

**Задачи, функции и основные
направления деятельности
органов прокурорского
надзора в советском
государстве и на
современном этапе.**

ЮЗВ-13-1

Тришина Анастасия Юрьевна

28 мая 1922 г. было принято Положение о прокурорском надзоре, согласно которому в составе

Народного комиссариата юстиции (НКЮ) была учреждена Государственная Прокуратура.



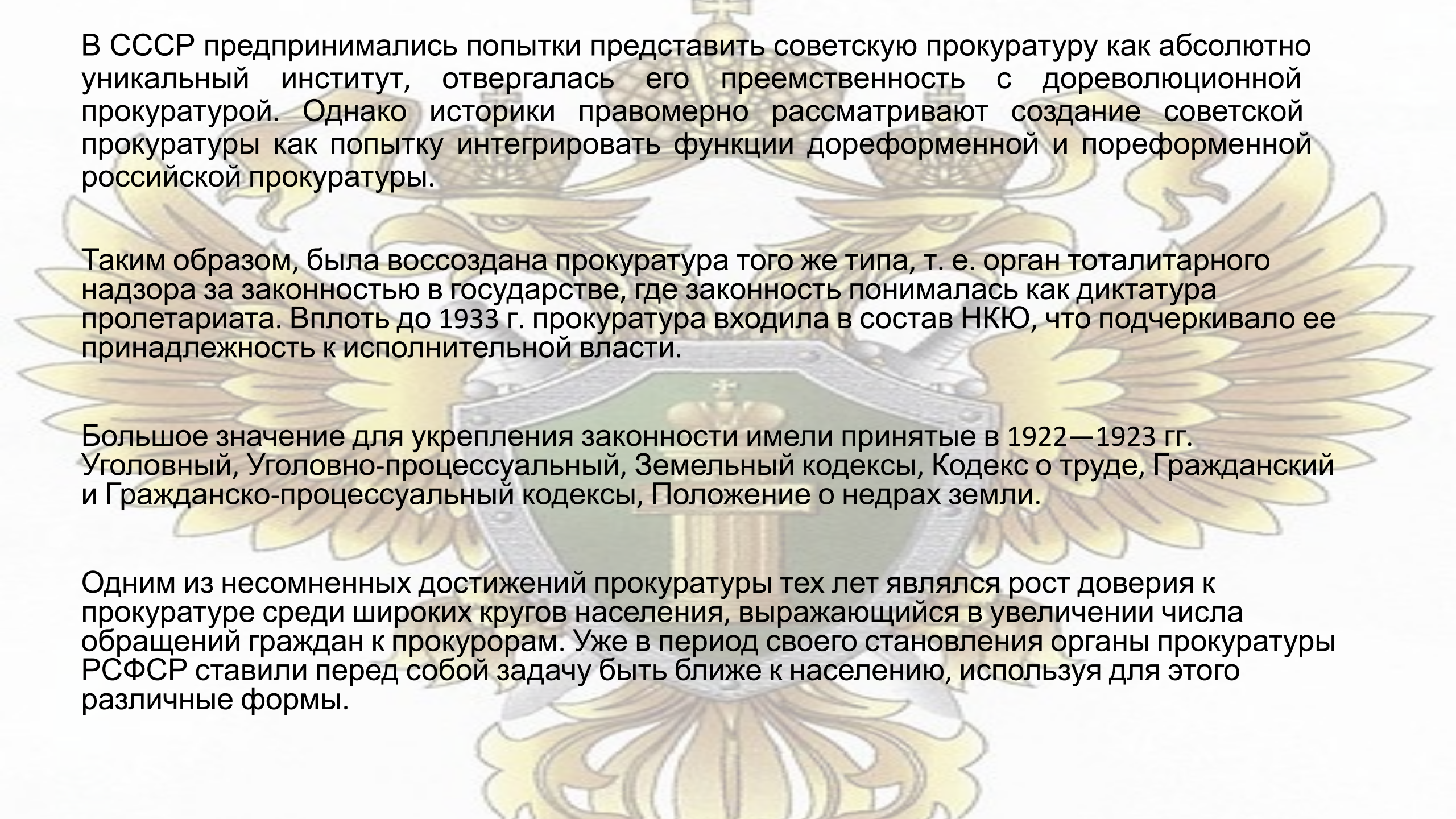
Прокурором Верховного суда был назначен П.А. Красиков.

Ему были предоставлены широкие права:

- законодательной инициативы и совещательного голоса в заседаниях высших органов власти страны
- право приостанавливать решения и приговоры коллегий Верховного суда СССР

На прокуратуру были возложены следующие функции

- осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных, частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования, нарушающих закон постановлений;
- непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов Государственного Политического Управления;
- поддержание обвинения на суде;
- наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.



В СССР предпринимались попытки представить советскую прокуратуру как абсолютно уникальный институт, отвергалась его преемственность с дореволюционной прокуратурой. Однако историки правомерно рассматривают создание советской прокуратуры как попытку интегрировать функции дореформенной и пореформенной российской прокуратуры.

Таким образом, была воссоздана прокуратура того же типа, т. е. орган тоталитарного надзора за законностью в государстве, где законность понималась как диктатура пролетариата. Вплоть до 1933 г. прокуратура входила в состав НКЮ, что подчеркивало ее принадлежность к исполнительной власти.

Большое значение для укрепления законности имели принятые в 1922—1923 гг. Уголовный, Уголовно-процессуальный, Земельный кодексы, Кодекс о труде, Гражданский и Гражданско-процессуальный кодексы, Положение о недрах земли.

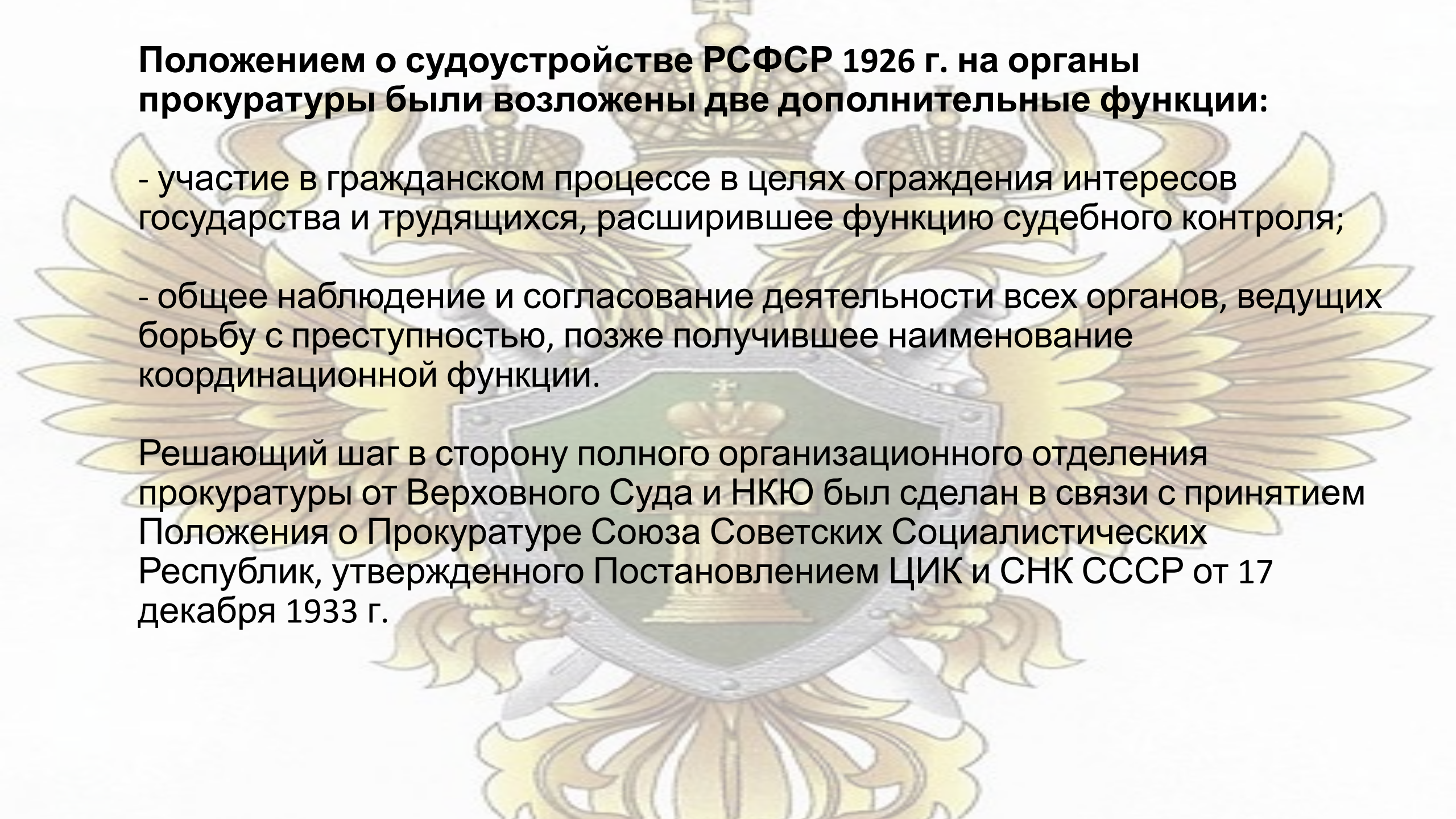
Одним из несомненных достижений прокуратуры тех лет являлся рост доверия к прокуратуре среди широких кругов населения, выражающийся в увеличении числа обращений граждан к прокурорам. Уже в период своего становления органы прокуратуры РСФСР ставили перед собой задачу быть ближе к населению, используя для этого различные формы.

После подписания Договора об образовании Союза ССР возникла необходимость создания общесоюзной системы правоохранительных органов.

23 ноября 1923 г. было утверждено Положение о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик, и в нем были определены функции, правомочия, структура и штаты Прокуратуры Верховного Суда Союза ССР.

В Основах судеустройства Союза ССР и союзных республик, принятых 29 октября 1924 г., была определена компетенция прокуроров союзных и автономных республик. Здесь воспроизводилось Положение о прокурорском надзоре 1922 г. (общий надзор, надзор за следствием, поддержание обвинения в судах, надзор за местами лишения свободы) с добавлением, что прокуратура ограждает интересы трудящихся по гражданским делам.

Постепенно расширялась компетенция прокурора Верховного Суда СССР, который получил право: наблюдать за законностью постановлений наркоматов и иных центральных учреждений СССР (кроме ЦИК и СНК СССР) с внесением представлений по поводу выявленных нарушений в Пленум Верховного Суда СССР; наблюдать за законностью постановлений ЦИК союзных республик; надзирать за законностью судебных решений.




Положением о судеустройстве РСФСР 1926 г. на органы прокуратуры были возложены две дополнительные функции:

- участие в гражданском процессе в целях ограждения интересов государства и трудящихся, расширившее функцию судебного контроля;
- общее наблюдение и согласование деятельности всех органов, ведущих борьбу с преступностью, позже получившее наименование координационной функции.

Решающий шаг в сторону полного организационного отделения прокуратуры от Верховного Суда и НКЮ был сделан в связи с принятием Положения о Прокуратуре Союза Советских Социалистических Республик, утвержденного Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 г.

На Прокуратуру Союза ССР возлагались:

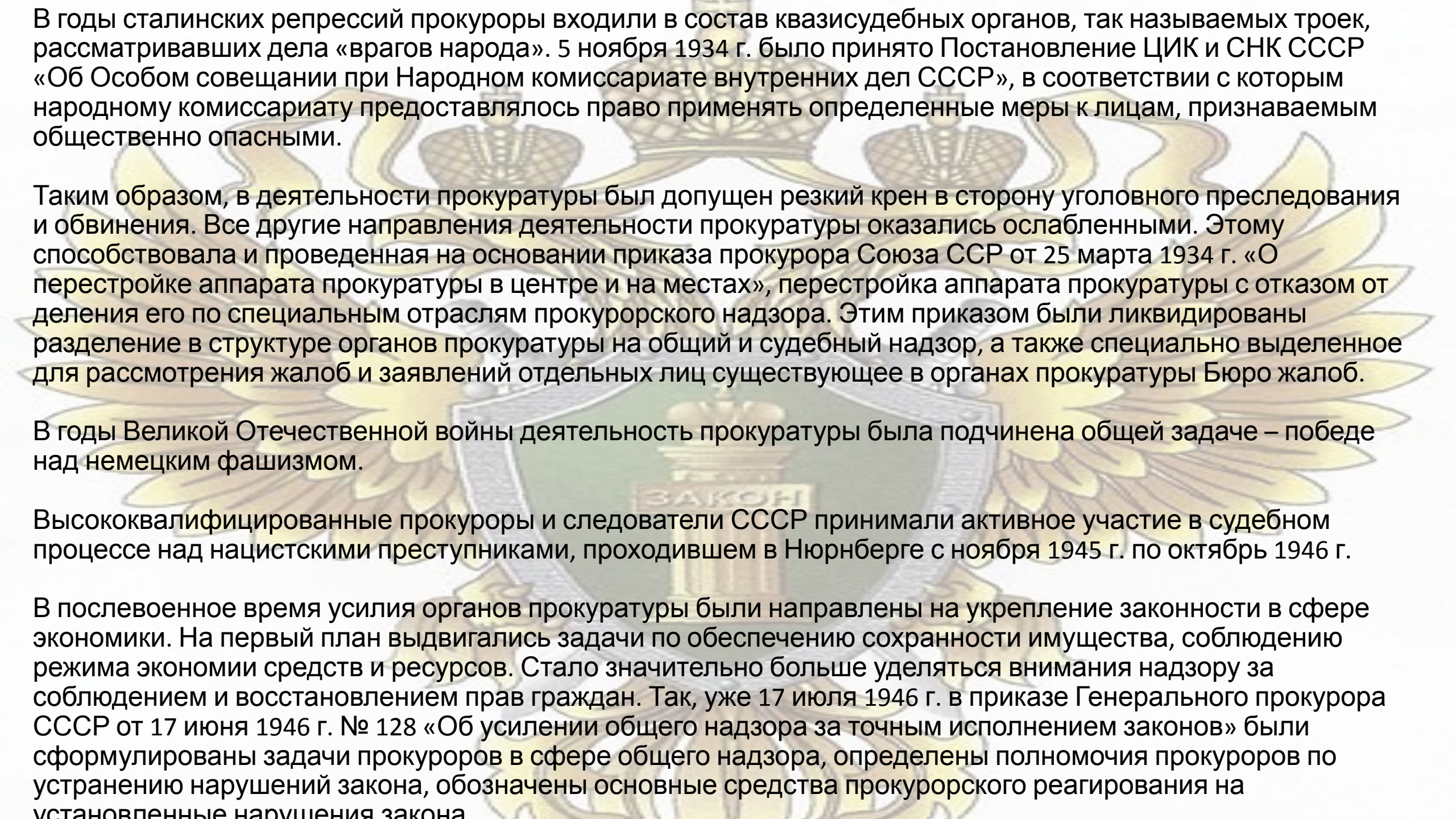
- надзор за соответствием Конституциям и Постановлениям Правительства Союза ССР постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР и союзных республик и местных органов власти;
- наблюдение за правильным и единообразным применением законов судебными учреждениями союзных республик с правом истребования любого дела в любой стадии производства, опротестования приговоров и решений судов в вышестоящие судебные инстанции и приостановления их исполнения;
- возбуждение уголовного преследования и поддержание обвинения во всех судебных инстанциях на территории Союза ССР;
- надзор на основе особого положения за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, уголовного розыска, деятельности исполнительно-трудовых учреждений;
- общее руководство деятельностью органов прокуратуры союзных республик.

The background of the slide features the coat of arms of the USSR, which is a golden eagle with spread wings. The eagle's chest is covered by a shield with a green field and a golden hammer and sickle. Above the eagle's head are three golden crowns. The eagle is flanked by two golden wheat stalks.

Централизованная и независимая прокурорская система СССР окончательно сложилась 20 июля 1936 г.

Было принято постановление ЦИК и СНК СССР «Об образовании Народного Комиссариата юстиции Союза ССР».

Такая централизованная система прокуратуры была закреплена и в «сталинской» Конституции 1936 г. На прокуратуру возлагался высший надзор за точным исполнением законов всеми Народными комиссариатами, подведомственными им учреждениями, должностными лицами и гражданами.



В годы сталинских репрессий прокуроры входили в состав квазисудебных органов, так называемых троек, рассматривавших дела «врагов народа». 5 ноября 1934 г. было принято Постановление ЦИК и СНК СССР «Об Особом совещании при Народном комиссариате внутренних дел СССР», в соответствии с которым народному комиссариату предоставлялось право применять определенные меры к лицам, признаваемым общественно опасными.

Таким образом, в деятельности прокуратуры был допущен резкий крен в сторону уголовного преследования и обвинения. Все другие направления деятельности прокуратуры оказались ослабленными. Этому способствовала и проведенная на основании приказа прокурора Союза ССР от 25 марта 1934 г. «О перестройке аппарата прокуратуры в центре и на местах», перестройка аппарата прокуратуры с отказом от деления его по специальным отраслям прокурорского надзора. Этим приказом были ликвидированы разделение в структуре органов прокуратуры на общий и судебный надзор, а также специально выделенное для рассмотрения жалоб и заявлений отдельных лиц существующее в органах прокуратуры Бюро жалоб.

В годы Великой Отечественной войны деятельность прокуратуры была подчинена общей задаче – победе над немецким фашизмом.

Высококвалифицированные прокуроры и следователи СССР принимали активное участие в судебном процессе над нацистскими преступниками, проходившем в Нюрнберге с ноября 1945 г. по октябрь 1946 г.

В послевоенное время усилия органов прокуратуры были направлены на укрепление законности в сфере экономики. На первый план выдвигались задачи по обеспечению сохранности имущества, соблюдению режима экономии средств и ресурсов. Стало значительно больше уделяться внимания надзору за соблюдением и восстановлением прав граждан. Так, уже 17 июля 1946 г. в приказе Генерального прокурора СССР от 17 июня 1946 г. № 128 «Об усилении общего надзора за точным исполнением законов» были сформулированы задачи прокуроров в сфере общего надзора, определены полномочия прокуроров по устранению нарушений закона, обозначены основные средства прокурорского реагирования на установленные нарушения закона

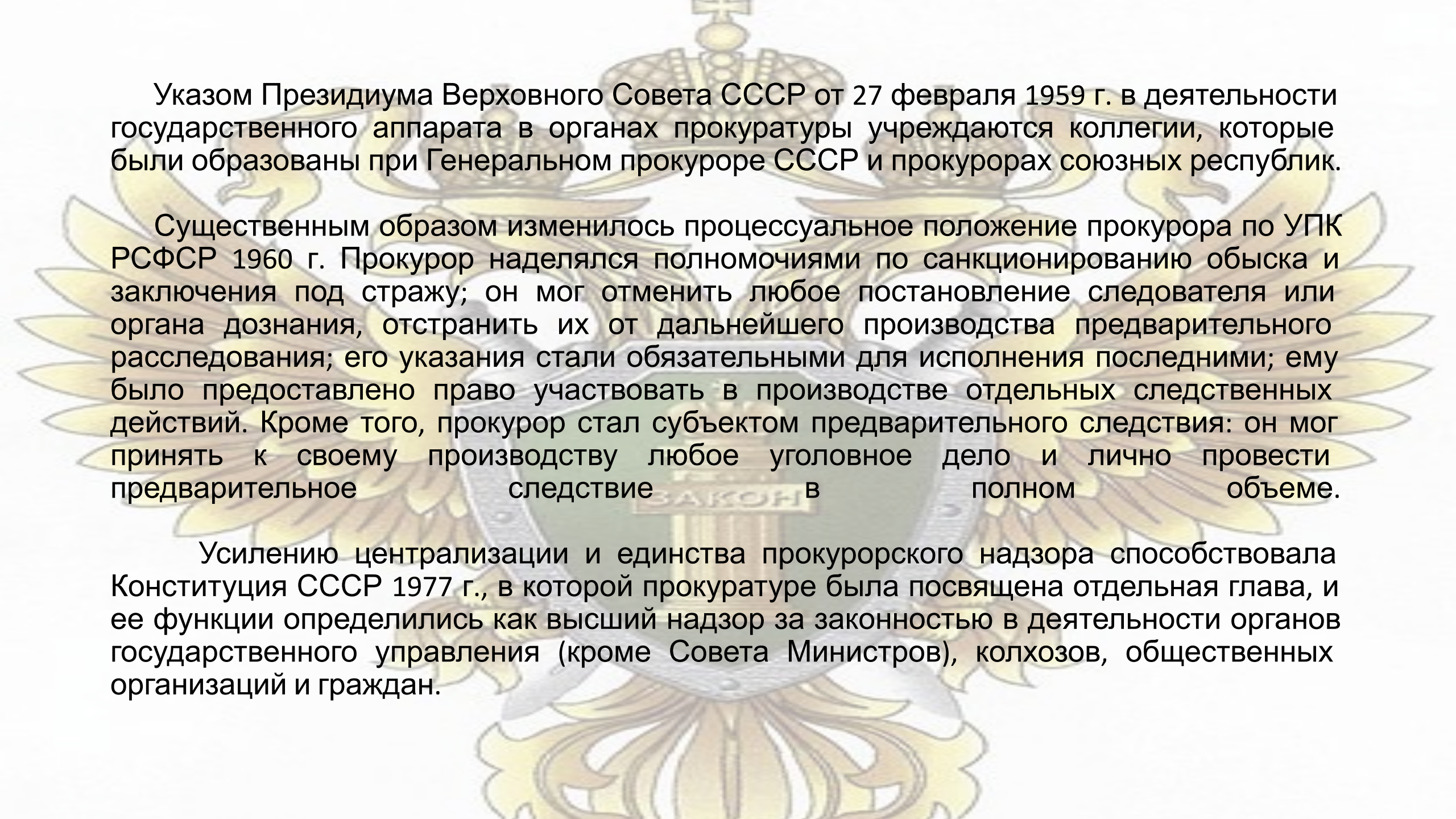
Верховный Совет СССР 19 марта 1946 г. принял закон о присвоении прокурору СССР наименования: **Генеральный прокурор СССР**

Положение о прокурорском надзоре в СССР от 24 мая 1956 г. определило основные направления деятельности прокуратуры:

- сохранило общий надзор
- надзор за законностью при производстве предварительного расследования
- надзор за законностью судебных решений, исполнения приговоров, содержания арестованных в местах лишения свободы.

В Положение была включена задача охраны политических, трудовых, жилищных и других личных и имущественных прав и охраняемых законом интересов граждан СССР, гарантированных в конституционном порядке, от всяких посягательств, т. е. законодательно было закреплено, что охрана прав граждан представляет собой неременную, специально выделенную в законодательстве функцию прокурорского надзора.


Приказы Генерального прокурора СССР обращали внимание на всемерную защиту прав граждан при надзоре за соблюдением законов в деятельности органов государственной власти и управления, органов следствия и дознания, при рассмотрении уголовных и гражданских дел в судах и по другим направлениям государственной и общественной жизни.



Указом Президиума Верховного Совета СССР от 27 февраля 1959 г. в деятельности государственного аппарата в органах прокуратуры учреждаются коллегии, которые были образованы при Генеральном прокуроре СССР и прокурорах союзных республик.

Существенным образом изменилось процессуальное положение прокурора по УПК РСФСР 1960 г. Прокурор наделялся полномочиями по санкционированию обыска и заключения под стражу; он мог отменить любое постановление следователя или органа дознания, отстранить их от дальнейшего производства предварительного расследования; его указания стали обязательными для исполнения последними; ему было предоставлено право участвовать в производстве отдельных следственных действий. Кроме того, прокурор стал субъектом предварительного следствия: он мог принять к своему производству любое уголовное дело и лично провести предварительное следствие в полном объеме.

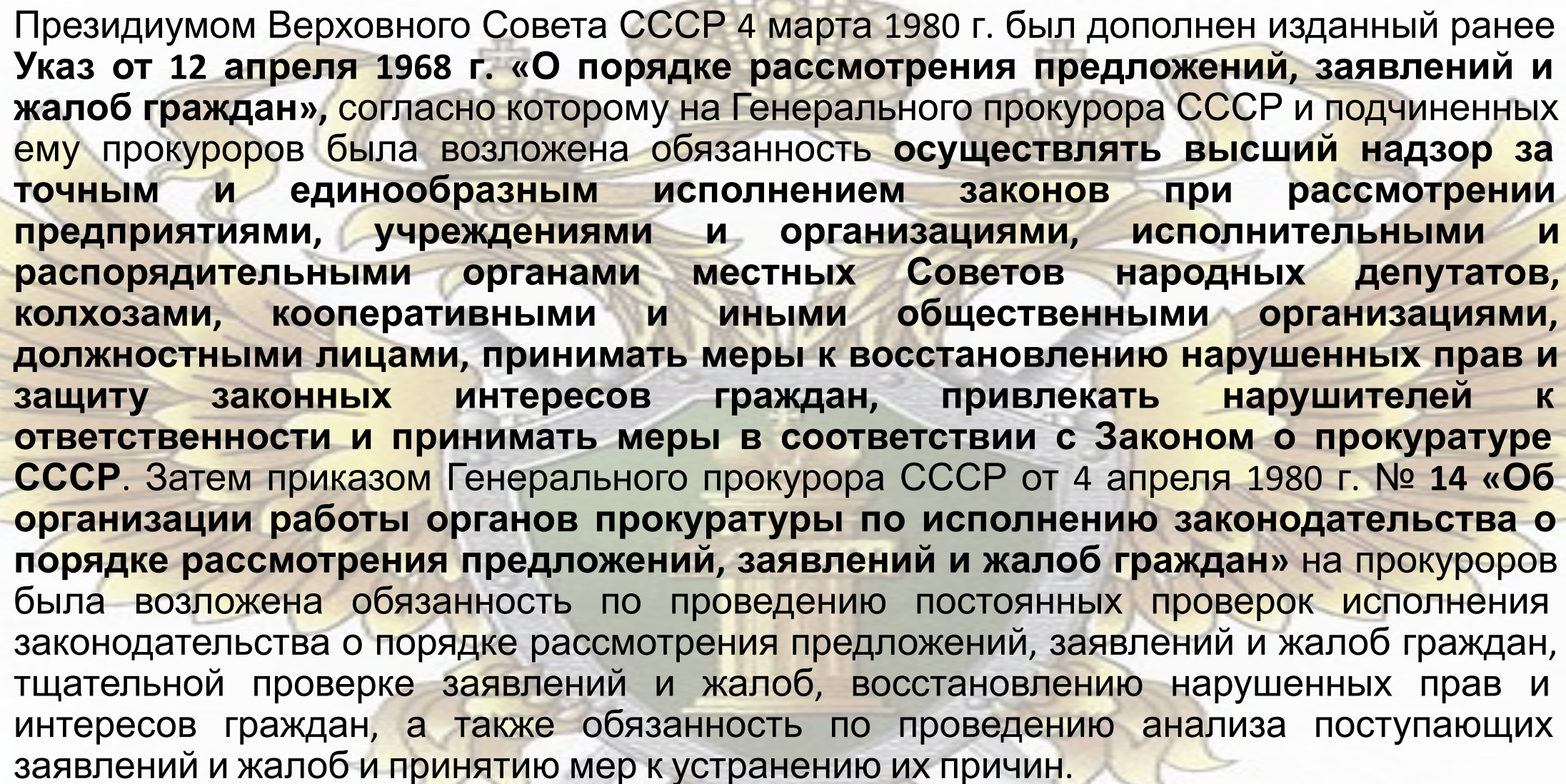
Усилению централизации и единства прокурорского надзора способствовала Конституция СССР 1977 г., в которой прокуратуре была посвящена отдельная глава, и ее функции определились как высший надзор за законностью в деятельности органов государственного управления (кроме Совета Министров), колхозов, общественных организаций и граждан.



Направления прокурорского надзора были конкретизированы в **Законе СССР «О прокуратуре СССР»**, принятом 30 ноября 1979 г. (общий надзор, надзор за расследованием преступлений, уголовное преследование, поддержание государственного обвинения в судах, надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах, надзор за соблюдением законов в местах лишения свободы и др.).

В этом Законе впервые законодательно закреплялось, что:

- органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему – прокуратуру СССР, возглавляемую Генеральным прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим;
- одной из важнейших задач органов прокуратуры является охрана от всяких посягательств социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, провозглашенных и гарантированных Конституцией СССР и советскими законами.



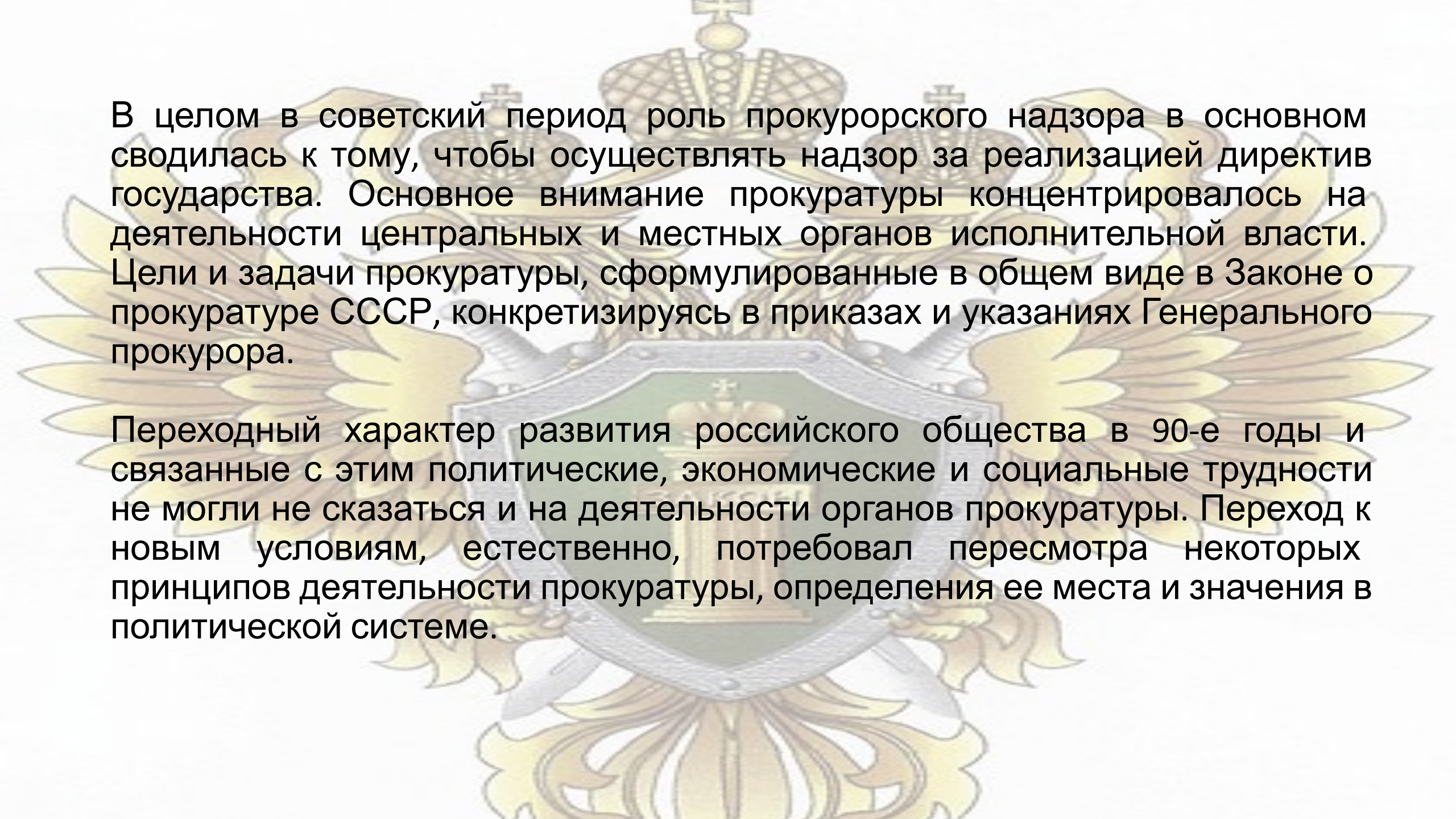
Президиумом Верховного Совета СССР 4 марта 1980 г. был дополнен изданный ранее **Указ от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»**, согласно которому на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров была возложена обязанность **осуществлять высший надзор за точным и единообразным исполнением законов при рассмотрении предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, принимать меры к восстановлению нарушенных прав и защиту законных интересов граждан, привлекать нарушителей к ответственности и принимать меры в соответствии с Законом о прокуратуре СССР.** Затем приказом Генерального прокурора СССР от 4 апреля 1980 г. № 14 **«Об организации работы органов прокуратуры по исполнению законодательства о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»** на прокуроров была возложена обязанность по проведению постоянных проверок исполнения законодательства о порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан, тщательной проверке заявлений и жалоб, восстановлению нарушенных прав и интересов граждан, а также обязанность по проведению анализа поступающих заявлений и жалоб и принятию мер к устранению их причин.

В 1987 г. Президиум Верховного Совета СССР внес изменения и дополнения в Закон «О прокуратуре СССР». Согласно этим изменениям и дополнениям прокуратура:

- осуществляя надзор за исполнением законов

- должна была добиваться, чтобы государственные органы, общественные организации, должностные лица действовали на основе законности, обеспечивали в соответствии с предоставленными им правами и возложенными на них обязанностями охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан.

Повышению роли и значения прокурорского надзора за точным и единообразным исполнением законов в государстве способствовало и принятие 26 декабря 1990 г. Съездом народных депутатов СССР Закона СССР № 1861-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления». Названный Закон значительно расширил сферу прокурорского надзора, включив в предмет надзора законность деятельности местных Советов народных депутатов, политических партий, массовых движений.



В целом в советский период роль прокурорского надзора в основном сводилась к тому, чтобы осуществлять надзор за реализацией директив государства. Основное внимание прокуратуры концентрировалось на деятельности центральных и местных органов исполнительной власти. Цели и задачи прокуратуры, сформулированные в общем виде в Законе о прокуратуре СССР, конкретизируются в приказах и указаниях Генерального прокурора.

Переходный характер развития российского общества в 90-е годы и связанные с этим политические, экономические и социальные трудности не могли не сказаться и на деятельности органов прокуратуры. Переход к новым условиям, естественно, потребовал пересмотра некоторых принципов деятельности прокуратуры, определения ее места и значения в политической системе.

Первые важные изменения в истории развития органов прокуратуры в постсоветский период были связаны с реализацией Постановления Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. «**Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР**».

Согласно которому на базе действовавших на территории России органов прокуратуры начали создавать единую систему органов прокуратуры, подчиненную Генеральному прокурору РСФСР.

24 октября 1991 г. Верховный Совет РСФСР одобрил Концепцию судебной реформы, которая определила основные критерии для подготовки соответствующего законодательства. С учетом положений Концепции 17 января 1992 г. был принят Закон Российской Федерации № 2202- I «О прокуратуре Российской Федерации», вступивший в силу 18 февраля 1992 г. (далее – Закон РФ «О прокуратуре» 1992 г.). Этим Законом были упразднены тотальный надзор за исполнением законов гражданами, установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность.

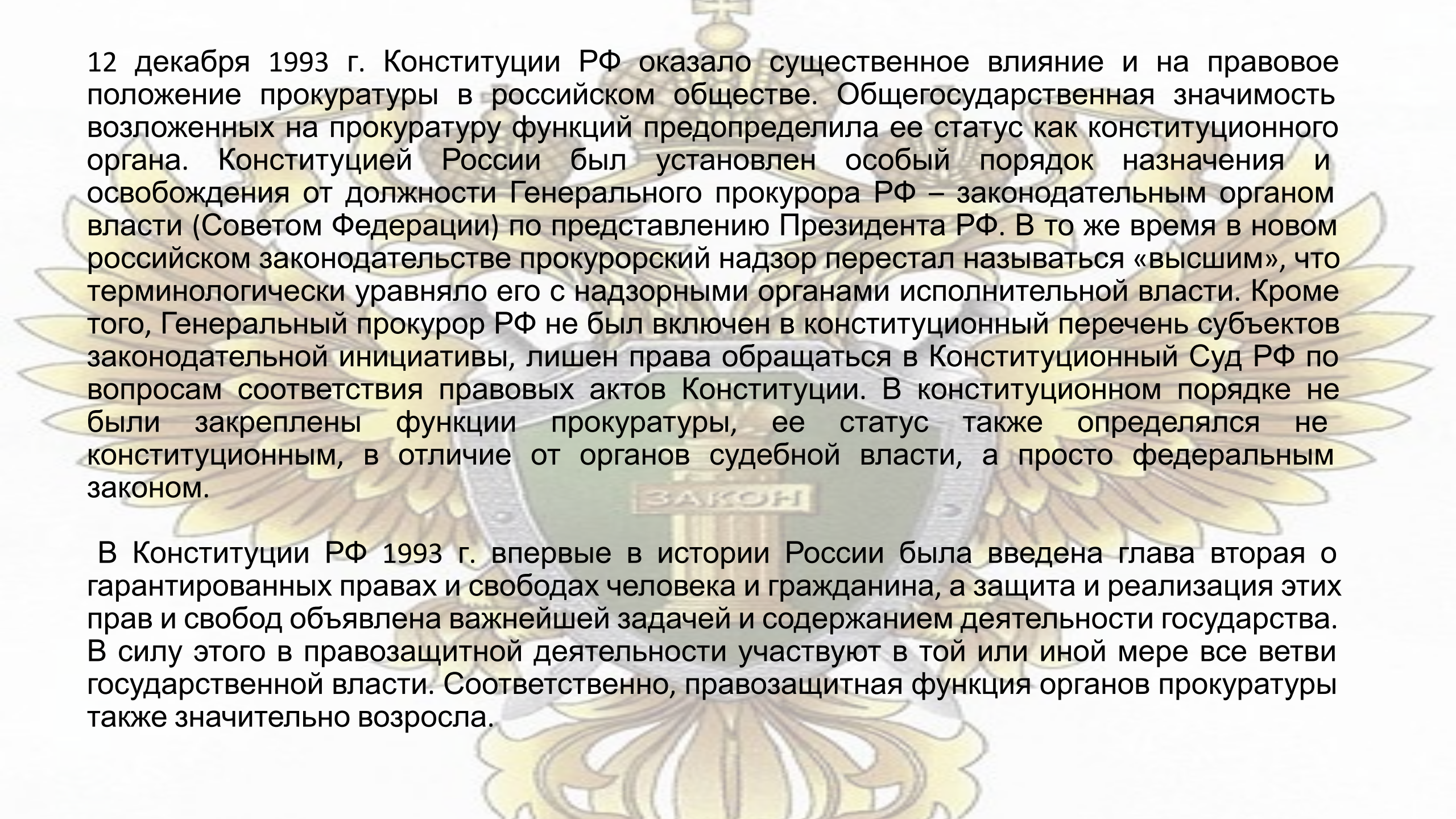
Существенные изменения претерпело положение прокурора в уголовном и гражданском судопроизводстве, в связи с чем прокуратура из органа надзора за законностью рассмотрения дел в судах стала одной из сторон, участвующих в судопроизводстве.

Особое внимание в Законе РФ «О прокуратуре» 1992 г. было уделено правозащитной роли прокуратуры, обеспечению социальной и правовой защиты граждан, их прав и свобод. Таким образом, утвердился приоритет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

В целях реализации указанного Закона РФ 11 марта 1992 г. был издан приказ Генерального прокурора № 7.

Этим приказом были определены основные задачи органов прокуратуры:

- обеспечить квалифицированную проверку сигналов и заявлений о нарушении законности политическими, массовыми общественными объединениями и организациями;
- отработать четкую систему надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия;
- акцентировать внимание на исполнении законов в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных учреждениях, исполняющих наказание;
- последовательно расширять участие прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами;
- в полной мере использовать единство прокурорской системы, имеющиеся у Генерального прокурора РФ полномочия для отстаивания велений Закона, приведения законодательства в соответствие с потребностями практики осуществления единой



12 декабря 1993 г. Конституции РФ оказало существенное влияние и на правовое положение прокуратуры в российском обществе. Общегосударственная значимость возложенных на прокуратуру функций предопределила ее статус как конституционного органа. Конституцией России был установлен особый порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ – законодательным органом власти (Советом Федерации) по представлению Президента РФ. В то же время в новом российском законодательстве прокурорский надзор перестал называться «высшим», что терминологически уравнило его с надзорными органами исполнительной власти. Кроме того, Генеральный прокурор РФ не был включен в конституционный перечень субъектов законодательной инициативы, лишен права обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросам соответствия правовых актов Конституции. В конституционном порядке не были закреплены функции прокуратуры, ее статус также определялся не конституционным, в отличие от органов судебной власти, а просто федеральным законом.

В Конституции РФ 1993 г. впервые в истории России была введена глава вторая о гарантированных правах и свободах человека и гражданина, а защита и реализация этих прав и свобод объявлена важнейшей задачей и содержанием деятельности государства. В силу этого в правозащитной деятельности участвуют в той или иной мере все ветви государственной власти. Соответственно, правозащитная функция органов прокуратуры также значительно возросла.

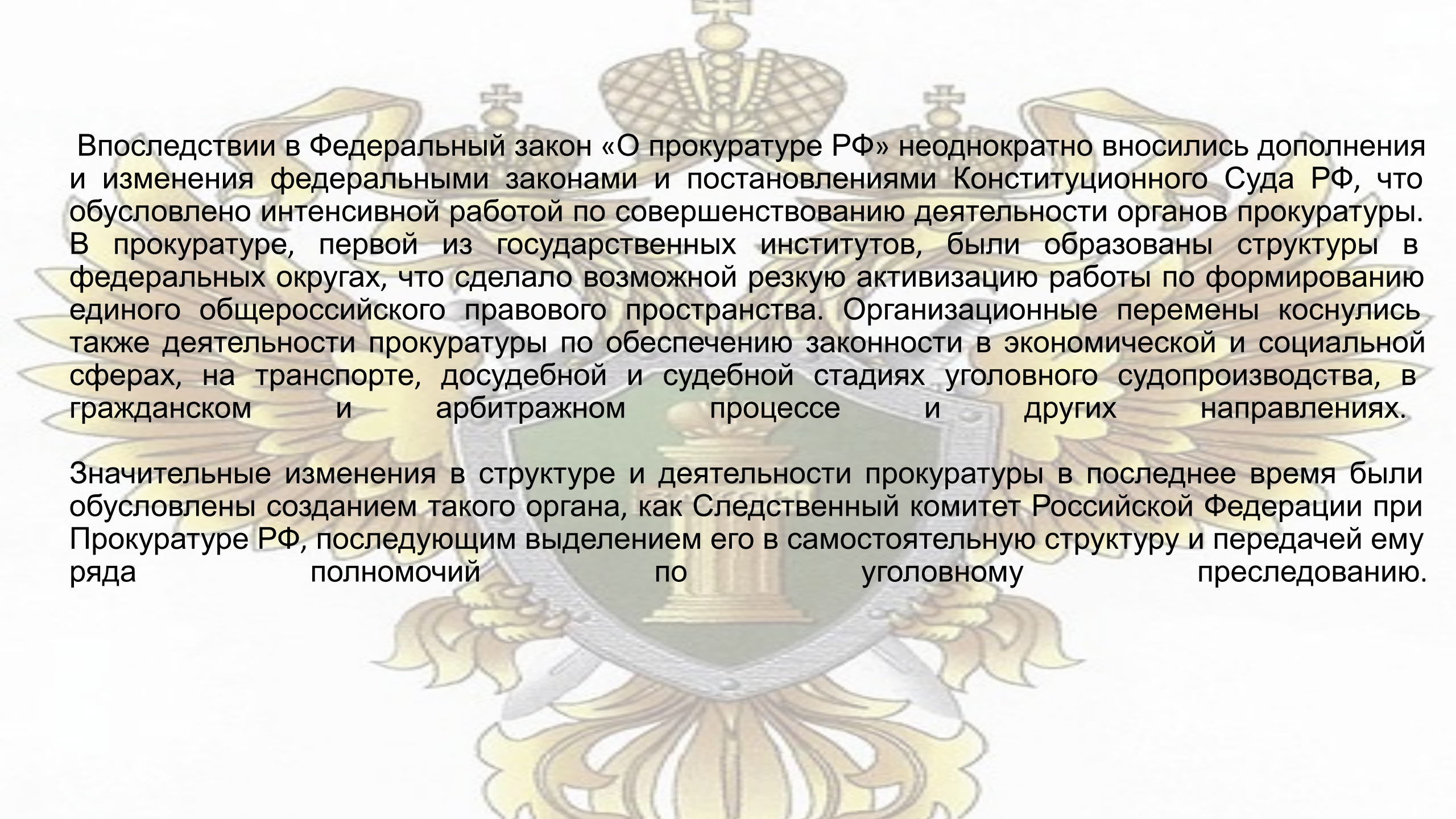
В силу названных причин в ноябре 1995 г. была принята новая редакция Закона РФ «О прокуратуре РФ» – Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации».

Согласно этому закону органы прокуратуры образуют единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющую надзор за исполнением действующих на ее территории законов. На первом плане в Федеральном законе «О прокуратуре» осталось обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности.

Новшеством было то, что в названный Федеральный закон была включена самостоятельная глава «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина», которой определялись предмет надзора, характеристика полномочий, основные применяемые в целях защиты прав и свобод акты прокурорского реагирования.

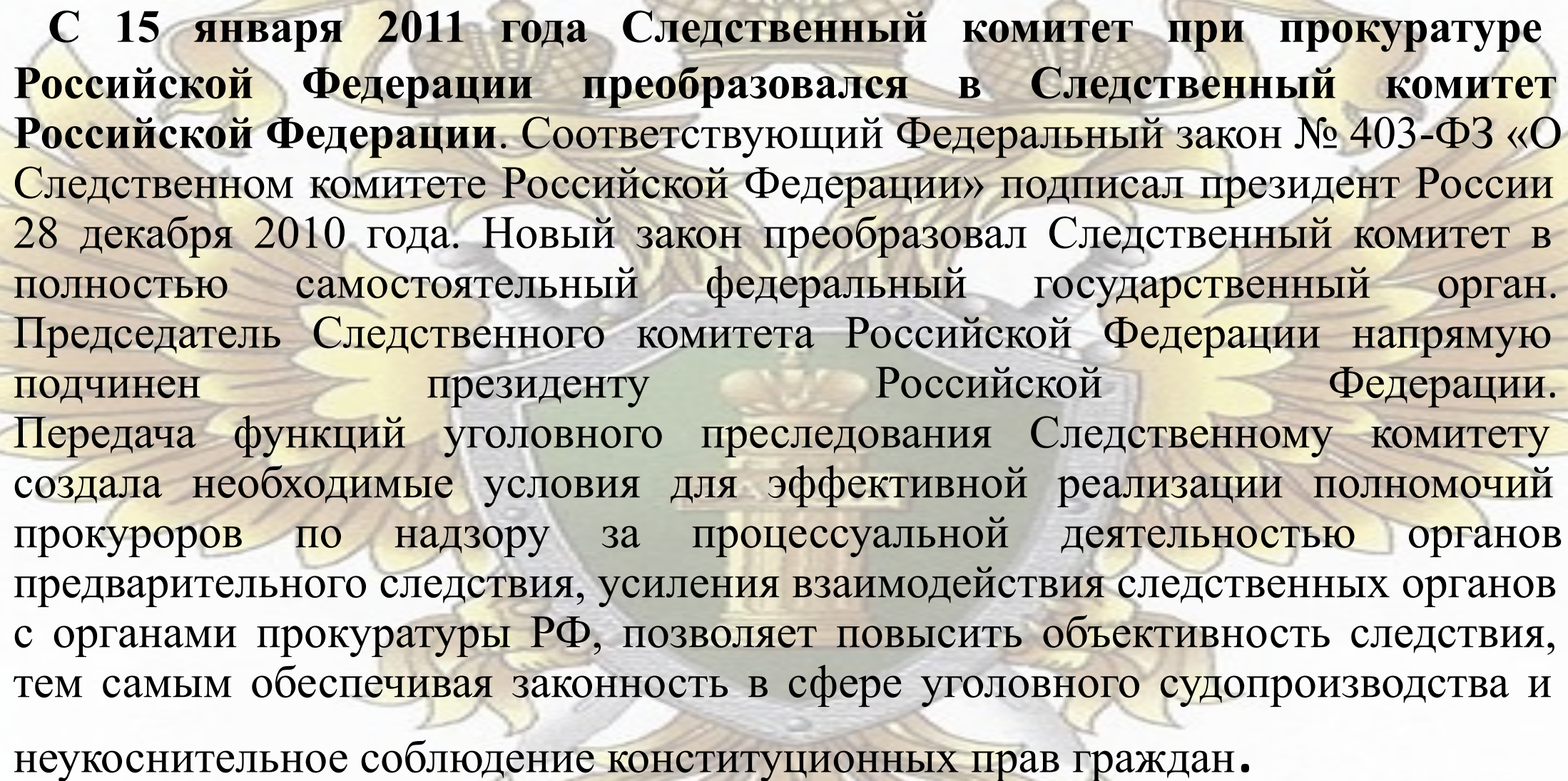
В Федеральном законе «О прокуратуре РФ» 1995 г. была усилена и одна из важнейших функций прокуратуры – функция уголовного преследования.

10 февраля 1999 г. был принят новый Федеральный закон № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Указанным Федеральным законом были расширены полномочия прокуроров за счет возложения на них надзора за исполнением Конституции РФ; был провозглашен основополагающий принцип прокурорской деятельности – принцип независимости прокуроров, согласно которому эффективный прокурорский надзор возможен лишь в условиях гарантированной законом независимости прокуроров.



Впоследствии в Федеральный закон «О прокуратуре РФ» неоднократно вносились дополнения и изменения федеральными законами и постановлениями Конституционного Суда РФ, что обусловлено интенсивной работой по совершенствованию деятельности органов прокуратуры. В прокуратуре, первой из государственных институтов, были образованы структуры в федеральных округах, что сделало возможной резкую активизацию работы по формированию единого общероссийского правового пространства. Организационные перемены коснулись также деятельности прокуратуры по обеспечению законности в экономической и социальной сферах, на транспорте, досудебной и судебной стадиях уголовного судопроизводства, в гражданском и арбитражном процессе и других направлениях.

Значительные изменения в структуре и деятельности прокуратуры в последнее время были обусловлены созданием такого органа, как Следственный комитет Российской Федерации при Прокуратуре РФ, последующим выделением его в самостоятельную структуру и передачей ему ряда полномочий по уголовному преследованию.



С 15 января 2011 года Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации преобразовался в Следственный комитет Российской Федерации. Соответствующий Федеральный закон № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» подписал президент России 28 декабря 2010 года. Новый закон преобразовал Следственный комитет в полностью самостоятельный федеральный государственный орган. Председатель Следственного комитета Российской Федерации напрямую подчинен президенту Российской Федерации. Передача функций уголовного преследования Следственному комитету создала необходимые условия для эффективной реализации полномочий прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, усилению взаимодействия следственных органов с органами прокуратуры РФ, позволяет повысить объективность следствия, тем самым обеспечивая законность в сфере уголовного судопроизводства и неукоснительное соблюдение конституционных прав граждан.