

Лекция 2.

Создание и основные этапы развития органов прокуратуры

2.1 Образование прокуратуры как государственного органа

2.2 Прокуратура в советский период

2.3 Становление органов прокуратуры Республики Беларусь.

2.1 Образование прокуратуры как государственного органа

В отличие от суда и судопроизводства, зародившихся в далеком прошлом, прокурорский надзор в государственной структуре в странах Европы возник в XIV-XIX в.в. Впервые прокуратура появилась во Франции при короле Филиппе IV, который своим Ордономом от 25 марта 1302 г. Учредил прокуратуру как орган Представительства интересов монарха. Термин «Прокурор» «от лат. procurator – надзирать, заботиться» стал применяться лишь в начале XVIII в., а до этого соответствующие должностные лица во Франции именовались «людьми короля». В те времена прокурор, как писал русский историк В.И. Верещенников, в своем труде «Очерки истории генералы-прокуроры в России до Екатерининского времени». Является в точном и полном смысле глазами короля, через посредничество которых король может следить за правильностью хода всего государственного механизма.

В 1586г. Во Франции был принят закон об организации и деятельности прокуратуры. В сферу полномочий прокурорского надзора были включены:

- деятельность прокурора административно-политического характера;
- надзор за производством следствия;
- деятельность судебно-правовая (уголовные и гражданские дела).

В последующие периоды прокуратура Франции претерпела существенные преобразования (1789-1810 гг.). Она послужила прообразом прокуратуры России.

В России прокуратура была учреждена указом Петра I от 12 января 1722 г. Прокуратура создавалась в России как представленный орган, прежде всего, императорской власти, осуществляющий от ее имени и по ее поручению повсеместный и постоянный надзор и контроль за действиями и решениями правительствующего сената, других центральных и местных учреждений.

Петр I суть должности генерал-прокурора выразил следующими словами: «Сей чин яко око наше и отряпчий о делах государственных...» В указе Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора» были определены следующие задачи, а также принципы организации и деятельности прокуратуры.

Возглавляемая генерал-прокурором система прокуратуры состояла из подчиненных ему прокуроров коллегий сената, провинций и при надворных судах.

Прокуратура вела постоянное наблюдение за соблюдением законов надзорными ей органами, предлагала нарушителям закона устранять нарушения и опротестовывала незаконные решения. На нее были возложены так же надзор по арестантским делам и наблюдения за интересами казны.

Однако основной целью прокурора, по замыслу Петра I было уращение надзора за законностью деятельности государственных органов должностных лиц и принимаемых ими актов. После смерти Петра I, в годы царствования Екатерины I, должность генерал-прокурора была упразднена, что имело своим последствием почти полное умаление роли прокуратуры. Царица Анна Иоанновна после вступления на престол указом от 2 октября 1730 г. Восстановила органы прокуратуры. В годы царствования дочери Петра I Елизаветы Петровны позиции прокуратуры еще более укрепились.

При Екатерине II, вступившей на престол в 1762 г., институт прокуратуры получил дальнейшее развитие. К концу царствования Екатерины II он стал органом государственного управления с довольно широкой компетенцией. В царствования Екатерины III происходит резкое возвышение генерал-прокурора над другими должностными лицами и учреждениями. Генерал-прокурор получает возможность существенно влиять на законодательную практику и весь ход управления. Екатерина II фактически сделала генерал-прокуратуру самостоятельным органом, действующим не только вместе с сенатом, но и по мимо сената.

При Павле I, вступившим на престол после смерти Екатерины II, происходит сокращение численности органов прокуратуры. В связи с закрытием верхних земских судов, верхних управ и губернских магистратов были упразднены и состоявшие при них прокуратуры. Роль прокуратуры снизилась и при Александре I. Были значительно сокращены функции генерал-прокурора.

Судебная реформа 1864 г. Создала новый тип российской прокуратуры. Переоформленная российская прокуратура и все состоявшиеся в ней «лица прокурорского надзора» входили в судебное ведомство и действовали «под высшим наблюдением» министра юстиции, являвшегося «генерал-прокурором». Прокуроры «состояли при судебных местах», предмет их занятий ограничивался «делами судебного ведомства». Данные формулировки правовых норм не означали, что прокуроры в какой-то мере были подконтрольны судам.

Пореформенный прокурор в соответствии с законом наблюдал за соблюдением правил внутреннего устройства и делопроизводства в судебных местах, сообщал председателям судебных мест или вышестоящим прокурорам обо всех замеченных им упущениях в деятельности этих мест или должностных лиц судебного ведомства, учувствовал в рассмотрении дисциплинарных дел в отношении таких лиц и опротестовывал решение по ним вышестоящий суд.

В сфере уголовного процесса закон возлагал на прокуроров постоянное «наблюдение» за производством предварительного следствия судебными следователями, подчинял им полицейское дознание, наделял их правом возбуждать уголовные дела и требовать «начатия следствия».

Судебная реформа 1864г. Фактически закрепила длившееся с начала столетия постепенное свертывание деятельности прокуратуры и как органа управления, и как органа надзора. Прокуратура ограничилась в своей деятельности «делами судебного ведомства». Этот объем полномочий прокуратуры царской России практически оставался неизменным вплоть до Октябрьской революции 1917 г.

2.2 Прокуратура в советский период

Дореволюционный институт российской прокуратуры был упразднен Декретом СНК РСФСР от 24 ноября 1917 г. "О суде" № 1 со следующей формулировкой: "Упразднить доныне существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора...". В первые годы становления советской власти функции надзора за соблюдением законности распределялись между рядом органов: ВЦИК, СНК, Наркомюст, Рабоче-крестьянская инспекция, местные Советы, ВЧК и др. Однако укрепление государства, переход к мирной жизни, развитие гражданского оборота, введение новой экономической политики побуждали к совершенствованию и созданию наиболее оптимальных органов государственной власти, государственного управления, иных властных структур. Тогда-то и встал вопрос о создании прокуратуры как органа, главной задачей которого является надзор за соблюдением законности, с тем чтобы ни одно решение ни одной местной власти не расходилось с законом. Задача обеспечения единой законности требовала наделения прокуратуры такими свойствами, принципами,

как единство, централизация, независимость от местных органов власти и управления. Датой создания прокуратуры Российской Федерации следует считать 28 мая 1922 г., когда сессия ВЦИК утвердила Положение о прокурорском надзоре в РСФСР. При разработке проекта большинство членов комиссии высказывались за двойное подчинение органов прокуратуры: по вертикали - вышестоящим прокурорским органам и по горизонтали - местным исполкомам. В.И. Ленин возражал против принципа "двойного подчинения", настаивал на единственном вертикальном подчинении прокурорских органов. Его концепция составила основу Положения о прокурорском надзоре. ВЦИК учреждал государственную прокуратуру в составе Наркомюста (но не как автономную систему). Нарком юстиции возглавлял прокуратуру, являясь Прокурором Республики. Прокурор Республики в своей деятельности опирался на помощников. Губернские прокуроры и их помощники назначались Прокурором Республики. При трибуналах состояли особые прокуроры, подчиненные помощнику Прокурора Республики. Прокурор Республики наделялся правом входить с предложениями об отмене незаконных постановлений наркоматов и иных центральных ведомств, опротестовывать их решения в СНК и Президиуме ВЦИК, руководить деятельностью прокуроров на местах. Положением на прокуратуру возлагались:

- а) осуществление от имени государства надзора за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений;
- б) непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов в области раскрытия преступления, а также за деятельностью органов государственного политического управления;
- в) поддержание обвинения в суде;
- г) наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

Эти четыре основные функции прокуратуры сохраняются затем во всех последующих положениях о прокурорском надзоре. Таким образом, уже первый законодательный акт о прокуратуре наметил все четыре основных направления прокурорского надзора, получившие затем наименование отраслей надзора. В дальнейшем функция прокуратуры в суде подверглась изменению. Так, на основании принятых в 1924 г. Основ судостроительства Союза ССР и союзных республик на прокурора возлагался надзор за законностью судебной деятельности. Органы прокуратуры республик получили право опротестования в кассационном и надзорном порядке приговоров, решений и определений судов союзных республик. Прокуратура РСФСР создавалась в составе Наркомата юстиции (НКЮ) во главе с наркомом юстиции, который являлся одновременно и Прокурором республики (с 1928 г. Прокурор республики стал заместителем наркома юстиции). В составе НКЮ был образован отдел прокуратуры, подчиненный непосредственно Прокурору республики. Один из помощников Прокурора республики возглавлял военные прокуратуры. В непосредственном подчинении Прокурора республики находились губернские прокуроры. Местным властям они не подчинялись. В уездах действовали помощники губернских прокуроров. Таким образом, с момента образования прокуратура была централизована лишь в пределах союзных республик. Централизация же в пределах Союза была осуществлена значительно позднее. Процесс этот проходил этапами. В 1924 г. была образована Прокуратура Верховного Суда СССР, которая действовала на основании Положения о Верховном Суде СССР от 23 ноября 1923 г., а позднее Положения о Верховном Суде СССР и Прокуратуре Верховного Суда СССР от 24 июля 1929 г. Прокурор при Верховном Суде СССР и его заместитель назначались Президиумом ЦИК СССР. При прокуроре состояли три помощника - по общему надзору и судебному надзору, по надзору за ОПТУ и

помощник по Военной прокуратуре и Военной коллегии Верховного Суда СССР. На Прокуратуру Верховного Суда СССР возлагались: а) наблюдение с точки зрения Конституции СССР и общесоюзного законодательства за законностью постановлений союзных наркоматов и других центральных учреждений СССР, постановлений ЦИК союзных республик и их президиумов; б) наблюдение за законностью действий ОГПУ; в) надзор за законностью судебных решений Верховного Суда СССР и наблюдение за правильным и единообразным применением общесоюзного законодательства в практике судебных учреждений Союза ССР и союзных республик. Как видим, Прокуратура Верховного Суда СССР осуществляла надзор за законностью деятельности центральных органов союзных республик. Но при этом она не возглавляла республиканские органы прокуратуры и не руководила ими. Положение изменилось с принятием ЦИК и СНК СССР 20 июня 1933 г. Постановления об образовании Прокуратуры СССР, а 17 декабря 1933 г. соответствующего Положения о ней, которым упраздняясь Прокуратура Верховного Суда СССР. В конце 1933 г. было утверждено Положение о Прокуратуре СССР, образованной в июне того же года. Регламентировались функции Прокуратуры СССР и Верховного суда СССР. С 1936 г. все прокурорские органы стали подчиняться Прокуратуре СССР, выйдя из подчинения Наркомюстов республик. Согласно Положению Прокуратура СССР осуществляла: а) надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР, союзных республик и местных органов власти Конституции СССР и постановлениям Правительства СССР; б) наблюдение за правильным и единообразным применением законов судебными учреждениями союзных республик, опротестование и приостановление исполнения решений всех судов; в) возбуждение уголовного преследования и поддержание государственного обвинения во всех судах на территории Союза; г) надзор (на основе особого Положения) за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, исправительно-трудовых учреждений; д) общее руководство деятельностью прокуратур союзных республик. Прокуратуру Союза возглавлял Прокурор СССР, назначаемый ЦИК СССР, и его заместитель, утверждаемый Президиумом ЦИК СССР. Указания и распоряжения Прокурора СССР были обязательны для всех органов прокуратуры. Прокуроры союзных республик назначались и отзывались Прокурором СССР по согласованию с ЦИК союзных республик. При Прокуроре СССР действовали старшие помощники и помощники, а также следователи по важнейшим делам. В Прокуратуру Союза вошли Военная прокуратура, находившаяся ранее в составе Прокуратуры Верховного Суда СССР, а также железнодорожная прокуратура, подчинявшаяся до этого республиканским прокуратурам. В 1934 г. в составе Прокуратуры СССР была образована водная транспортная прокуратура. Однако указанными организационными мероприятиями окончательная централизация прокурорской системы завершена еще не была: прокуратуры союзных республик входили в структуру республиканских наркоматов юстиции, поэтому прокуроры, являясь наркоматами юстиции или их заместителями, подчинялись еще и правительству. Таким образом, сохранился пагубный для прокуратуры принцип двойного подчинения. Завершение централизации прокурорской системы произошло лишь после принятия постановления ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 г. "Об образовании Народного комиссариата юстиции СССР". Этим постановлением прокурорско-следственные органы союзных республик выделялись из наркоматов юстиции республик и передавались в непосредственное подчинение Прокурора Союза ССР. В 1936г. была принята Конституция СССР, которая посвятила суду и прокуратуре специальную главу - девятую. В ней были закреплены принципиальные положения организационного построения прокуратуры как

единой централизованной системы во главе с Генеральным прокурором СССР, осуществляющей свои функции по надзору за законностью и организации борьбы с преступностью, независимо от местных органов. 24 мая 1955 г. Президиум Верховного Совета СССР утвердил Положение о прокурорском надзоре в СССР, в котором была осуществлена кодификация норм, устанавливающих порядок образования и структуру органов прокуратуры, а также основные полномочия прокуроров в различных видах надзорной деятельности. Определялись также обязанности участников прокурорско-надзорных отношений. Указом от 14 декабря 1966г. было утверждено Положение о военной прокуратуре. Положение от 24 мая 1955г. действовало около четверти века, пока не было заменено Законом о прокуратуре СССР от 30 ноября 1979г., принять в соответствии с главой 21 Конституции СССР 1977г. Конституция, а за ней и Закон определили специфику и характерные черты прокурорского надзора, дали широкий типовой перечень субъектов, на которых распространяется надзор прокуратуры. Сама прокуратура провозглашалась как единая, централизованная система, возглавляемая Генеральным прокурором СССР. Особо выделен принцип независимости прокуратуры от местных органов. Четко сформулированы порядок назначения и сроки полномочий прокуроров всех звеньев прокурорской системы. Прослеживая пути развития прокуратуры в нашей стране, нельзя не отметить в целом правильную оценку значимости ее деятельности на этапе, когда предпринимались усилия сформировать правовое государство, данную в резолюции XIX Конференции КПСС. Там сказано: "Необходимо решительно повысить ответственность прокуроров, в полной мере восстановить ленинские принципы прокурорского надзора, призванного следить за исполнением, единообразным пониманием и применением законов по всей стране, настойчиво бороться с нарушениями социалистической законности, от кого бы они не исходили. Этой задаче должно служить дальнейшее укрепление независимости прокуроров, исключение любого давления на них и вмешательства в их деятельность".

2.3 Становление органов прокуратуры Республики Беларусь.

27 июля 1990 г. Верховный Совет Белорусской ССР принял декларация о государственном суверенитете. 26 августа 1991 г. Сессия Верховного Совета приняла Закон « Об обеспечении политической и экономической самостоятельности БССР», а 19 сентября 1991 г. Верховный Совет принял закон , в соответствии с которым БССР получила название «Республика Беларусь».

После объявления политической и экономической независимости Беларуси началась работа по формированию органов власти и управления суверенного государства. В условиях радикальных преобразований возникла задача пересмотра , кодификации и систематизации законодательства. 15 марта 1994г. Верховным Советом Республики Беларусь была принята Конституция Республики Беларусь, в которую в последствии были внесены изменения и дополнения, принятые на республиканских референдумах 24 ноября 1996г. И 17 октября 2004г.

Новая редакция Конституции внесла некоторые изменения в порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора Республики Беларусь. В сравнении с Конституцией от 15 марта 1994 г., по которой Генеральный прокурор избирался на должность и освобождался от нее Верховным Советом Республики Беларусь, новая редакция закрепляет , что генеральный прокурор назначается на должность Президентом Республики Беларусь с согласия Совета Республики (п.9 ст.84, ст126) и освобождается от должности также Президентом , но уже с уведомлением Совета Республики(п.11 ст.84).

Кроме того, по Конституции Республики Беларусь, принятой 15 марта 1994 г., Генеральный прокурор обладал правом законодательной инициативы в Верховном Совете Республики Беларусь (ст.90). Новой же редакцией Основного Закона от 24 ноября 1996 г. Генеральный прокурор лишен такого права. Право законодательной инициативы принадлежит органам и лицам, указанным в ч.1 ст.99 Конституции.

В соответствии со ст. 126 Конституции, прокуратура определена как единая централизованная система, возглавляемая Генеральным прокурором. Согласно ст.128 Конституции компетенция, организация и порядок деятельности определяются законодательством.

29 января 1993 г. Был принят Закон Республики Беларусь «О Прокуратуре Республики Беларусь», в который вносились изменения и дополнения законами от 6 октября 1994., от 3 марта 1995 г., от 3 мая 1996 г., от 20 июня 1996г.

В этом Законе «О Прокуратуре Республики Беларусь» прокуратура была названа как самостоятельный орган, осуществляющий от имени государства надзор за исполнением законов, определены цели и направления деятельности прокуратуры, принципы ее организации и деятельности, система и организация органов прокуратуры, полномочия прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законодательства. Установлены требования, предъявляемые к лицам, назначаемым на должности в органы прокуратуры, предусмотрено разрешение других вопросов, относящихся к кадрам органов прокуратуры, а также иных вопросов организации и деятельности прокуратуры.

8 мая 2007 г. принят новый Закон «О прокуратуре Республики Беларусь», в связи с чем указанный выше Закон от 29 января 1993г. утратил силу.

В новом Законе «О прокуратуре Республики Беларусь» прокуратура определена как единая и централизованная система органов, осуществляющих от имени государства надзор за точным и единообразным исполнением нормативных правовых актов на территории Республики Беларусь, а также выполняющих иные функции, установленные законодательными актами. Существенной новацией в этом Законе является то, что в нем изложена иная система принципов организации и деятельности прокуратуры по сравнению с системой принципов, которые были предусмотрены в прежнем Законе «О Прокуратуре Республики Беларусь». Перечень направлений деятельности прокуратуры дополнен новым направлением — «Координация деятельности по борьбе с преступностью». Увеличено число отраслей прокурорского надзора с четырех до пяти в связи с разделением ранее одной отрасли «Надзор за исполнением, законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие» на две самостоятельные отрасли: «Надзор за исполнением законодательства при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» и «Надзор за исполнением закона в ходе досудебного производства, при производстве предварительного следствия и дознания». Новшеством в этом Законе является переименование «общего надзора» прокуратуры на «надзор за исполнением законодательства». Введена новая глава «Особенности организации и обеспечения деятельности военных прокуратур». Новый Закон «О прокуратуре Республики Беларусь» имеет и другие отличия от прежнего Закона.