**МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО**

**ХОЗЯЙСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

ФГБОУ ВПО «Кубанский государственный

аграрный университет»

Юридический факультет

Кафедра уголовного процесса

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР**

Тезисы лекций

**Направление подготовки**

**40.03.01** «Юриспруденция»

**Профиль подготовки**

Уголовный процесс, криминалистика и судебная экспертиза, теория оперативно-розыскной деятельности

**Квалификация (степень) выпускника**

( бакалавр)

**Форма обучения**

Очная (заочная)

Краснодар

**История развития прокуратуры.**

Поддержание от имени государства обвинения в суде – одно из приоритетных направлений деятельности прокуратуры. В ходе судебного производства по уголовному делу прокурор поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность. Без прокуроров немыслимо рассмотрение в судах уголовных дел публичного обвинения и дел частно-публичного характера.

Прокурор – это чиновник, наблюдающий по суду или по губернии, за правильным применением и точным выполнением законов[[1]](#footnote-1). Прокурор – это 1) должностное лицо органов прокуратуры; 2) государственный обвинитель в суде[[2]](#footnote-2).

В Древнем Риме до введения Августовских конституций должность прокурора не была достаточно официальной. Прокураторы существовали в каждом римском доме: так называли мажордомов старше лакеев, управляющих делами в хозяйствах и тому подобное. Вместе с тем у императора были свои прокураторы (наместники) в каждой провинции, которые персонально отвечали за состояние дел, правопорядок в тогдашнем смысле этого слова на подведомственной им территории.

Впервые прокуроры появились во Франции в XIII в. Основателем королевской прокуратуры признается французский король Филипп IV Красивый, поскольку во время его правления в 1302 г. впервые были определены законом Положения королевских прокуроров в судах. В конце XVII в. прокуратура сложилась как мощная государственная организация, возглавляемая прокурором.

Первоначально функцией прокуроров была защита интересов короны. При господстве розыскного процесса роль прокурора сводилась к возбуждению расследования и надзору за деятельностью судов. Прокурор был посредником между судом и королевской властью.

Из Франции институт прокуратуры позаимствовали Германия, Англия, Шотландия и другие государства. В России прокуратура была образована и включена в систему органов государственной власти в период существования Российской империи. Именно в это время надзорная деятельность прокуратуры может смело отождествляться с правозащитной, хотя в большей степени она была направлена на защиту государственно-имперских монархических интересов. Именно тогда сформировались основные формы, методы, принципы организации и деятельности прокуратуры.

Непосредственному внедрению института прокуратуры в Российской империи предшествовало создание нескольких контрольно-надзорных органов, Сената (1715 г.), обер-секретаря для наблюдения за порядком производства и законностью при решении дел Сенатом с правом докладывать царю о злоупотреблениях и упущениях сенаторов (1720 г.)[[3]](#footnote-3).

Однако указанные органы не оправдали надежд царя, потому что сами часто бездействовали и не способствовали достижению поставленных перед ними целей и задач: не гарантировали надлежащего исполнения всеми органами и должностными лицами предписаний высшей государственной власти и, соответственно, защиты государственных интересов. Указанные условия в той или иной степени способствовали возникновению необходимости возложения контрольно-надзорных функций на прокуратуру.

Учреждение института прокуратуры было осуществлено тремя указами Петра I: от 12 января 1722 г. о создании при Сенате должности генерал-прокурора и обер-прокурора, а также о введении прокурорской должности в каждой коллегии; от 18 января 1722 г. «Об установлении должности прокуроров в надворных судах»; от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора».

Таким образом, прокуратура как государственный инструмент была создана Петром I именно как орган защиты интересов государства и его жителей. Способом ее правозащитной деятельности стал надзор за соответствием законов.

Период царствования Петра I характеризовался сосредоточением защиты интересов монарха и непосредственной ему подчиненности. Прокуратура была создана как представительный орган царя в Сенате, прокурор не имел права голоса в таких заседаниях, а его назначение состояло в обеспечении соответствия императорских указов и распоряжений. Ограничение тотального надзора в прокурорской деятельности произошло в 1864 году, когда на прокуратуру были возложены преимущественно процессуальные функции в уголовном судопроизводстве.

Реформирование уголовно-процессуального законодательства Российской империи продолжил император Александр II, который 20 ноября 1864 г. утвердил проект ряда судебных уставов: «Устройство судебных установлений», «Устав уголовного судопроизводства», «Устав о наказаниях, которые накладывали мировые судьи»[[4]](#footnote-4).

В данных уставах нашли свое отражение полномочия органов прокуратуры. В частности, Устав уголовного судопроизводства закрепил опосредованную подчиненность следователя губернскому прокурору. Ряд норм Устава уголовного судопроизводства и Устройства судебных установлений регулировали также вопросы прокурорской деятельности. Так, прокуроры не проводили сами предварительное расследование, однако давали советы судебным следователям и следили за их проведением. При этом прокуроры имели право принимать участие в производстве всех следственных действий. Законные требования прокурора по всем вопросам, которые имели отношение к исследованию преступления и сбору доказательств, должны были быть исполнены судебным следователем, о чем делалась отметка в протоколе с указанием, какие именно меры введены с целью их выполнения.

Прокурор был вправе требовать применения более мягкой меры пресечения в отношении обвиняемого взятого под стражу, если он не вызвал достаточного подозрения в совершении им преступления. И наоборот, прокурор мог предложить судебному следователю задержать обвиняемого, который находится на свободе или освобожденного из-под стражи. Кроме того, судебный следователь был обязан немедленно уведомить прокурора о задержании. В полномочия прокурора входило право требовать от судебного следователя дополнения досудебного следствия по выполненным им указаниям.

В соответствии с утвержденными 15 марта 1866 г. императором Александром ІІ временными правилами, которые относятся к внутреннему распорядку в судебных учреждениях, судебные следователи были обязаны предоставлять прокурору в определенные сроки следующую информацию:

– именные сведения по всем делам, которые находились в их производстве более месяца с указанием причин задержек и определенных препятствий в деле (через каждые четыре месяца);

– сведения о незаконченных делах, по которым были арестанты (раз в месяц).

Министром юстиции и генерал-прокурором в 1896 г. выдан «Наказ чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов», которым кодифицированы ранее выданные циркуляры, положения которых регулировали вопросы организации прокурорской деятельности и ликвидации противоречий в инструкциях различных судебных палат[[5]](#footnote-5).

Этим документом на прокуратуру были возложены обязанности производства надзора за предварительным следствием в интересах предварительного расследования. Лицо, уполномоченное осуществлять прокурорский надзор, было обязано: лично присутствовать при производстве следственных действий по наиболее важным делам, располагать в любое время сведениями о сути и состоянии важных дел, проверять все следственные производства для убеждения в том, что они достаточно своевременно, правильно и успешно исследованы (не реже одного раза в месяц). При этом прокурор имел право: предоставлять следователю предложения по исследованию обстоятельств дела (по возможности письменные), прилагать особые старания по быстрому продвижению арестантских дел, проводить постоянный надзор за правильным и своевременным исполнением судебным следователем требований законодательства.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что функции органов прокуратуры Российской Федерации с самого начала становления прокурорской деятельности в современной России кардинально не изменились. Основные направления деятельности органов прокуратуры были закреплены еще в XVIII веке.

Одним из первых законодательных актов, принятых после победы Октябрьской революции и прихода большевиков к власти, была отмена царских законов, роспуск старых судов и введение новых. Были созданы особые суды для рассмотрения дел политических врагов – революционные трибуналы.

Декретом № 1 Совета народных комиссаров РСФСР «О суде» от 22 ноября 1917 г. наряду с судебными учреждениями, существовавшими на территории России до установления советской власти, ликвидирован также прокурорский надзор. После принятия этого декрета надзор за законностью постепенно сосредотачивался в Народном комиссариате юстиции и его местных органах – губернских и городских юридических отделах.

Чрезвычайная комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ЧК), которая была одним из основных соперников судов и трибуналов, получила право не только расследовать преступления контрреволюционеров, но и судить, а также выносить им приговоры.

Однако необходимость создания прокуратуры возникла опять. Переход к мирной жизни, введение новой экономической политики требовали создания органа, который бы осуществлял надзор за соблюдением законности. Так, Постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 г. в составе Народного комиссариата юстиции учреждена Государственная прокуратура. Это было возвращением к старым традициям, которые существовали до 1864 г.: восстановлены функции надзора за исполнением законов вне сферы уголовного права, введен общий надзор за деятельностью исполнительных органов, местных советов, судов, предприятий, общественных организаций, служащих и тому подобное. Цель этой функции – обеспечить надзор за исполнением законов во всем государстве. Положение о Прокуратуре России 1922 г. предоставляло также работникам этого ведомства полномочия по надзору за расследованием.

Народный комиссар юстиции возглавил прокуратуру РСФСР и был наделен следующими правами:

– вносить предложения об отмене незаконных постановлений народных комиссариатов и иных центральных ведомств,

– опротестовывать решения указанных ведомств;

– осуществлять руководство деятельностью прокуроров на местах.

На народного комиссара юстиции были возложены следующие обязанности:

– осуществлять надзор от имени государства за законностью деятельности органов власти, учреждений, организаций и частных лиц;

– наблюдать за деятельностью следственных органов и органов государственного управления;

– поддерживать обвинение в суде;

– наблюдать за правильностью содержания заключенных под стражей.

Следует отметить, что указанные функции прокуратуры в дальнейшем сохранились в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность прокуратуры.

В 1928 г. прокуратура получила полный контроль над ведением предварительного следствия. Следователи были выведены из-под двойного подчинения судам и органам прокуратуры и помещены под исключительный контроль прокуратуры. 25 июня 1932 г. в связи с десятой годовщиной со дня основания прокуратуры Центральный исполнительный комитет и Совет народных комиссариатов СССР приняли постановление «О революционной законности», в котором содержалась критика перегибов проведения осенне-зимних сельскохозяйственных кампаний, призывы к судебному преследованию официальных лиц и уполномоченных, виновных в незаконных арестах и обысках, к соблюдению законов, регулирующих колхозную жизнь.

Власти оценили полезность хорошо организованных судебно-прокурорских ведомств в системе органов мощного централизованного государства. Поэтому возникла необходимость централизовать прокуратуру и наделить ее властными полномочиями, в частности предоставить право надзора за предварительным следствием и за законностью судебных заседаний. Подобные изменения в работе прокуратуры происходили в 1864 г. Это была часть судебной реформы, в результате которой прокуратура превратилась в более важное и авторитетное ведомство, хотя формально оставалась частью Министерства юстиции.

Работе по укреплению прокуратуры препятствовали проблемы, которые заключались в характере власти на местах, продолжении сельскохозяйственных кампаний, в проблеме кадров. Начиная с 30-х гг. XX века прокуроры не могли сопротивляться представителям местной политической власти, поскольку зависели от них.

Существенных организационных изменений претерпели органы прокуратуры в 1933 г. Вместо прокуратуры Верховного Суда СССР и прокуратур союзных республик, которые входили в состав республиканских наркоматов юстиции и непосредственно не подчинялись прокурору Верховного Суда СССР, создавалась единая централизованная система прокурорских органов.

20 июня 1933 г. как самостоятельный орган была создана Прокуратура СССР, которая объединила органы прокуратуры на всей территории Союза. На Прокуратуру СССР возлагалось общее руководство деятельностью прокуратур союзных республик. Прокурор СССР имел право давать прокурорам союзных республик обязательные указания, созывать совещания прокуроров союзных республик, проверять деятельность органов прокуратуры союзных республик.

Централизация всех органов Прокуратуры СССР завершилась изданием совместного постановления ЦИК и Совнаркома СССР «Об образовании Народного комиссариата юстиции Союза ССР» от 20 июля 1936 г., согласно которого органы прокуратуры и следствия союзных республик были выделены из системы Наркомата юстиции и подчинены Прокурору СССР.

Закон о создании Прокуратуры СССР 1933 г. предоставил прокуратуре широкие полномочия по осуществлению надзора за правильным и единообразным соблюдением законов судебными органами. Прокуроры в судебном заседании одновременно отвечали и за обвинения, и за соблюдение законности судом[[6]](#footnote-6). Прокуратура получила большие полномочия в отношении органов внутренних дел; ей было предоставлено право осуществлять надзор за деятельностью органов внутренних дел и исправительно-трудовых учреждений. Прокуроры превратились в ведущих исполнителей уголовного процесса. Они осуществляли контроль за предварительным следствием, могли в любое время опротестовать решения судов.

Что касается власти и престижа – прокуроры стояли выше судей. Повышая статус прокуроров, советский режим укреплял свои позиции. В 1934 г. произошел поворот к традиционному правопорядку. Изменения начались с отказа от упрощенных процедур ведения судебного производства и попытки поднять авторитет закона.

В начале 1934 г. официально был осужден нигилистический подход к закону, царивший во время коллективизации. Политика отрицания заменялась новым курсом на восстановление статуса правовых и, особенно, процессуальных норм, а также принятие мер, направленных на обеспечение их соблюдения. Однако исключительное подчинение прокурора вышестоящему прокурору лишь частично предупреждало его зависимость от местных властей. Поскольку при назначении прокурора требовалось согласие местных партийных органов, последние могли подавать жалобы на прокурора вышестоящему прокурору; местные руководители могли предоставлять прокуратуре дополнительные средства и тому подобное.

Постоянно острой была проблема кадров прокуратуры. В 20-30-х гг. у большинства работников правосудия, в том числе и прокуроров, не было не только юридического образования, но и образования на уровне средней школы, хотя знание законов для прокуроров, которые должны были осуществлять надзор за законностью деятельности властных учреждений, имело очень большое значение. Политические выдвиженцы, которые не имели соответствующего образования, не могли понять свои задачи и должным образом управлять работой следователей, прокуроров и судей.

Работники прокуратуры провели работу, направленную против упрощения судебной практики, но положение дел не улучшилось. На первом всесоюзном совещании судебно-прокурорских работников, организованном в 1934 г. Прокуратурой СССР, было заявлено, что эпоха упрощенных процедур закончилась, и соблюдение процессуальных правил становится обязательным. Следователи должны прекратить сужать свою деятельность и недооценивать значение правовых норм, восстановить истинное следствие по серьезным преступлениям. Прокурорам необходимо ответственно относиться к сбору вещественных доказательств. Милиции запрещалось брать на себя выполнение прокурорских обязанностей. Органы прокуратуры осуждались за то, что они проводили общий надзор в ущерб работе над уголовными делами. Указывалось на то, что главная цель прокурорской деятельности – работа над делами в стадии расследования и рассмотрения их судами. Все это должно было привести к повышению влияния и престижа прокуратуры.

После убийства секретаря Ленинградского обкома партии С.М. Кирова в декабре 1934 г. Главное управление государственной безопасности НКВД получило право рассматривать дела, в которых резко сокращался срок ведения следствия. Рост террора в это время свел на нет заявления руководителей партии и правительства СССР о значении закона и правовых норм.

В 1935 г. были сделаны первые шаги, направленные на ослабление контроля за деятельностью прокуратуры со стороны местных властей, вместе с тем усиливался контроль со стороны союзных органов, которые постоянно руководили деятельностью следователей и прокуроров. Местные политические руководители вмешивались в ход расследования и разрешения дел, контролировали эти процессы.

С принятием Конституции СССР 1936 г. было ликвидировано двойное подчинение республиканских прокуратур, которые отделили от наркоматов юстиции. Исключительную власть над республиканскими прокуратурами получила Прокуратура СССР. В данной Конституции появилась Глава ІХ, посвященная прокуратуре и суду. В октябре 1938 г. Генеральный прокурор СССР издал приказ, согласно которому присутствие прокурора в судебном заседании и при кассационном рассмотрении дел стало обязательным.

К началу войны с Германией в июне 1941 г. были достигнуты определенные успехи в деле реконструкции прокуратуры: подобраны следователи, прокуроры на замену тех, кто стал жертвами чисток, им был обеспечен доступ к получению юридического образования, осуществлены мероприятия по централизации власти внутри прокуратуры.

Однако кампании, которые проводились в 1940 г. (уголовная ответственность за нарушение трудовой дисциплины, усиление санкций за хулиганство, мелкие кражи на заводах и фабриках, за выпуск недоброкачественной продукции) привели к нарушению процедур уголовного процесса. Прокуроры, пренебрегая стадией предварительного расследования по делам о нарушении трудовой дисциплины, только проверяли материалы, поступавшие из предприятий, и направляли их в суд, а позже и такая поверхностная проверка перестала проводиться.

Роль прокуратуры заключалась в выявлении и преследовании хозяйственных руководителей, которые уклонялись от возбуждения уголовных дел в отношении своих подчиненных. Некоторые следователи использовали признание обвиняемого для того, чтобы не собирать другие доказательства. Прокуроры часто проводили проверки приговоров по делам о прогулах и выносили протесты, если, по их мнению, был избран мягкое наказание.

После окончания Великой Отечественной Войны была возобновлена работа по развитию системы юридического образования для судебно-прокурорских работников и привлечению последних в учебные заведения для получения такого образования.

С 1948 г. вынесение судами оправдательных приговоров связывалось с необоснованным привлечением к ответственности и ставилось в вину прокурорам и следователям. Началась кампания, направленная на то, чтобы резко сократить количество оправдательных приговоров и возвращения дел на дополнительное расследование. В период кампании против «необоснованного привлечения к ответственности» на следователей и прокуроров оказывалось давление с тем, чтобы они повысили качество работы и направляли в суд только те дела, по которым собрано достаточно доказательств, однако этого не происходило.

Следует отметить, что с 1987 г. начались демократические перемены в политической и государственной жизни СССР. Именно в это время был расширен круг вопросов, подлежащих ведению республик. Возможно, это и послужило основой для распада СССР в 1991 г., результатом чего стало становление самостоятельной российской государственности, принятие новых законов Российской Федерации.

Итак, исторически функция прокурора по осуществлению
надзора появилась еще в дореформенном российском судопроизводстве; и
появилась она раньше, чем функция уголовного преследования.

Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 г., предусматривает, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. В соответствии с Законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 г. № 2202-1, прокуратура Российской Федерации составляет единую федеральную централизованную систему органов, которые осуществляют от имени РФ надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ.

Таким образом, резюмируя сказанное выше, следует отметить, что российская прокуратура прошла длительный и непростой исторический путь своего формирования и развития. Вместе с тем, современная система органов государственной власти в Российской Федерации не может существовать без органов прокуратуры в принципе. Более того, эффективность функционирования органов государственной власти в России напрямую зависит, и будет зависеть в будущем от эффектности функционирования органов прокуратуры и их деятельности по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

1. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. M.,2013. Т. 3. C. 491. [↑](#footnote-ref-1)
2. Брокгауз Ф. Малый энциклопедический словарь. M., 2012. C. 612. [↑](#footnote-ref-2)
3. Пыжиков А.В. Административно-территориальное устройство России: теория и современность. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2013. C. 68. [↑](#footnote-ref-3)
4. Гуськова А.П., Шамардин А.А. Правоохранительные органы (судоустройство). М.: ИГ «Юрист», 2015. C. 186. [↑](#footnote-ref-4)
5. Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей) / Научный редактор, составитель С.М. Казанцев. СПб.: Издательство: «Юридический центр Пресс», 2014. C. 276. [↑](#footnote-ref-5)
6. Амирбеков К.И. Развитие обвинительной функции прокуратуры России в судебных стадиях уголовного судопроизводства // Законность. 2012. № 6. C. 63-67. [↑](#footnote-ref-6)