

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ НАРУШЕНИЙ ЗАКОНОВ

Аннотация. С момента учреждения в России прокуратуры Петром I в 1722 г. прокуроры, в отличие от ранее созданной фискальной службы, были нацелены не столько на выявление нарушений законов, сколько на их предупреждение. В дальнейшем прокуратура переживала разные времена, менялись структура прокуратуры и компетенция прокурорских работников, а также степень влияния прокуратуры на состояние законности в государстве. Тем не менее деятельность прокуратуры практически всегда была направлена в том числе на недопущение нарушений законов. При этом слова о предупреждении (предотвращении, профилактике и т.п.) нарушений в законодательстве о прокуратуре, как правило, прямо не указывались, но предупредительная направленность ее деятельности вытекала из возложенных на прокуроров обязанностей, суть которых как раз и заключалась в обеспечении следования поднадзорными им органами и лицами требованиям законов. В настоящей статье со ссылками на конкретные положения нормативных правовых актов исследуются вопросы истории деятельности российской прокуратуры по предупреждению нарушений законов с момента ее учреждения до наших дней. При этом отмечается, что в последнее время данная направленность деятельности прокуратуры становится все более востребованной. Автором также предлагается нормативно закрепить приоритетность такого подхода в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

Ключевые слова: прокуратура; прокурор; прокурорский надзор; история прокуратуры; исполнение законов; профилактика правонарушений; предупреждение нарушений законов; обеспечение законности; предостережение; разъяснение законодательства.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.130.9.022-035

В XVIII в. Петром I в результате проведенных масштабных реформ была в корне преобразована система государственных органов, при этом в течение целого ряда лет он вел поиск наиболее эффективной формы организации надзора за этими органами.

В результате 12 января 1722 г. в соответствии с именным Указом Петра I Правительствующему сенату учреждена прокуратура: «Надлежит быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут ра-

© Гальченко А. И., 2017

* Гальченко Андрей Игоревич, кандидат юридических наук, прокурор города Нижнего Новгорода
galchenko1976@yandex.ru
603000, Россия, г. Н. Новгород, ул. М. Горького, д. 150, этаж 9

портовать генерал-прокурору»¹. Затем были учреждены должности прокуроров при надзорных судах² и обер-прокурора при Святейшем синоде³.

В отличие от ранее созданной в 1711 г. фискальной службы, задачи которой состояли в том, чтобы «над всеми делами тайно подсматривать и прове́дывать про неправый суд, також в сборе казны и прочего», прокуроры действовали гласно и были нацелены не столько на выявление нарушений, сколько на их предупреждение.

Заметим, что понятие «прокурор» происходит от латинского слова «*procure*» — забочусь, обеспечиваю, предотвращаю.

С момента учреждения прокуратуры на прокуроров возлагались обязанности принимать меры к устранению нарушений законов⁴. Однако именно предотвращение, предупреждение нарушений с тех времен стало одним из основных составляющих деятельности российской прокуратуры, послужившим действенным механизмом обеспечения надлежащего соблюдения и исполнения законов в государстве.

Слова о предотвращении нарушений в законодательстве о прокуратуре, как правило, прямо не указывались, но предупредительная направленность ее деятельности вытекала из возложенных на прокуроров обязанностей, суть которых как раз и заключалась в обеспечении следования поднадзорными им органами и лицами требованиям законов.

Так, в соответствии с Указом Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности генерал-прокурора»⁵ генерал-прокурор, осуществляя надзор за Сенатом, смотрел за тем, чтобы Сенат «истинно, ревностно и порядочно, без потери времени, по Регламентам и указам отправлял», «чтоб в Сенате не на столе только дела верши-

лись, но самым действием по указам исполнялись», «дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал».

Для этого генерал-прокурору были предоставлены необходимые полномочия. В случае ненадлежащей деятельности Сената он указывал сенаторам, как надо поступать («в чем они, или некоторые из них не так делают, как надлежит, дабы исправили»), а при неисполнении данных требований был вправе принести протест, приостанавливая дело, и доложить об этом императору. При недостаточной правовой регламентации тех или иных правовых отношений («о которых делах указами ясно не изъяснено») имел право законодательной инициативы («предлагать Сенату, чтоб учинили на те дела ясные указы»).

Прокуроры в дальнейшем занимали исключительное положение в аппарате государства. Они были независимы от тех учреждений, при которых состояли, наблюдали и контролировали их деятельность, «имели попечение в колоднических делах»⁶, не только обращали внимание на недостатки, упущения и нарушения закона, воровство и растрату денег, но и наблюдали за правильным собиранием казенных доходов, за безубыточным для казны производством по подрядам, за правильностью финансовой отчетности⁷.

В годы царствования Петра I генерал-прокурор фактически стал вторым лицом в государстве, а прокурорский надзор оказывал значительное влияние на укрепление государственности, соблюдение интересов казны.

При императрице Екатерине I и императоре Петре II значение прокуратуры существенно снизилось. Осуществлявший в то время государственные дела Верховный тайный совет (учрежденный в 1726 г.) видел в прокуратуре ограничение своей власти, в связи с чем гене-

¹ См.: Полное собрание законов Российской империи. Собрание первое (1649—1825 гг.). Т. 6. № 3877 (далее — ПСЗ РИ).

Сенат — высший орган государственного управления, выполнявший в том числе в определенных случаях и судебные функции, а коллегии — отраслевые органы государственного управления.

² См.: ПСЗ РИ. Собр. 1-е. Т. 6. № 3880.

Надворные суды — судебные учреждения в губерниях для рассмотрения уголовных и гражданских дел.

³ См.: ПСЗ РИ. Собр. 1-е. Т. 6. № 4001.

Святейший синод — высший государственный орган управления православной церковью.

⁴ На протяжении истории России законы имели разные наименования: указы, учреждения, уставы и др.

⁵ См.: ПСЗ РИ. Собр. 1-е. Т. 6. № 3979.

⁶ Колоднические дела — вопросы, связанные с заключением под стражу.

⁷ См.: Прокурорский надзор / под общ. ред. О. С. Капинус. М., 2013. С. 27.

рал-прокурор, а также прокуроры при надворных судах и при большинстве коллегий фактически были упразднены. Сохранились лишь должности обер-прокурора Сената и обер-прокурора Синода.

Прокуратура возродилась в период правления императрицы Анны Иоанновны, которая 2 октября 1730 г. подписала манифест⁸, восстановивший должности генерал-прокурора, обер-прокурора, прокуроров при коллегиях и в судебных местах, «чтоб челобитчики правым и нелицемерным судом удовольствованы, а в государственных делах рассмотрение и решение чинимы были со всякою ревностью и добрым порядком».

Более того, в соответствии с сенатским Указом от 2 апреля 1731 г. «Об определении прокуроров в юстиц-коллегию и в губернии, и о сочинении им инструкции для порядочного отправления дел по их должности»⁹ в губерниях стали вводиться должности прокуроров, на которых возлагались в том числе обязанности «в смотреии сборов, чтоб повсягодно сполна в казну доходили, а в доимку не запускали, також во всяких окладах, подрядах, порядочно и без казенного убытка чинено было, и о прочем, что к лучшему смотрению и предосторожности принадлежит», а 3 сентября 1733 г. подписан именной императорский Указ «О должности прокурора»¹⁰.

Прокурору предписывалось: «Быть ему и смотреть накрепко, дабы губернатор с товарищи должность свою хранили и в звании своем во всех делах истинно и ревностно, без потеряния времени, все дела порядочно отправляли по Регламенту и указам»; «смотреть, чтоб в судах и расправах праведно и нелицемерно по указам и государственным правам поступали».

Они также посещали тюрьмы, рабочие и смиренные дома, контролировали питание арестантов, следили за тем, чтобы те были одеты и обуты, составляли списки взятых под стражу, участвовали в деятельности рекрутских присутствий¹¹, освидетельствовании «умалишенных».

В специальном законодательном акте императрицы Екатерины II от 7 ноября 1775 г. «Учреждения для управления губерний Всероссийския империи»¹² была подробно регламентирована деятельность местных прокуроров.

При наместническом правлении¹³ и при палатах¹⁴ определены должности губернского прокурора, губернского стряпчего казенных дел и губернского стряпчего уголовных дел. Такие же должности введены при верхнем земском суде, губернском магистрате и верхней расправе¹⁵. В каждом уезде и округе¹⁶ определен уездный стряпчий. Все прокуроры и стряпчие в губернии находились в подчинении губернского прокурора.

Как указано в «Учреждениях для управления губерний...», «губернский прокурор и губернские стряпчие смотрят и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка, законами определенного, и в производстве и отправлении самых дел. Они сохраняют целость власти, установлений и интереса Императорскаго Величества, наблюдают, чтоб запрещенных сборов с народа никто не собирал, и долг имеют истреблять повсюды зловредныя взятки».

Губернский прокурор разъяснял законодательство, а при возникновении спорных вопросов в правоприменительной практике давал заключения по конкретным делам, уведомляя об этом генерал-прокурора в целях создания единообразной практики исполнения правовых предписаний.

⁸ См.: ПСЗ РИ. Собр. 1-е. Т. 8. № 5625.

⁹ См.: ПСЗ РИ. Собр. 1-е. Т. 8. № 5736.

¹⁰ См.: ПСЗ РИ. Собр. 1-е. Т. 9. № 6475.

¹¹ Рекрутское присутствие — государственное учреждение для приема рекрутов, т.е. лиц из податных сословий (крестьян, мещан и др.) на военную службу.

¹² См.: ПСЗ РИ. Собр. 1-е. Т. 20. № 14392.

¹³ Наместническое правление — высший орган управления в губерниях (наместничестве) при том, что наместничество являлось административно-территориальным образованием, объединяющим 2—3 соседние губернии (лишь Москва была отдельным наместничеством). Губерния же являлась административно-территориальной единицей с количеством жителей от 300 до 400 тыс. человек.

¹⁴ В губернии учреждались палата уголовного суда, палата гражданского суда, а также палата для домостроительных дел и управления казенных доходов императорского величества.

¹⁵ Верхний земской суд, губернский магистрат и верхняя расправа — органы по рассмотрению уголовных и гражданских дел.

Особое внимание придавалось надзору за законностью содержания лиц под стражей: «Губернский прокурор попечение имеет о прокормлении под стражею содержащихся, и чтоб дела сих людей скорее решение получили, и они бы скорее отправлены, или выпущены были; и для того губернский прокурор должен ходить чаще по тюрьмам по крайней мере единожды в неделю, а именно: по пятницам после обеда, дабы посмотреть состояние в тюрьме содержащихся, и доходит ли до них все то, что им определено, и содержат ли их сходственно их состоянию и человеколюбию».

При императоре Павле I количество прокурорских работников несколько сократилось, зато генерал-прокурор стал обладать широчайшими полномочиями, без него фактически не решалось ни одно важное государственное дело. В императорском Указе на имя генерал-прокурора от 16 декабря 1796 г. отмечалось, что должность генерал-прокурора заключает в себе «повсеместную бдительность о благоуспешном течении разного рода дел, в приказах производимых и о точном сохранении законов, на все части государственного правления изданных»¹⁷.

В соответствии с Манифестом императора Александра I от 8 сентября 1802 года «Об учреждении министерств»¹⁸ созданные при Петре I коллегии были заменены министерствами. Прокуратура стала составной частью министерства юстиции, а генерал-прокурор — по должности одновременно министром юстиции.

Уже 26 сентября 1802 г. министром юстиции (и генерал-прокурором) губернским прокурорам на исполнение направлен высочайше апробированный, т.е. одобренный императором, и в последующем поддержанный сенатским Указом от 15 декабря 1802 г. циркулярный ордер¹⁹, регламентирующий порядок их деятельности. Прокурорам, в частности, предписывалось: добиваться, «чтобы следствие приведено было в надлежащую ясность, точность и окончано с совершенным безпристрастием»; тщательно «смотреть за правосудием», а по

делам гражданским «за сохранением формы, или порядка судопроизводства, и чтоб не присвоило одно место власти другого».

Также на прокуроров возлагалась обязанность отслеживать то, «как содержатся находящиеся под стражею преступники, т.е. доставляется ли им пристойное пропитание? разведены ли они сообразно важности каждого преступления и отделяются ли присужденные уже к наказанию от обвиняемых? имеют ли тюрьмы, необходимые к человеческой жизни выгоды, как то: теплоту, сухость и свежий воздух, не изнуряются ли какими тяжкими сверх меры работами и паче каким-либо наказанием, и буде куды в работу посылаются, то получают ли узаконенный платеж?».

Кроме того, для недопущения впредь в государственных учреждениях нарушений, подобных тем, которые ранее предотвратить не удалось, прокуроры «к пользе службы, интересов Императорского Величества и облегчению народа» были обязаны докладывать обстоятельства произошедшего генерал-прокурору, который «при годовом отчете министров мог все представить на уважение Правительствующему сенату».

Император Александр I в своем высочайшем Рескрипте от 5 августа 1816 г. на имя министра юстиции и генерал-прокурора указал: «Я, в полной к вам доверенности, поручаю вам усугубить надзор, дабы дела как в Правительствующем сенате, так и во всех подчиненных ему местах, имели успешное течение, чтоб законы и указы повсюду исполнялись неизменно»²⁰.

В дальнейшем деятельность прокуратуры регламентировалась Сводом законов Российской империи 1832, 1842, 1857 гг. издания, при этом нормы о прокуратуре размещались в разных томах и разделах Свода законов. Вместе с тем прежняя сущность прокурорской деятельности по сути не изменилась.

В тот период главным механизмом надзора в Сенате был «пропуск» генерал-прокурором или обер-прокурором сенатского определения. Пропуск выражал согласие прокурорского надзора. При несогласии исполнение задерживалось.

¹⁶ Уезд или округ — административно-территориальная единица наместничества (губернии) с количеством жителей от 20 до 30 тыс. человек.

¹⁷ См.: ПСЗ РИ. Собр. 1-е. Т. 24. № 17652.

¹⁸ См.: ПСЗ РИ. Собр. 1-е. Т. 27. № 20406.

¹⁹ См.: ПСЗ РИ. Собр. 1-е. Т. 27. № 20553.

²⁰ См.: ПСЗ РИ. Собр. 1-е. Т. 33. № 26387.

валось, и дело переносилось из департамента в общее собрание Сената. На местах без согласования с прокурором не приобретали юридическую силу решения губернских учреждений²¹.

Значительные изменения в организацию и деятельность прокуратуры и всей системы судопроизводства были внесены в период царствования Александра II в ходе судебной реформы, когда 20 ноября 1864 г. были приняты Учреждение судебных установлений²², Устав уголовного судопроизводства²³, Устав гражданского судопроизводства²⁴ и Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями²⁵.

Прокуроры состояли при окружных судах и судебных палатах, однако были самостоятельны и независимы от них, имели определенное штатом число «товарищей» (помощников) прокурора. При кассационных департаментах Сената состояли обер-прокуроры и их товарищи. Прокуроры окружных судов подчинялись прокурорам судебных палат, которые, в свою очередь, подчинялись обер-прокурорам. При этом все обер-прокуроры и прокуроры находились в подчинении министра юстиции как генерал-прокурора.

Прокуратура была реформирована и во многом переориентирована на уголовное преследование, а также на надзор за предварительным следствием и дознанием, однако в рамках предоставленных полномочий деятельность прокуроров была направлена, в том числе, на предотвращение нарушений законов.

В частности, осуществляя надзор за производством предварительного следствия, прокуроры и их товарищи имели право присутствовать при всех следственных действиях, а требования прокуроров и их товарищей по вопросам «исследования преступления» и сбора доказательств являлись обязательными для исполнения судебными следователями. По окончании предварительного следствия прокурором составлялось заключение о предании обвиняемого суду в форме обвинительного акта, однако при отсутствии оснований для предания суду прокурор давал заключение о прекращении или приостановлении дела.

В случае неполноты предварительного следствия прокурор требовал представить дополнительные сведения или возвращал дело на следствие.

Тем самым прокурор проверял законность и обоснованность обвинения лиц в совершении преступлений и не допускал предания суду невиновных.

При производстве дознания, добывая нужные сведения «посредством розысков, словесными расспросами и негласным наблюдением, не производя ни обысков, ни выемок в домах», полицейские чины вовсе состояли в непосредственной зависимости от прокуроров и их товарищей.

В гражданском судопроизводстве прокуроры предупреждали вынесение незаконных судебных решений посредством того, что участвовали и давали свое заключение в следующих случаях:

- 1) по делам казенного управления;
- 2) по делам земских учреждений, городских и сельских обществ;
- 3) по делам лиц, не достигших совершеннолетия, безвестно отсутствующих, глухонемых и умалишенных;
- 4) по вопросам подсудности и о пререканиях;
- 5) по спорам о подлоге документов и вообще в случаях, когда в гражданском деле обнаруживаются обстоятельства, подлежащие рассмотрению суда уголовного;
- 6) по просьбам об устранении судей;
- 7) по делам брачным и о законности рождения;
- 8) по просьбам о выдаче свидетельств на право бедности.

При этом по брачным делам к компетенции прокурора относилось «собрание надлежащих доказательств к опровержению неправильных требований истца», а также предоставлялось право обжаловать не вступившие в законную силу судебные решения.

В дальнейшем Законом от 9 мая 1911 г. «Об отмене заключений прокурора по некоторым гражданским делам»²⁶ заключения прокуроров требовались уже только в следующих случаях:

²¹ См.: Прокурорский надзор / под общ. ред. О. С. Капинус. С. 31—32.

²² См.: ПСЗ РИ. Собрание второе (1825—1881 гг.). Т. 39. Отд. 2. № 41475.

²³ См.: ПСЗ РИ. Собр. 2-е. Т. 39. Отд. 2. № 41476.

²⁴ См.: ПСЗ РИ. Собр. 2-е. Т. 39. Отд. 2. № 41477.

²⁵ См.: ПСЗ РИ. Собр. 2-е. Т. 39. Отд. 2. № 41478.

²⁶ См.: ПСЗ РИ. Собрание третье (1881—1913 гг.). Т. 31. Отд. 1. № 35154.

- 1) по вопросам о пререканиях между судебными и правительственными установлениями;
- 2) по спорам о подлоге документов и вообще в случаях, когда в гражданском деле обнаруживаются обстоятельства, подлежащие рассмотрению суда уголовного;
- 3) по делам брачным и о законности рождения, когда в них нет ответчика;
- 4) по делам о взыскании вознаграждения за вред и убытки, причиненные распоряжениями должностных лиц административного ведомства и служащих по выборам, а также о взыскании убытков с чинов судебного ведомства.

В результате судебной реформы 1864 г. деятельность прокуратуры способствовала повышению уровня законности в сфере уголовного преследования. Однако роль прокурора в гражданском суде постепенно снижалась, что было закономерно в условиях развития состязательного процесса в гражданских делах. Но этот же опыт показал и то, что полное удаление прокурора как представителя закона по некоторым категориям дел невозможно или, по крайней мере, нецелесообразно²⁷.

Судебная реформа, по сути, не повлияла на осуществляемый в соответствии с учреждением Правительствующего сената²⁸ министром юстиции как генерал-прокурором и обер-прокурорами надзор «за порядком производства дел и правильностью решений» в общем собрании и департаментах Сената. Вместе с тем подлежал ликвидации институт губернских прокуроров и, соответственно, надзор за исполнением законов на местах.

Судебная реформа явилась весьма важным, во многом переломным событием в правовой жизни России, однако, по нашему мнению, упразднение надзора за исполнением законов органами государственного управления в губерниях вряд ли можно было признать правильным.

Ситуация в России, сложившаяся на момент проведения судебной реформы 1864 г., не давала оснований для отказа от надзорной

функции прокуратуры. Более того, повышенная напряженность работы государственного механизма, связанная с проведением мероприятий, обусловленных недавней отменой крепостного права, реформами местного управления и местного самоуправления, требовала более усиленного внимания к утверждению дисциплины в обществе, достигаемому на основе повсеместного исполнения требований закона. Нередко позицию разработчиков акта Судебной реформы связывают с их увлеченностью примером западных стран, ушедших тогда по сравнению с Россией в области преобразования правовых учреждений намного дальше. Влияние данного фактора, безусловно, не следует сбрасывать со счетов. Но он не был единственным и тем более решающим. Есть основания полагать, что большую роль в данном случае сыграли административная власть, которая часто тяготилась вниманием прокурора, воспринимая его действия как ограничения свободы в принятии и проведении в жизнь управленческих решений, давление чиновников, предпочитавших класть в их основу не столько предписания закона, сколько собственное усмотрение²⁹.

Между тем институт губернских прокуроров не был ликвидирован в одночасье.

Более того, законодательным актом от 7 марта 1866 г.³⁰ в деятельность губернских прокуроров и уездных стряпчих внесены некоторые коррективы, сохранившие за ними право осуществления надзора за исполнением законов. В частности, «на просмотр губернских прокуроров или уездных стряпчих по принадлежности должны быть сообщаемы все постановления губернских и уездных присутственных мест, о предании суду, о назначении следствия и о наложении административных взысканий». При этом отмечалось, что обязанности губернских прокуроров и уездных стряпчих прекращаются (а сами эти должности упраздняются) постепенно по мере введения в действие Судебных уставов от 20 ноября 1864 г.

²⁷ См.: Казанцев С. М. Прокуратура Российской империи: историко-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2003. С. 9—10.

²⁸ См.: Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 2. Кн. 4.

²⁹ См.: Ястребов В. Б. Прокурорский надзор. М., 2011. С. 36.

³⁰ См.: Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 7 марта 1866 г. «О некоторых изменениях и дополнениях в законах о правах и обязанностях лиц прокурорского надзора» // ПСЗ РИ. Собр. 2-е. Т. 16. Отд. 1. № 43077.

Однако проведение судебной реформы шло медленно, оно закончилось лишь к началу XX в. Поэтому в 60—90-е гг. XIX в. существовали одновременно две подсистемы: губернская и «судебная» прокуратура³¹.

Кроме того, согласно тому же законодательному акту от 7 марта 1866 г., после введения в действие Судебных уставов 1864 г., предусматривалось сохранение прокурорского надзора по арестантским делам, возлагаемого на прокуроров окружных судов, а в уездах — на их товарищей. С обязательным участием тех же прокуроров или их товарищей губернским присутствием по крестьянским делам подлежали рассмотрению «дела об укреплении за временнообязанными крестьянами недвижимых имуществ, приобретенных ими в прежнее время на имя помещиков», что свидетельствовало о важности для государства посредством участия прокуроров не допускать вынесения незаконных решений по данным вопросам.

К началу XX в. политическая обстановка в государстве накалилась, активизировались революционные выступления масс, в том числе сопровождавшиеся многочисленными преступлениями. С учетом этого с каждым годом надзорная деятельность прокуратуры сокращалась, и в работе прокуратуры преобладающее значение стало занимать уголовное преследование.

Как отмечалось в циркулярном распоряжении министра юстиции и генерал-прокурора от 25 ноября 1905 г., «выполнение задачи водворения спокойствия и общей безопасности возможно, конечно, только при условии, если направленные к тому стремления и действия правительственной власти найдут себе дружную, энергичную и самую усердную поддержку со стороны судебных установлений и, в частности, чинов прокурорского надзора, являющегося оружием обвинения и обличения перед судебной властью нарушителей законного порядка и должностными блюстителями законности. При таких условиях деятельность судебных установлений и чинов прокурорского надзора приобретает ныне особенно важное с государственной точки зрения значение»³².

После октябрьской революции 1917 г. Советом народных комиссаров РСФСР, ставшим высшим органом власти в стране, был принят Декрет «О суде»³³, согласно которому упразднен институт прокурорского надзора (как и ранее существовавшие судебные учреждения, институты судебных следователей, присяжной и частной адвокатуры), что негативно сказалось на состоянии законности.

Надзором за соблюдением законов стало заниматься много разных ведомств и организаций, однако с каждым годом все более возрастало понимание разобщенности различных институтов власти и необходимости создания единого органа, способного обеспечить надзор за исполнением законов в стране.

В докладе министра юстиции на IV съезде деятелей юстиции в 1921 г. подчеркивалась необходимость создания прокуратуры, не зависимой от местной власти, на которую, наряду с руководством следствия и обвинением, в суде возлагались бы общий надзор, а также предупреждение правонарушений³⁴.

В своем знаменитом письме «О “двойном” подчинении и законности», продиктованном по телефону 20 мая 1922 г. и адресованном «Товарищу Сталину для Политбюро»³⁵, Председатель Совнаркома В. И. Ленин отмечал, что «основным злом во всей нашей жизни и во всей нашей некультурности является попустительство исконно русского взгляда и привычки полудикарей, желающих сохранить законность калужскую в отличие от законности казанской... Законность не может быть калужская и казанская, а должна быть единая всероссийская... Прокурор имеет право и обязан делать только одно: следить за установлением действительно единообразного понимания законности во всей республике, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям... Прокурор отвечает за то, чтобы ни одно решение ни одной местной власти не расходилось с законом...».

В результате постановлением 3-й сессии Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) 9-го созыва принято и

³¹ См.: *Бабаяев С. Н.* Влияние судебной реформы 1864 года на вопросы организации и деятельности прокуратуры России // *Судебная власть и уголовный процесс.* 2014. № 3. С. 236.

³² Цит. по: *Звягинцев А. Г.* Прокуратура России : От истоков до наших дней. М., 2015. С. 227—228.

³³ См.: *Собрание узаконений РСФСР.* 1917. № 4. Ст. 50.

³⁴ См.: *Прокуратура России. 290 лет на страже закона.* М., 2012. С. 33.

³⁵ См.: *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений. М., 1970. Т. 45. С. 197—201.

28 мая 1922 г. Председателем ВЦИК подписано «Положение о прокурорском надзоре»³⁶, в соответствии с которым в составе Народного комиссариата юстиции учреждена Государственная прокуратура во главе с Народным комиссаром юстиции в качестве прокурора Республики. В Наркомате юстиции образован отдел Государственной прокуратуры (6-й отдел), а в губернских отделах юстиции — губернские прокуратуры.

На прокуратуру возложены функции по осуществлению надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных, частных организаций и частных лиц; непосредственному наблюдению за деятельностью следственных органов дознания и органов государственного политического управления; поддержанию обвинения на суде; наблюдению за правильностью содержания заключенных под стражей.

Как отмечалось в подписанной наркомом юстиции и прокурором Республики 29 июля 1922 г. Временной инструкции губернским прокурорам об общих задачах, возлагаемых на прокурора³⁷, «прокурор имеет главнейшей своей задачей укрепление революционной законности не только путем привлечения и предания судебной ответственности нарушителей закона, но и путем авторитетного и основанного на правильном понимании закона и распоряжений центральной власти разъяснения...». Кроме того, «прокурор ответственен за правильную постановку следственного дела и дознания, а также и обвинения в суде, стремясь к тому, чтобы дознание, следствие и обвинение были технически совершенны по форме, а по содержанию отвечали общему политическому направлению защиты диктатуры пролетариата».

При этом циркуляром наркома юстиции от 3 января 1923 г. № 1 «О задачах прокуратуры и правилах допущения общественных обвинителей к выступлениям на суде» от губернских и областных прокуроров РСФСР требовалось «поставить своей основной задачей... такое повседневное направление работы прокуратуры, чтобы каждый трудящийся страны знал

и понял, что именно в лице прокурора он всегда имеет своего первого и самого близкого защитника и охранителя его интересов»³⁸.

Прокуроры помимо прочих обязанностей нацеливались на пропаганду действующих правовых норм для правильного их применения поднадзорными органами и должностными лицами.

В циркуляре наркома юстиции и прокурора республики от 17 февраля 1923 г. № 30 «Об оказании ответственными работниками губсудов и губпрокуратуры поддержки в деле повышения уровня знаний по правовым вопросам работников милиции»³⁹ отмечалось, что «слабое знакомство работников милиции на местах с действующими законами Республики, неясное представление о границах своих прав и точном содержании лежащих на них обязанностей ведет к допущению работниками милиции ошибок». В связи с этим губернским прокурорам предписывалось принимать личное участие в чтении лекций и других занятиях на курсах, организуемых для сотрудников милиции.

Кроме того, от прокуроров требовалось не только обеспечить надлежащее расследование преступлений и привлечение к ответственности виновных лиц, но и принимать действенные меры к предупреждению преступлений.

В частности, утвержденной Коллегией наркома юстиции 9 апреля 1928 г. резолюцией 3-го совещания прокурорского надзора «О работе органов расследования и надзора за ними»⁴⁰ отмечались конкретные методы надзора за производством предварительного расследования в целях недопущения со стороны работников органов расследования нарушений и волокиты. При этом признавалось необходимым «ввести в практику использование данных расследования по тем или иным категориям дел для постановки вопросов перед руководящими органами в целях устранения причин, порождающих эти преступления. Равным образом использовать обобщенные данные на совещаниях по борьбе с преступностью и в целях намечения предупредительных мероприятий».

³⁶ См.: Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.

³⁷ См.: Еженедельник советской юстиции. 1922. № 28. С. 14—16.

³⁸ См.: Еженедельник советской юстиции. 1923. № 1. С. 24—25.

³⁹ См.: Еженедельник советской юстиции. 1923. № 7—8. С. 181.

⁴⁰ См.: Еженедельник советской юстиции. 1928. № 14. С. 420—422.

Об обязанности прокуратуры по предупреждению преступлений также говорилось и в других документах⁴¹.

Более того, прокуроры были ориентированы и на работу по устранению причин любых выявляемых ими нарушений законов.

Так, прокурором Республики подчиненным прокурорам указывалось: «Осуществляя надзор за революционной законностью, органы прокуратуры должны сверх того развернуть работу профилактического, предупредительного характера, идя от конкретных фактов вскрываемых ею злоупотреблений к устранению самих причин, порождающих эти злоупотребления или облегчающих их возникновение»⁴².

На I Съезде Советов СССР 30 декабря 1922 г. были приняты Декларация и Договор об образовании СССР⁴³, а 31 января 1924 г. — первая Конституция СССР⁴⁴, в соответствии с которой учреждались должности Прокурора Верховного Суда СССР и его заместителя. На Прокурора Верховного Суда СССР возлагались обязанности по даче заключений по всем вопросам, подлежащим разрешению Верховным Судом СССР, поддержание обвинения в его заседании, а также надзор за законностью действий Объединенного государственного политического управления СССР (ОГПУ).

Постановлением ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 г. «Об учреждении Прокуратуры Союза ССР»⁴⁵ прокуратура уже определялась в качестве самостоятельного органа, а 17 декабря того же года утверждено Положение о Прокуратуре Союза СССР⁴⁶ и упразднена Прокуратура Верховного Суда СССР. Основной задачей Прокуратуры СССР провозглашалось укрепление социалистической законности и охрана общественной собственности от покушений со стороны противообщественных элементов на территории СССР.

Конституция СССР 1936 года⁴⁷ и Конституция РСФСР 1937 года⁴⁸ придали конституционный статус прокуратуре и закрепили за ней высший надзор за точным исполнением законов всеми народными комиссариатами и подведомственными им учреждениями, отдельными должностными лицами и гражданами.

Вместе с тем следует отметить, что в 1930-е гг. влияние прокуратуры на обеспечение законности было номинальным. Судебные и прокурорские функции фактически выполняли народный комиссариат внутренних дел (НКВД), законы подменялись закрытыми для общества ведомственными нормативными актами, а уголовные наказания зачастую применялись без судебных решений и без права на обжалование.

Во время Великой Отечественной войны 1941—1945 гг. деятельность прокуратуры подчинялась общей задаче победы советского народа над фашистскими захватчиками. Между тем в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 г. «О военном положении»⁴⁹ в местностях, объявленных на военном положении, все функции органов государственной власти, в том числе и прокуратур (как территориальных, так и военных), передавались военным советам фронтов, армий, военных округов, а там, где не было военных советов, — высшему командованию войсковых соединений.

Основным направлением в деятельности органов прокуратуры был надзор за исполнением законов военного времени, направленных на охрану общественного порядка, трудовой и государственной дисциплины, прав и законных интересов военнослужащих и их семей, охрану государственной собственности от преступных посягательств. Находясь на военном положении, прокуроры обеспечивали

⁴¹ См., например: директивное письмо прокуратуры Республики о работе прокуратуры по охране производства и труда от 27 марта 1932 г. // Советская юстиция. 1932. № 10. С. 27—29.

⁴² См.: Задачи органов прокуратуры по общему надзору на местах от 17 марта 1932 г. // Советская юстиция. 1932. № 11. С. 29—31.

⁴³ См.: Съезды Советов в документах (1917—1936). 1960. Т. 3. С. 18.

⁴⁴ См.: Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1924. № 2. Ст. 24.

⁴⁵ См.: Собрание законодательства СССР. 1933. № 40. Ст. 239.

⁴⁶ См.: Собрание законодательства СССР. 1934. № 1. Ст. 2а.

⁴⁷ См.: Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 283. 1936. 6 дек.

⁴⁸ См.: Собрание узаконений. 1937. № 2. Ст. 11.

⁴⁹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1941. № 29.

четкое исполнение законов о поставке военной продукции, об оказании помощи фронту и об укреплении тыла⁵⁰.

Придавая большое значение деятельности прокуратуры, 19 марта 1946 г. Верховный Совет СССР принял Закон «О присвоении Прокурору СССР наименования Генерального прокурора СССР»⁵¹.

В послевоенные годы усилия органов прокуратуры были направлены на укрепление законности в сфере экономики. На первый план выдвигались задачи по обеспечению сохранности народного имущества, соблюдению режима экономии народных ресурсов. Одновременно с общим надзором совершенствовались и другие отрасли надзора⁵².

По-прежнему на прокуроров возлагалась обязанность по обеспечению строгого соблюдения законности при расследовании дел, а при поддержании государственного обвинения «процессы должны быть тщательно подготовлены с тем, чтобы их проведение имело большое воспитательное и предупредительное значение»⁵³.

Работникам прокуратуры велась работа и по разъяснению действующего законодательства.

Между тем в условиях существования правовой и внеправовой реальности функции прокуратуры еще продолжительное время оставались во многом декларативными. Как и все остальные правоохранительные органы, прокуратура функционировала в тех формах и пределах, которые были тогда необходимы для поддержания правопорядка тоталитарного государства⁵⁴.

С середины 1950-х гг., законодательство СССР и РСФСР, регламентирующее деятельность прокуратуры, получило свое развитие.

Ранее безликие и, по существу, бесправные прокуроры стали наиболее активными проводниками так называемой социалистической законности. Слово «закон» стало наконец употребляться в связках с такими понятиями, как «справедливость», «порядочность», «честность». Началось постепенное исправление тех перегибов, которые допускались во времена Сталина. Важное значение приобрели вопросы укрепления законности и государственной дисциплины, усилилась борьба с преступностью и правонарушениями, при этом основной упор делался на предупреждение преступлений, искоренение причин, их порождающих, а также таких сопутствующих им зол, как пьянство и наркомания. Активизировалась работа по предупреждению местничества, ведомственной ограниченности, бюрократизма и взяточничества⁵⁵.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. утверждено Положение о прокурорском надзоре в СССР⁵⁶. В 1977 г. принята Конституция СССР⁵⁷, в 1978 г. — Конституция РСФСР⁵⁸, а 30 ноября 1979 г. — Закон СССР «О прокуратуре СССР»⁵⁹.

Вместе с тем оставалось по сути неизменным осуществление прокуратурой высшего надзора за точным и единообразным исполнением законов органами власти, судами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами, для чего прокуроры наделялись соответствующими полномочиями.

Прокуроры следили за тем, чтобы государственные органы, общественные организации, должностные лица действовали на основе социалистической законности, обеспечивали

⁵⁰ См.: Прокуратура России. 290 лет на страже закона. М., 2012. С. 50—51.

⁵¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1946. № 10.

⁵² См.: Прокуратура России. 290 лет на страже закона. С. 55—56.

⁵³ См.: приказ Генерального прокурора СССР от 12 июня 1947 г. № 139 «Об исполнении Указов Президиума Верховного Совета СССР от 4 июня 1947 года “Об уголовной ответственности за хищение государственного и общественного имущества” и “Об усилении охраны личной собственности граждан”» // Приказы и указания Генерального прокурора СССР за 1947 г. С. 117—118.

⁵⁴ См.: Бессарабов В. Г. Правозащитная деятельность Российской прокуратуры (1722—2002 гг.: история, события, люди). М., 2003. С. 45.

⁵⁵ См.: Звягинцев А. Г. Законоблудители : Краткое изложение истории прокуратуры в лицах, событиях и документах. М., 2012. С. 304, 311.

⁵⁶ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

⁵⁷ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 41. Ст. 617.

⁵⁸ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

⁵⁹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

в соответствии с предоставленными им правами и возложенными на них обязанностями охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан. При этом на органы прокуратуры возлагалась ответственность за соблюдение законности в стране.

Вся деятельность прокуратуры была направлена на недопущение нарушений законов, а именно на то, чтобы должностными лицами и гражданами точно и единообразно исполнялись законы, а акты, издаваемые органами и организациями, соответствовали законодательству.

В то же время при выявлении допущенных нарушений законов прокуроры вносили в государственный орган, общественную организацию или должностному лицу представления, в которых требовали устранить как нарушения закона, так и их причины, а также условия, им способствующие. Меры к устранению таковых подлежали принятию в месячный срок.

Более того, Закон СССР «О прокуратуре СССР» дополнительно закрепил положение об обязательности исполнения всеми органами, должностными лицами и гражданами требований прокурора об устранении выявленных нарушений закона, причин нарушений и способствующих им условий.

Данный Закон, наряду с осуществлением надзора, борьбой с нарушениями законов и преступностью, возложил на прокуратуру и разработку совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений, а также участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов. Всей своей деятельностью прокуратура должна была способствовать воспитанию должностных лиц и граждан в духе добросовестного исполнения своих конституционных обязанностей, соблюдения законов и правил социалистического общежития.

Верховным Советом СССР также обращалось внимание Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров на необходимость уделять большее внимание профилактике правонарушений, выявлению причин и условий, порождающих нарушения законодательства, и принятию эффективных мер к их устранению, улучшению координации деятельности правоохранительных органов по предупреждению преступлений и расширению участия прокуроров в пропаганде советских законов⁶⁰.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 июня 1987 г.⁶¹ в Закон СССР «О прокуратуре СССР» внесены изменения, дополнившие арсенал прокурорских полномочий правом объявления в письменном виде должностным лицам и гражданам при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях предостережения о недопустимости нарушения закона в целях предупреждения правонарушений. В случае же неисполнения требований, изложенных в предостережении, лицо, которому оно было объявлено, привлекалось к ответственности в установленном законом порядке.

Тем самым был предусмотрен специальный акт прокурорского реагирования, направленный исключительно на предупреждение правонарушений.

После распада СССР в 1991 г. прекратила свое функционирование прокуратура СССР, и прокурорская деятельность на территории нашего государства в полной мере стала осуществляться российской прокуратурой.

Был принят Закон РФ от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации», который в дальнейшем стал Федеральным законом и продолжал совершенствоваться⁶². В 1993 г. принята Конституция РФ⁶³, сохранившая конституционный статус прокуратуры.

⁶⁰ См.: постановление Президиума Верховного Совета СССР «О деятельности прокуратуры СССР» // Социалистическая законность. 1983. № 3. С. 2—4; постановление Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. «О соблюдении требований законодательства об охране природы и рациональном использовании природных ресурсов» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1985. № 27. Ст. 479; постановление Верховного Совета СССР от 3 июля 1985 г. «По отчету Генерального прокурора СССР о деятельности Прокуратуры СССР по надзору за исполнением требований советских законов об укреплении правопорядка, охране прав и законных интересов граждан» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1985. № 27. Ст. 480.

⁶¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1987. № 25. Ст. 349.

⁶² Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁶³ См.: Российская газета. № 237. 1993. 25 дек.; № 27. 2014. 7 февр.

Внесенными в законодательство изменениями прокурорский надзор перестал именоваться «высшим», что, однако, не изменило его сущность. Надзор прокуратуры распространен на оперативно-розыскную деятельность правоохранительных органов, в то же время упразднен надзор за исполнением законов гражданами, установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность. При рассмотрении уголовных и гражданских дел судами деятельность прокурора вместо «надзора» стала именоваться «участием», что обусловлено провозглашением суда самостоятельной ветвью власти, за законностью которой не может надзирать какой-либо иной государственный орган, хотя процессуальные полномочия прокурора в заседаниях суда остались прежними.

Вместе с тем профилактическая направленность деятельности прокуроров не только сохранилась, но ей стало придаваться все большее значение по всем без исключения возложенным на прокуратуру функциям. Разница состояла лишь в том, что на первый план стала выдвигаться защита прав и свобод человека и гражданина, а не государства и общества, как было ранее.

Так, в приказе Генерального прокурора РФ от 28 мая 1992 г. № 20 «Об организации надзора и управления в органах прокуратуры Российской Федерации» в качестве первоочередной задачи и конечной цели всех направлений прокурорской деятельности указана правовая защита граждан.

Тем не менее в 1992 г. при принятии Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» из числа мер прокурорского реагирования было исключено предостережение о недопустимости нарушения закона, что, на наш взгляд, являлось ошибочным.

Такой отказ отчасти объяснялся тем, что нередко прокуроры прибегали к предостережению, которое являлось средством профилактики правонарушений, в случаях, когда правонарушение уже совершено и требовались иные меры воздействия. Однако вместо корректировки практики последовал волюнтаристский отказ от такого акта прокурорского реагирования, как предостережение⁶⁴.

Законодатель вернул прокурорам право применения предостережения в 1999 г., и данная мера профилактического воздействия, как и в советский период, показала высокую эффективность.

Между тем в целях недопущения нарушений закона прокуратура была вынуждена вмешиваться в происходящие в стране процессы не только посредством принятия актов прокурорского реагирования, но и путем проведения разъяснительной работы.

К примеру, в марте 1992 г. бывшие народные депутаты СССР, лишившиеся своих полномочий вследствие распада Советского Союза, решили провести в Москве VI чрезвычайный съезд. В своем специальном постановлении Президиум Верховного Совета РСФСР квалифицировал это как «покушение на государственный суверенитет России». В связи с этим Генеральный прокурор дал на места указание о принятии мер (проведение бесед с бывшими народными депутатами СССР о возможной ответственности) к недопущению этой незаконной акции⁶⁵.

В XXI в. в целях обеспечения законности круг средств прокурорского воздействия расширился, что обусловлено развитием общества и государства и появлением новых злободневных проблем. В частности, предусмотрены новые полномочия прокурора по направлению предостережения о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, по согласованию контролирующим органам внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также формированию ежегодного сводного плана проведения контролирующими органами плановых проверок, по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и т.д.

Более того, в 2016 г. принят Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»⁶⁶, согласно которому органы прокуратуры отнесены к субъектам профилактики правонарушений.

Таким образом, на протяжении своей истории в разные периоды времени прокуратура имела неодинаковую компетенцию, при этом оказывала большее или меньшее влияние на

⁶⁴ См.: Рябцев В. Прокуратура приобретает новые полномочия // Российская юстиция. 1999. № 4. С. 39—40.

⁶⁵ См.: Звягинцев А. Г. Прокуратура России : От истоков до наших дней. М., 2015. С. 614.

⁶⁶ Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 26 (ч. 1). Ст. 3851.

состояние законности в государстве. Тем не менее деятельность прокуратуры практически всегда была направлена в том числе на недопущение правонарушений в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства, а также национальной безопасности страны.

В современной государственно-правовой системе Российской Федерации прокуратура занимает особое место и, наряду с восстановлением попранной законности и привлечению к ответственности виновных лиц, прокуратурой значительное внимание уделяется вопросам выявления и устранения причин правонарушений и способствующих им условий, предотвращения замышляемых и готовящихся, а также пресечения начатых противоправных деяний.

Проблемы предупреждения преступлений и иных правонарушений регулярно рассматриваются на коллегиях, координационных и межведомственных совещаниях в органах прокуратуры всех уровней.

Первые лица государства (Президенты РФ В. В. Путин, Д. А. Медведев) не раз подчеркивали важность проводимой органами прокуратуры работы по предупреждению нару-

шений законов и сохранению экономической и социальной стабильности в стране, а также необходимости дальнейшего укрепления межведомственного взаимодействия и принятия дополнительных мер профилактического и превентивного характера.

Так, 11 января 2017 г. на торжественном заседании, посвященном 295-летию российской прокуратуры, Президент России В. В. Путин, обращаясь к работникам прокуратуры, отметил, что «статус вашего ведомства имеет под собой конституционную основу, а средства и методы прокурорского надзора позволяют не только быстро пресекать нарушения законодательства, но и устранять их причины. Сегодня роль прокуратуры заметна и значима практически во всех сферах жизни, во всех отраслях правового регулирования»⁶⁷.

Тем не менее несмотря на всю очевидность целесообразности приоритета предупреждения правонарушений, пока говорить об этом в части деятельности прокуратуры, к сожалению, в полной мере вряд ли будет обосновано. В связи с этим, на наш взгляд, необходимо закрепить в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» положения о приоритетности предупреждения нарушений законов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бабаев С. Н. Влияние судебной реформы 1864 года на вопросы организации и деятельности прокуратуры России // Судебная власть и уголовный процесс. — 2014. — № 3.
2. Бессарабов В. Г. Правозащитная деятельность Российской прокуратуры (1722—2002 гг.: история, бытия, люди). — М., 2003.
3. Звягинцев А. Г. Законоблудители : Краткое изложение истории прокуратуры в лицах, событиях и документах. — М., 2012.
4. Звягинцев А. Г. Прокуратура России : От истоков до наших дней. — М., 2015.
5. Казанцев С. М. Прокуратура Российской империи: историко-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — СПб., 2003.
6. Прокуратура России : 290 лет на страже закона. — М., 2012.
7. Прокурорский надзор / под общ. ред. О. С. Капинус. — М., 2013.
8. Рябцев В. Прокуратура приобретает новые полномочия // Российская юстиция. — 1999. — № 4.
9. Ястребов В. Б. Прокурорский надзор. — М., 2011.

Материал поступил в редакцию 12 января 2017 г.

⁶⁷ См.: Заседание по случаю 295-летия российской прокуратуры. Президент России. М., 2017 // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53719>.

HISTORICAL ASPECTS OF THE RUSSIAN PROCURATOR'S OFFICE ACTIVITIES AIMED AT PREVENTION OF VIOLATIONS OF LAWS

GALCHENKO Andrey Igorevich —PhD in Law, Nizhniy Novgorod Prosecutor
galchenko1976@yandex.ru
603000, Russia, Nizhniy Novgorod, M.Gorkogo Str., 150, floor 9.

Abstract. Since Peter I established the Prosecutor's Office in Russia in 1722, prosecutors, unlike the previous Fiscal Service officials, have been focused on prevention of violations of law rather than on their detection. In the ensuing years, the Prosecutor's Office experienced different times, the structure of the Prosecutor's Office, powers of prosecutors, and the degree of influence of the Public Prosecutor's Office on law and order in the state. Nevertheless, the Public Prosecutor's Office activities have almost always been aimed at preventing violations of laws. In this regard, as a general rule, the words concerning prevention (determent, averting, etc.) of violations of laws regulating the Public Prosecutor's Office are not explicitly stated. However, a preventive nature of the work of the Prosecutor's Office was predetermined by the duties assigned to prosecutors, the essence of which was precisely to ensure that agencies and persons under their supervision complied with the requirements of laws. The paper, with reference to specific provisions of normative legal acts, investigates the history of the Russian Procurator's Office activities aimed at preventing violations of laws since the establishment up to our days. It is noted, however, that this sphere in the Public Prosecutor's Office activity has recently become more requested. Also, the author proposes to enshrine the priority of this approach in the Federal Law "On the Procurator's Office of the Russian Federation."

Keywords: Prosecutor's Office, prosecutor, public prosecutor's supervision, history of the Public Prosecutor's Office, law enforcement, prevention of offenses, prevention of violations of laws, ensuring of the rule of law, caution, clarification of legislation.

REFERENCES

1. Babaev, S.N. The influence of the Judicial Reform of 1864 on the organization and activities of the Russian Procurator's Office // The Judicial Power and Criminal Procedure. 2014. № 3.
2. Bessarabov, V.G. Human rights protection activities of the Russian Procurator's Office (1722-2002: History, events, personalities). M., 2003.
3. Zvyagintsev, A.G. Law-Upholders. Summary of the history of the Public Prosecutor's Office in personalities, events and documents. M., 2012.
4. Zvyagintsev, A.G. The Procurator's Office of Russia. From the beginning to the present day. M., 2015.
5. Kazantsev, S.M. Procurator's Office of the Russian Empire: A historical and legal survey. Extended Abstract of the Doctor's Dissertation in Law St. Petersburg, 2003.
6. The Prosecutor's Office of Russia. 290 Years of Safeguarding the Law. M., 2012.
7. Prosecutorial Supervision / Under Gen. Ed. of O.S. Kapinus. M., 2013.
8. Ryabtsev, V. The Office of the Public Prosecutor acquires new powers // Russian Justice. 1999. № 4.
9. Yastrebov, V.B. Procuratorial Supervision. M., 2011.