность чиновников. Ключ к решению проблемы Петр I увидел в создании системы надзора.

В связи с этим 17 марта 1714 года Петр I издал указ «О фискалах», взяв за образец государственные органы Германии. Царь поручал фискалам: «Над всеми делами тайно надсматривать и проведывать неправый суд, також - в сборе казны и прочего». Им вменялись в обязанность борьба с казнокрадством,

надзор за исполнением указов и регламентов, а также участие в делах, где нет челобитчика.

Таким образом, уже здесь зарождались по нынешним понятиям общенадзорные функции, которые потом отошли к прокуратуре.

Однако фискальная служба была службой сугубо тайной, поэтому и весьма непопулярной в общественном мнении, слабо влияющей на создание обстановки законности и правопорядка. Вскоре монарх убеждается, что это не выход из положения – все-таки нужен постоянный надзиратель более высокого ранга.

В результате внимание царя было обращено на французскую прокуратуру, которая произвела большое впечатление на Петра I во время посещения царем Парижского парламента в 1717 г.

Институт надзора, созданный Петром I, хотя и получил французское наименование, но не был похож на свой французский образец. Он был результатом творческих усилий Петра и его соратников и включал элементы не только французской прокуратуры, но и шведских омбудсменов, немецких фискалов и чисто русские изобретения. Однако образное сравнение Генерал-прокурора с «оком государевым и стряпчим о делах государственных» было заимствовано Петром I из сочинений французских прокуроров.

Прокуратура учреждалась тремя указами Петра I:

«Об обязанности сенатских членов, о заседании президентов воинских коллегий, иностранной и берг-коллегий в Сенате, о бытии в Сенате генерал- и обер-прокурорам, рекстмейстеру, экзекутору и геральдмейстеру, а каждой коллегии по прокурору...» от 12 января 1722 г., в котором утверждалось: «Быть при сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору»;

«Об установлении должности прокуроров в надворных судах и о пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальским и прочих людей» от 18 января 1722 г.;

«О должности генерал-прокурора» от 27 апреля 1722 г.

Именным указом от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора» определялся его правовой статус. Генерал-прокурор должен был находиться в Сенате, иметь здесь свою канцелярию. Его заместителем и помощником выступал обер-прокурор Сената.

Генерал-прокурор должен был внимательно, прилежно смотреть и записывать в свой журнал, чтобы Сенат выполнял свои обязанности и решал дела, относящиеся к его компетенции истинно, ревностно и порядочно, без промедления времени, по регламентам и указам. Генерал-прокурор должен был спрашивать у тех, кто получил к исполнению указ, исполнен ли он в установленный срок. Если не исполнен, то обязан был выяснить причину неисполнения: «невозможность ли какая помешала, или по какой страсти, или за леностью». О причинах Генерал-прокурор должен был немедленно сообщить Сенату.

Если Генерал-прокурор видел, что Сенат поступает несправедливо и лицемерно, то должен был немедленно и открыто объяснить Сенату, что господа сенаторы или некоторые из них не так делают, и как надлежит это исправить. В случае игнорирования мнения Генерал-прокурора он должен был протестовать и несправедливое дело остановить, и немедленно донести императору. На выяснение всех обстоятельств Генерал-прокурору отводилось не более недели. Запрещалось доносить немедленно, если обстоятельства не были вполне ясны и донос мог безвинно повредить репутацию сенатора. Генерал-прокурор нес ответственность за донос с личной заинтересованностью.

Генерал-прокурор обязан был смотреть также за всеми прокурорами, чтобы они истинно и ревностно поступали, а если кто в чем из них преступит, то таких судить в Сенате. Видимо, в данном случае Генерал-прокурор проводил расследование должностных преступлений и прокуроров и выступал по таким делам как государственный обвинитель в Сенате.

Канцелярия Генерал-прокурора должна была принимать письма от губернаторов и воевод о начале войны, мора и других бедствиях. Эти обязанности и полномочия Петр I мог дополнить отдельными поручениями. Например, он поручал Генерал-прокурору «розыск» по делам о взяточничестве и воровстве чиновников.

Прокуроры назначались на должности Сенатом по представлению Генерал-прокурора. Никаких особых квалификационных требований для службы в прокуратуре не определялось. На должность избирались представители из всяких чинов, но лучшие. Прокуроры формально были независимы от тех учреждений, при которых они состояли. Были попытки удержания у прокуроров жалования начальниками учреждений. Генерал-прокурор в таких случаях вмешивался и вносил протест в Сенат. Вычеты из жалования прокуроров квалифицировались как уклонение от законного порядка, так как прокуроры были подсудны только императору.

Первым Генерал-прокурором был назначен Павел Иванович Ягужинский. Представляя Сенату первого Генерал-прокурора, Петр сказал: «Вот мое око, коим я буду все видеть».

В своем выборе император не ошибся. Он заслужил полное доверие государя и доставил ему благорасположение своей работой: «Что осмотрит Павел, так верно, как будто я сам видел».

Однако эта идиллия длилась всего три года. После смерти Петра I положение Генерал-прокурора в государстве изменилось.

## **§ 2. Становление и развитие российской прокуратуры до Судебной реформы 1864 года**

В дальнейшем в истории российской прокуратуры были периоды, когда значимость прокуратуры в системе государственной власти не вызывала сомнений, но были и другие, когда роль и значение этого института

принижалась либо его вообще ликвидировали, а затем вновь возрождали, что доказывает его жизненную необходимость.

Первый спад произошел при императрице Екатерине I (1725-1727 гг.), которая мало интересовалась делами прокуратуры. С учреждением 8 февраля 1726 г. Верховного Тайного совета было понижено значение Правительствующего Сената и статус Генерал-прокурора потерял прежнее важное значение. Генерал-прокурор был нужен Императору Петру Великому для надзора за вельможами, а в условиях, когда монарх находился фактически во власти вельмож, должность эта становилась излишней.

В октябре 1730 г. новая императрица Анна Иоановна (1730— 1740 гг.) восстановила своим указом и прежнее положение Сената и прокуроров.

Указом от 2 сентября 1740 г. Генерал-прокурором был назначен Никита Юрьевич Трубецкой. Одной из первых мер нового Генерал-прокурора было восстановление в Москве бывшего Сибирского приказа, которому были непосредственно подчинены все воеводы, а сам приказ отдан в ведение Правительствующего Сената под дирекцию Генерал-прокурора.

Сущность прокурорской деятельности заключалась в широком осуществлении надзорной и контрольной функции, которая выражалась в таких формах как надзор, протест и доклад высшему органу надзора или установлению.

Прокуроры должны были лично присутствовать во всех судебных заседаниях и имели право сами требовать исполнения распоряжения. Секретари присутственных мест были обязаны выдавать прокурорам все нужные копии и справки, прочитывать их решения, постановленные в их отсутствие. Производство по надзору в принудительной форме имело специальный технический термин «инстенгновать».

Участие прокурора в сенатском делопроизводстве было особенно деятельно и важно, так как Генерал-прокурор созывал по своему усмотрению общие и сенатские собрания. При этом он наблюдал за соблюдением в точности установленного порядка и долга службы. Если в законах обнаруживался пробел, неполнота, то прокурор отдавал распоряжение о его исправлении.

В правление Елизаветы Петровны (1741 – 1761) осуществлялось, прежде всего, восстановление петровских, т.е. родительских, учреждений, но их деятельность оставалась прежней. Положение дел не изменилось и в короткое царствование Петра III.

Определенную систему прокурорский надзор как функционально, так и организационно приобретает только в правление императрицы Екатерины II (1762-1796 гг.). Прокурорский надзор в её царствование можно разделить на два периода - до 1775 г. и после.

После принятия Указа «Учреждения для управления Губерний Всероссийския Империи» от 7 ноября 1775 г. прокуратура стала представлять собой централизованную систему: Генерал-прокурор при Сенате, Губернский Прокурор и Губернский Стряпчий казенных дел и Губернский Стряпчий

уголовных дел при Наместническом или Губернском Правлении и при Судебных палатах, Прокурор, Стряпчий казенных дел и Стряпчий уголовных дел при Верхнем Земском Суде, Прокурор и Стряпчий при Губернском Магистрате, Прокурор, Стряпчий казенных дел и Стряпчий уголовных дел при Верхней Расправе. В каждом уезде или округе определялся один Уездный Стряпчий. В это время стряпчие выступали как помощники прокуроров.

В гл. XXVII «О Прокурорской и Стряпчей должности» (ст. 404-412) данного нормативного правового акта были установлены порядок «определения на должность», права и обязанности прокуроров и стряпчих по общему и судебному надзору. Губернский прокурор осуществлял общий надзор, стряпчий - судебный надзор.

Никакого формального, образовательного или иного ценза для занятия должностей не было четко определено: к прокурорам предъявлялись лишь общие требования, как к государственным служащим. Назначение прокуроров осуществлялось по согласованию с губернским начальством.

Во главе всей прокуратуры в губернии стоял губернский прокурор, который непосредственно подчинялся Генерал-прокурору, получал от него предписания (ордера) и инструкции, имел право доклада в пределах своей компетенции.

Губернскому прокурору подчинялись все прокуроры и стряпчие в губернии, «они есть око губернского прокурора». Стряпчие служили прокурору не только помощниками, но и советниками. Уголовное преследование находилось вне их компетенции. За расследованием уголовных дел они лишь наблюдали, как и за другими делами чиновников.

В круг их ведения входили также фискальные и финансовые дела.

В правление Екатерины II в ведении Генерал-прокурора стала находиться Тайная экспедиция Сената.

В феврале 1764 г. генерал-прокурором Сената был назначен Александр Алексеевич Вяземский. Назначение сопровождалось передачей ему «секретнейшего наставления», в котором императрица изложила свои взгляды на будущую деятельность нового генерал-прокурора и место Сената в структуре органов управления.

Императрица указывала, что «вреднее для общества ничего быть не может, как генерал-прокурор такой, которой к своему Государю совершенного чистосердечия и откровенности не имеет, так как и для него хуже всево не иметь от Государя совершенной доверенности, понеже он по должности своей обязывается сопротивляться наисильнейшим людям, и, следовательно, власть Государская одна его подпора». Она ориентировала нового генерал-прокурора быть объективным в исполнении своих обязанностей: «В Сенате найдете вы две партии, но здравая политика с Моей стороны требует оные отнюдь не уважать, дабы им чрез то не подать твердости и они бы скорее тем исчезли, а только смотрела Я за ними недреманным оком, людей же употребляла по их способности к тому или другому делу. Обе партии старатся будут ныне вас уловить в свою сторону. ...Вам не должно уважать ни ту, ни другую сторону,

обходится должно учтиво и безпристрастно, выслушать всякого, имея только единственно пользу отечества и справедливость в виду, и твердыми шагами идти кратчайшим путем к истине. В чем вы будете сумнителен, спроситесь со Мною, и совершенно надейтесь на Бога и на Меня, а я, видя такое ваше угодное Мне поведение, вас не выдам, вы же чрез выше писанные принципы заслужите почтение у тех и у других, бездельникам будете в страх, а честным людям в покровительство». Екатерина II особо отмечала, что генерал-прокурор, имея право ежедневного доклада монарху, может «ее [правду] говорить, не боясь ничего, и спорить против Меня без всякого опасения, лишь бы только то благо произвело в деле».

В течение всего периода службы А.А. Вяземский пользовался доверием императрицы, являясь одним из ближайших ее советников.

За период своей деятельности он создал в Правительствующем Сенате ведомственные департаменты, что позволило быстрее и вернее решать дела. В 1766-1767 г.г. ему были поручены работы по организации Комиссии по выработке нового Уложения для подготовки общего свода законов, касающихся всех сторон жизни российского общества. Он также принимал участие в разработке Указа «Учреждения для управления губерний» 1775 г. Во второй половине 1780-х гг. при его участии были сделаны первые попытки составления государственного бюджета.

В правление Екатерины II прокурорский надзор развивался, должность Генерал-прокурора постепенно превращалась как бы в должность Первого министра, у которого прокурорский надзор относился к части обязанностей.

В 1796 г. на престол взошел Павел I (1796—1801 гг.). Смена императора не повлияла на прокуратуру: те изменения, которые были внесены в организацию и деятельность прокуратуры при Екатерине II, за исключением губернской прокуратуры, сохранились. Институт прокуратуры представлялся Павлу I полезным, поскольку на генерал-прокурора возлагалась обязанность следить за исполнением законов и воли монарха. Император предписывал генерал-прокурору действовать по старым законам и инструкциям. Закономерно, что в истории отечественной прокуратуры правление Павла I стало временем резкого усиления власти генерал-прокурора.

Должность генерал-прокурора приобрела исключительное значение для управления всем государством: генерал-прокуроры того времени не только сосредоточили в своих руках надзор за деятельностью Сената и исполнением законов в империи, но соединяли его с исполнением иных обязанностей, главной из которых было руководство Тайной экспедицией Сената (орган политического сыска).

Дела, выносимые на рассмотрение, генерал-прокурор решал единолично или по согласованию с императором, как правило, без обсуждения в Сенате, вследствие чего последний становился зависимым от генерал-прокурора. Согласно именному указу от 16 декабря 1796 г. генерал-прокурору предписывалось возглавить работу по упорядочению законодательства. Он должен был сам отобрать сведущих в законах и делопроизводстве чиновников,

необходимых для быстрого и качественного претворения этого замысла в жизнь, сформировав Уложенную комиссию узаконений (Комиссия для сочинения проекта нового Уложения, Комиссия для составления законов). Согласно указу, необходимо было регулярно подавать на рассмотрение Сената книги законов, а поступающие узаконения требовалось «рассматривать неукоснительно, и по сделанию соображений утверждать оные к изданию».

В сфере управления государством генерал-прокурор осуществлял руководство деятельностью генерал-губернаторов, координацию деятельности центральных и местных властей, направленной на борьбу с преступностью, голодом и стихийными бедствиями. Он занимался делами вероисповеданий. На него были возложены осуществление цензуры периодической печати, наблюдение за отдельными лицами (иностранцами), контроль за ношением новой формы одежды, выдача иностранных паспортов и виз, руководство пограничной службой.

Генерал-прокурор руководил губернской прокуратурой, собирал информацию о жизни губерний, требуя объяснений от местных прокуроров по отдельным делам и отвечая на отчеты и рапорты последних. Характерно, что генерал-прокурор стал рассматриваться в качестве непосредственного начальника не только над прокурорами, но и над губернаторами. Через генерал-прокурора происходили все назначения и перемещения по должностям, присвоение наград и чинов.

Возможно, что такая концентрация власти вызывала определенные опасения у Павла I, который каждый год, легко и быстро, менял генерал-прокуроров: А. Н. Самойлов, А. Б. Куракин, П. В. Лопухин, А. А. Беклешов, П. Х. Обольянинов.

Губернская прокуратура, напротив, подверглась сокращению: в 1796 г. с закрытием сословных судов были ликвидированы должности прокуроров и стряпчих при них, с 1797 по 1799 г.г. были упразднены должности губернских стряпчих, хотя соответствующий указ не издавался.

В результате дворцового переворота 11—12 марта 1801 г. на престол вступил Александр I (1801—1825 гг.). Лозунгом своего царствования новый император избрал «Править по законам и сердцу бабки нашей Екатерины Великой». Были восстановлены утраченные при Павле I привилегии дворянского сословия, происходили новые назначения на должности. Одним из первых был назначен новый генерал-прокурор — А. А. Беклешов.

Стараниями А. А. Беклешова были восстановлены должности губернских и уездных стряпчих, стряпчих при Главном магистрате и в надворных судах, генерал-прокурор был освобожден от должности главы Тайной экспедиции Сената в связи с ее упразднением. Генерал-прокурор в это время уже не обладал той огромной властью, какую имел при Павле I, хотя формально он был освобожден только от одной должности.

Восстановлением екатерининских институтов Александр I не ограничился. Состояние системы государственных органов в целом требовало новых преобразований. И 8 сентября 1802 г. Александр I подписал

одновременно именной указ «О правах и обязанностях Сената» и манифест «Об учреждении министерств».

Учреждается восемь министерств, среди них Министерство Юстиции. Манифест от 8 сентября 1802 г. все еще не регламентировал должность Министра Юстиции, определив, что Генерал-прокурор, он же Министр Юстиции должен до принятия нового уложения руководствоваться инструкцией «О должности Генерал-прокурора» от 27 апреля 1722 г.

Первый Министр Юстиции Г.Р. Державин (1802-1803 гг.) пытался регламентировать деятельность прокуратуры отдельными инструкциями с учетом ее функций. 22 сентября 1802 г. был разослан циркулярный ордер или инструкция всем губернским прокурорам, в которых относительно четко определялись задачи «губернской» прокуратуры. Г.Р. Державин сформулировал семь основных принципов деятельности губернской прокуратуры:

«О всяком определении или положении присутственного места, несогласном с законами, или относящемся к вреду службы, а паче к ущербу интереса Императорского Величества или к отягощению народному, губернский прокурор обязан, не останавливая исполнения, с приличием сообщить губернскому правлению и одновременно донести своему Министру».

«Если прокурор встретит сомнение в законности и законе, определения или расположения присутственного места, которые последуют по предписанию какого-либо другого министра, то никакое напоминание или представление присутственному месту не будет уже прилично, то прокурор доводит об этом до сведения Министра Юстиции немедленно, с первой почтой, особенно, если дело требует немедленного исправления».

«О случаях, в которых за состоявшимся исполнением, уже невозможно отворать беспорядок, вред или убыток для пресечения или недопущения таковых впредь, прокурор представляет Министру Юстиции по третям года».

«Сверх ведомостей, представляемых прокурорами Генерал-прокурору они должны ежемесячно представлять ему же, как Министру Юстиции, подробные ведомости по делам следственным и уголовным». «По производству уголовных дел прокуроры наблюдают, с одной стороны, чтобы не происходило где, кому пристрастных допросов, бесчеловечных истязаний и притеснений всякого рода на обвинения невиновности, а с другой упущения и послабления преступления».

«По делам гражданским прокуроры должны смотреть бдительно за сохранением формы или порядка судопроизводства и, в особенности за соблюдением «подсудности власти, нарушением которых обычно дела запутываются и продолжаются».

Прокурорам рекомендуется заниматься исполнением «к существенной относящегося и как в донесениях Министру, так и в сношениях с присутственными местами всю не столь нужную переписку оставить и от



излишней возможно уклониться, ввиду того, что таковая переписка более служит к выполнению ненужными бумагами архива.

Важным направлением в деятельности Министерства Юстиции были учет и анализ преступности. С 1803 г. поступающие из губерний сведения систематизировались и прилагались к ежегодному отчету Министерства Юстиции.

Манифестом «Общее Учреждение Министерств» от 25 июня 1811 г. было закреплено: «Все, что принадлежит к устройству судебного порядка, составляет предмет Министерства Юстиции». Возглавляющий Министерство Юстиции Российской империи министр юстиции одновременно являлся «генерал-прокурором».

В Высочайше утвержденном императором Александром I (1801-1825 гг.) Положении Комитета министров прокурор был представлен как блюститель за точным исполнением законов.

Дальнейшее развитие законодательного регулирования деятельности прокуратуры произошло в Своде законов Российской империи 1832 г. и его последующих редакциях.

Нормативный материал, регламентирующий прокурорский надзор в Своде, не представлял единой системы, а был разбросан по разным его частям. Учреждение прокурорского надзора на основании Свода Законов можно разделить на три основные степени или уровня:

1. Генерал-прокурорский надзор в лице Министра Юстиции, со званием которого соединяется и звание Генерал-прокурора и при нем товарища министра, со вспомогательными обязанностями и обоими.

2. Обер-прокурорский надзор, осуществляемый обер-прокурорами при общих собраниях и департаментах Сената.

3. Местный надзор губернского прокурора в каждой губернии и при нем двух губернских стряпчих и уездного стряпчего в каждом уезде.

Предметы надзора разделены в Своде на три части: охранение общего благоустройства в губернии; надзор по казенным делам; надзор по суду и расправе.

Надзор включал в себя охранение законного порядка, пресечение злоупотреблений должностных лиц, повсеместное охранение интересов и выгод казны, содействие к пресечению чрезмерных расходов, надзор за законностью судебных решений, контроль за местами лишения свободы и содержанием заключенных. Прокуратура осуществляла надзор за общим порядком несения службы и составом служащих в присутственных местах.

По уголовным делам задачи прокурорского надзора проистекали из важнейшего коренного принципа: «Прокуроры и стряпчие, по званию их, суть изыскатели наказания по преступлениям и вместе с тем заступники невинности. Посему они обязаны смотреть, чтобы с возможной скоростью, чтобы притом не происходило с одной стороны пристрастных и притеснений невинности, а с другой, чтобы не было упущения и послаблений преступлением».

По гражданским делам деятельность прокурорского надзора можно разделить на контрольную и исковую. Осуществление ее законом возлагалось на губернских и уездных стряпчих. «Стряпчие по делам государственных имуществ. Губернские стряпчие казенных дел и Окружные начальники ведомства государственных имуществ, по порученным им делам обязаны производить в надлежащие сроки иски и жалобы, представлять доказательства и возражения, присутствовать при приводе свидетелей к присяге и их допросах, присутствовать при осмотрах казенных земель, выслушивать решения, подписывать удовольствие и неудовольствие и подавать апелляции. Им предоставлялось право требовать к суду ответчика или его поверенного, просить следствие по производству дела и, до составления решительного определения, предлагать определения, предлагать, чего в производстве дела недостает».

По фискальным вопросам стряпчие также действуют самостоятельно, по собственному усмотрению или по поручению прокурора, пользуясь всеми юридическими правами истца, кроме платы судебных издержек. Стряпчие также наблюдают за поступлением в казну штрафных денег и сборов за гербовую бумагу.

Прокуратура занималась исполнением судебных определений, выполняя функции высшего надзора. «Наблюдение за действительным исполнением судебных решений входит в круг обязанностей губернских и уездных прокуроров и стряпчих на том же основании, как и по делам гражданским».

За упущение по надзору прокуроры отвечали на общем основании перед Министром Юстиции. По искам прокуроров и стряпчих существовало общее правило: «Не ставить им в вину, если доношение их не во всех частях окажутся справедливыми». За умышленное вынесение неверных приговоров и исков они подвергались наказанию, как за ложный донос, и платежу всех потерь и убытков наравне с частными лицами. Уездный стряпчий отвечал за бездействие власти: «Если упустить дело по его должности и самое дело сделается гласным без него, тогда как он, зная о нем, не доносил губернскому прокурору и жалобы не производил».

Требования к моральному облику прокуроров были включены в Свод законов Российской империи. Перечисляются следующие моральные качества: здравый рассудок, добрая воля к отправлению порученного, человеколюбие, верность службе Его Императорского Величества, усердие к общему добру, рдение о должности, честность, бескорыстие и воздержание от взяток, правый и резвый суд всякому состоянию, покровительство нуждающемуся и скорбящему.

Можно сказать, что в первой половине XIX в. прокуратура империи не только не была единой, но и направления ее деятельности различались: обер-прокурорский надзор носил преимущественно судебный характер, а местный (губернский и уездный) имел местное значение и содержал в себе много административных элементов, которые послужили основанием для

бюрократизации прокуратуры и ее сращивания с административными органами Российской империи.

### **§ 3. Развитие российской прокуратуры после Судебной реформы 1864 года**

Со второй половины XIX века в России начался процесс перестройки государственной системы, направленный на трансформацию абсолютной монархии в конституционную. В практику стали внедряться идеи парламентаризма и независимого правосудия, что подводило к восприятию теории правового государства и народного суверенитета.

Коренные изменения затронули прокуратуру Российской империи в связи с Судебной реформой 1864 г. Либеральные буржуазные реформы 1860-х гг. не могли не затронуть прокуратуру: ее прежняя бюрократическая организация требовала преобразования в связи с созданием новой системы судебных органов, адвокатуры и демократизацией местного управления. Реформы также поднимали уровень законности в империи. Такое положение было достигнуто отчасти за счет усовершенствования прокурорского надзора, так как прокуратура в результате реформы лишилась функции общего надзора.

Судебная реформа, вошедшая в историю под датой «1864 г.», была самой прогрессивной и самой долгой реформой императора Александра II (1855-1881 гг.). Реформа проводилась более тридцати лет, и ее осуществление зависело от степени обеспечения кадрами работников суда, прокуратуры, следствия.

Благодаря радикальной судебной реформе возник состязательный процесс, был создан суд присяжных, появился институт судебного следователя, получила новые задачи и полномочия прокуратура. И именно с этого момента стала вести свою историю адвокатура России, зачатки которой имели место и ранее.

Меняется и военная юстиция. Впервые в России учреждается военная прокуратура.

Назначаться на прокурорские должности теперь могли люди, юридически образованные, опытные, познавшие судебную практику, благонадежные.

Прокурорский надзор вверялся обер-прокурорам и их товарищам под высшим наблюдением Министра юстиции как Генерал-прокурора. При каждом окружном суде, при каждой судебной палате состояли особые прокуроры и товарищи прокуроров.

Товарищ прокурора окружного суда должен был иметь стаж судейской или адвокатской практики не менее 4 лет, прокурор окружного суда, а также товарищ прокурора судебной палаты - 6 лет, прокурор судебной палаты - 8 лет, обер-прокурор Сената - 12 лет. Назначение товарищей прокурора окружных судов производилось Министром юстиции, остальных прокуроров - Высочайшей властью (императором), причем прокуроры судебных палат,

обер-прокуроры кассационных департаментов Сената и общего их собрания - Именными Высочайшими указами.

Надзорная деятельность прокуроров сузилась. Сфера их деятельности ограничивалась теперь «делами судебного ведомства». На прокурора возлагалась обязанность осуществлять надзор за исполнением законов органами предварительного следствия и надзор по делам арестантским: «Прокуроры и их товарищи предварительное следствие сами не производят, но дают только предложения о том судебным следователям и наблюдают постоянно за производством сих следствий».

Функциональные обязанности прокуроров регламентировались Уставом уголовного судопроизводства и Уставом гражданского судопроизводства.

Уголовный процесс, предусмотренный Уставом уголовного судопроизводства 1864 г., распался на несколько стадий: предварительное расследование, составление обвинительного акта, судебное расследование, постановление приговоров.

Власть обвинительная отделялась от власти судебной и принадлежала прокурорам. Основной функцией прокурора в уголовном судопроизводстве выступало уголовное преследование.

Прокуратура имела право возбуждать судебное преследование по всем публичным преступлениям независимо от того, получены ли эти сведения в порядке официальных отношений или же преступление стало известно прокуратуре непосредственно: по народным слухам, молве, донесениям полиции, доносам частных лиц и т.п. Закон рекомендует ей только прежде возбуждения преследования проверять менее достоверные источники путем дознания.

Прокуратура как орган возбуждения судебного преследования пользуется в процессе широкими правами. Прокурор осуществлял постоянный надзор за производством следствий и давал следователю предложения, большею частью для него обязательные.

Прокурор мог присутствовать при производстве следственных действий, давать предложения о задержании обвиняемого, обращаться к следователю с требованиями.

По окончании предварительного следствия следователь направлял материалы прокурору окружного суда, который или возвращал дело на доследование, или прекращал судебное дело, или возбуждал его, если материал давал на то основание. Если прокурор окружного суда полагал, что подозреваемый должен быть предан суду, то он составлял обвинительный акт. Обвиняемый и его защитник могли требовать выдачи им копии с обвинительного акта и могли рассмотреть подлинное следствие в канцелярии суда, под надлежащим надзором.

При отсутствии оснований для предания суду прокурором выносилось заключение о прекращении дела.

Обвинение в суде поддерживал прокурор. После выступления на суде прокурора слово имел адвокат. При рассмотрении дела судом первой

инстанции прокурор выступал в качестве стороны, представлявшей государственное обвинение. Перед разрешением вопроса о применении законов о наказании, суд выслушивал заключение прокурора и объяснение подсудимого или его защитника.

Прокурор имел право протестовать против всех приговоров, поставленных судом в первой судебной инстанции без участия присяжных заседателей.

Устав гражданского судопроизводства возлагал на прокурора обязанность участвовать и давать в суде заключение по делам о взыскании за вред и убытки, по делам, связанным с решениями о выдаче свидетельств на право бедности, по делам лиц, не достигших совершеннолетия, глухонемых, «умалишенных», по делам казенного управления и др.

Судьям и прокурорам запрещалось заниматься коммерческими делами. В случае занятия этой деятельностью в ущерб своим прямым обязанностям правительство должно было освобождать их от должностей.

Немного позже завершается оформление системы военной прокуратуры.

Таким образом, фактически со второй половины XIX в. изменился статус прокуратуры, основным направлением деятельности которой стало уголовное преследование, из сферы деятельности прокуратуры был почти исключен надзор за исполнением законов органами государственного управления.

Отдельные функции общего надзора, которые остались у прокурора, заключались в следующем:

прокурорам окружных судов предписано доводить через прокуроров судебных палат до министра юстиции о пробелах в законодательстве, выявленных в ходе судебного процесса;

по закону от 7 марта 1866 г. представитель прокуратуры вводился в состав губернского присутствия по крестьянским делам;

на прокурора возлагалось не только наблюдение за тюрьмами, но и непосредственное участие в управлении ими;

прокурорам судебных палат присваивалось звание вице-президентов всех губернских комитетов попечительного общества о тюрьмах, входящих в округ судебной палаты, нижестоящим прокурорам — директоров этих комитетов и их отделений.

Впоследствии прокуроры вошли в состав чуть ли не всех губернских присутствий, которые представляли собой административные коллегиальные учреждения и состояли из губернских начальников различных ведомств. Они решали наиболее важные и спорные дела исполнительно - распорядительного характера по соответствующим отраслям управления. Прокурор участвовал в работе губернских присутствий по городским, воинским, фабричным, земским делам, а также в губернском правлении по освидетельствованию сумасшедших — всего он заседал примерно в 30 присутствиях, комитетах и комиссиях.

Кроме того, прокуратура законами от 12 июня 1884 г. и 28 апреля 1887 г. была привлечена к участию в составлении списков присяжных заседателей.

В таком виде прокуратура России подошла к моменту Великой Октябрьской Социалистической Революции 1917 года.

#### **§ 4. Создание и становление советской прокуратуры**

Октябрьская революция ознаменовала начало нового этапа в истории российского государства. Новообразованным рабоче-крестьянским правительством — Советом народных комиссаров (СНК) 24 ноября 1917 г. принят Декрет о суде № 1, которым были упразднены существовавшие судебные институты, в том числе судебных следователей и прокурорского надзора. Все дела, производства и имущество должны были передаваться «особым комиссарам»; «все неопороченные граждане обоего пола, пользующиеся гражданскими правами», получили право осуществлять обвинение и защиту по уголовным и гражданским делам.

Впрочем, последнего оказалось недостаточно для налаживания судопроизводства в молодом государстве. Уже в первых декретах советской власти подчеркивалась необходимость строжайшего революционного порядка, борьбы с контрреволюцией, саботажем, спекуляцией. Молодому государству требовалась постоянная и правильная организация следственных, судебных и надзорных органов.

10 июля 1918 г. принята Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (РСФСР), в которой была закреплена система центральных органов власти: Совет народных комиссаров в составе 17 комиссариатов, в том числе Народный комиссариат юстиции, а также Всероссийский съезд Советов и Центральный исполнительный комитет, в ведении которых находилось «общегосударственное законодательство, судоустройство и судопроизводство».

Контроль за соблюдением законов возлагался на Центральный исполнительный комитет, Совет народных комиссаров и создаваемые ими органы. Вышеуказанные органы, вследствие их разобщенности, не могли обеспечить точного и единообразного исполнения законов в России, поэтому по мере перехода от гражданской войны к строительству новых общественных отношений все более осязаемой становилась объективная необходимость обеспечения законности на единой организационной и правовой основе.

Весной 1922 г. Народный комиссариат юстиции по предложению В. И. Ленина подготовил проект Положения о прокурорском надзоре, который был воспринят неоднозначно. В ходе дискуссии часть партийных лидеров выступила против создания централизованной прокуратуры, независимой от местных органов. Они предлагали создать прокуратуру с двойным подчинением — центральной прокурорской власти и губисполкомам.

Предвидя такой исход В. И. Ленин обратился к членам ВЦИК с письмом «О “двойном” подчинении и законности», в котором изложил свое видение принципов организации и деятельности прокуратуры. Ленин отмечал, что «законность должна быть одна...».

Постановлением ВЦИК РСФСР от 28 мая 1922 г. Положение о прокурорском надзоре было принято: этот день считается днем образования советской прокуратуры.

В Положении о прокурорском надзоре нашли отражение основополагающие принципы организации и деятельности органов прокуратуры: централизация органов прокурорского надзора; единоначалие и строгое подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим; независимость органов прокуратуры от местных органов власти; опора прокурорских органов на широкую общественность.

На прокуратуру были возложены следующие функции:

а) осуществление от имени государства надзора за законностью деятельности всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования постановлений, принятых в нарушение закона;

б) непосредственное наблюдение за деятельностью органов дознания и органов ГПУ;

в) поддержание обвинения в суде;

г) наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

Существенной особенностью этого правового акта была передача надзора из ведения отделов Народного комиссариата юстиции в органы прокуратуры, а также выделение общего надзора в качестве самостоятельной отрасли.

Общее руководство прокуратурой возлагалось на Прокурора РСФСР, который по должности являлся народным комиссаром юстиции. В его непосредственном подчинении находились областные и губернские прокуроры; при революционных военных и военно-транспортных трибуналах создавались должности военных прокуроров.

Из-за сложностей в подборе кадров штаты прокуроров губерний были укомплектованы только к началу 1923 г. По образованию: с высшим образованием - 18 человек, или 31%; со средним - 17 человек, или 29,4%; с низшим - 23 человека, или 39,6%. Сложным оказался вопрос с подбором кадров помощников губернских прокуроров. Из 768 должностей помощников на 1 января 1923 г. было замещено только 423, или около 60%.

После начала форсированной реконструкции народного хозяйства усиливается тенденция на централизацию.

31 января 1924 г. принимается Конституция Союза Советский Социалистических Республик. Этот правовой акт создал систему органов

власти нового союзного государства, внося важные изменения в правовое положение некоторых из них.

Так, закрепляя создание Верховного Суда СССР «в целях утверждения революционной законности», Конституция включила в его состав прокурора Верховного Суда СССР. В его обязанности входил и «общий надзор за законностью», и «судебный надзор».

Вслед за Верховным Судом СССР изменению подверглась система судебных органов в целом. Была создана «единая основная система судебных учреждений», составной частью которой являлась прокуратура. Однако ее положение практически не изменилось.

В период 1926 – 1930 г.г. проходила реорганизация местных органов юстиции, были упразднены окружные прокуратуры, их функции передавались создаваемым районным прокуратурам.

В этот же период произошло расширение надзорных функций прокуратуры. Начиная с 1926 г. органы прокуратуры, по существу, приобретают право производства предварительного расследования преступлений. Так, Положение о судеустройстве РСФСР, определяя правовой статус следователей органов прокуратуры, акцентировало их процессуальную самостоятельность при принятии решений и одновременно поднадзорность органам прокуратуры при применении уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Был введен надзор за законностью деятельности юрисконсультов государственных и иных учреждений и предприятий. Также в ведение прокуратуры отошел надзор по трудовым спорам.

Указанные изменения свидетельствовали о постепенной специализации деятельности прокуратуры как органа, обеспечивающего надзор практически по всем категориям дел. Это со временем потребовало централизации и преобразования в самостоятельный государственный орган общегосударственного масштаба.

20 июня 1933 г. была учреждена Прокуратура СССР, а прокуратура Верховного Суда упразднена.

Новое Положение о прокуратуре Союза ССР, утвержденное 17 декабря 1933 г., состоит из трех частей: I. Общие положения; II. Функции прокуратуры Союз-за ССР и порядок их осуществления; III. Структура и смета прокуратуры Союза ССР. Всего 20 пунктов. Положение посвящено именно центральному ведомству системы прокуратуры.

Главой прокуратуры Союза ССР был Прокурор Союза ССР. Он осуществлял общее руководство деятельностью прокуратуры союзных республик. При Прокуроре Союза ССР состояла возглавляемая старшим помощником Прокурора Союза ССР прокуратура по специальным делам. В состав прокуратуры Союза ССР входили военная и транспортная прокуратуры, которые действовали на основе особых о них положений.

В целях осуществления общего руководства прокуратурой союзных республик Прокурор Союза ССР давал прокурорам союзных республик



указания, касающиеся их деятельности, созывал совещания прокуроров союзных республик для обсуждения вопросов прокурорской работы; производил обследование и проверку деятельности органов прокуратуры союзных республик; получал отчеты о деятельности прокуратуры союзных республик.

С прокурорами автономных республик, краев, областей и районов Прокурор Союза ССР взаимодействовал, как правило, через прокуроров союзных республик, а в случаях, не терпящих отлагательств, - непосредственно, с уведомлением прокурора соответствующей союзной республики. Указания и распоряжения Прокурора Союза ССР были обязательны для всех органов прокуратуры.

И только в 1936 году все органы прокуратуры были выделены из системы народных комиссариатов юстиции союзных и автономных республик и подчинены непосредственно Прокурору СССР.

Тем самым завершилась централизация прокуратуры.

Прокуратура была выделена в самостоятельную, единую, строго централизованную систему государственных органов, действовавшую независимо от местных органов и подчинявшуюся только Прокурору СССР. Принципы единства, централизации и независимости прокурорского надзора от местных властей получили конституционное закрепление.

Конституция СССР от 5 декабря 1936 г. содержала статьи, посвященные суду и прокуратуре. Высший надзор за точным исполнением законов всеми Народными комиссариатами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР возлагался на Прокурора СССР, который назначался Верховным Советом СССР сроком на семь лет.

Республиканские, краевые, областные прокуроры, а также прокуроры автономных республик и автономных областей назначались Прокурором СССР сроком на пять лет.

Окружные, районные и городские прокуроры назначались прокурорами союзных республик с утверждения Прокурора СССР сроком на пять лет. Органы прокуратуры должны были осуществлять свои функции независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Прокурору СССР.

Таким образом, отбрасывался даже принцип согласования кандидатур при назначении на должность прокуроров республик, краев, областей, автономных республик и автономных областей. Прокуратура стала сугубо централизованной организацией.

## **§ 5. Прокуратура в годы Великой Отечественной войны и послевоенный период**

С самого начала Великой Отечественной войны (1941— 1945 гг.) вся структура органов государственной власти подверглась серьезной

перестройке. Президиум Верховного Совета СССР 22 июня 1941 г. издал указ «О военном положении»: за неподчинение распоряжениям и приказам военных властей, а также за преступления, совершенные в местностях, объявленных на военном положении, виновные подлежали уголовной ответственности по законам военного времени. В развитие норм указа «О военном положении» органами государственной власти были приняты правовые акты, упрощающие процедуру привлечения к уголовной ответственности.

В духе военного времени произошло ужесточение ответственности за нарушения военного законодательства. Например, злостное нарушение распоряжений по светомаскировке влекло за собой привлечение к уголовной ответственности, а если оно было использовано на оказание содействия врагу, то эти действия следовало квалифицировать как измена Родине. Все дела о террористических актах, направленных против сельского актива, дела о террористической агитации, дела о поджогах дворов сельских активистов и общественных зданий (школ, сельсоветов, колхозных ферм и т. п.) в сельских местностях передавались на рассмотрение военных трибуналов войск НКВД.

Руководство деятельностью прокуратуры СССР в годы Великой Отечественной войны осуществляли В. М. Бочков (до 1943 г.) и К. П. Горшенин (с 1943 г.); «бессменным» Прокурором РСФСР в эти годы был А. А. Волин. На их плечи легла работа по перестройке территориальных и военных прокуратур на военный лад. Структура прокуратуры СССР, установленная в 1936 г., в основном сохранилась. В местностях, объявленных на военном положении, органы прокуратуры были военизированы.

В условиях военного времени возросло значение военной прокуратуры. Организационно органы военной прокуратуры возглавляли Главная военная прокуратура Красной (затем — Советской) Армии и Главная военная прокуратура Военно-морского флота, существовавшие раздельно. Кроме того, в подчинение Главной военной прокуратуре были переданы военная прокуратура войск НКВД и иные управления прокуратуры, созданные в военное время.

В действующей армии были созданы военные прокуратуры фронтов, флотов, армий, флотилий, корпусов и дивизий. В тылу действовали военные прокуратуры округов с подчинением им военных прокуратур гарнизонов. Военные прокуратуры фронтов (флотов), армий (флотилий) и корпусов функционировали каждая на своем уровне, осуществляя контроль и надзор в нижестоящих военных прокуратурах, давали задания по вопросам прокурорской деятельности, оказывали методическую помощь.

Наиболее действенной формой руководства подчиненными в то время признавалось направление работников вышестоящих органов в нижестоящие. В ходе таких выездов устранялись выявленные недостатки, причем инспектирующий, как правило, находился на месте до тех пор, пока не исправлял положение дел. Кроме того, прокуратуры этих звеньев

осуществляли надзорные функции в войсках непосредственно фронтового, армейского или корпусного подчинения.

В качестве низового звена была создана система дивизионных (вместо корпусных) прокуратур; организовывались также военные прокуратуры районов авиационного базирования (РАБ), саперных и резервных соединений, запасных и учебных дивизий, бригад, военно-морских укрепленных районов (УР). На них легла основная тяжесть работы по обеспечению законности в войсках. На начало войны штат этих военных прокуратур составлял четыре офицера (военный прокурор и три военных следователя). В 1942 г. штат был сокращен до двух человек (военный прокурор и следователь). В ходе боевых операций военный прокурор, как правило, находился в управлении дивизии, а следователь — в полку, который решал наиболее ответственную задачу.

Велика заслуга и тех прокуроров, которые остались нести службу в тылу. С первых дней войны деятельность была перестроена: отменены отпуска, установлено круглосуточное дежурство, изменился сам режим работы из-за нехватки кадров.

В первые месяцы войны резко увеличилось число растрат и хищений. На борьбу за сохранность социалистической собственности был ориентирован весь личный состав прокуроров и работники следственного аппарата. Принимались жёсткие меры.

В целях увеличения производства продукции на предприятиях военной промышленности, все рабочие считались на время войны мобилизованными и были закреплены за конкретными предприятиями. При этом страдало село, деревня, там тоже не хватало рабочих рук. Зачастую рабочие сбегали в свои колхозы и совхозы. Дезертирство стало ещё одной проблемой, с которой пришлось столкнуться прокурорам.

Прокуратура осуществляла также надзор за выполнением предприятиями планов поставки боеприпасов и вооружения. Прокуроры тех районов, куда были эвакуированы предприятия из европейской части СССР, кроме того, осуществляли надзор за исполнением решений о восстановлении эвакуированных заводов и фабрик, а военные прокуроры, помимо надзора за исполнением законодательства военного времени в Вооруженных Силах, — надзор за соблюдением всеми видами транспорта планов перевозок и графика движения, за сохранностью перевозимых грузов.

Военная обстановка потребовала расширения полномочий органов военной прокуратуры, использования новых форм и методов деятельности. Деятельность органов прокуратуры осуществлялась при значительном расширении полномочий командования, включая внесудебное направление военнослужащих за совершение преступлений в штрафные роты вместо отбывания уголовного наказания, право утверждения приговоров военных трибуналов соответствующим командованием, производство органами дознания предварительного расследования в полном объеме.

Деятельность военных прокуроров осуществлялась с учетом состояния преступности среди военнослужащих, на структуру и динамику которой

определяющее влияние оказывали результаты боевых действий. На начальном этапе войны наиболее часто встречались дезертирство, членовредительство, паникерство, а также распространение пораженческих настроений, что рассматривалось как преступление. С наступлением перелома в войне структура и динамика преступности изменились: меньше стало фактов трусости, паникерства, дезертирства, оставления боевых позиций без приказа, в то же время был отмечен рост мародерства и преступлений, совершенных в отношении местного населения, а среди офицеров — и должностных преступлений.

Поскольку во время войны боевая обстановка требовала быстрого реагирования на любой факт правонарушения среди военнослужащих, были сокращены сроки производства по уголовным делам, которые составляли от одного до трех дней, включая судебное рассмотрение, а подчас и приведение приговора в исполнение. При этом не снижались требования к соблюдению норм уголовно-процессуального законодательства, в том числе касающихся пределов доказывания. Военные прокуроры в целях обеспечения действенного надзора за расследованием по уголовным делам, находящимся в производстве не только военных следователей, но и следователей органов контрразведки и военных дознавателей, непосредственно участвовали в допросах, решали вопросы о даче санкции на арест обвиняемых, выполняли другие процессуальные действия, что было дополнительной гарантией обеспечения законности в ходе следствия.

Судебное рассмотрение уголовных дел также не оставалось без внимания военных прокуроров. От них в то время требовалось осуществлять постоянный надзор за рассмотрением дел в военных трибуналах. С этой целью военным прокурорам предписывалось принимать участие в подготовительных и судебных заседаниях по всем делам. Участие прокурора в подготовительном заседании по делу давало ему возможность проверить следственное производство с точки зрения полноты доказательств и качества следствия. В ходе судебного разбирательства в соответствии с указаниями руководства и установившейся практикой прокурор должен был выявлять недостатки в работе трибунала и принимать меры к их устранению, а также обеспечивать надлежащую в то время карательную практику. Для обеспечения гласности судебные процессы, как правило, организовывались в полку или батальоне, находящихся на передовой, в присутствии личного состава и с привлечением представителей других частей.

Военные прокуроры осуществляли надзор и за своевременностью исполнения приговоров в части применения лишения свободы либо направления осужденного, взамен этого наказания, в штрафную роту, в части расстрела и принятия мер по возмещению государству причиненного преступлением ущерба, лишения льгот членов семьи осужденных.

Кроме того, были значительно расширены пределы прокурорского надзора за исполнением законов. В поле зрения военных прокуроров находились и такие вопросы, как исполнение боевых приказов, осуществление

боевых операций, своевременное снабжение войск вооружением, боеприпасами, продовольствием и обмундированием, сбережение военной техники и другого военного имущества, строительство оборонительных рубежей, материально-бытовое обеспечение войск, эвакуация мирного населения из прифронтовой зоны, учет безвозвратных потерь, правильное расходование продовольственных лимитов, состояние подъездных дорог в полосе действия обслуживаемых войск и многое другое.

Все эти вопросы увязывались с деятельностью командования и предупреждением правонарушений. Существенный объем работы военных прокуроров составлял надзор за исполнением приказа Верховного Главнокомандующего от 16 августа 1941 г., который предоставлял командованию право расстреливать на поле боя трусов, паникеров и других нарушителей правопорядка, а также приказов от 28 июля 1942 г. и 21 августа 1943 г., на основании которых командиры были вправе направлять военнослужащих в штрафные роты без судебного решения. Военные прокуроры в условиях действия этих приказов принимали меры к точному их исполнению и недопущению фактов неправомерных расстрелов и применения репрессий к невиновным.

Особые задачи выполнялись органами прокуратуры в районах, освобожденных Красной Армией от гитлеровских войск. Там работники прокуратуры помогали партийным и советским органам восстанавливать советский правопорядок, вели работу по выявлению коллаборационистов (лиц, сотрудничавших с оккупантами, в том числе военных преступников) с целью предания этих лиц суду.

Еще во время Великой Отечественной войны Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 ноября 1942 г. была образована Чрезвычайная государственная комиссия по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников и причиненного ими ущерба гражданам, колхозам, общественным организациям, государственным предприятиям и учреждениям СССР. Прокуроры и следователи вместе с Чрезвычайной государственной комиссией провели большую работу по расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков. Комиссии было предоставлено право поручать надлежащим органам производить расследование, опрашивать потерпевших, собирать свидетельские показания и иные документальные данные, относящиеся к насилиям, зверствам, грабежам, разрушениям и другим преступным действиям гитлеровских оккупантов и их сообщников.

Собранные материалы были использованы на судебном процессе над главными военными преступниками, проходившем в Нюрнберге в период с 20 ноября 1945 г. по 1 октября 1946 г. Главным обвинителем от СССР выступил Р. А. Руденко, занимавший в тот период пост прокурора Украины.

Окончание военных действий в Европе повлекло за собой объявление СССР войны Японской империи. В результате победы на Дальнем Востоке встал вопрос об организации уголовного преследования японских военных и

государственных деятелей. 19 января 1946 г. был сформирован Международный военный трибунал для Дальнего Востока. От СССР сторону обвинения представляли С. А. Голунский, а позднее А. Н. Васильев, прокурор города Москвы.

В 1949 г. в Хабаровске состоялся еще один уголовный процесс над военнослужащими японской армии, которым было предъявлено обвинение в разработке и применении бактериологического оружия, в проведении медицинских опытов над людьми. Дело рассматривалось в открытом судебном заседании Военным трибуналом Приморского военного округа, государственное обвинение поддерживал Л. Н. Смирнов. Хотя Хабаровский процесс не имел международного характера, он оказался единственным поствоенным процессом, где были предъявлены и доказаны факты подготовки и ведения бактериологической войны. В области международного гуманитарного права он способствовал запрету и полной ликвидации бактериологического оружия.

Деятельность прокуратуры в годы войны была высоко оценена руководством СССР. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 марта 1945 г. «О награждении орденами и медалями работников прокуратуры СССР» за выдающиеся заслуги в деле осуществления социалистической законности и укрепления советского правопорядка были награждены: орденом Ленина — 23 работника, орденом Красного Знамени — 8, орденом Отечественной войны II степени — 3, орденом Трудового Красного Знамени — 113, орденом Красной Звезды — 81, орденом «Знак Почета» — 294, медалью «За трудовую доблесть» — 100, медалью «За трудовое отличие» — 64. Одиннадцати офицерам, впоследствии проходившим военную службу в органах военной прокуратуры, присвоено звание Героя Советского Союза.

Учитывая важное государственное и политическое значение деятельности органов прокуратуры, приобретенное в военное время, а также в целях повышения престижа, авторитета и влияния органов прокуратуры на обеспечение законности в государстве Верховный Совет СССР 19 марта 1946 г. принял Закон «О присвоении Прокурору СССР наименования Генерального прокурора СССР».

Таким образом, Великая Отечественная война привела к повышению значения прокуратуры СССР. Это было обусловлено тем, что прокуратура, являясь главным надзорным органом государства, обеспечила выполнение тех жизненно важных задач, которые возникли с переводом страны на военное положение.

## **§ 6. Деятельность в послевоенные годы**

В послевоенные годы, когда в центре внимания оказались проблемы восстановления народного хозяйства страны, основные усилия органов прокуратуры были направлены на укрепление законности в сфере экономики. Потребовалось перестроить работу органов прокуратуры, чтобы обеспечить

соблюдение законности в промышленности, сельском хозяйстве, на транспорте. На первый план выдвигались задачи по обеспечению сохранности народного имущества, соблюдению режима экономии народных ресурсов.

Президиумом Верховного Совета СССР 24 мая 1955 г. было утверждено новое Положение о прокурорском надзоре в СССР. Данный правовой акт, изданный на основе Конституции СССР 1936 г., конкретизировал функцию высшего надзора применительно к основным его отраслям, определил правовые средства осуществления прокурорского надзора.

В соответствии со ст. 5 Положения о прокурорском надзоре в СССР органы прокуратуры в СССР составляли единую централизованную систему. Предусматривалось, что в составе Прокуратуры СССР образуются управления и отделы, а также Главная военная прокуратура (ст. 41). При Генеральном прокуроре СССР и прокуратурах союзных республик состояли следователи по особо важным делам (ст. 50).

Впервые в истории отечественного законодательства о прокурорском надзоре в указанном Положении было сформулировано требование наличия высшего юридического образования у лиц, замещающих должности прокуроров и следователей; лица, не имеющие такого образования, могли быть назначены следователями и прокурорами только с согласия Генерального прокурора СССР.

Лица, окончившие высшие юридические учебные заведения, назначались на должности прокуроров и следователей после прохождения ими годичной стажировки. Совместительство службы в органах прокуратуры с работой в других учреждениях не разрешалось, за исключением научной и преподавательской деятельности.

Положение о прокурорском надзоре в СССР также регламентировало и направления надзорной деятельности:

за исполнением законов как учреждениями, организациями, должностными лицами, так и гражданами СССР,

за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судебных органов,

за соблюдением законности в местах лишения свободы.

В этом правовом акте получила свое отражение идея об одной из основных обязанностей прокурора — опротестовывать всякое незаконное решение. Указанный правовой акт обязал всех прокуроров опротестовывать противоречащие закону приказы и другие правовые акты, необоснованные приговоры, решения, определения и постановления судебных органов.

Помимо такой меры прокурорского реагирования, как протест, было предусмотрено право прокурора вносить в государственные и общественные организации представления об устранении нарушений закона и причин, способствующих этим нарушениям.

Что касается работы советской прокуратуры в 1950-е гг., то здесь необходимо отметить вклад прокуратуры в процесс реабилитации граждан, незаконно и необоснованно репрессированных в период «культы личности».

Эта работа потребовала расширения полномочий судебных органов, а вместе с этим и активизации деятельности прокуроров в этом направлении.

Законом СССР от 25 декабря 1958 г. были утверждены Основы законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик.

Данный правовой акт регламентировал дополнительное полномочие прокуроров - участие в суде: «участвуют в распорядительных заседаниях, в судебных заседаниях при рассмотрении уголовных и гражданских дел, поддерживают государственное обвинение в суде, предъявляют и поддерживают иски в суде, осуществляют надзор за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений, вынесенных судебными органами, а также за исполнением судебных приговоров».

Утвержденные в тот же день Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик закрепили за прокурором обязанность возбуждения уголовных дел и раскрытия преступлений, поддержания перед судом государственного обвинения, принятия участия в исследовании доказательств, подачи заключений по возникающим во время судебного разбирательства вопросам, представления суду своих соображений по поводу применения уголовного закона и меры наказания в отношении подсудимого.

Кроме участия в судебном процессе, Основы уголовного судопроизводства закрепили надзорные полномочия прокурора — «надзор за точным и единообразным исполнением законов Союза ССР, союзных и автономных республик в уголовном судопроизводстве» и «надзор за исполнением законов при производстве дознания и предварительного следствия».

В этот период были регламентированы такие направления деятельности прокуратуры, как надзор за соблюдением законности в местах предварительного заключения, надзор за точным соблюдением законов при исполнении приговоров к лишению свободы, ссылке, высылке и исправительным работам без лишения свободы, надзор за деятельностью советской милиции по обеспечению охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Следующий этап развития советской прокуратуры был связан с принятием Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г.

Новая Конституция СССР зафиксировала возросшее значение прокуратуры: в разделе VII «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор» прокуратуре была отведена отдельная глава 21 (ст.ст. 164—168), где были закреплены основополагающие положения о прокурорском надзоре. Нормы Конституции РСФСР воспроизводили нормы Конституции СССР.

В соответствии со ст. 164 Конституции СССР 1977 г. на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров возлагался высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами, ведомствами, предприятиями, учреждениями



и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами.

Данная конституционная норма создала условия для единообразного понимания законов и их применения на всей территории Советского государства. Прежние правовые акты, регулировавшие статус советской прокуратуры, не содержали указания на обязанность органов прокуратуры осуществлять надзор за единообразным исполнением законов. Для СССР с его разветвленной экономикой и особенностями национальной культуры было весьма важно, чтобы на всей территории страны соблюдались требования единой законности.

Кроме того, в ст. 164 давался подробный перечень органов, за точным и единообразным исполнением законов которыми осуществлялся надзор прокуратуры.

Статья 168 Конституции СССР 1977 г. указала, что организация и порядок деятельности органов прокуратуры определяются законом о прокуратуре СССР, поставив таким образом перед советским законодателем задачу разработки и принятия соответствующего закона.

Общесоюзным законодательным актом, регулирующим прокурорский надзор, стал Закон «О прокуратуре СССР», принятый 30 ноября 1979 г. Этот закон по своей юридической природе являлся актом комплексного регулирования, содержащим нормы, определяющие как организацию, так и деятельность прокуратуры, в том числе и военной прокуратуры. В нем были конкретизированы задачи и основные направления деятельности органов прокуратуры.

Так, прокуратура в соответствии с поставленными перед ней задачами действовала по следующим основным направлениям:

а) надзор за исполнением законов органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами (общий надзор);

б) надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия;

в) надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах;

г) надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом;

д) борьба с нарушениями законов об охране социалистической собственности;

е) борьба с преступностью и другими правонарушениями, расследование преступлений, привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления, обеспечение неотвратимости ответственности за преступления;

ж) разработка совместно с другими органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений;

з) координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями;

и) участие в совершенствовании и пропаганде советских законов.

Указанный Закон также четко определил полномочия прокуроров, уточняя сроки рассмотрения актов прокурорского реагирования, и, что особенно важно, предусмотрел обязательность исполнения органами и должностными лицами требований прокуроров об устранении выявленных ими нарушений закона, причин нарушений и способствовавших им условий, о предоставлении актов и других необходимых документов, материалов и сведений, о проведении проверок, ревизий, выделении специалистов, о явке в прокуратуру и даче объяснений по поводу нарушений закона.

Были определены средства прокурорского реагирования на установленные нарушения закона (протест, представление и постановление), определена их структура, содержание и реквизиты. Это обеспечивало единство при осуществлении реагирования прокурорами на установленные нарушения закона.

Впервые было установлено, что принесение прокурором протеста на акт, нарушающий охраняемые законом права и свободы граждан, а также в иных предусмотренных законом случаях приостанавливает действие такого акта до рассмотрения протеста.

В конце 1980-х—начале 1990-х гг. в связи с новыми задачами, вставшими перед органами прокуратуры, обусловленными развитием кооперативного движения, созданием акционерных обществ, внедрением иностранного капитала в промышленность и в сельское хозяйство СССР, конверсией военной промышленности и др., потребовалось изменение деятельности прокуратуры СССР.

Существенные новации в Закон СССР «О прокуратуре СССР» были внесены Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 июня 1987 г. В частности, впервые было закреплено новое направление деятельности прокуратуры — борьба с нарушениями законов, направленных на обеспечение прав и законных интересов граждан. Закрепление этой функции прокуратуры в законодательстве свидетельствовало о постепенном отходе от идеи приоритета интересов государства перед интересами общества и личности.

Другим новым направлением в деятельности прокуратуры стало участие в заседаниях органов государственной власти и управления.

Формы прокурорского реагирования на установленные нарушения закона были дополнены предписанием (ст. 241) и предостережением (ст. 251).

## **§ 7. Создание прокуратуры Российской Федерации**

12 июня 1990 г. принимается Декларация о государственном суверенитете России. В связи с этим была учреждена должность Генерального прокурора РСФСР. 28 февраля 1991 г. Верховный Совет РСФСР назначает на этот пост В.Г. Степанкова без участия Генерального прокурора СССР. Затем

он прошел утверждение на Съезде народных депутатов РСФСР и был им подотчетен. Прокуроры республик назначались по согласованию с республиканскими верховными советами.

Постановление Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР» регламентировало преобразование органов прокуратуры в условиях кризиса и распада государственной структуры СССР.

25 декабря 1991 г. название государства «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» было изменено на «Российская Федерация (Россия)»; 26 декабря 1991 г. Совет Республик Верховного Совета СССР принял декларацию о прекращении существования СССР в связи с образованием Содружества Независимых Государств, оформив распад СССР и образование СНГ.

На основании Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 декабря 1991 г. Прокуратура СССР перестала существовать как самостоятельный государственный орган со 2 января 1992 г.

Спустя два месяца, 17 января 1992 г. Верховный Совет Российской Федерации принимает Закон «О прокуратуре Российской Федерации».

В принятом Законе был упразднен надзор за исполнением законов гражданами, установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность, совсем иным стало содержание прокурорского надзора. Утвержден и последовательно проводится в жизнь приоритет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Упразднено право прокурора приостанавливать действие опротестованного правового акта. Установлено полномочие прокурора по надзору за законностью деятельности судебных приставов.

Уже в первой редакции Закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурорский надзор за судом был заменен участием в рассмотрении судами уголовных и гражданских дел, изменился характер общенадзорной деятельности: исключался надзор за гражданами, сами проверки могли иметь место только в случае поступления информации о нарушении закона, был установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность, утвердился приоритет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Прокурорский надзор за оперативно-разыскной деятельностью носит последующий характер, т.е. когда ОРМ уже было проведено. Правом санкционирования оперативно-розыскных мероприятий обладает суд.

Наряду с территориальными прокурорами в России действуют военные, транспортные, природоохранные прокуратуры, прокуратура исправительно-трудовых учреждений. Сохраняется прежний порядок назначения и отчетности. Приказы и указания Генерального прокурора могли быть отменены Верховным Советом Российской Федерации.

В Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г., в ст. 129 был закреплён принцип единства и централизации системы органов прокуратуры.

Наконец, изменение названия главы 7 Конституции России на «Судебная власть и прокуратура» в 2014 г. окончательно подчеркнуло конституционное значение прокуратуры.

Впоследствии в Закон неоднократно вносились изменения, но статус прокуратуры как единой централизованной системы никогда не подвергался сомнению. Изменения лишь отражали возрастающее с 1993 г. значение прокуратуры.

Таким образом, спор о типе вновь создаваемой прокуратуры был решен в пользу формирования новой прокуратуры как прокуратуры смешанного типа, т. е. осуществляющей надзор за исполнением законов и уголовное преследование.

Структура органов прокуратуры со времени принятия Закона «О прокуратуре Российской Федерации» не оставалась неизменной, она постоянно совершенствуется. Можно выделить следующие наиболее важные изменения в этом направлении.

Указом Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. № 849 территория Российской Федерации была разделена на восемь федеральных округов: Дальневосточный, Приволжский, Северо-Западный, Северо-Кавказский, Сибирский, Уральский, Центральный и Южный. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 5 июня 2000 г. № 98 «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах» в соответствующих федеральных округах были образованы управления Генеральной прокуратуры. После образования в 2014 г. Крымского федерального округа структура Генеральной прокуратуры была увеличена еще на одно управление.

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

Значение в реформировании прокуратуры имели изменения, внесенные в 2007 г. в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Изменения затронули организацию и деятельность прокуратуры. Создавалась самостоятельная система органов — система Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. Это было позитивным новшеством, первым шагом в процессе закрепления функции уголовного преследования за вновь создаваемым государственным органом. В это время вопрос о лишении прокуратуры соответствующих полномочий еще не ставился.

Дальнейшие изменения были обусловлены Указом Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 г № 1182 «Вопросы Следственного

комитета Российской Федерации», которым на базе Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации был создан Следственный комитет Российской Федерации. Окончательное установление самостоятельной (вневедомственной) модели организации следствия произошло 15 января 2011 г., когда вступил в силу Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации». Функционирование Следственного комитета вне системы прокуратуры Российской Федерации создает условия для эффективной реализации полномочий прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, усилению взаимодействия следственных органов с органами прокуратуры, позволяет повысить объективность следствия, тем самым обеспечивая законность в сфере уголовного судопроизводства и неукоснительное соблюдение конституционных прав граждан. В настоящее время Следственный комитет Российской Федерации, как и Генеральная прокуратура России, не входит ни в структуру какого-либо органа государственной власти, ни в какую-либо из ветвей государственной власти.

В структуре Генеральной прокуратуры имели место и другие перемены. Например, к существующим юридическим институтам (филиалам) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Санкт-Петербурге и Иркутске добавились филиалы в Крыму (2014 г.), Казани (2016 г.) и Хабаровске (2020 г.); в 2018 г. Академия была преобразована в Университет прокуратуры Российской Федерации.

## **§ 8. Современное развитие прокуратуры Российской Федерации**

Процесс совершенствования законодательства о прокуратуре не завершен. Перед прокуратурой ставятся новые задачи.

Конституционная реформа 2020 года существенно повлияла на статус органов прокуратуры. Коренные изменения выразились в том, что теперь непосредственно глава государства после консультаций с Советом Федерации вправе назначать на должность Генерального прокурора РФ и его заместителей, в то время как в предыдущей редакции Конституции РФ, а по большому счету начиная с 1994 года (с момента формирования Федерального Собрания Российской Федерации), этот вопрос относился к компетенции верхней палаты российского парламента. Причем в отношении своих заместителей до 6 февраля 2014 года правом представления соответствующих кандидатур в Совет Федерации обладал непосредственно Генеральный прокурор РФ и он же ставил вопрос об освобождении их от должности.

Одним из революционных преобразований 2014 года была прерогатива главы государства в назначении на должность и освобождении от должности прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров, причем первые назначались при наличии согласия на то соответствующих субъектов Российской Федерации. Это правило

согласования существовало с декабря 1993 года, но назначение прокуроров указанного звена до 6 февраля 2014 года относилось к полномочиям непосредственно Генерального прокурора РФ. Подобное положение дел явно выходило за рамки основополагающего принципа независимости. Теперь этот дискурс ушел в историю.

Сейчас Конституция РФ предусматривает проведение главой государства консультаций с Советом Федерации по поводу назначения прокуроров субъектов Российской Федерации и всех остальных приравненных к ним прокуроров регионального звена, включая военных.

Более того, Президент России в силу рассматриваемой нормы также вправе назначать на должность и освобождать от должности иных прокуроров, для которых такой порядок назначения и освобождения от должности установлен федеральным законом. В настоящее время именно Генеральный прокурор РФ вправе назначать на должность и освобождать от нее руководителей прокуратур районного звена.

Таким образом, можно констатировать, что соответствующими поправками произведено фактическое переподчинение курирующей роли над прокурорской системой, ранее принадлежавшей верхней палате парламента и выразившейся в назначении на должность и освобождении от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей, главе государства.

Позитивным является также то, что российская прокуратура вновь получила конституционное закрепление в качестве единой федеральной централизованной системы органов. До 6 февраля 2014 года она также позиционировалась в качестве единой централизованной системы, а потом на шесть лет утратила подобную характеристику. В теории прокурорской деятельности единство и централизация рассматриваются в качестве неотъемлемых принципов организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации, в силу чего восстановление их конституционного закрепления является крайне важным моментом.

Проводимые в государстве административные реформы, осуществление национальных проектов требуют от прокуратуры работы в новых направлениях, с тем чтобы правозащитный и правоохранительный потенциал прокуратуры мог служить развитию демократического правового государства в России. В числе приоритетных направлений деятельности прокуратуры продолжают оставаться борьба с преступностью и коррупцией, защита прав и законных интересов граждан, обеспечение единства правового пространства страны.

Не представляется возможным обойти ещё одно направление совершенствования современной прокуратуры – это цифровая трансформация её деятельности, которая осуществляется в рамках государственной политики по созданию необходимых условий для развития цифровой экономики Российской Федерации.

Цифровая трансформация предполагает не только перевод информации с аналоговых носителей (текст, звук, видео) в цифровой формат (оцифровка), но и изначальное создание нового продукта в цифровой форме.

В органах прокуратуры эти усилия направлены на повышение эффективности надзора путем внедрения современных и перспективных информационных технологий обработки первичной информации во всех видах надзорной деятельности; повышение оперативности прокурорского реагирования на нарушения закона, устранение причин и условий, им способствующих; сокращение времени реагирования на поступающие обращения; обеспечение своевременного, в том числе дистанционного, получения объективной, полной и достоверной информации о состоянии законности и работы по профилактике правонарушений и преступлений и др.

Самое новое полномочие прокуратуры России на текущий момент закреплено Федеральным законом от 01.07.2021 N 265-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации", которым Генеральной прокуратуре Российской Федерации переданы функции по обеспечению представительства и защиты интересов Российской Федерации в межгосударственных органах, иностранных и международных (межгосударственных) судах, иностранных и международных третейских судах (арбитражах).

Как бы с течением времени не менялись задачи, стоящие перед Прокуратурой России, залогом их успешного решения является высокий профессионализм и трудолюбие прокуроров, честно служащих России и Народу!