

ПРОКУРАТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ И СОВРЕМЕННЫЙ АСПЕКТ ЕЕ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ

Мамедов Шахбан Мамедович,
студент

*Северо-Кавказский институт (филиал) Всероссийского
государственного университета юстиции (РПА Минюста России)*
Научный руководитель:

Изудинова Раисат Саидовна,
кандидат исторических наук, доцент
г. Махачкала, Россия

PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION: HISTORICAL AND MODERN ASPECTS OF ITS FORMATION AND DEVELOPMENT

Mamedov Shakhban Mamedovich
student

*North Caucasus Institute All-Russian state University of Justice
(RLA of the Ministry of Justice of Russia)*
Scientific director:

Izudinova Raisat Saidovna,
Ph.D. in history, docent
Makhachkala, Russia

Аннотация. В данной научной статье рассматриваются основные этапы становления и развития Прокуратуры Российской Федерации как государственного института, осуществляющего надзор за соблюдением, исполнением нормативно-правовых актов государства со стороны органов государственной власти нашей страны, а также места Прокуратуры в системе разделения властей.

Abstract. This scientific article examines the main stages of the formation and development of the Prosecutor's Office of the Russian Federation as a state institution that oversees the observance and execution of legal acts of the state by the state authorities of our country, as well as the place of the Prosecutor's Office in the system of separation of powers.

Ключевые слова: прокуратура, разделение властей, государство, конституция, законодательство, законодательная власть, судебная власть, исполнительная власть.

Keywords: Prosecutor's office, separation of powers, state, Constitution, legislation, legislative power, judicial power, Executive power.

Текст статьи: на современном этапе развития отечественного государственного механизма, Прокуратура Российской Федерации представляет собой институт государства, обеспечивающий верховенство, соблюдение и исполнение законодательства на всей территории страны.

История возникновения российской прокуратуры берет свое начало еще с первой четверти 18 века, когда по указу Петра I «Великого» от 12 (23) января 1722 года была образована Прокуратура Российской империи. «Вот око моё, коим я буду всё видеть» - говорил великий реформатор Российской империи.

Необходимость в учреждении государственного органа, который исполнял бы полномочия надзора по претворению в жизнь царских указов была обусловлена усложнением государственного устройства, с разветвлением централизованной системы управления, увеличением самой территории государства, а также с увеличением численности государственного аппарата.

Полномочия органов российской прокуратуры на протяжении основных периодов ее развития были разнообразны. В частности, функции прокуратуры времен правления Петра I ограничивались лишь осуществлением строгого контроля за надлежащим исполнением органами государства императорских указов.

С восшествием на российский престол Императрицы Екатерины Великой, российская прокуратура вступила в новый этап своего развития, получив помимо общих надзорных функций, функции осуществления надзора за деятельностью судов и мест заключения.[6]

В 1801 году на российский престол вступает молодой император Александр I, который в своем манифесте от 8 сентября 1802 года «Об учреждении министерств» объявил о создании Министерства юстиции и совмещении функций министра юстиции и генерал-прокурора в одном лице.[6]

Значительные изменения государственного-правового статуса российской прокуратуры претерпел с проведением в 1864 году императором Александром II Судебной реформы, по которой на прокуратуру возлагались обязанности по осуществлению надзора за дознанием и предварительным следствием, а также поддержания государственного обвинения в суде. Законодатель наделил прокурора полномочиями принимать объявления и жалобы от частных лиц. К прокурору могли обращаться все частные лица с сообщениями о различных происшествиях, содержащих в себе признаки преступления. По результатам данной реформы прокуратура Российской империи из надзорного органа превратилась в орган уголовного преследования.

После буржуазно-демократической революции 1905-1907 годов Прокуратура осуществляла политику борьбы против революционно-настроенных масс, пока не была ликвидирована в 1917 году.[5] 28 Мая 1922 года Постановлением ВЦИК было утверждено первое «Положение о прокурорском надзоре», по которому Прокуратура входила в состав Народного комиссариата юстиции. Прокуратура осуществляла надзор от имени государства; осуществляла наблюдение за деятельностью органов следствия; реализовывало государственное политическое управление; поддерживала обвинение в суде; осуществляла наблюдение за содержанием заключенных под стражей.

Утвержденное 17 декабря 1933 г. «Положение о Прокуратуре Союза ССР» определяло правовой статус Прокуратуры СССР как самостоятельного государственного органа. Прокуратура Верховного Суда СССР была упразднена. В Положении определены отрасли прокурорского надзора: общий надзор; надзор за правильным и единообразным исполнением законов судебными органами; надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; надзор за законностью действий ОГПУ, милиции, исправительно-трудовых учреждений.

На сегодняшний день одним из актуальных споров, которые ведутся среди научной интеллигенции нашей страны является вопрос о месте и роли Российской Прокуратуры в системе разделения властей Российской Федерации. Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Единство и централизованность этой системы поддерживается: общностью целей и задач, стоящих перед органами Прокуратуры; единством правовых основ деятельности; установленным порядком назначения прокуроров; финансированием всех органов Прокуратуры за счет средств Федерального бюджета; подчинением нижестоящих Прокуроров вышестоящим и Генеральному Прокурору Российской Федерации; запретом создания на территории Российской Федерации органов Прокуратуры, не входящих в единую систему Прокуратуры Российской Федерации.

Определение, данное 129 статьей Конституции РФ, позволило в значительной мере преодолеть расплывчатость нормативного понятия Прокуратуры и раскрыть государственно-правовой статус данного института, как независимого элемента в системе разделения властей, который может лишь при осуществлении своих полномочий находиться во взаимодействии с иными ветвями власти. В силу стоящих задач в организационном и функциональном отношении Прокуратура выведена за рамки законодательной, исполнительной и судебной властей.

Утверждению этого статуса предшествовал долгий период его законодательного закрепления.

После принятия Конституции РФ путем проведения всенародного голосования 12 декабря 1993 года, текст статьи 129, посвященный органам Прокуратуры Российской Федерации, оставался в неизменном виде вплоть до 6 февраля 2014 года, когда была принята новая редакция Конституции.

Прокуратура признавалась, как единая централизованная система с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

В частности Конституция РФ с 12.12.1993 года по 31.12.2008 года гласила, что прокуроры субъектов РФ и иные прокуроры, к которым законодательство относит военных и других специализированных прокуроров, назначаются Генеральным прокурором РФ. С 6 февраля 2014 года прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. Иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации.

Существует ряд научных точек зрения о месте Прокуратуры в системе разделения властей государства. Одни исследователи относят Прокуратуру к четвертой ветви власти - надзорно-контрольной, говоря о необходимости закрепления ее статуса в отдельной главе Конституции РФ. Другие авторы предлагают признать Прокуратуру органом президентской власти. Ряд авторов полагают, что прокуратуру следует относить к законодательной ветви государственной власти, поскольку она обеспечивает верховенство закона на территории страны.[4] Другие авторы считают целесообразным ее отнесение к исполнительной ветви власти, считая их функции по своей сути близкими друг с другом. К слову, в 1922 году Прокуратура вошла в Народный комиссариат Юстиции.[2] Многие исследователи исключают возможность отнесения прокуратуры к какой-либо

из ветвей государственной власти и признают ее элементом конституционной системы защиты прав и свобод человека и гражданина.

Есть авторы, которые полагают правильным ее отнесение к судебной власти. Считается вполне иррациональным подход отнесения прокуратуры к судебной власти, поскольку законодательство нашего государства закрепляет исключительное право осуществления правосудия на всей территории страны только за судами. Прокуратура же в рамках уголовного судопроизводства осуществляет, возложенные на нее законодательством функции по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов судебными приставами; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу; осуществляет уголовное преследование и в рамках своих функций охраняет права и законные интересы граждан.[8]

Свою позицию об отнесении прокуратуры к судебной власти проявил также профессор, Сурен Адибекович Авакян, который подчеркивая близкую связь прокуратуры и суда, тем не менее, говорит об их функциональном различии, ведь прокуратура не обладает функцией вынесения судебных решений, а, как и другие субъекты права, может лишь инициировать такие решения и оспаривать их.[1]

Выявляя нарушения закона, прокурор принимает меры к их устранению как путем осуществления надзора за соблюдением и их исполнением, так и путем уголовного преследования. Некоторые ученые, опираясь на исторический опыт, в частности, на Судебную реформу 1864 года предлагают сохранение за прокуратурой функции исключительно уголовного преследования, но противоречие здесь заключается в том, что сохранение за прокуратурой лишь обвинительной функции как правило может стать предпосылкой к снижению законности на территории Российской Федерации.

Весьма спорным является также отнесение прокуратуры к законодательной ветви власти, поскольку принятие законов является исключительной прерогативой законодательной власти, а прокуратура наряду с другими государственными органами действует на основании и во исполнение законов. Н.В. Мельников: «Прокуратура сегодня не является и не должна являться органом законодательной власти... порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ по представлению Президента РФ Советом Федерации Федерального Собрания РФ и обязанность его ежегодно представлять палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в стране ни в коей мере не свидетельствуют о подчиненности либо вхождении прокуратуры в законодательную или исполнительную ветви власти».[3]

Ошибочным также является суждение об отнесении прокуратуры в структуру исполнительной власти, поскольку в предмет работы органов прокуратуры входит надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод граждан РФ федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления. Правоприменительная деятельность органов прокуратуры не является формой государственного управления. Следовательно, прокуратура не относится и не может быть отнесена к исполнительной власти.

Таким образом следует сказать, что механизм государства функционирует лишь при взаимодействии всех органов государственной власти страны, а прокуратура является самостоятельным элементом в данной системе, обеспечивающим действие законности и правопорядка на всей территории нашего государства.

Список использованной литературы:

1. Конституционное право России. Учебный курс: в 2 т. / С.А. Авакян. М.: Норма: Инфра-М, 2020. 928 с.
2. Кореневский Ю.В. Становление правового государства // Государство и право. – 1994. - №5. – С. 26.
3. Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. М.: Юрист, 2003. 384 с.
4. Николаева Л.А. Становление правового государства // Государство и право. – 1994. - № 5. – С. 5-7.
5. Павлов В.С. Общенадзорная функция российской прокуратуры в период самодержавия (1722 - 1917) // Символ науки, 2015. № 3. С. 160-163.
6. Савенков А.Н. Военная прокуратура в России. – Москва: РИЦ ГШ ВС РФ, 2003. – 148 с.
7. Трофимов Н. И. История прокурорского надзора в России, надзора за соблюдением прав и свобод военнослужащих // Военно-юридический журнал. 2009. - № 8. – С. 12-19.
8. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 31.07.2020) "О прокуратуре Российской Федерации"

References:

1. Constitutional law of Russia. Training course: in 2 volumes / S.A. Avakyan. M. : Norma: Infra-M, 2020.928 p.
2. Korenevsky Yu.V. Formation of the rule of law // State and law. - 1994. - No. 5. - S. 26.

3. Melnikov N.V. Prosecutorial authority and personality: Legal means of ensuring constitutional rights and freedoms of Russian citizens. M.: Jurist, 2003. 384 p.
 4. Nikolaeva L.A. Formation of the rule of law // State and law. - 1994. - No. 5. - S. 5-7.
 5. Pavlov V.S. General supervision function of the Russian prosecutor's office during the period of autocracy (1722 - 1917) // Symbol of Science, 2015. No. 3. P. 160-163.
 6. Savenkov A.N. Military Prosecutor's Office in Russia. - Moscow: RITs General Staff of the RF Armed Forces, 2003. -- 148 p.
 7. Trofimov NI History of prosecutorial supervision in Russia, supervision over the observance of the rights and freedoms of military personnel // Military Law Journal. 2009. - No. 8. - S. 12-19.
- Federal Law of 17.01.1992 N 2202-1 (as amended on 31.07.2020) "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation"