

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102041891> (дата обращения: 30.11.2021).
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073942> (дата обращения: 30.11.2021).
3. Федеральный закон «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» № 113-ФЗ от 20.08.2004. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102088406> (дата обращения: 30.11.2021).
4. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.11.2005 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих судопроизводство с участием присяжных заседателей». URL: <https://www.vsrp.ru/documents/own/8027/> (дата обращения: 30.11.2021).
5. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 07.08.2015 № 92-АПУ15-6. URL: https://www.vsrp.ru/stor_pdf.php?id=1361438 (дата обращения: 30.11.2021).
6. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 10.09.2015 по делу № 20-АПУ15-20сп. URL: <https://base.garant.ru/71166816/> (дата обращения: 30.11.2021).
7. Постановление ЕСПЧ от 17.12.2015 по делу «Кристиансен против Норвегии». URL: <https://base.garant.ru/71414602/> (дата обращения: 30.11.2021).
8. Ильюхов А. А. Суд присяжных в России: исторические, уголовно-процессуальные и уголовно-правовые аспекты. М. : Экономика, 2009.

УДК 343.16

Изгагина Татьяна Юрьевна,

старший сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в деятельности таможенных органов и на транспорте НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация
izg-tat@yandex.ru

Возникновение органов прокуратуры и трансформация ее полномочий

В статье исследуется возникновение и развития органов прокуратуры в России. Анализируется современное правовое регулирование прокуратуры, выявляются проблемы статуса прокуратуры и предложены пути их решения.

***Ключевые слова:** органы прокуратуры, история прокуратуры, уголовное преследование, полномочий прокурора по участию в арбитражном процессе.*

Izgagina Tatiana Yurievna,

senior employee of the department of scientific support of prosecutorial supervision and strengthening of the rule of law in the activities of customs authorities and transport of the research institute of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

The emergence of the prosecutor's office and the transformation of its powers

The article examines the emergence and development of the prosecutor's office in Russia. The modern legal regulation of the prosecutor's office is analyzed, the problems of the status of the prosecutor's office are identified and ways to solve them are proposed.

Keywords: *prosecutor's offices, history of the prosecutor's office, criminal prosecution, powers of the prosecutor to participate in the arbitration process.*

Органы прокуратуры прошли длинный исторический путь. Петр I предпринимал различные меры к созданию в России системы надзора, однако существовавшие до возникновения прокуратуры институты функционировали недолго, и только прокуратура как надзорный орган сохранилась с Петровских времен до наших дней.

Возникновению прокуратуры предшествовало создание фискальной службы, генерального ревизора Сената и института понудителей.

В обязанности фискалов входило «проведывать и доносить». При этом они были компетентны только доносить о злоупотреблениях и не имели права вмешиваться в работу подконтрольных органов (должностных лиц). При осуществлении своей деятельности фискалы были уполномочены посещать любые присутственные места, требовать для просмотра дела, принимать доносы. В обязанности фискала входило тайное наблюдение и сообщение о злоупотреблениях, казнокрадстве, взяточничестве и хищениях должностных лиц. За правильный донос фискал получал половину штрафа, налагаемого на провинившегося. Ошибочный донос в вину не ставился. В связи с чем был ликвидирован данный институт надзора существует несколько точек зрения. Например, В. Ю. Шобухин считает, что очень скоро в сознании людей фискалы стали ассоциироваться с ябедниками. Стали неэффективными из-за коррупции в своих рядах, в связи с зависимостью от органов государственной власти, за деятельностью которых ими осуществлялся надзор. По мнению Л. А. Муравьевой, «органы фиска перестали удовлетворять власть, так как они констатировали служебные преступления и реагировали на совершившийся факт, а не предупреждали их» [6]. Исследовавший деятельность фискалов в рамках докторской диссертации Д. О. Серов, напротив, считает, что фискалы очень эффективно выполняли свои обязанности, основной причиной их ликвидации он считает, отсутствие выстроенной судебной системы, способной с должной эффективностью рассматривать уголовные дела, возбужденные фискалами, поскольку в это

время уголовные дела рассматривались [9]. Тогда же и зародился прообраз следственного комитета в лице «майорских» следственных канцелярий, которые осуществляли предварительное следствие по делам о преступлениях высших должностных лиц. «Майорские» канцелярии создавались Петром I специально для расследования инициированных фискальской службой резонансных (опять же по современной терминологии) уголовных дел – преимущественно как раз по обвинениям высокопоставленных должностных лиц [10].

Незадолго до возникновения органов прокуратуры надзор за Правительствующим Сенатом осуществлялся в рамках деятельности генерального ревизора (1715–1718 гг.), он наблюдал за порядком в заседаниях Сената и за исполнением указов, объявлял в Сенате о неисполнении указов и доносил царю, если Сенат не штрафовал за это. Однако назначенный на должность Генерального ревизора бригадир В.Н. Зотов не мог проявить активности. У него не было возможности проверять исполнение указов вне Сената. В конце 1718 года должность Генерального ревизора была упразднена.

Своеобразным отечественным предшественником прокуратуры явился также существовавший в 1719–1721 гг. институт понудителей. Понудительство с первого момента своего возникновения было инструментом узкой направленности, первоначально призванным обеспечить контроль за сбором различной отчетной документации, в потоках которой буквально захлебнулись местные власти; штат понудителей был минимальным, а сами понудители назначались, как правило, из рядового и сержантского состава гвардейских полков.

Учреждение института понудителей было связано с системной реорганизацией государственного аппарата России, форсировано развернувшейся в 1717–1720 гг. Целью создания института понудителей являлось «хоть как-то интенсифицировать работу оцепеневшего от перемен чиновничества» и незамысловатую задачу – «контролировать деятельность различных местных учреждений и заставлять («понуждать») их персонал скорейшим образом выполнять те или иные правительственные распоряжения» [9]. Исследователи оценивают эффективность понудительского контроля как высокую [6]. По мнению Д. О. Серова, такой контроль «стал одним из провозвестников утверждения на отечественной почве прокурорского надзора». В качестве объективной предпосылки основания прокуратуры он указывает сложившаяся к началу 1720-х гг. потребность в достройке контрольно-надзорного механизма, призванного на новом уровне утвердить режим законности в государственном аппарате России. Субъективной предпосылкой основания прокуратуры стало осознание Петром I к началу 1720-х гг. идеи законности, ближайшими иностранными прообразами должности российского генерал-прокурора возможно признать генерального прокурора Парижского парламента (*procureur général du Parlement de Paris*) [8].

Основные цели, которые преследовал Петр I, создавая в России органы прокуратуры, – недопущение и борьба с казнокрадством и волокитой в государственных делах. В Указе 12 января 1722 года «О должности генерал-прокурора» было закреплено, что генерал-прокурор действует «повинен сидеть в Сенате» и должен «смотреть чтоб не на столе только дела вершились, но и

самим действием по указам исполнялись». Таким образом, данный указ «О должности генерал-прокурора» является основополагающим в установлении надзорных полномочий у прокуратуры. Основной формой прокурорского реагирования на незаконные акты и поступки являлось их опротестование, однако перед этим прокурор устно предлагал устранить нарушение («должен накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал; а ежели что увидит противное сему, тогда в тот же час повинен предлагать Сенату явно, с полным изъяснением, в чем они, или некоторые из них не так делают, как надлежит, дабы исправили, а ежели не послушают, то должен в тот час протестовать, и оное дело остановить»).

Кроме того, прокуратура обладала правом законодательной инициативы, чего так недостает прокуратуре современного периода.

В 1726–1727 гг. основанная Петром I прокуратура подверглась ликвидации. Данная ликвидация была осуществлена в рамках реализации стратегической линии Верховного Тайного Совета на структурное и численное сокращение государственного аппарата России. Российскую прокуратуру расформировали в безуказном порядке: прокуроров либо определяли на другие должности (или увольняли в отставку, направляли в длительные отпуска), не назначая им замены, либо упраздняли поднадзорные им органы власти.

Как отмечают исследователи, «после смерти Петра I, власть фактически была сосредоточена в руках придворных чиновников, и прокуратура перестала существовать как самостоятельное ведомство» [1].

Восстановление прокуратуры произошло в октябре 1730 г., когда при вновь созданном Сенате появились должности генерал-прокурора и обер-прокурора. В сентябре 1733 г. издан акт, который регламентировал деятельность прокуроров при губернских правлениях. Он предписывал прокурорам тщательно смотреть за исполнением вышеуказанного Регламента, а также в целом за деятельностью губернаторов и воевод [2].

В период судебной реформы 1864 г. надзорные полномочия прокуратуры были существенно ограничены. Прокуратуру лишили функции надзора за исполнением законов, основной ее задачей стало уголовное преследование. Особое внимание уделялось надзору за законностью действий органов предварительного следствия. Прокуроры состояли при судах, и их деятельность ограничивалась делами судебного ведомства. Однако от судов они были независимы и действовали исключительно на основе закона и внутреннего убеждения, подчиняясь вышестоящим прокурорам и министру юстиции как генерал-прокурору. А. Ф. Кони, анализируя данное новшество в статусе российской прокуратуры, основанное на опыте западноевропейских государств, писал, что оно «быть может, и выходило красивым с теоретической точки зрения, но противоречило условиям нашей административной жизни и шло вразрез с внутренними потребностями нашего губернского строя. В торопливом осуществлении страстного желания поскорее расчистить для новых насаждений место, поросшее бурьяном и полусгнившими деревьями, был срублен дуб, стоявший на страже леса» [14].

Декрет СНК РСФСР от 24.11.1917 № 1 «О суде» упразднил ранее существовавшие институты прокурорского надзора, судебных следователей, присяжной и частной адвокатуры. Период с 1918 по 1922 г. можно назвать «периодом революционной законности», в течение которого в Советской России специальные органы надзора отсутствовали, а соответствующие функции осуществляли органы исполнительной власти. Только в 1922 г. было принято решение о создании прокуратуры РСФСР в структуре исполнительного органа власти Народного комиссариата юстиции. В это же время получили законодательное закрепление такие функции прокуратуры, как общий и судебный надзор. С созданием СССР в 1922 г. и принятием Конституции СССР 1924 г. появляется еще одна модель советской прокуратуры – прокуратура Верховного Суда СССР, которая предусматривала существование надзорного органа в составе судебного органа [3].

В соответствии с Положением о прокурорском надзоре, утвержденным Постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 г. «в целях осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью» в составе Народного Комиссариата Юстиции (НКЮ) была учреждена Государственная Прокуратура: этот день считается днем образования советской прокуратуры [11]. Прокуроры принимали участие «в работе по укреплению и внедрению революционной законности», в том числе путем расследования преступлений и поддержания обвинения в суде. В то же время в этот тяжелый исторический период прокуратура пыталась осуществлять надзор за законностью этой работы, нередко носящей репрессивный характер. Так, в секретной докладной записке А. Я. Вышинского в Президиум ВЦИК о работе органов прокуратуры по выполнению закона от 7 августа 1932 г. об охране общественной (социалистической) собственности сделан вывод о допущенных нарушениях: о неправильном применении закона 7 августа к случаям, не подпадающим, под его действие – «Обнаружилось и другое явление, не менее недопустимое в работе органов юстиции: применение закона от 7 августа в случаях маловажных хищений, не представляющих не только особой, но и какой бы то ни было социальной опасности, и назначение притом жестких мер социальной защиты», указывается на необходимость привлечения к ответственности по данному закону только « в случае явного неприятия... руководителями... мер к охране социалистической собственности». Отмечается также, что в основном большинство недочетов работы органов юстиции по борьбе с хищениями упирается в недостатки расследования: «Лишь в тех случаях, когда материалы расследования подверглись просмотру представителя прокурорского надзора и находящегося в его ведении работника следствия, можно признать, что не только соблюдено формальное требование закона, но и дана некоторая гарантия представления в суд более или менее доброкачественного материала» [14].

На протяжении долгого времени советская, а затем и российская прокуратура обладала полномочиями по возбуждению и расследованию уголовных дел. Эти полномочия были сохранены и в период Великой Отечественной войны. Затем было принято решение отделить следствие от органов прокуратуры пу-

тем создания Следственного комитета сначала при прокуратуре Российской Федерации в 2007 году, а затем с 15 января 2011 года вступил в силу Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете РФ». Следственное подразделение, которое существовало долгое историческое время при прокуратуре, получило самостоятельность, оказалось вне системы прокуратуры.

Имея полномочия по уголовному преследованию, прокуратура лишилась инструмента, с помощью которого могла бы более эффективно осуществлять свои полномочия – осуществлять уголовное преследование. Вопрос достаточности и необходимости возвращения прокуратуре утраченных полномочий был и остается дискуссионным [13]. В 2018 внесен Законопроект № 550619-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)», в соответствии с которым предлагается наделить прокурора рядом полномочий в сфере надзора за предварительным следствием: «прокурор приобретает право принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела и о возбуждении уголовного дела при наличии повода и основания, предусмотренного ст. 140 УПК России». Документ также предлагал наделить прокуроров «правом давать следователю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, которые обязательны для следователя и руководителя следственного органа; отменять любые незаконные или необоснованные постановления следователя; разрешать отводы, заявленные нижестоящему прокурору, следователю, а также их самоотводы; отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если ими допущено нарушение требований УПК РФ; приостанавливать или прекращать производство по любому уголовному делу». 01.06.2021 данный законопроект был отклонен в первом чтении.

В то же время ряд исследователей, правоприменители [4, 12] отмечают отсутствие реальных рычагов воздействия на следствие у прокуроров. В связи с отсутствием опыта расследования уголовных дел снижается уровень профессионализма прокуроров, осуществляющих надзор за предварительным следствием, поскольку ряд прокуроров, на которых возложены такие полномочия не имеют опыта следственной работы. В результате в суд направляют некачественно расследованные уголовные дела, по которым судом выносятся несправедливые приговоры.

Требуется также расширение полномочий прокурора по участию в арбитражном процессе, поскольку нарушение публичных интересов на момент предъявления требований одного хозяйствующего субъекта к другому изначально не является явным для прокурора, как и для суда, ввиду отсутствия информации о совершении незаконных финансовых операций, иных незаконных действий. Необходимо участие прокурора в процессе по делам о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений, это будет способствовать повышению гарантий защиты государственных интересов [5]. При таких обстоятельствах оптимальным и доста-

точным решением вопроса будет расширение полномочий прокурора по участию в судебных процессах не по всем экономическим спорам частноправового характера, а лишь по делам, возникающим из отношений, осложненных иностранным элементом.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Бессарабов В. Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1722–1864 гг.) // Журнал российского права. 2002. № 8. С. 159–160.
2. Гавриленко А. А., Иванков К. А. Зарождение и развитие транспортной прокуратуры в России в XVIII – сер. XX в. // Сибирский юридический вестник. 2011. № 2 (53). С. 17.
3. Еремин А. В. История отечественной прокуратуры : учебное пособие. СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. С. 72.
4. Интервью с прокурором Тверской области. Ч. 2. Уголовное преследование невиновного – это беззаконие. URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/210920908>(дата обращения: 07.05.2020).
5. Маматов М. В., Кремнева Е. В. Расширение процессуальных полномочий прокуроров по противодействию незаконным финансовым операциям // Законность. 2017. № 12.
6. Муравьева Л. А. Налоги и налогообложение в России первой четверти XVIII века. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nalogi-i-nalogooblozhenie-v-rossii-pervoy-chetverti-xviii-veka> (дата обращения: 13.12.2021).
7. Редин Д. Эффективность местного управления в петровскую эпоху: парадоксы централизации. URL: <http://www.reenactor.ru/ARH/PDF/Redin.pdf> (дата обращения: 13.12.2021).
8. Серов Д. О. Фискальская служба и прокуратура России первой трети XVIII в. : автореф. дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02. URL: <https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/2878/3/urgu0771s.pdf> (дата обращения: 13.12.2021).
9. Серов Д. О. Понудители: (Из истории чрезвычайного контроля в России в первой четверти XVIII в.) // «Мы были!»: Генерал-фельдцейхмейстер Я. В. Брюс и его эпоха : материалы Всерос. науч. конф. (12–14 мая 2004 г.) : в 2 ч. СПб. : Б. и., 2004. Ч. 2. С. 70.
10. Серов Д. О., Аверченко А.К. Вневедомственный следственный аппарат России: замыслы и реальность. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vnevedomstvennyu-sledstvennyu-apparat-rossii-zamysly-i-realnost> (дата обращения: 13.12.2021).
11. Скобина Е. А., Шастина М. А. История советской прокуратуры с 1922 по 1991 год // Молодой ученый. 2017. № 8. С. 256–260.
12. О полномочиях прокуратуры по контролю над следственными органами. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/o-polnomochiyakh-prokuratury-po-kontrolyu-nad-sledstvennyimi-organami/>(дата обращения: 07.05.2020).

13. Прокуратуре могут вернуть возможность возбуждать уголовные дела.
URL: <https://rg.ru/2020/07/28/prokurature-mogut-vernut-vozmozhnost-vozbuzhdat-ugolovnye-dela.html> (дата обращения: 13.12.2021).

14. Шобухин В. Ю. Тенденции развития прокуратуры России в период 1722–1864 гг. // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 82.

УДК 343.163(075)

Касмицкая Анастасия Сергеевна,

студент, Российский государственный университет правосудия,

г. Москва, Российская Федерация

a.karpishina@yandex.ru

Проблемы прокурорского надзора за предварительным следствием

Статья посвящена актуальным проблемам прокурорского надзора за предварительным следствием, полномочия прокуратуры в области надзора за вышеуказанными органами недостаточно четко нашли свое закрепление в нормах отечественного законодательства, а также в результате разграничений функций прокуратуры в области уголовного преследования прокуратура была лишена части своих значимых полномочий, которые придавали ей весомое положение в данном вопросе. В статье проанализирована проблема реализации прокурора своих полномочий в рамках надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, а также процессуальную связь полномочий прокурора в уголовном преследовании и проблема их реализации.

Ключевые слова: *предварительное следствие, прокурорский надзор, уголовное преследование, полномочия прокурора, уголовный процесс.*

Kasmitskaya Anastasia Sergeevna,

student, Russian State University of Justice,

Moscow, Russian Federation

Problems of prosecutorial supervision of the preliminary investigation

This article is devoted to the current problems of prosecutorial supervision of the preliminary investigation, the powers of the prosecutor's office in the field of supervision of the above-mentioned bodies have not been clearly consolidated in the norms of domestic legislation, and as a result of the delineation of the functions of the prosecutor's office in the field of criminal prosecution, the prosecutor's office was deprived of part of its significant powers, which gave it a significant position in this matter. The article analyzes the problem of the prosecutor's exercise of his powers within the framework of supervision over the execution of laws by bodies carrying out preliminary investigation, as well as the procedural connection of the prosecutor's powers in criminal prosecution and the problem of their implementation.

Keywords: *preliminary investigation, prosecutorial supervision, criminal prosecution, powers of the prosecutor, criminal proceedings.*