

# BRIEF RETROSPECTIVE SURVEY OF THE FUNCTIONING OF THE DOMESTIC PROSECUTOR'S OFFICE AND THE INDIVIDUAL TENDENCIES OF ITS DEVELOPMENT

**Aleva-German E.A.A. (Russian Federation) Email: Aleva-German55@scientifictext.ru**

*Aleva-German Evgenia Alisa Alekseevna – Adviser of the State Civil Service of the 3rd class, Master Student  
DEPARTMENT OF ORGANIZATION OF THE JUDICIAL AND PROSECUTORIAL AND INVESTIGATIVE ACTIVITIES,  
INSTITUTE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE,  
MOSCOW STATE LAW UNIVERSITY THEM.O.E.KUTAFINA (MSWL), MOSCOW*

**Abstract:** *this article is a retrospective look at the features of the development of the national Prosecutor's office in the context of the ratio of prosecutorial supervision and prosecutorial activities (in other words, other, non-Supervisory functions of the Prosecutor's office). The author shows the relationship of the established features with the state of Affairs today and tries to identify the most striking trends in order to predict the further evolution of the Prosecutor's office of Russia. The article can be useful to a wide range of readers interested in the history of the Prosecutor's office, including students and students of educational institutions.*

**Keywords:** *prosecutorial supervision, prosecutorial activities, legal support, human rights function of the Prosecutor's office, human and civil rights.*

## КРАТКИЙ РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ ОБЗОР ОСОБЕННОСТЕЙ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ И ОТДЕЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЕЕ РАЗВИТИЯ Алева-Герман Е.А.А. (Российская Федерация)

*Алева-Герман Евгения Алиса Алексеевна - советник государственной гражданской службы 3 класса, магистрант,  
кафедра организации судебной и прокурорско-следственной деятельности,  
Институт прокуратуры  
Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва*

**Аннотация:** *настоящая статья представляет собой ретроспективный взгляд на особенности развития отечественной прокуратуры в разрезе соотношения прокурорского надзора и прокурорской деятельности (иначе говоря, иных, ненадзорных функций прокуратуры). Автор показывает взаимосвязь установленных особенностей с состоянием дел на сегодняшний день и пытается выявить наиболее яркие тенденции с целью прогнозирования дальнейшей эволюции деятельности прокуратуры России. Статья может быть полезна широкому кругу читателей, интересующихся историей прокуратуры, в том числе учащимся и студентам образовательных учреждений.*

**Ключевые слова:** *прокурорский надзор, прокурорская деятельность, правообеспечение, правозащитная функция прокуратуры, права человека и гражданина.*

Отечественная прокуратура во всех своих исторических проявлениях (от дореволюционной, «Петровской», и до новой российской прокуратуры наших дней) прошла длинный и сложный путь развития. В ее истории был даже такой период, когда руководство страны приняло решение полностью упразднить этот орган. Известно несколько исторических форм организации прокурорской деятельности: фискально-надзорное устройство, судебно-магистратурное, чисто надзорное и смешанное [1, с. 143], и российская прокуратура функционировала практически во всех. Эта эволюция на сегодняшний день не закончена.

Традиционно начало истории прокуратуры в нашей стране связывают с именем Петра I, и это абсолютно верно. Нюансом здесь является то, что, как правило, историю прокуратуры исчисляют с момента подписания Петром в 1722 году знаменитого Именного Высочайшего Указа Правительствующему Сенату («Надлежит быть при Сенате Генерал-прокурору...»). Однако за восемь лет до этого Петр подписывает еще один указ, «О фискалах», и по сути, служба фискалов была предтечей, прообразом прокуратуры. Хотя главной задачей фискалов и являлось «только проведовать и доносить и при суде обличать» [2, с. 174], но помимо этого им вменялись в обязанность борьба с казнокрадством, надзор за исполнением указов и регламентов и участие в делах, где нет челобитчика. Следовательно, уже тогда зарождались по нынешним понятиям «общенадзорные» функции, которые потом отошли к прокуратуре [3].

В результате проведенных масштабных реформ система государственных органов была существенно преобразована, при этом Петр I искал максимально эффективную форму организации надзора за этими органами [4]. А вот в итоге уже появились январские указы 1722 г., установившие принципиально новый вид контроля деятельности чиновников, основанный на началах открытого наблюдения и

оперативного реагирования на выявленные нарушения [1, с. 5]. Однако отдельным публичным установлением прокуратура на тот момент еще не являлась. Говорить об этом стало возможно только после принятия в 1775 году Екатериной II Учреждений для управления губерниями Российской империи. Расширилась и номенклатура прокурорских чинов, и исполняемый ими функционал. Губернский прокурор стал представителем императорской власти, и в его задачи входил надзор за исполнением высочайших указов.

Отдельным ведомством прокуратура стала с появлением Министерства юстиции в 1811 году, в котором она была организационно выделена в качестве подразделения. С этого момента мы можем дифференцировать уже три направления надзора: охранение общего благоустройства, надзор по казенному управлению и надзор по суду и расправе [1, с. 6].

Такое устройство прокуратуры относится к *фискально-надзорным*.

Эпохальным моментом в истории всей отечественной юриспруденции стала, безусловно, судебная реформа 1864 года. Она не могла не сказаться и на прокурорском ведомстве: теперь прокуратура стала обслуживать главным образом интересы правосудия. Выделяют два основных направления: обвинительное (руководство полицейским дознанием, надзор за следствием, поддержание гособвинения), и так называемое административно-наблюдательное (наблюдение за судебной деятельностью, а также надзор за исполнением законов в разных сферах общественной жизни). Этот тип организации деятельности можно отнести к *судебному* устройству, хотя и с некоторыми отклонениями в части иных функций. А вот организационно прокуратура прекратила свое индивидуальное существование, трансформировавшись в судебную магистратуру (при этом сохраняя подведомственность Министерству юстиции).

В 1917 году Совнарком РСФСР упразднил прокуратуру, и страна в течение пяти лет обходилась без нее. Продлилось это недолго, власть вынуждена была принять решение о воссоздании прокуратуры. В 1922 году Положением о прокурорском надзоре была учреждена Советская прокуратура, главной задачей которой был надзор за исполнением законов и борьба с преступностью. Подведомственность сохранилась прежней – прокуратура входила в состав Наркомата юстиции РСФСР, правда, на правах отдела. Прокурор республики одновременно являлся народным комиссаром юстиции. Таким образом, советская прокуратура характеризуется четко выраженной надзорной ориентированностью и склонностью к значительной мере централизации, что, кстати сказать, и было конституционно закреплено в 1936 году новой Конституцией СССР. Прокуратура была объявлена единой централизованной системой органов, на нее был возложен надзор за исполнением законов всеми министерствами и их учреждениями, должностными лицами, а также *отдельными гражданами СССР*.

Свое развитие эти преобразования получили в 1955 году с утверждением Положения о прокурорском надзоре СССР, в результате чего возникла высшая форма публичной проверочной деятельности – так называемый «высший надзор». Прокуратура начала движение в сторону обособления от остальных органов юстиции.

Закончилось становление прокуратуры как самостоятельной системы органов в 1979 году в результате принятия Закона СССР «О прокуратуре СССР». Прокуратура стала полностью независима от органов юстиции, подчинялась она только Верховному Совету СССР и представляла собой единую систему централизованных органов высшего надзора во всех областях жизнедеятельности государства. Отраслей прокурорского надзора можно насчитать уже четыре: это общий надзор, надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах; надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

В этот исторический период прокуратура являла собой классический тип *надзорного устройства*.

Началом нового этапа стал Закон РФ от 17 января 1992 года «О прокуратуре Российской Федерации». Прежде всего, Закон отказался от использования термина «высший надзор». Теперь прокуратура должна была надзирать за законностью деятельности отдельных публичных органов. Далее, предмет надзора абсолютно во всех областях существенно сузился – отдельные граждане больше не входили в орбиту деятельности прокуратуры. Судебная деятельность также из предмета надзора исключалась.

Конституция РФ 1993 года закрепила вновь провозглашенные политические приоритеты, а также установила правовые основы устройства и деятельности прокуратуры в РФ, выделив в своей структуре для прокуратуры отдельную статью за номером 129. Правда, в другой статье (ст. 11), где перечислялись высшие государственные органы страны, для прокуратуры места не нашлось. С тех пор вопрос о месте прокуратуры в системе органов остается дискуссионным.

С принятием Конституции был изменен и Закон о прокуратуре – в 1995 году была принята его новая редакция.

Разумеется, основным назначением прокуратуры был провозглашен надзор за исполнением всех действующих в стране законов. Но помимо этого на прокуратуру возлагались и иные, ненадзорные

функции: в частности, уголовное преследование, участие в рассмотрении дел судами и координация деятельности правоохранительных органов. Следовательно, новая редакция закона закрепила *полифункциональную модель* прокурорской деятельности.

Появилась новая, отдельная отрасль надзора – надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а функционально эта задача в виде отдельного элемента прочно вошла во все существующие отрасли.

Таким образом, это направление можно считать сквозным, проходящим через все сферы деятельности прокуратуры в целом. Это послужило предпосылкой выделения нового вида прокурорской деятельности – правозащитной и правообеспечительной.

В начале 90-х годов в результате частичной реализации Концепции судебной реформы одним из альтернативных средств защиты и восстановления нарушенных прав постепенно становился судебный порядок, в суды стали чаще обращаться по вопросам, которые раньше традиционно относились к компетенции прокуратуры.

Надзорные возможности сужались, одновременно изменялась роль прокуратуры в уголовном процессе – теперь главной сферой деятельности прокуроров стало уголовное преследование. Фактически надзор слился с этой функцией, а при появившихся у прокуроров широчайших процессуальных возможностях окончательно закрепились *смешанная (бифункциональная) модель* устройства.

В результате реформы досудебного производства эта ситуация изменилась. Предварительное следствие из состава прокуратуры было выделено – образовался Следственный комитет, возможности по процессуальному руководству деятельностью следователей подверглись колоссальному сокращению. В этой ситуации основным приоритетом в надзорной деятельности становится правообеспечительная составляющая – в частности, прокуроры сосредотачивают свои усилия на обеспечении правового положения личности во всех сферах правоприменения и правоохраны. Возникла свежая тенденция формирования нового типа устройства – *прокуратуры как органа правообеспечения*.

Конечно, нельзя умалять значение надзорной деятельности прокуратуры, ее «всевидающего ока» в отношении, например, правоохранительных органов – к примеру, такая сфера, как правовая статистика, до радикального вмешательства в нее прокуратуры представляла собой плачевное зрелище. Ни для кого не секрет, что на практике встречаются случаи манипулирования показателями уголовно-правовой статистики должностными лицами органов дознания, следствия и оперативно-розыскной деятельности [5, с. 54]. Очевидно, что в случае представления правоохранительными органами недостоверной информации о каком-либо показателе не только искажается информация по конкретному параметру, но и происходит эффект «кривого зеркала» относительно всей картины состояния преступности [6]. После того, как функции ведения правовой статистики были возложены на прокуратуру, картина преступности стала более «честной».

Помимо этого, есть сферы, в которых деятельность прокуратуры действительно может решать вопросы жизни и смерти: например, цена ошибки при привлечении невиновного к уголовной ответственности может быть непомерно высока. Следовательно, при бесспорной чрезвычайной важности работы прокуроров на надзорных направлениях, одновременно не меньшее значение приобретает и правообеспечительная деятельность в части защиты правового положения личности в уголовном процессе.

Оценивая сегодняшний день, мне кажется, никто не охарактеризует сложившуюся ситуацию лучше Генерального прокурора. Последний доклад Федеральному Собранию Российской Федерации гласит: «Уже много лет к числу бессменных приоритетов мы относим реализацию правозащитной функции» [7] - этой фразой Генпрокурор Ю.Я. Чайка фактически открывает непосредственно доклад о работе прокуратуры (после «злободневного» абзаца о выборах). Далее каждый последующий пункт доклада открывают слова о вопросах соблюдения прав различных категорий граждан: несовершеннолетних, нуждающихся в медицинской помощи, инвалидов, пользователей сферы жилищно-коммунальных услуг, предпринимателей, также затрагиваются аспекты охраны окружающей среды. Завершает доклад сообщение о состоянии преступности в стране, положение дел в уголовно-исполнительной системе.

Подведу итоги вышесказанному.

Почти все формы организации прокурорской деятельности были присущи отечественной прокуратуре в разные периоды ее существования: это и фискально-надзорный тип, и судебно-магистратурное устройство, и исключительно надзорное, и смешанное. Эволюция российской прокуратуры продолжается и поныне, на фоне исторического развития всех мировых прокурорских систем. Разумеется, огромный отпечаток наложила национальная специфика нашего госуправления, вкупе с особенностями уголовного судопроизводства разных исторических отрезков.

Приведенная ретроспектива позволяет сделать вывод о том, что можно считать устойчивой тенденцией сокращение надзорных возможностей прокуратуры при одновременном формировании новых или трансформации имеющихся прокурорских функций.

### *Список литературы / References*

1. *Воронин О.В.* Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. докт. юрид. наук А.Г. Халиулина. Томск: Изд-во НТЛ, 2013. 164.
2. Российское законодательство X–XX веков. Т. 4 / Под ред. А. Г. Манькова. М., 1986.
3. *Петрухин И.* «Исторический очерк деятельности прокуратуры» // Отечественные записки. 2003. № 2. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://magazines.russ.ru/oz/2003/2/igorpetruh.html#\\_ftn2/](http://magazines.russ.ru/oz/2003/2/igorpetruh.html#_ftn2/) (дата обращения: 12.10.2018).
4. *Гальченко А.И.* «Исторические аспекты деятельности российской прокуратуры по предупреждению нарушений законов» // Аналитический портал «Отрасли права». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://отрасли-права.рф/article/27052/> (дата обращения: 12.10.2018).
5. *Алева-Герман Е.А.А.* Об особенностях прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного расследования при учете преступлений экономической направленности // Отечественная юриспруденция, 2018. № 6 (31).
6. *Алева-Герман Е.А.А., Майдыков А.А.* Отдельные аспекты формирования достоверных статистических данных в сфере прокурорского надзора за органами предварительного расследования // Universum: Экономика и юриспруденция : электрон. научн. журн., 2017. № 12 (45).
7. *Чайка Ю.Я.* Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 18.4.2018. // Официальный портал Генеральной прокуратуры Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [genproc.gov.ru/](http://genproc.gov.ru/) (дата обращения: 11.10.2018).