

Эволюция российской прокуратуры: путь длиною в 300 лет

Оксана КАПИНУС

Законы сильны нами, а мы — законами.
Демосфен

Современному поколению прокурорских работников выпала высокая честь стать непосредственными участниками знаменательного события – 300-летия со дня образования прокуратуры России.

Столь солидный исторический путь, охватывающий и мирное время, и суровые годы войны, и смену эпох, и современный этап демократического развития нашей страны, способствовал накоплению бесценного опыта, формированию богатейших традиций. За прошедшие три столетия не раз менялось общественно-политическое устройство страны, а с ним и принципы организации деятельности прокуратуры, трансформировались её функции и полномочия. Одно оставалось неизменным – прокуратура всегда стояла на страже закона, защищала интересы государства и права граждан, и неслучайно слово «прокурор» образовано от *лат. procurare* – заботиться.

Обращение к истории российской прокуратуры позволяет увидеть закономерности и тенденции развития этого важного государственного института. Как говорил писатель Мигель Сервантес, «история – сокровищница наших деяний, свидетельница прошлого, пример и поучение для настоящего, предостережение для будущего».

КАПИНУС Оксана Сергеевна – доктор юридических наук, профессор, ректор Университета прокуратуры Российской Федерации. *E-mail*: niigp@msk.rsnet.ru.

Ключевые слова: Прокуратура России, генерал-прокурор, сенат, закон.

Всё дальше вглубь веков уходит время, когда император-реформатор Пётр Великий своим Высочайшим указом 12 января 1722 г. учредил российскую прокуратуру. Имеется немало научных мнений относительно обстоятельств, побудивших государя принять такое решение, оформив его в целом ряде специальных нормативных актов. Одни учёные считают, что прокуратура в России появилась в связи с реформированием только фискальной системы надзора [1]. По мнению Н. В. Муравьёва, недостаточность, а вместе с тем и крайняя непопулярность фискального надзора, естественно, приводили к мысли о другой, иначе организованной форме его, которая могла бы действовать совокупно с фискальством.

Иногда причиной возникновения прокуратуры в России называли необходимость надзора за новым государственным органом – Правительствующим сенатом.

Известный правовед дореволюционной России А. Д. Градовский объясняет учреждение прокуратуры причинами, связанными с необходимостью совершенствования вопросов государственного управления, основанного и на коллегиальности, и на единоначалии. Генерал-прокурор, по его мнению, должен был уравновесить и объединить преимущества того или другого типа управления, чтобы «правильность и независимость коллегиального устройства была бы соединена с быстротою и гибкостью единоличного состава, где лица входили бы, однако, лишь как дополнение коллегий, составляющих основной тип всего устройства».

Там, где люди честны, законы бесполезны, там, где люди испорчены, законы не соблюдаются.

Б. Дизраэли

По мнению Г. А. Мурашина, институт прокуратуры стал необходимым ввиду достаточного развития системы права, поскольку возникла необходимость усиления политического влияния центральной власти [2]. Для принятия решения об учреждении должности генерал-прокурора значение имела и борьба за власть и одновременно против власти, так как сказывалось желание высшего чиновничества ограничить власть царя. Уважая

приведённые позиции, можно считать, что первопричиной учреждения должностей прокуроров служило выработанное государем его личное понимание необходимости регулирования социально-экономических отношений посредством законодательства.

В России прокуратура создавалась как высокопоставленный, особо доверенный царю, централизованный, со строгим служебным иерархическим подчинением государ-

¹ Ефремова Н. Н. Судостроительство России в XVIII – первой половине XIX в. М.: Наука, 1993. С. 49.

² Мурашин Г. А. Органы прокуратуры в механизме советского государства. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. К., 1972. С. 10–11.

ственный орган надзора. Принятие императором такого важного решения было обусловлено сложностью и разрастающейся масштабностью осуществляемых реформ всей структуры государственного управления, свидетельством его целенаправленной деятельности по созданию и укреплению единого централизованного государства.

В.О. Ключевский отмечает, что Пётр I долго размышлял над созданием прокуратуры и работал над законопроектами непосредственно.

Учреждение должностей прокуроров было оформлено указами императора Петра I:

– от 12 января 1722 г. – «Быть при Сенате Генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору» [3, с. 198–199];

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

– от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора» – «Генерал-прокурор должен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил и во всех делах... истинно, ревностно и порядочно без потерiania времени по регламентам и указам отправлял», «также должны накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал» [3, с. 184–200].

Первым генерал-прокурором был назначен П. И. Ягужинский.

Представляя его Сенату, император сказал: «Вот мое око, коим я буду все видеть». В своём выборе он не

ошибся, поскольку Павел Иванович заслужил полное доверие государя и доставил ему благорасположение своей работой: «Что осмотрит Павел, так верно, как будто я сам видел».

Законодательное установление в России системы должностей с определением их перечня, основных функций, полномочий чинов по решению государственных задач венчало создание нового государственно-правового института прокуратуры.

С. Князьков отмечал, что «Генерал-прокурору были подчинены все прокуроры в коллегиях и судах, избиравшиеся на эту должность Генерал-прокурором и утверждавшиеся Сенатом... Генерал-прокурор присутствовал в Сенате, не принимая прямого участия в решении дел, но никакое решение Сената не имело силы без согласия и подписи Генерал-прокурора. Наблюдая за порядком и правильностью действий Сената, Генерал-прокурор управлял и сенатской канцелярией. Иностранцы быстро оценили новое учреждение и отметили, что Генерал-прокурор собственно второе после государя лицо в государстве по своей силе и значению. Генерал-прокурор и обер-прокурор подлежали суду только государя, и за преступления им грозила строжайшая казнь, как «явным разорителям Отечества, кои вящще изменников...».

Из экскурса в историю чётко видно становление в России нового государственно-правового института, необходимого для обеспечения проведения в жизнь экономических, социальных и политических реформ императора Петра Великого.

Время показало, что практическое осуществление определённых в

³ Российское законодательство X–XX веков. В 9 томах. М.: Юридическая литература, 1986. Т. 4.

законодательном порядке функций и полномочий по должности генерал-прокурора составляет одно из ведущих направлений в вопросах государственного управления.

В.О. Ключевский писал по этому поводу, что генерал-прокурор, а не Сенат, становился маховым колесом всего управления; не входя в его состав,

не имея сенатского голоса, был, однако, настоящим его президентом, смотрел за порядком его заседаний, возбуждал в нем законодательные вопросы, судил, когда поступал Сенат право и неправо, посредством своих песочных часов руководил его рассуждениями и превращал его в политическое сооружение на песке [4].

Смысл любого закона в том, что воля какого бы то ни было человека не должна быть законом.

Дж. Сэвил

Следует отметить, что в эпоху Петра I продолжалась тщательная проработка законопроектов, определивших статус прокуратуры.

Регламент Адмиралтейств-коллегии был дополнен указом о должности прокурора коллегии, которым установлена и ответственность прокурора. За умышленные преступления он подлежал смертной казни, а за «неправое доношение по вымыслу» прокуроры освобождались от ответственности, «понеже лутше доношением ошибитца, неже молчанием» [5].

Аналогичным образом, так же как и прокурор коллегии, генерал-прокурор в соответствии с указами от 27 апреля 1722 г. «О должности Сената» и «О должности Генерал-прокурора» освобождался от ответственности за неподтвердившееся

доношение или протест, но «ежели то часто будет употреблять, то не без вины будет». Это свидетельствует о создании правовых условий по повышению качества исполнения государственных функций, а следовательно, и о совершенствовании всего государственного механизма.

По мнению некоторых исследователей, при последующих преемниках Петра I роль прокуратуры несколько снижается, поскольку «устремления “верховников” и “временщиков” к захвату верховной власти в государстве, их олигархические намерения разнились, не могли найти точек соприкосновения с осуществляемым прокурорами надзором за состоянием режима законности» [6], а сама должность генерал-прокурора упраздняется*.

⁴ Ключевский В. О. Сочинения в 8 томах. М.: Издательство социально-экономической литературы, 1958. Т. IV. С. 180–181.

⁵ Воскресенский Н. А. Сочинения. Законодательные акты Петра I. М.; Л.: Издательство АН СССР, 1945. Т. 1. С. 319.

⁶ Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. С. 126.

* Генерал-прокурор П. И. Ягужинский скончался в 1736 г., а нового генерал-прокурора Анна Иоанновна назначила в 1740 г. Обер-прокурор в это время исполнял обязанности генерал-прокурора в Сенате.

Осознав опасность такого положения для интересов самодержавия, императрица Анна Иоанновна 2 октября 1730 г. издаёт Указ «Об определении прокуроров в Юстиц-коллегию и в губернии и о сочинении им инструкции для порядочного отправления дел по их должности».

В указе выражает твёрдость своего волеизъявления: «Ныне небызвестно нам есть, что в коллегиях и канцеляриях в государственных делах слабое чинится управление и челобитчики по делам своим справедливого и скорого решения получить не могут и бедные от сильных утесняемы, обиды и разорения претерпевают... Для отвращения всего этого был учрежден чин генерал-прокурора и ему помощника обер-прокурора при Сенате, а в коллегиях – прокуроров... быть при Сенате генерал и обер-прокурорам, а при коллегиях и в других судебных местах – прокурорам и действовать по данной им должности» [7, с. 31].

Это повеление свидетельствует о важном значении, придаваемом правительницей государства прокурорской службе как правовому средству, способному остановить процесс неуправляемости, разложения функций основных государственных учреждений исполнительно-распорядительной и судебной власти в империи.

Императрица Елизавета Петровна стремилась в государственной и политической деятельности продолжать реформы отца. Ею были приняты определённые меры к упрочению статусного положения прокуратуры.

К примеру, генерал-прокурор Н. Ю. Трубецкой в 1745 г. издаёт циркулярный «ордер», в котором

обязывает прокуроров сидеть «указанное время» в присутствии при слушании дела и своевременно реагировать на все нарушения.

В правление Екатерины II широко проводилось масштабное государственное строительство, в том числе совершенствование функций и полномочий должности генерал-прокурора. Государыня пристально оценивала служебные и личные характеристики лица, правящего столь важную государственную должность.

Н. В. Муравьев писал, что вопросы правового регулирования службы прокуроров и прежде всего формулирования её основополагающих начал – это верность закону и государыне: «Значение генерал-прокурора постоянно возрастало, сфера деятельности его расширялась включением в неё всё новых и новых обязанностей и дел, так что к концу царствования Екатерины генерал-прокурор уже стал во главе всей внутренней администрации и управлял разнообразнейшими её отраслями, получая на своё имя большую часть высочайших указов и повелений, которые лишь для соблюдения формы объявлялись через Сенат».

Подтверждение сказанному звучит в утверждении известных исследователей истории прокуратуры А. Г. Звягинцева и Ю. Г. Орлова: «... Во время царствования Екатерины II деятельность органов прокуратуры России наполнилась новым содержанием. Генерал-прокурор достигает своего наивысшего могущества. Ему поручаются самые важные государственные дела, и не

⁷ Звягинцев А., Орлов Ю. Неизвестная Фемида. Документы, события люди. М.: ОЛМА-Пресс, 2003.

только связанные с работой прокуратуры, ...все явственнее выдвигается... министерское начало, которое почти полностью заслонило его первоначальную охранительную функцию...» [7, с. 57].

На это указывал и М.В. Ключков: «Таким образом, круг деятельности генерал-прокурора, совпадавший раньше с кругом деятельности Сената, получил свой особый радиус и выходил из той плоскости, которая предназначена была для Сената. Генерал-прокурор отделился от Сената, встал ближе к государыне, его власть принимала министерский характер. Время Екатерины II заложило прочный фундамент для должности генерал-прокурора, который освободился от прямого воздействия на него Сената, забрал нити управления в свои руки и, будучи постоянным докладчиком по делам перед государыней, частыми беседами с нею укреплял свое влияние на дела.

Только фавориты затмевали Генерал-прокурора» [8].

Императрица лично занималась вопросами прохождения службы прокурорами: их перемещение по служебному пути производилось исключительно с её ведома. Она повелевала представлять ей лиц на утверждение в должностях прокуроров коллегий, губерний и провинций из числа «честных и способных людей», иными словами, обладающих теоретическими и практическим знаниями, личными качествами, позволяющими при назначении их быть уверенными, что они освоят юриспруденцию, формы и методы прокурорского надзора и будут ответственно править служебные обязанности по замещаемой должности.

Таким образом, продолжали формулироваться в дополнение к выработанным Петром I квалификационные требования по должностям прокурорской службы.

Лучше оправдать десять виновных, чем обвинить одного невинного.

Екатерина II

Укрепляя прокуратуру как орган надзора, Екатерина II в секретном наставлении генерал-прокурору князю А. А. Вяземскому поучала: «Я ласкательства от вас не требую, лишь чистосердечного обхождения в делах. В Сенате есть две партии и каждая из партий будет тянуть вас на свою сторону. Вам же надлежит ни к одной из них не пристать. Тогда злодеям вы будете в страх, а добрым людям в покровительство». И далее –

о наличии в Сенате двух партий: «Вам не должно уважать ни ту, ни другую сторону, обходиться учтиво и беспристрастно, выслушивать всякого, имея только единственно пользу Отечества и справедливость в виду, и твердыми шагами идти кратчайшим путем к истине».

На губернских прокуроров Екатерина II возлагала, в частности, сохранение «целости власти, установлений и интересов императорского

⁸ Ключков М. В. Генерал-прокуроры при Павле I // Журнал Министерства юстиции. 1911. № 4.

величества», пресечение незаконных сборов с народа и истребление «повсюду вредных взяток». В связи с этим А. Ф. Кони говорил, что губернский прокурор, по существу своих прав и обязанностей, был представителем центральной правительственной власти, вдвинутым в среду местного управления» [9].

В царствование Павла I государственная значимость деятельности генерал-прокурора продолжала сохраняться. М. А. Приходько в своём исследовании вопросов реформы

государственного управления начала XIX в. отмечал, что генерал-прокурор Сената входил первым в неформальный узкий круг особо приближённых к императору должностных лиц – руководителей коллегий Адмиралтейской, Военной, Иностранных дел, министра коммерции, государственного казначейства и др., в руках которых сосредоточивалась значительная часть законосовещательных полномочий и практически вся высшая исполнительная власть.

Вы спасли не одну Россию, вы спасли Европу!

Александр I

Во время правления императора Александра I укрепляется тенденция, зародившаяся в петровские времена, согласно которой закон постепенно занимает место обычая и традиции. Император возглавлял всю систему власти в государстве, но наряду с этим в обществе он рассматривался не только как «отец нации», но и как хранитель законности. В тот период времени игнорирование и неуважение к закону начинают трактоваться как преступление. В Манифесте о своём восшествии на престол Александр I обещал установить законность в управлении, справедливость в суде, заботиться о благосостоянии граждан. «Мы заблаговременно рассудили разделить государственные дела на разные части, сообразно естественной связи между собою, и для благоуспешнейшего течения по-

ручить оные ведению избранным министрам...», – говорилось в Манифесте императора Александра I об учреждении министерств от 8 сентября 1802 г. [10]. Генерал-прокурору временно вменялось исполнять должность министра юстиции, поскольку функции и полномочия последнего могли быть полностью определены при издании «сочиняемого уложения законов».

Дальнейшее развитие организации деятельности прокуратуры связано с проведением в середине XIX в. судебной реформы императора Александра II.

В 1862 г. Государственный совет принял «Основные положения о прокуратуре». В этом документе определялись принципы организации и деятельности прокуратуры, остававшиеся неизменными на протяжении всего периода существования Рос-

⁹ Кони А. Ф. Собрание сочинений в 8 томах. М.: Юридическая литература, 1967. Т. 4. С. 123.

¹⁰ Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г. Российские прокуроры. М.: Молодая гвардия, 1999. С. 117.

сийской империи. К их числу были отнесены:

- единство и строжайшая централизация органов прокурорского надзора;

- осуществление прокурорами возложенных на них полномочий от имени всей системы органов прокуратуры;

- осуществление «верховного» надзора в империи генерал-прокурором (он же министр юстиции);

- строгая подчинённость нижестоящих прокуроров вышестоящим;

- несменяемость прокуроров, независимость прокуроров от «местных» влияний при принятии ими любого решения.

Наиболее важной вехой реформы стало издание в 1864 г. четырёх судебных уставов:

- Устав гражданского судопроизводства;

- Устав уголовного судопроизводства;

- Учреждение судебных установлений;

- Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

Эта реформа отменила особые суды для каждого сословия, провозгласила отделение суда от органов законодательной и административной власти, состязательность в суде, независимость и несменяемость судей, внесла изменения не только в организацию судебных органов, но и в организацию и функции прокуратуры.

Согласно ст. 221 Учреждения судебных установлений товарищи обер-прокуроров и прокуроров судебных палат, прокуроры окружных судов назначались по представлению министра юстиции Высочай-

шей властью, а товарищи прокуроров окружных судов – по представлению прокурора судебной палаты министром юстиции.

Приват-доцент Московского университета С. И. Викторский отмечал: «Прокуратура организована у нас по началу единства и нераздельности прокурорской деятельности, откуда – равноправность чинов прокуратуры и право замены одного её члена другим.

Вторым началом, положенным в организацию прокуратуры, является начало иерархического устройства, т. е. руководство со стороны чинов прокуратуры высшего ранга чинами её низшего ранга.

Независимость каждого чина прокуратуры является третьим началом, причём она понимается в смысле лишь возможности оставаться ему последовательным в дальнейшей деятельности, раз он, руководимый своим убеждением, высказался по делу в определённом направлении, а не в смысле предоставления ему права отказаться от исполнения поручения высшего чина по обследованию преступления» [11].

А. Ф. Кони писал, что реформа внесла новые начала в нашу народную жизнь. Она пробудила в обществе силы, не находившие себе до того достаточного применения, она послужила нравственной школой народу и с систематическою настойчивостью стала вызывать в обществе стремление к истинному правосудию и уважение к человеческому достоинству. Он считал, что судебная реформа «призвана была нанести удар худшему из видов произвола, произволу судебному, прикрываемому маской формальной справедливости. Она имела своим последствием оживление в обществе умственных интересов и научных

¹¹ Викторский С. И. Русский уголовный процесс. М.: Городец, 1912. С. 184.

трудов. Со старой судебной практикой науке было нечего делать» [12].

Вторая половина XIX и начало XX в. характеризовались интенсивным развитием революционных событий, что не могло не повлиять на деятельность прокуратуры, полиции и суда. После Октябрьской революции 1917 г. произошёл фундаментальный пересмотр взглядов относительно места и роли органов юстиции в системе государственных институтов власти. Коснулось это и прокуратуры, и складывающаяся веками российская государственная служба была практически уничтожена, а её место предназначалось новому, «пролетарскому» чиновничеству. «Упразднить донныне существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, а равно и институты присяжной и частной адвокатуры», – гласил п. 3 Декрета № 1 от 24 ноября 1917 г. Совета народных комиссаров «О суде».

Дальнейшее развитие социального государства объективно требовало «строжайшего проведения в жизнь ещё большей революционной законности» [13].

В мае 1922 г. на третьей сессии ВЦИК IX созыва его декретом от 8 июля 1922 г. принимается Положение о прокурорском надзоре; датой введения института прокуратуры определялось 1 августа 1922 г. В этом основополагающем для прокурорских работников документе получили отражение принципы организации и деятельности советской прокуратуры. Она представляла собой централизованную систему органов по признаку единоначалия с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим, независимую от местной (губернской) власти. Прокуратура вошла в структуру Народного комиссариата юстиции РСФСР на правах отдела.

Учитесь так, словно вы постоянно ощущаете нехватку своих знаний, и так, словно вы постоянно боитесь растерять свои знания.

Конфуций

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. была учреждена Прокуратура Союза ССР [14]. Положением о Прокуратуре СССР от 17 декабря 1933 г. на органы прокуратуры применительно к общему

надзору возлагался надзор за соответствием закону правовых актов, издаваемых центральными и местными органами власти.

Важно отметить, что принятая 5 декабря 1936 г. Конституция СССР

¹² Кони А. Ф. Отцы и дети судебной реформы: (К пятидесятилетию судебных уставов): 1864 – 20 ноября 1914. М.: Издание т-ва И. Д. Сытина, 1914.

¹³ История советской прокуратуры в важнейших документах [К 30-летию советской прокуратуры (1922-1952)] / под ред. К. А. Мокичева. М.: Госюриздат, 1952. С. 13.

¹⁴ Об учреждении Прокуратуры СССР. Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. // СЗ СССР. 1934. № 2. Ст. 17.

впервые законодательно вводит в юридическую терминологию понятие высшего надзора за точным исполнением законов, прерогатива которого была отнесена исключительно к полномочиям Прокурора СССР (ст. 113). Принцип независимости органов прокуратуры от местных органов и подчинения только Прокурору СССР тоже получил конституционный статус (ст. 117).

В годы Великой Отечественной войны в условиях военного времени потребовалась перестройка системы и структуры органов прокуратуры, в особенности в прифронтовой полосе. В самые первые дни военного лихолетья работа прокуратуры строилась в соответствии с чрезвычайными условиями.

Приказ Прокурора СССР от 25 июня 1941 г. № пр/57с «О надзоре за точным исполнением законов в условиях военного времени» ставил основную задачу органам прокуратуры оказывать полное содействие военному командованию и военным властям в использовании сил и средств данной местности для нужд обороны страны и обеспечения общественного порядка и безопасности. Органы прокуратуры также обязывались обеспечивать строжайший надзор за точным и безоговорочным выполнением законов, имеющих особо важное значение в условиях военного времени.

Важной вехой в дальнейшем развитии вопросов нормативного обеспечения деятельности органов и учреждений Прокуратуры Союза ССР, службы прокуроров и следователей стал Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г., утвердивший

Положение о прокурорском надзоре в СССР. Оно регламентировало деятельность органов прокуратуры, определяло права и обязанности прокуроров, устанавливало перечень должностей следователей в структуре органов прокуратуры. Кроме того, наделяло Генерального прокурора СССР и подчинённых ему прокуроров дополнительными властно-распорядительными полномочиями по установлению и устранению нарушений закона.

Политика Советского государства на усиление действенности прокурорского надзора отражена в ст. 164–168 гл. 21 Конституции СССР, принятой 7 октября 1977 г. Верховным Советом СССР. В ней определялось высокое статусное положение прокуратуры как одного из ведущих государственно-правовых институтов страны, содержалось указание на принципы не только организации, но и деятельности органов прокуратуры. Так, подтверждалось положение, что органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь Генеральному прокурору СССР. Эта норма обеспечивала единство и централизацию органов прокуратуры, создавала условия для обеспечения единообразного применения законов на всей территории страны. Но первоначальная редакция ст. 168 предусматривала, что «организация и деятельность органов прокуратуры определяется Законом “О прокуратуре СССР”» [15], который был принят 30 ноября 1979 г. Верховным Советом СССР с целью более совершенной нормативной регламентации осуществления прокурорского надзора и уголовного преследования прокурорами.

¹⁵ ВВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

Поворотным пунктом в истории органов прокуратуры в целом и Прокуратуры СССР в частности явилось проведение в жизнь постановления Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР».

В соответствии с Декларацией о государственном суверенитете РСФСР и на основании ст. 176 и 179 Конституции РСФСР (1978 г.) Верховный Совет РСФСР образовал на базе действующих на территории РСФСР органов прокуратуры единую систему органов прокуратуры, подчинённую Генеральному прокурору РСФСР.

Прокуратура СССР как самостоятельный государственный орган перестала существовать 2 января 1992 г. на основании постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 3045-1 «Об упразднении Верховного Суда СССР, Высшего Арбитражного Суда СССР и прокуратуры СССР».

К рубежу формирования России как самостоятельного государства в конце 1991 г. органы прокуратуры РСФСР пришли в единой системе прокуратуры СССР.

Важной вехой для прокуратуры Российской Федерации явилось принятие Закона Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [16] (далее – Закон о прокуратуре), который вступил в силу с 18 февраля того же года, а это повод вспомнить ещё об одном юбилее – 30-й годовщине со дня принятия названного законодательного акта. Принятие данного закона именно в тот пе-

риод было важно прежде всего с необходимостью достойной замены действовавшему до того времени Закону СССР «О прокуратуре СССР» 1979 г., поскольку государства с таким названием в 1992 г. уже не существовало, и, хотя ещё достаточно длительное время отдельные сферы общественных отношений продолжали регулироваться законодательными актами союзного периода, для Прокуратуры Российской Федерации важно было иметь собственный регулятор, отвечающий современному состоянию дел.

В Законе о прокуратуре определены:

- предмет и пределы надзора;
- принципы организации и деятельности органов прокуратуры, среди которых такие, как: единство и централизация системы прокурорских органов, независимость прокуратуры от органов государственной власти и управления, гласность и демократизация в деятельности органов прокуратуры и др.

Закон сохранил сложившуюся ранее систему и структуру органов прокуратуры.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. оказало существенное влияние и на правовое положение прокуратуры в механизме Российского государства.

Конституцией России был установлен особый порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора Российской Федерации. В то же время в новом российском законодательстве прокурорский надзор перестал называться «высшим», что терминологически уравнивало его с надзорны-

¹⁶ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 4472.

ми органами исполнительной власти. Кроме того, Генеральный прокурор Российской Федерации не был включён в конституционный перечень субъектов законодательной инициативы, лишён права обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросам соответствия правовых актов Конституции. Также в конституционном порядке не были закреплены функции прокуратуры, они определялись только федеральным законом.

Статус федерального закона, как и предписано Конституцией России, рассматриваемый законодательный акт приобрёл в конце 1995 г. в связи с принятием Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”» [17].

В ст. 1 названного законодательного акта были чётко определены цели деятельности прокуратуры Российской Федерации, к которым отнесены обеспечение:

- верховенства закона;
- единства и укрепления законности;
- защиты прав и свобод человека и гражданина;
- защиты охраняемых законом интересов общества и государства.

В контексте заявленных целей принципиальным обновлением надзорной функции явилось дополнение её такой отраслью, как «надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина», что было обу-

словлено проводимой государством на международном уровне работой по вступлению в Совет Европы.

В дальнейшем указанным актом были внесены определённые изменения, в частности, возвращена функция координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Согласно этому закону, органы прокуратуры образовывали единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за исполнением действующих на её территории законов.

Значительным изменениям Закон о прокуратуре подвергся в 2020 г. в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Впервые в современной российской истории на конституционном уровне получило закрепление положение о многофункциональном статусе института прокуратуры, определяющем прокуратуру Российской Федерации как единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование, а также выполняющих иные функции.

Резюмируя сказанное, следует отметить, что за прошедшие 300 лет функционирования прокуратуры России она доказала своей деятельностью востребованность в качестве неотъемлемого государственно-правового инсти-

¹⁷ СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

тута и в обозримой перспективе, учитывая наличие многих нерешённых проблем на пути развития правового государства, будет продолжать выполнять стоящие перед ней задачи в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Абсолютно верным является мнение о том, что правозащитный и правоохранительный потенциал прокуратуры служит развитию демократического правового государства в России.

Современная российская прокуратура имеет огромный опыт эффективной работы по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории страны. Её статус, перечень функций и круг полномочий целиком и полностью соответствуют стоящим перед ней задачам и реалиям современного этапа развития российского общества, а свидетельство тому – её история, традиции и опыт. Однако это вовсе не значит, что система органов прокуратуры не нуждается в совершенствовании. Бесспорно, что сильное Российское государство должно иметь сильную прокуратуру, а для этого она должна развиваться прежде всего с учётом исторических ценностей, накопленных на её 300-летнем эволюционном пути.

У каждой эпохи история словно бы выбирает несколько характерных черт, которые дают потомкам представления о судьбах целых поколений, государств, народов. «Хотелось бы, чтобы время, в котором мы начинаем жить, было отмечено истинно правовыми устоями, первенством прав и интересов людей, взаимоуважительным отношением государства и его граждан. Стоя на дороге, её не осилишь, но стремительно двигаясь по ней, хотелось бы, чтобы не забыли свои истоки, всё доброе и полезное, что было наработано многими поколениями. “Оком государевым” называли прокуроров, видя в них надёжную опору законности, одну из гарантий российской государственности. Я думаю, что каждый из нас был бы горд, если бы нынешняя российская прокуратура со временем заслужила право называться “оком” обновлённой, свободной и независимой России – государства демократического и правового. “Оком” честным и объективным, мудрым и компетентным, открытым и чистым» [18].

Эти пророческие слова Генерального прокурора Российской Федерации В. Г. Степанкова 30-летней давности сегодня уже стали реальностью.

В свою очередь, историк российской прокуратуры А.Г. Звягинцев, размышляя о будущем прокуратуры, писал, что «придут новые сотрудники, которые вместе со старожилами будут решать новые задачи. Но главное останется – “с наиприлежнейшим трудом, крепко и неослабно” блюсти нормы и дух закона, защищать права граждан и устои государства Российского» [19].

С данным мнением остаётся только согласиться.

¹⁸ Степанков В. Г. Прокуратура России: из истории в завтра // Законность. 1992. № 3. С. 8.

¹⁹ Звягинцев А. Г. История российской прокуратуры, 1722–2012. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2012.

Библиография • References

- BBC СССР. 1979. № 49. Ст. 843.
[VVS SSSR. 1979. № 49. St. 843]
- Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 4472.
[Vedomosti SND i VS RF. 1992. № 8. St. 4472]
- Викторский С. И. Русский уголовный процесс. М.: Городец, 1912. – 447 с.
[Viktorskij S. I. Russkij ugovolnyj process. M.: Gorodec, 1912. – 447 s.]
- Воскресенский Н. А. Сочинения. Законодательные акты Петра I. М.; Л.: Издательство АН СССР, 1945. Т. 1. – 602 с.
[Voskresenskij N. A. Sochineniya. Zakonodatel'nye akty Petra I. M.; L.: Izdatel'stvo AN SSSR, 1945. T. 1. – 602 s.]
- Ефремова Н. Н. Судостроительство России в XVIII – первой половине XIX в. М.: Наука, 1993. – 190 с.
[Efremova N. N. Sudoustrojstvo Rossii v XVIII – pervoj polovine XIX v. M.: Nauka, 1993. – 190 s.]
- Звягинцев А. Г. История российской прокуратуры, 1722–2012. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2012. – 414 с.
[Zvyaginцев A. G. Istoriya rossijskoj prokuratury, 1722–2012. M.: OLMA Media Grupp, 2012. – 414 s.]
- Звягинцев А., Орлов Ю. Неизвестная Фемида. Документы, события люди. М.: ОЛМА-Пресс, 2003. – 572 с.
[Zvyaginцев A., Orlov YU. Neizvestnaya Femida. Dokumenty, sobytiya lyudi. M.: OLMA-Press, 2003. – 572 s.]
- Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г. Российские прокуроры. М.: Молодая гвардия, 1999. – 569 с.
[Zvyaginцев A. G., Orlov YU. G. Rossijskie prokurory. M.: Molodaya gvardiya, 1999. – 569 s.]
- История советской прокуратуры в важнейших документах [К 30-летию советской прокуратуры (1922-1952)] / под ред. К. А. Мокичева. М.: Госюриздат, 1952. – 584 с.
[Istoriya sovetskoj prokuratury v vazhnejshih dokumentah [K 30-letiyu sovetskoj prokuratury (1922-1952)] / pod red. K. A. Mokicheva. M.: Gosyurizdat, 1952. – 584 s.]
- Клочков М. В. Генерал-прокуроры при Павле I // Журнал Министерства юстиции. 1911. № 4. С. 96–122.
[Klochkov M. V. General-prokurory pri Pavle I // Zhurnal Ministerstva yusticii. 1911. № 4. S. 96–122]
- Ключевский В. О. Сочинения в 8 томах. М.: Издательство социально-экономической литературы, 1958. Т. IV. – 424 с.
[Klyuchevskij V. O. Sochineniya v 8 tomah. M.: Izdatel'stvo social'no-ekonomicheskoy literatury, 1958. T. IV. – 424 s.]
- Кони А. Ф. Собрание сочинений в 8 томах. М.: Юридическая литература, 1967. Т. 4. – 544 с.
[Koni A. F. Sbranie sochinenij v 8 tomah. M.: YUridicheskaya literatura, 1967. T. 4. – 544 s.]

- Кони А. Ф.* Отцы и дети судебной реформы: (К пятидесятилетию судебных уставов); 1864 – 20 ноября 1914. М.: Издание т-ва И. Д. Сытина, 1914. – 296 с.
- [*Koni A. F.* Otcy i deti sudebnoj reformy: (K pyatidesyatiletiju sudebnyh ustavov): 1864 – 20 noyabrya 1914. M.: Izdanie t-va I. D. Sytina, 1914. – 296 s.]
- Мурашин Г. А.* Органы прокуратуры в механизме советского государства. Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. К., 1972. – 28 с.
- [*Murashin G. A.* Organy prokuratury v mekhanizme sovetского gosudarstva. Avtoreferat dis. ... kand. yurid. nauk. K., 1972. – 28 s.]
- Об учреждении Прокуратуры СССР. Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. // СЗ СССР. 1934. № 2. Ст. 17.
- [Ob uchrezhdenii Prokuratury SSSR. Postanovlenie CIK i SNK SSSR ot 20 iyunya 1933 g. // SZ SSSR. 1934. № 2. St. 17]
- Российское законодательство X–XX веков. В 9 томах. М.: Юридическая литература, 1986. Т. 4. – 511 с.
- [Rossijskoe zakonodatel'stvo X–XX vekov. V 9 tomah. M.: YUridicheskaya literatura, 1986. T. 4. – 511 s.]
- Рохлин В. И.* Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 303 с.
- [Rohlin V. I. Prokurorskiy nadzor i gosudarstvennyj kontrol': istoriya, razvitie, ponyatie, sootnoshenie. SPb.: YUrid. centr Press, 2003. – 303 s.]
- СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
- [SZ RF. 1995. № 47. St. 4472]
- Степанков В. Г.* Прокуратура России: из истории в завтра // Законность. 1992. № 3. С. 2–8.
- [Stepankov V. G. Prokuratura Rossii: iz istorii v zavtra // Zakonnost'. 1992. № 3. S. 2–8]

Статья поступила в редакцию 30 ноября 2021 г.