

УДК 340.1

ГЕНЕЗИС ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ)

Д.Л. СТАРАНЦОВ

(Полоцкий государственный университет)

Представлен анализ исторических предпосылок (тенденций политического, социально-экономического, правового, государственно-властного характера) зарождения прокуратуры как элемента контрольно-надзорной системы в процессе эволюционно-революционных трансформаций сущностного содержания прокурорской деятельности с точки зрения тех целей и задач, которые ставились перед данной структурой на разных этапах развития государства и его управленческого аппарата.

Причина акцентирования внимания в практически любом исследовании на историю создания и развития какого-либо органа помогает лучше понять историческое предназначение этого органа, его место в системе иных государственных институтов, историческую обусловленность выполняемых им функций, их необходимость и, конечно, рассматривать перспективы организационно-целевой, функциональной эволюции этой структуры власти. Все сказанное в полной мере относится и к органам прокуратуры, деятельность которых никогда ни в одном государстве не оценивалась однозначно.

Термин «прокуратура» происходит от лат. *procurare* - «забочусь, обеспечиваю, предотвращаю» [1].

Предназначение прокуратуры в Греции и странах Востока состояло, *во-первых*, в надзоре за исполнением предписаний государственной власти; *во-вторых*, в осуществлении обвинения в суде. В европейских странах впервые прокуратура возникает во Франции в XIV ст., причем с первых ее шагов она была сугубо обвинительным, карательным органом [2].

Государственная власть в России исторически сложилась как очень сильная, порой жестокая и чрезвычайно централизованная. В своем развитии она отделила от себя власть контрольно-надзорную, получившую впервые оформление во времена Петра I. С учреждением Правительствующего Сената и с введением других изменений по части судебного управления и администрации Петр I признал необходимым для возбуждения дел «гласа о себе не имеющих», устанавливать такие должностные лица, которые, не участвуя непосредственно в разрешении дел, обязаны были наблюдать за исполнением закона и доносить о каждом его нарушении. В этом заключается выдающаяся его заслуга как максимально прогрессивного и дальновидного государя, что он впервые в российской истории создал органы, специально предназначенные для контроля и надзора за соблюдением законов. В начале это был *институт фискалов*, а потом - *прокуратура*.

В 1711 г. были учреждены должности фискалов, главные обязанности которых заключались в обличении преступных нарушений императорских указов, в обнаружении взяточничества, нарушении других казенных интересов. Фискалы образовывались при всех центральных и местных органах. В буквальном смысле они были ушами и глазами государя в сфере власти, главная же их функция сводилась к обыкновенному доносительству. Широта полномочий фискальной службы породила ее своевластие и неэффективность деятельности, поэтому Петр I счел их деятельность неоправданной, кроме того, оставался еще без присмотра и контроля высший государственный орган - Правительствующий Сенат, сменивший властолюбивую Боярскую Думу.

Император понимал, что необходимость создания принципиально нового учреждения, стоящего над Сенатом и всеми иными государственными учреждениями, назрела. Этим органом и стала Имперская прокуратура, образованная в 1722 году. Петр придавал исключительно большое значение новому ведомству как государственному блюстителю законов. Но функции прокуратуры тогда еще не вполне сложились, хотя направленность ее деятельности была определена сразу - надзор. И ключевым отличием прокуратуры от службы фискалов было то, что первая осуществляла надзор за исполнением законов гласно, т.е. Петр сумел увести зарождающуюся контрольно-надзорную деятельность государства от пропастей тайнственности, доносительства, лихоимства и злоупотреблений. Однако главная роль этого органа как активного и ревностного защитника самодержавия была перманентно стабильной на протяжении нескольких веков.

История становления прокурорской деятельности в России XVIII - XIX вв. напоминает морские приливы-отливы, характеризующие и отражающие усиление-ослабление прокурорского надзора в государстве, что было обусловлено влиянием различных монархических периодов. Так, если в послепетровское время прокуратура практически бездействовала, то в 1741 г. Указом Елизаветы Петровны она была реанимирована в прежних рамках. В период правления Екатерины Великой в существенной мере был усилен местный прокурорский надзор. Опять же, при Павле прокурорский надзор был существенно ос-

лаблен. Но уже в период царствования Александра II деятельность органов прокуратуры была существенно трансформирована и усилена. Еще до судебной реформы, в 1862 г. Государственный Совет Российской империи принял «Основные положения о прокуратуре», где весьма четко и уже в осовремененном понимании было определено государственное назначение прокуратуры через трактовку ее центральной функции: «*надзор за точным и единообразным исполнением законов в Российской империи*» [3]. В эпоху Александра III принимались меры к усилению судебной репрессии в отношении революционно настроенных масс, что и определило уклон в развитии прокурорского надзора в направлении превращения прокуратуры в сугубо карательный орган государственной имперской власти. В николаевское время, особенно в период 1905 - 1909 гг., царская прокуратура окончательно оформилась как государственный орган, проводящий в жизнь самодержавную политику массового террора против революционных масс. Статус карательного органа прокуратура сохраняла вплоть до 1917 г., пока не была ликвидирована вместе с рухнувшим самодержавием, которое она оберегала столетиями.

На послереволюционном этапе развития российского государства государственная власть *de jure* отказалась от прокурорского надзора как такового. Но фактически, до создания советской прокуратуры, надзором за правильным исполнением законов в 1918 - 1922 гг. занимались Рабоче-крестьянская инспекция, Народный комиссариат юстиции, органы ВЧК-ГПУ, Народный комиссариат государственного контроля, суды.

Конечно, политическая неустроенность, породившая разобщенность государственной машины власти и всех вышеперечисленных органов, отсутствие у них необходимых властно-распорядительных полномочий не могло гарантировать осуществление точного и единообразного исполнения законов. Но уже тогда проступили «ростки» нового прокурорского надзора в виде коллегий обвинителей при революционных трибуналах и Центральной коллегии государственных обвинителей при Революционном трибунале ВЦИК. Члены этих коллегий осуществляли надзор за соблюдением законов при расследовании преступлений, поддерживали в судах государственное обвинение по уголовным делам, приносили кассационные протесты на незаконные и необоснованные приговоры судов.

Таким образом, функции коллегий обвинителей были ограничены сферой только судебного производства по уголовным делам. К тому же, коллегии обвинителей не являлись самостоятельными государственными органами.

Но образование СССР, НЭП вынесли свой окончательный вердикт: учреждение самостоятельной структуры по надзору за исполнением законов - насущная объективная потребность эффективного развития государства. Так, в 1922 г. постановлением ВЦИК было утверждено Положение «О прокурорском надзоре», где были учтены ленинские заветы о централизации и единоначалии органов прокуратуры, строгом подчинении нижестоящих прокуроров вышестоящим, независимости органов прокуратуры от местных влияний, получившие отражение еще в эпохальном письме В.И. Ленина «О “двойном” подчинении и законности» от 20 мая 1922 года. Именно с этого года ведут отсчет своей истории органы советской прокуратуры.

Положение «О прокурорском надзоре» 1922 года фактически определило в общих чертах «компетенционный ландшафт» деятельности современной прокуратуры в Беларуси, установив конкретный предмет и пределы надзора прокуроров за неуклонным исполнением законов. На органы прокуратуры было возложено:

- осуществление от имени государства надзора за законностью всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования постановлений, принятых в нарушение закона;
- непосредственное наблюдение за деятельностью органов дознания и ОГПУ;
- поддержание обвинения в суде;
- наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей [4].

Организационно прокуратура не представляла собой самостоятельный государственный орган, а являлась структурным подразделением Наркомюста. Народный комиссар юстиции совмещал свою должность с должностью всесоюзного прокурора (схожая модель сейчас работает в США).

Сталинская административно-командная система существенно исказила ленинскую модель прокурорского надзора. В конце 20-х годов прокуратуру стали использовать как аппарат принуждения для оправдания политических акций. В последующие десятилетия все чаще стали наблюдаться случаи подмены прокуратурой органов ведомственного управления и вневедомственного контроля. Эта информация свидетельствует о «переодевании» прокуратуры из доспехов «защитницы самодержавия» в робу «оборонительницы вождизма», что указывает на ключевую функционально-ролевую преемственность имперской и советско-сталинской прокуратур.

До определения надлежащего места прокуратуры в системе государственных органов было еще далеко, и на протяжении всего советского периода истории статус, объем полномочий прокурорских органов не раз видоизменялись. Так, в 1929 - 1933 гг. прокуратура была структурным подразделением

Верховного Суда СССР, но жизнь и фактическое процессуальное положение органов прокуратуры настойчиво выдвигали идею об их централизации и преобразовании в самостоятельную систему общегосударственного масштаба. Спираль истории вполне объективно должна была сойтись в одной точке. И это произошло - в 1933 году вышло Постановление ЦИК и СНК СССР «Об учреждении Прокуратуры СССР», которое определило статус прокуратуры как самостоятельного государственного органа высшей «обоймы» власти. Но на региональном уровне структурные подразделения прокуратуры находились в системе Наркомюста вплоть до 1936 года.

Указанное Постановление утвердило традиционные ныне отрасли надзорной деятельности прокуратуры:

- 1) общий надзор;
- 2) надзор за правильным и единообразным исполнением законов судебными органами;
- 3) надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия;
- 4) надзор за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, исправительно-трудовых учреждений [5].

Конституция СССР 1936 года впервые в истории конституционного законодательства ввела понятие *высшего* надзора за точным исполнением законов, наделив этой исключительной прерогативой Прокурора Советского Союза. Сама должность Генерального прокурора была введена только в 1946 году.

Пиком послевоенного усиления прокурорского надзора стало принятие положения «О прокурорском надзоре», которое наделяло прокуратуру дополнительными властными полномочиями по установлению и устранению нарушений закона, в особенности в сфере общего надзора. Конституция СССР 1977 года возложила на органы прокуратуры обязанность осуществлять надзор не только за *точным*, но и *единообразным* исполнением законов. Такая формулировка была введена еще при Александре И, но после октябрьской революции последний терминологический элемент этой конструкции был утерян. Между тем законодательное закрепление этого вспомогательного термина позволяло на деле установить во всей стране режим «единой законности», каких бы проблем законность не затрагивала. Кроме того, новый советский Основной Закон расширил сферу осуществления высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов на всех прокуроров в рамках их компетенции. Само понятие высшего надзора означало, что он осуществляется прокурорами от имени держателя верховной власти в государстве (хотя и формального) - Верховного Совета СССР. Также надо иметь в виду и то обстоятельство, что прокурорский надзор за исполнением законов как высший определялся соотношением полномочий ряда надзорных структур (контрольно-ревизионного управления Минфина, надзорных органов противопожарных, санитарных и иных учреждений) и органов прокуратуры, осуществляющих надзор за исполнением законов и этими контрольно-надзорными органами.

Эпопея строительства советской модели прокурорского надзора, в целом, была завершена принятием Закона «О прокуратуре СССР» в 1979 г. Этот нормативный акт закрепил принцип демократизации и гласности в деятельности органов прокуратуры, а с другой стороны - еще больше расширил пределы прокурорского надзора за исполнением законов [6].

1991 год определил обособление исторического ресурса белорусской прокуратуры как самостоятельной системы от общесоюзной в связи с распадом СССР как государственного образования и открыл летоисчисление деятельности прокуратуры Республики Беларусь. А свершившиеся в то время общественно-политические сдвиги вывели молодого белорусского законодателя на этап принятия собственного нормативного правового акта, регулирующего прокурорскую деятельность. Так, 29 января 1993 года появился на свет Закон Республики Беларусь «О прокуратуре», который определил национальную стратегию белорусского государства по осуществлению прокурорско-надзорной деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Басков В.И. Отечественная прокуратура в 1922 - 1996 годах // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. - 1998. - № 1. - С. 101 - 115.
2. Прокурорский надзор: Курс лекций и практикум / Под ред. Ю.Е. Винокурова. - М.: Экзамен, 2001. - 576 с.
3. Басков В.И. История прокуратуры Российской империи // Вестник Московского ун-та. Сер. 11. Право. - 1997. - № 2. - С. 3-43.
4. Ковязина Ю. Основы возникновения и существования надзорной власти в России // Законность. - 2002. - № 1. - С. 2 - 8.
5. Басков В.И. Прокурорский надзор в СССР: Учебник. - М.: Изд-во МГУ, 1991. - 303 с.
6. Ковязина Ю. Реформы XX века: стремление к преобразованию прокурорского надзора // Законность. - 2002. - № 10. - С. 2 - 6.