Федеральное агентство по образованию

Бурятский государственный университет

Юридический факультет

Кафедра уголовного права и процесса

Реферат

История развития прокуратуры России

Выполнил:

Казаков А.В.

Улан-Удэ

2009

**Содержание**

Введение

Глава 1. Предпосылки создания и становление прокуратуры России

1.1 Предпосылки создания прокуратуры России

1.2 Становление прокуратуры России

Глава 2. Прокуратура России на советском

2.1 Прокуратура России советского периода

2.2 Прокуратура России в наши дни

Заключение

Список использованной литературы

**Введение**

«Сей чин яко око Наше

и стряпчiй о делахъ

государственныхъ»

Петр Великий

Широко известной фразой российский император Петр I довольно образно и точно охарактеризовал сущность вводимой в России Указом от 12 января 1722 г. должности генерал-прокурора, назначив на этот пост своего сподвижника и любимца Павла Ивановича Ягужинского. Эта фраза стала «крылатой» на многие годы, подчеркивая не только значение органов прокуратуры в государстве и обществе, но и тот бесспорный факт, что она всегда оставалась «державным» оружием власти в стране. 280-летний путь «исканий и бурь», пройденный прокуратурой как органом надзора за законностью в России, со всей очевидностью свидетельствует о жизненной важности и необходимости осмысления нашего исторического прошлого, собственных ошибок и обретений.

Изучение истории создания и развития какого-либо государственного органа помогает лучше понять историческое предназначение этого органа, его место в системе иных государственных органов, историческую необходимость выполнения функций, возложенных на этот орган, принять меры законодательного и организационного характера, направленные на повышение эффективности деятельности этого органа в современных условиях. Сказанное в полной мере относится и к органам прокуратуры, деятельность которых никогда, ни в одном государстве не оценивалась однозначно. Вырабатывались различные концепции прокурорского надзора, многие положения которых не находили применения в практике, и, наоборот, практика выдвигала определенные требования к органам прокуратуры, которые не находили закрепления в законах о прокуратуре и научного обоснования в теории прокурорского надзора.

**Глава 1. Предпосылки создания и становление прокуратуры России**

* 1. **Предпосылки создания прокуратуры России**

В начале XVIII столетия в России происходят серьёзные изменения в системе управления государством. Реформа государственных институтов в то время была объективно обусловлена острой необходимостью наведения хотя бы элементарного порядка в делах государственных учреждений, искоренения волокиты, казнокрадства, неприкрытого мздоимства, стяжательства государственных чиновников. Настоящей бедой государственного управления становится бюрократизм. Эти негативные явления распространились на всю территорию России, на все уровни государственного управления. Историки отмечают, что даже ближайшим сподвижникам Петра I Александру Меншикову и генералиссимусу Алексею Шеину не была чужда жажда наживы. Меншиков растрачивал средства государственной казны на личные нужды, а Шеин за определённую мзду производил в звания полковников и генералов.

Предпринимая попытку навести в стране порядок, Пётр 1 изменяет все основные государственные структуры, обновляет законодательство. Боярская Дума заменяется Правительствующим Сенатом, который становится высшим управленческим и судебным органом.

Так великий реформатор России начала XVIII в. царь Пётр Алексеевич, искавший пути и средства ускорения преобразований, пришёл к решению создать особый надзорный орган, способный «уничтожить или ослабить зло, проистекавшее из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония».

С этой целью указом от 5 марта 1711 г. была учреждена должность генерал-фискала, который должен был «тайно проведывать, доносить и обличать». Модель такой должности и службы была заимствована в Швеции. Однако вскоре сам Пётр I был вынужден признать, что чин фискала «тяжёл и ненавидим». В результате дальнейших поисков и сопоставлений 12 января 1722 г. в России был основан государственно-правовой институт прокуратуры во главе с назначаемым Государем генерал-прокурором и его помощником обер-прокурором. Как следует из Указа, генерал-прокурор является «оком государевым». Ему предписывалось строго следить за тем, «чтобы не на столе только дела вершились, но самым действом по указам исполнялись».

Прокуроры стали занимать важное место в государственной службе. Активно складывался прокурорский корпус, которому царь Пётр старался дать «большую силу и авторитет». Прокуроров по предложению генерал-губернаторов избирал Сенат. Они осуществляли контроль за деятельностью центральных и местных учреждений, докладывали генерал-губернаторам о выявленных недостатках. Обнаружив нарушение, прокурор сначала устно предлагал устранить его, а при неподчинении мог принести письменный протест в орган нарушивший закон, а далее – в соответствующую коллегию или Сенат. Принесение протеста на незаконный акт приостанавливало его действие. Создавая прокуратуру, Пётр I в ее организации и функциях ориентировался в большей степени на положения аналогичного органа во Франции, хотя были учтены и особенности российской действительности (исторически свойственный русскому народу правовой нигилизм, разгул корыстных злоупотреблений государственных чиновников, гипертрофированные размеры чиновничьего аппарата).

Причины, по которым Пётр I избрал для России модель надзорного органа, схожего с французским образцом, само его наименование «прокуратура», остаются предметом дискуссий среди ученых. Вместе с тем резонно предположение, что на Петра I большое впечатление произвёл французский королевский прокурор во время посещения Петром I Парижского парламента в 1717 г. После смерти Петра I прокуратура и прокурорский надзор пережили несколько «взлётов и падений». Значение прокуратуры в обществе менялось полярно: то она становилась малозаметной структурой в государственном устройстве страны, то снова занимала подобающее положение в государстве.

* 1. **Становление прокуратуры России**

Основной функцией прокуроров на начальном этапе становления прокурорской системы являлся надзор за деятельностью тех учреждений, при которых они состояли.

Генерал-прокурор надзирал за Сенатом, обер-прокурор Синода надзирал за его деятельностью. За коллегиями надзирали прокуроры этих ведомств. Правовые средства надзора были довольно скромными и сводились к опротестованию, напоминанию о необходимости выполнения должностными лицами законов и своих служебных обязанностей, а также к донесениям о бездеятельности и беззаконии. Тем не менее, прокурорский надзор стал играть заметную роль в соответствии с предначертанием Петра I в последние годы его царствования. Немалую роль в этом сыграла личность первого генерал-прокурора П.И. Ягужинского, который пользовался полным доверием императора, будучи энергичным и честным государственным деятелем.

После смерти Петра I, при императрице Екатерине I и императоре Петре II роль и значение прокуратуры существенно снизились из-за проводимой ими политики, усилении роли других институтов власти, которые видели в прокуратуре ограничение своей власти. В существенной мере был усилен местный прокурорский надзор. Этому в немалой степени способствовало принятое в 1775 г. «Учреждение о губерниях», в котором были сформулированы задачи и полномочия губернских прокуроров. Петра I значение надзора и престиж прокуратуры заметно падают. Верховный тайный совет, вершивший государственные дела при императрице Екатерине I и императоре Петре II, упразднил должность Генерал-прокурора и прокуроров народных судов. В большинстве коллегий также были упразднены должности прокуроров. Следует отметить, что некоторые обязанности Генерал-прокурора в этот период выполнял обер-прокурор, однако в полном объеме правами Генерал-прокурора он не обладал и занимался в основном вопросами делопроизводства. В своей деятельности обер-прокурор был подчинён Верховному тайному совету. От надзора за Сенатом он был полностью отстранён. Таким образом, в период с 1727 по 1729 гг. прокуратура и фискалат в России были фактически упразднены. За П.И. Ягужинским формально была сохранена должность Генерал-прокурора, однако он был направлен послом в Польшу.

Некоторое возрождение былого авторитета прокуратуры происходит при Императрице Анне Иоанновне. По-видимому, здесь сыграло роль стремление Анны Иоанновны показать себя во всех делах преемницей Петра I и, кроме того, Анна Иоанновна ставила целью ограничение власти Верховного тайного совета, в чём прокуратура и лично П.И. Ягужинский могли быть чрезвычайно полезны.

В частности, её указом в октябре 1730 г. восстанавливаются должности Генерал-прокурора, прокуроров коллегий и народных судов. В 1733 г. был принят ещё один законодательный акт — «Должности губернского прокурора», который предоставил губернским прокурорам право приносить протесты на незаконные действия местных властей и судов с одновременным уведомлением об этом Генерал-прокурора. Если данный протест поддерживался генерал-прокурором, то исполнение решения по делам приостанавливалось. Однако период активизации прокуратуры был недолог. После того как Генерал-прокурор, обязанности которого в то время выполнял всё тот же П.И. Ягужинский, впал в немилость Императрице, прокуратура вновь утратила своё влияние, уступив место созданной в тот период всесильной Тайной канцелярии.

Устройство и организация деятельности органов прокуратуры в результате судебно-правовой реформы третьей четверти XIX в. кардинально изменились. В первую очередь это коснулось соотношения основных классических направлений деятельности прокуратуры. Прокуратура, по сути, была отлучена от осуществления надзора за законностью в государстве (за исключением законности судебных решений), ей была отведена лишь роль стороны обвинения в уголовном судопроизводстве. Вместе с тем такие шаги законодателя признавались в те времена довольно прогрессивными. Новый порядок уголовного процесса заключался в «трёх положениях: 1) власть обвинительная отделяется от судебной; 2) власть обвинительная, т.е. обнаружение преступлений и преследование виновных, принадлежит прокурорам; 3) власть судебная, т.е. рассмотрение уголовных дел и постановление приговоров, принадлежит судам без всякого участия властей административных». В то же время остро встал существенный вопрос: какому ведомству должна принадлежать прокуратура. Следует отнести её к суду, к администрации или же создать особое ведомство? Несмотря на то, что больше всего точек соприкосновения прокуратура имела с правительственной властью и представляла её интересы перед судом, полное слияние прокуратуры с ней представляло серьезные опасения, законность была бы принесена в «жертву удобства, и прокурорская власть была бы дискредитирована, превратившись в слугу администрации». Не нашло одобрения и построение прокуратуры в составе суда, под руководством судебных коллегий. Предполагалось, что это лишило бы прокуратуру «необходимой энергии и быстроты деятельности». Главенствующим положением должна была сохраняться независимость прокуратуры.

Наиболее правильным и продуктивным представлялся третий путь – прокуратура должна быть построена как отдельное установление, стоящее между судом и правительством, имеющее во главе высшего представителя прокурорской власти из среды самой прокуратуры и располагающее как должностными правами, обеспечивающими ей авторитетность мнения перед правительством, так и средствами, которые давали бы ей возможность раскрывать для убеждения суда истину в наиболее полном объеме. Министру юстиции по отношению к прокуратуре должна принадлежать власть высшего управления, в своей же процессуальной деятельности прокуратура нуждается в судебном контроле, который, не входя в оценку действий отдельных прокуроров, не оказывая влияния на их служебное положение и не присваивая суду направления обвинительной деятельности, ограждал бы законные интересы власти и населения по отдельным делам.

Таким виделось место прокуратуры в системе государственной власти. Но, как отмечает И.Я. Фойницкий, законодательство сделало все для обеспечения независимости прокуратуры от суда: помещенная в состав судебного ведомства, она представляла отдельную от суда организацию, суд не имел над членами прокуратуры ни права надзора, ни распорядительной, ни дисциплинарной власти. Итак, в 1864 г. прокуратура получает полномочия по надзору «при судебных местах». Учреждением судебных установлений от 20 ноября 1864 г. прокурорский надзор в судах вверялся обер-прокурорам и их товарищам под высшим наблюдением министра юстиции, который являлся и генерал-прокурором. В это время появляются основы организации прокуратуры как органа, базирующегося на иерархической дисциплине и единоначалии и независимого от местных, административных и судебных структур. Совокупность полномочий прокуроров конкретизировалась уставами уголовного и гражданского судопроизводства.

**Глава 2. Прокуратура России на советском и современном этапе**

**2.1 Прокуратура России советского периода**

После Октябрьской революции в соответствии с марксистской доктриной о сломе буржуазного государственного аппарата Декретом о суде № 1 от 24 ноября 1917 г. прокуратура была ликвидирована. Надзор за законностью, в частности, в деятельности следственных комиссий, избираемых Советами рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов, возлагался на коллегии обвинителей, избираемых также местными Советами. Эти коллегии участвовали в заседаниях следственных комиссий при решении вопроса о предании суду, давали заключения о подсудности дел, формулировали обвинение. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 16 мая 1918 г. при революционном трибунале при ВЦИК была учреждена центральная коллегия обвинителей, состав которой избирался ВЦИКом. Центральная коллегия руководила деятельностью коллегий обвинителей при революционных трибуналах. Частично функции надзора за соблюдением декретов и привлечения к ответственности нарушающих их лиц взяла на себя ВЧК. По мере перехода от гражданской войны к строительству новых общественных отношений все более ощутимым становилась объективная необходимость обеспечения законности на единой организационной и правовой основе. В докладе Министра юстиции Н.В. Крыленко на IV съезде деятелей юстиции в 1921 г. подчёркивалась необходимость создания прокуратуры, независимой от местной власти, на которую возлагалось бы обвинение в суде, общий надзор, руководство следствием, а также предупреждение правонарушений. 1 января 1922 г. был опубликован первый проект декрета о государственной прокуратуре, в котором предполагалось её создание в составе Министерства юстиции с ограниченными полномочиями. При этом возобладало влияние губернских чиновников, не желавших иметь рядом с собой независимого от них прокурора. После дискуссий, завершившихся письмом В.И. Ленина «О двойном подчинении и законности» III сессия ВЦИК 28 мая 1922 г. приняла Положение о прокуратуре.

Первоначально структура отдела прокуратуры Наркомюста РСФСР была установлена Положением о Народном комиссариате юстиции (декрет ВЦИК от 1 февраля 1923 г.). В него входили подотделы: 1) общего управления и личного состава прокурорского надзора; 2) общего надзора; 3) надзора за органами следствия, дознания и местами лишения свободы; 4) государственного обвинения со следственной частью. После образования Союза ССР, с принятием первых Основ судоустройства Союза ССР и Союзных республик органы прокуратуры строились на началах централизма и подчинения исключительно соответствующему прокурору республики, действовали на основе издаваемых республиками положений.

Прокурор республики был подотчётен и подведомственен верховным органам своей республики. Постановлением Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР от 20 июня 1933 г. была учреждена прокуратура Союза ССР. Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 г. было утверждено Положение о прокуратуре Союза ССР. Им были определены функции прокуратуры, порядок их осуществления, структура органов. В структуру аппарата прокуратуры СССР вошли: Главная военная прокуратура; Главная прокуратура железнодорожного транспорта; Главная прокуратура водного транспорта; отдел общего надзора; уголовно-судебный отдел; гражданско-судебный отдел; следственный отдел; отдел по специальным делам; отдел по надзору за местами заключения; отдел по жалобам; отдел кадров; группа учета и информации; особый сектор; управление делами; секретариат. При прокуроре СССР (который с 1946 г. в соответствии с законом СССР от 19 марта 1946 г. стал именоваться Генеральным прокурором) состояли прокуроры для особых поручений, следователи по важнейшим делам, инспекторы и консультанты. С некоторыми, изменениями эта структура прокуратуры и аппаратов органов прокуратуры просуществовала вплоть до распада СССР в 1991 г. В 1960 г. были упразднены транспортные прокуратуры, но уже в 1961 г. они стали воссоздаваться в составе отдельных прокуратур краев и областей, а в 80-х годах их система была практически воссоздана. В начале 20-х годов при каждом реввоентрибунале состоял военный прокурор, непосредственно подчиненный помощнику прокурора республики при Верховном суде (по Военной коллегии) и по его представлению назначаемый прокурором республики. В последующем в соответствии с развитием вооруженных сил и иных войск, применительно к их организационной структуре развивались и органы военной прокуратуры. Создавались трудовые (1924 г.), природоохранные (1984— 1985гг.) и другие специализированные прокуратуры.

**2.2 Прокуратура России в наши дни**

С распадом СССР, в начале 90-х годов прошлого века, органы военной прокуратуры, как и вся страна, переживали непростые времена: трудности в экономике резко осложнили финансирование, вооружённые конфликты в различных регионах, лавинообразный всплеск преступности, многочисленные реорганизации вызвали отток кадров прокуроров и следователей, существенно затрудняли обеспечение законности и правопорядка в войсках. Поворотным пунктом стало принятие Конституции Российской Федерации (1993 г.) в статье 129 которой закреплено понятие прокуратуры Российской Федерации как единой централизованной системы с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Принятием в 1995 г. новой редакции Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» завершается правовое оформление органов прокуратуры Российской Федерации. В Законе «О прокуратуре Российской Федерации» определены предмет и пределы надзора, куда входят: надзор за исполнением действующих в Российской Федерации законов; принятие мер, направленных на устранение нарушений закона; осуществление уголовного преследования в отношении лиц, совершивших преступления. Прокуратура имеет целью обеспечение в Российской Федерации верховенства действующих законов. Закон трансформирует содержание и назначение прокурорского надзора в уголовном и гражданском судопроизводстве, отводя прокурорам роль стороны при рассмотрении судами уголовных и гражданских дел, хотя за прокурорами сохраняется право опротестовывания незаконных и необоснованных судебных решений. Законодателем разработаны принципы организации и деятельности органов прокуратуры, среди которых нашли отражение такие, как единство и централизация системы прокурорских органов, независимость прокуратуры от органов государственной власти и управления, гласность и демократизация в деятельности органов прокуратуры и др.

**Заключение**

Исторический опыт показывает, что потребность в таком государственном органе, как прокуратура, с присущей только ему совокупностью задач, функций и полномочий становится особенно острой в периоды коренных преобразований в общественных отношениях, государственном устройстве. Прокуратура всегда рассматривалась и использовалась как действенный инструмент утверждения развития общественных отношений, укрепления режима законности, как непременного средства развития государственности. Российская прокуратура прошла сложный исторический путь развития. Предназначение прокуратуры в России в силу особенностей российской государственности изначально отличалось от зарубежных образцов. Основная функция прокуратуры – надзор за исполнением законов – является исторически обусловленной, доказавшей своё важное значение как гарантия обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

**Список использованной литературы**

*Нормативные правовые акты*

1. О прокуратуре Российской Федерации – федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202 – I [ Электронный ресурс – СПС Гарант – 2009 ].

*Учебные пособия*

* 1. Басков В.И. Прокурорский надзор : учеб. для юрид. вузов / В.И. Басков. – М. : Зерцало, 2000. – 512 с. ;
  2. Деришев Ю.В. Прокуратура Российской Федерации: учеб. пособие / Ю.В. Деришев. – Омск: Юридический институт, 2003. – 97 с.
  3. Прокурорский надзор : учеб. пособие / Григорьев В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н. [и др.]. – М. : Изд-во Элит, 2007. – 512 с. ;
  4. Российский прокурорский надзор / А.Я. Сухарев, Ю.В. Кореневский, Л.А. Прокудина, В.П. Рябцев [и др.] ; под ред. А.Я. Сухарева. – М. : НОРМА, 2001. – 384 с.