

УДК 342.5

DOI: 10.17223/22253513/30/10

А.Ю. Ульянов

ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ И ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПРОКУРАТУРЫ РФ

Предпринимается попытка через осознание исторической роли и предназначения органов прокуратуры на разных этапах развития российской государственности найти историко-правовые предпосылки и охарактеризовать основные этапы конституционализации прокуратуры в контексте развития конституционно-правовой системы России.

Ключевые слова: конституция, прокуратура, конституционализация.

Учрежденная в 1722 г. тремя петровскими указами прокуратура изначально была ориентирована прежде всего на надзорную деятельность, охватывающую различные сферы административного управления, а также Правительствующий Сенат, являвшийся, по сути, высшим государственным органом. Генерал-прокурор был «повинен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил, и во всех делах, которые к Сенатскому рассмотрению и решению подлежат, истинно, ревностно и порядочно, без потери времени, по Регламентам и указам отправлял, разве какая законная причина к отправлению ему помешает», а также надзирать, что «в Сенате не на столе только дела вершились, но самым действием по указам исполнялись» (п.п. 1 и 2 Указа от 27 апреля 1722 г.). «Сей чин яко око наше и стряпчий о делах государственных», – так уважительно именовал великий российский государь Петр I первого российского Генерал-прокурора П.И. Ягужинского, представляя его Сенату. В этих словах императора, хотя и прошло со времени их произнесения почти триста лет, – суть и значение прокурорской деятельности. Таким образом, изначально должность прокурора приближалась к верховной государственной власти и наделялась особыми государственными полномочиями.

Функция прокурорского надзора сохранилась и после включения прокуратуры в состав Министерства юстиции (по Императорскому манифесту от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении Министерств», министр юстиции был по должности Генерал-прокурором). Согласно утвержденным Государственным советом 29 сентября 1862 г. «Основным положениям преобразования судебной части в России» был четко закреплён централизованный порядок прокурорского надзора. «Низшие чины действуют под руководством высших, а верховный надзор за всеми прокурорами и обер-прокурорами сосредоточивается в лице министра юстиции, как Генерал-

прокурора» (п. 50). Из документа (п. 51) следовала триединая «сущность прокурорской обязанности», а именно: 1) наблюдение за единообразным и точным применением закона; 2) обнаружение и преследование перед судом всякого нарушения законного порядка и... требование распоряжений к его восстановлению; 3) предложение суду предварительных заключений в случаях, означенных в уставах гражданского и уголовного судопроизводства [1].

Концептуальный отход от петровской модели прокуратуры был связан с Судебной реформой 1864 г., в результате которой прокуратура становится в основном органом уголовного преследования и поддержания обвинения в суде. Упраздненный институт общего прокурорского надзора был восстановлен спустя почти 60 лет уже в советский период. Первоначально он оформился в рамках вновь созданной в составе Народного комиссариата юстиции в 1922 г. (после ликвидации в ноябре 1917 г.) Государственной прокуратуры, на которую в качестве основной была возложена функция надзора от имени государства.

В мае 1922 г. постановлением ВЦИК было принято первое Положение о прокурорском надзоре [2], согласно которому на прокуратуру были возложены следующие функции:

- осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных, частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений;

- непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов государственного политического управления;

- поддержание обвинения в суде;

- наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей.

В ноябре 1923 г. была образована Прокуратура Верховного Суда Союза ССР, которой предоставили широкие полномочия – право законодательной инициативы и совещательного голоса в заседаниях высших органов власти страны, а также право приостанавливать решения и приговоры коллегий Верховного Суда СССР.

Во всех конституциях советского периода прокуратура была неразрывно связана с судебной системой. В первой союзной Конституции 1924 г. в главе седьмой «О Верховном Суде СССР» упоминалось о Прокуроре Верховного Суда СССР, на которого были возложены обязанности давать заключения, поддерживать обвинение в Верховном Суде СССР и в случае несогласия с решениями пленарного заседания опротестовывать их в Президиуме ЦИК СССР [3. С. 61–72].

17 декабря 1933 г. ЦИК и СНК СССР приняли исключительно важный законодательный акт – Положение о Прокуратуре Союза ССР, этим же постановлением была упразднена Прокуратура Верховного Суда СССР [4. С. 106–108]. Она выполнила свою первоначальную функцию, и теперь требовался более мобильный и оперативный орган, который мог бы укрепить

всю прокурорскую систему. Утвержденное в декабре 1933 г. Положение о Прокуратуре Союза ССР определило правовой статус Прокуратуры СССР как самостоятельного государственного органа. Прокурор Союза ССР назначался ЦИК СССР и был подотчетен ему, а также его Президиуму. Помимо этого, Прокурор Союза ССР был подотчетен и СНК СССР. В Положении о Прокуратуре Союза ССР впервые были определены отрасли прокурорского надзора, ставшие традиционными: общий надзор, надзор за правильным и единообразным исполнением законов судебными органами; надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; надзор за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции, исправительно-трудовых учреждений. В Положении были определены система и структура органов прокуратуры. В качестве структурных подразделений в Прокуратуру входили военная и транспортная прокуратуры. Весьма обстоятельно были сформулированы функции центрального аппарата Прокуратуры СССР.

В Конституции СССР 1936 г. отдельно оформилась глава «Суд и прокуратура». На основании ст. 113 Конституции СССР 1936 г. высший надзор за точным исполнением законов всеми народными комиссариатами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР возлагался на Прокурора СССР. Таким образом, впервые в истории советского законодательства произошло закрепление правового статуса прокуратуры на конституционном уровне, прокуратура была наделена полномочиями по осуществлению высшего надзора за социалистической законностью. Учитывая важное государственное и политическое значение деятельности органов прокуратуры и в целях повышения престижа, авторитета и влияния органов прокуратуры на обеспечение законности в государстве, Верховный Совет СССР в марте 1946 г. принимает Закон СССР «О присвоении Прокурору СССР наименования Генерального прокурора СССР».

В Конституции СССР 1977 г. гл. 21 «Прокуратура» вошла в раздел «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор» и содержала пять статей (ст.ст. 164–168). Аналогичным образом статус прокуратуры был оформлен в Конституции РСФСР 1978 г. (гл. 22 содержала четыре статьи о прокуратуре). Основная функция прокуратуры, закрепленная на конституционном уровне в советский период, – это высший надзор за точным и единообразным исполнением законов. Стоит отметить, что в советских конституциях также получил свое закрепление принцип независимости органов прокуратуры от местных органов власти.

В соответствии с принятым в ноябре 1979 г. Законом СССР «О Прокуратуре СССР» [4. С. 238–252] устанавливались право законодательной инициативы Генерального прокурора СССР и его ответственность и подотчетность Верховному Совету СССР, а в период между его сессиями – Президиуму Верховного Совета СССР. В Законе также закреплялось, что органы прокуратуры составляют единую и централизованную систему – Прокуратуру СССР, возглавляемую Генеральным прокурором СССР,

с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим. Процесс реформирования прокуратуры советского периода получил отражение в том числе в изменении структуры Прокуратуры Союза ССР. Так, приказом Генерального прокурора СССР от 4 марта 1989 г. в составе союзной Прокуратуры были впервые образованы Управление по надзору за исполнением природоохранного законодательства и Управление по надзору за соблюдением законности и охране прав граждан в социальной сфере. В целях повышения профессиональной ответственности прокуроров перед обществом и государством Приказом Прокуратуры Союза ССР от 27 мая 1991 г. № 18 впервые введена в действие Присяга работника прокуратуры [5. С. 2], текст которой во многом напоминает ныне действующую присягу, установленную федеральным законом.

Советский этап становления прокуратуры завершился в эпоху политической нестабильности. После распада СССР начался новый этап, который характеризовался формированием представлений о возможной модели прокуратуры в переходный период, включая развернувшиеся дискуссии о прокуратуре в процессе работы над проектом новой российской конституции. В начале 1990-х гг. роль и место прокуратуры получили неоднозначную оценку. Так, подготовленная в этот период Концепция судебной реформы в Российской Федерации охарактеризовала общий надзор прокуратуры как «державное оружие принуждения в условиях отсутствия материальной заинтересованности производителя и неразвитости гражданского общества». В качестве ориентира было обозначено «постепенное отмирание общенадзорной функции» [6. С. 59].

Не было единства в этом вопросе и со стороны разработчиков проекта новой конституции России. В результате в президентском проекте конституции в главе «Правосудие» появилась статья о прокуратуре. В проекте, предложенном Конституционной комиссией, похожая статья была включена в главу «Судебная власть». Генеральная прокуратура РФ тогда предлагала создать особую главу о прокуратуре, но в ст. 129 Конституции, как известно, поместили часть о том, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом [7. С. 19–23]. Кстати, надо отметить, что Закон о прокуратуре Российской Федерации [8] был принят Верховным Советом РФ 17 января 1992 г., т.е. почти за два года до принятия новой конституции. В принятом Законе упразднен надзор за исполнением законов гражданами, установлен запрет на вмешательство прокуратуры в хозяйственную деятельность, совсем иным стало содержание прокурорского надзора. Утвержден и последовательно проводится в жизнь приоритет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Интересная и непростая по своему содержанию дискуссия о месте, исторической роли, предназначении и функциях прокуратуры развернулась на Конституционном совещании 1993 г. по рассмотрению проекта конституции. Обсуждая проект на начальном этапе, эксперты нашли очень удачное решение, изменив название главы, назвав ее «Судебная власть» и добавив через точку: «Прокуратура», – поскольку прокуратура не вписывает-

ся в классическую схему трех властей, но ближе всего по своим функциям к судебной власти. Даже в какой-то момент в одной из групп Конституционного совещания эта точка зрения находила поддержку [9. Т. 13. С. 325–339]. Вообще о прокуратуре было четыре предложения: исключить из этой главы, т.е. оставить просто судебную власть, убрав прокуратуру; посвятить прокуратуре отдельную главу в проекте конституции; включить прокуратуру, соответственно, норму о ней, в систему юстиции; включить прокуратуру в систему судебной власти.

И в этой проблеме выбора решающим фактором могла быть угроза ослабления на период реформирования прокуратуры как централизованной системы государственных органов. Передача прокуратуры в систему Министерства юстиции означала бы переход этой системы органов под другую власть, практически под власть исполнительную. Сейчас трудно себе представить, к чему могло привести такое решение¹. Предложения собственно Генерального прокурора сводились в основном к тому, чтобы сохранить систему прокурорских органов как автономную систему, централизованную систему государственных органов и отразить этот статус в проекте конституции². Предложения о концептуальном изменении места и роли прокуратуры, а именно о включении прокуратуры в систему юстиции или о включении прокуратуры в систему судебной власти, не нашли поддержки. При решении вопросов: оставить статью о прокуратуре в главе восьмой «Судебная власть. Прокуратура» или посвятить Прокуратуре Российской Федерации отдельную главу, – большинство проголосовало за первое решение.

Вместе с тем по ст. 126, посвященной прокуратуре, возникли три вопроса. Первый – о том, кто будет выполнять важнейшую функцию расследования преступлений: МВД, Министерство безопасности и прокуратура, или Следственный комитет³, или одна прокуратура? Второй – будет ли прокуратура осуществлять полноценный надзор за расследованием преступлений? Третий вопрос касался порядка назначения Генерального прокурора⁴. Таким образом, очень многие предложения видели прокуратуру в качестве органа, который осуществляет три функции. Первая функция – руководство следствием, включая уголовное преследование. Прокурор сам

¹ Вопрос о включении прокуратуры в систему Министерства юстиции и в судебную систему в ходе обсуждений несколько раз ставился на голосование, но данная идея не получила поддержки большинства.

² Вообще, как отмечали сами участники Конституционного совещания, появление статей о прокуратуре в этой Конституции произошло под мощным давлением самих прокуроров и Генерального прокурора в том числе.

³ Высказывалось на Конституционном совещании и мнение о создании Федерального следственного комитета, где будет сосредоточено все следствие Российской Федерации [Там же. Т. 12. С. 187].

⁴ По третьему вопросу в итоге был найден определенный баланс интересов: кандидатуру Генерального прокурора предлагает Президент, а избирает его российский парламент, т.е. единолично этот вопрос не может решить ни Президент, ни Федеральное Собрание.

может вести следствие или поручить это следователю. Вторая функция – поддержание государственного обвинения в судах. И третья функция – это все-таки защита личности и общественных организаций в тех случаях, когда их права оказались нарушенными¹.

Еще один важнейший вопрос: должна ли быть прокуратура единым централизованным органом во всей Российской Федерации либо прокуроры субъектов федерации должны избираться представительными органами²? В частности, Б.А. Страшун высказался против требования записать в конституцию, что прокуратура является централизованной системой, высказав неуверенность, что это будет необходимо на долгосрочную перспективу. В свою очередь, М.А. Митюков выступал за то, что прокуратура должна быть централизованной, как за аксиому, с помощью которой только и можно обеспечить исполнение действующих на территории России законов, а также против того, что прокуроры субъектов федерации должны назначаться с согласия субъектов федерации. По его мнению, эта новелла появилась тогда, когда был необходим компромисс между Россией и субъектами федерации. И вот эта новелла во многом расшатывает единство и государственность России, поскольку для соблюдения законов в Российской Федерации должна быть строгая централизация [9. Т. 19. С. 359]. Однако подобная постановка вопроса не была поддержана на Конституционном совещании в силу определенных политических причин.

В научной среде в этот период также не было единства мнений относительно прокуратуры. Некоторые авторы полагали, что прокуратуру следует отнести к судебной власти [10. С. 46]. Другие ученые утверждали, что прокуратура скорее ближе к законодательной власти, поскольку следит за соблюдением законов и подотчетна в своей деятельности парламенту [11. С. 44]. Широкое распространение получило также мнение о том, что прокуратура не входит ни в одну из ветвей власти и, осуществляя надзор за исполнением законов от имени государства, относится к особой, контрольно-надзорной власти [12, 13]. В последующем ряд авторов выступили с предложением об отнесении прокуратуры России в современных условиях в структуру президентской власти, полагая, что ее функции близки к функциям Президента РФ [14]. Правовой основой тому служит ст. 80 Конституции РФ, согласно которой Президент РФ является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирова-

¹ Например, в проекте, в котором предлагалась включить прокуратуру в гл. 7 «Правосудие», раздел третий предлагалось назвать «Прокуратура и ее функции». Здесь на основе указанной выше концепции была предложена формулировка, в которой учтены названные три функции.

² Так, некоторые участники Конституционного совещания были убеждены в том, что республики и другие субъекты федерации имеют право учреждать свои собственные прокуратуры, и эти прокуратуры по вертикали не должны подчиняться федеральному прокурору. Однако предложение о том, что прокуроры субъектов должны назначаться высшими представительными органами по представлению глав администрации, не прошло [10. Т. 1. С. 185–194].

ние и взаимодействие органов государственной власти. Отличительная особенность прокуратуры как раз состоит в том, что, осуществляя надзор за исполнением Конституции Российской Федерации и законов, действующих на территории Российской Федерации, прокуроры всех уровней, наряду с защитой прав и свобод человека и гражданина, обеспечивают реализацию механизма сдержек и противовесов в системе разделения властей.

Не случайно специальным Указом Президента Российской Федерации от 20 октября 1993 г. № 1685 «О деятельности Прокуратуры в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» была поставлена цель сохранить единую централизованную систему органов Прокуратуры Российской Федерации с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. В дальнейшем в Конституции Российской Федерации, принятой в декабре 1993 г., в ст. 129 был закреплён принцип единства и централизации системы органов прокуратуры. В результате законодательных преобразований прокуратура Российской Федерации окончательно оформилась структурно и функционально в самостоятельный государственный орган, не входящий ни в одну из ветвей власти.

Второй этап конституционализации прокуратуры, как нам представляется, характеризуется значительными изменениями полномочий прокуроров в уголовно-правовой сфере. В период 2000–2011 гг. институт прокуратуры подвергся значительным преобразованиям, что было связано в первую очередь с проведением масштабной административной реформы во всех сферах государственного управления, а также с вступлением в силу нового Уголовно-процессуального кодекса РФ и последующим внесением в него изменений, связанных с компетенцией органов прокуратуры на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Во-первых, как мы уже отмечали, в этот период было особенно важно не только сохранить, но и укрепить единую централизованную систему власти. Как нам представляется, одним из ключевых моментов в процессе централизации стало образование Президентом Российской Федерации в 2000 г. федеральных округов [15], в результате чего были созданы Управления Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах, а также введены должности заместителей Генерального прокурора РФ по федеральным округам. Во-вторых, с введением в действие с 1 июля 2002 г. нового УПК РФ [16] прокурор получил совершенно иные полномочия, связанные с его участием в уголовном процессе как на досудебной стадии, так и в суде.

Конституционализация уголовно-процессуального законодательства и, соответственно, деятельности прокуратуры в указанной сфере продолжалась достаточно долго. Так, положения ч. 2 ст. 29 УПК РФ и другие связанные с ней уголовно-процессуальные нормы, касающиеся передачи судам в ходе досудебного производства по уголовному делу полномочий по применению мер пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, продлению срока содержания под стражей, производству обыска и (или) выемки в жилище, производству выемки предметов и документов,

содержащих информацию о вкладах и счетах в банках и иных кредитных организациях, наложению ареста на корреспонденцию и выемке ее в учреждениях связи, напрямую ограничивающих конституционные права граждан, были введены в действие лишь с 1 января 2004 г. До 1 января 2004 г. решения по этим вопросам принимал прокурор.

При этом все нормативные правовые положения, допускающие задержание до судебного решения на срок свыше 48 часов, а также арест (заключение под стражу) и содержание под стражей без судебного решения с 1 июля 2002 г. были признаны Конституционным Судом РФ не подлежащими применению. На основании Постановления Конституционного Суда РФ от 14 марта 2002 г. № 6-П [17] Федеральному Собранию надлежало немедленно внести в законодательство изменения, с тем чтобы обеспечить введение в действие норм, предусматривающих судебный порядок применения ареста (заключения под стражу), содержания под стражей, а также задержания подозреваемого на срок свыше 48 часов, с 1 июля 2002 г.¹

Следующим этапом стали масштабные изменения в прокурорском следствии [18], которые завершились лишь в начале 2011 г., когда вступил в силу Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации», ознаменовав тем самым окончательное отделение следствия от прокуратуры [19]. Следует напомнить, что создание в 2007 г. Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации вызвало широкую дискуссию в общественных и научных кругах [20, 21, 22] и послужило поводом для резкой критики со стороны руководства Генпрокуратуры России [23]. Ситуация с «поднадзорностью» Следственного комитета РФ прокуратуре окончательно разрешилась на законодательном уровне лишь в конце 2014 г. после внесения изменений в ст. 21 Закона о прокуратуре [24].

Сегодня отделение следственного комитета от органов прокуратуры воспринимается, скорее, как закономерный этап реформирования не только прокуратуры, но и всей правоохранительной системы. Ведь изначально, в 1722 г., прокуратура создавалась именно как надзорный орган, и уже позднее, после судебной реформы 1864 г., органы прокуратуры были наделены полномочиями по расследованию уголовных дел и поддержанию обвинения в суде. Однако продолжающаяся дискуссия вокруг эффективности перехода к организационно обособленной модели следствия, включая обсуждение перспектив возвращения института судебных следователей [25, 26], учреждения следственных судей [27], позволяет сделать вывод о том, что вопрос о роли прокурора в уголовном преследовании все же остается открытым.

Третий этап конституционализации российской прокуратуры связан с внесением знаковой поправки в Конституцию РФ [28], а также с последующим изменением законодательства о прокуратуре, главным образом направ-

¹ Данные изменения были внесены Федеральным законом от 29.05.2002 № 59-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации”», однако на практике прокуроры продолжали санкционировать аресты вплоть до начала 2004 г.

ленного на конституционализацию прокурорского надзора [29]. Данный этап включает закрепление институционального и функционального аспектов: статусов и полномочий прокуроров, принципов и приоритетов прокурорской деятельности по обеспечению прав и свобод человека и гражданина, охраны Конституции РФ. С принятием в 2014 г. поправки гл. 7 Конституции РФ стала именоваться: «Судебная власть и прокуратура», – чем была поставлена точка в многолетних дискуссиях по поводу отнесения прокуратуры к судебной власти. Одновременно существенно скорректированы положения ст. 129 Конституции РФ, регулирующие конституционно-правовое положение прокуратуры в системе организации государственной власти.

В целом Закон о поправке к Конституции стал системным продолжением государственных преобразований, направленных на развитие институтов суда и прокуратуры, укрепление авторитета государственной власти на местах, обеспечение единообразной судебной и правоприменительной практики, формирование единого правового пространства на всей территории Российской Федерации. Об этом во многом говорит и содержание поправок в ст. 129 Конституции РФ. На самом высоком, конституционном уровне закрепляется перечень должностных лиц органов прокуратуры, которые назначаются непосредственно Президентом РФ. Одновременно расширяется круг лиц, которые назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ: к их числу, помимо Генерального прокурора РФ, отнесены его заместители. Их назначение верхней палатой парламента (в которой представлены все субъекты федерации), по аналогии с порядком наделения полномочиями судей высших судебных инстанций, еще раз подчеркивает высокий статус прокуратуры как конституционного органа¹.

Одновременно данное обстоятельство характеризуется укреплением центральной власти, в данном случае расширением полномочий главы государства как гаранта Конституции России. Об этом свидетельствует дополнение ст. 83 Конституции РФ отдельным пунктом «е. 1», закрепившим полномочие Президента России по назначению на должности и освобождению от них отдельных категорий прокуроров. При этом, очевидно, предполагается возрастание роли прокуратуры в решении задач, выходящих за рамки уголовно-правовой сферы и относящихся по своему характеру к основным конституционным функциям государства, включая гарантирование Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, охрану суверенитета, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и, соответственно, усиление гарантий подчиненности руководящего состава органов прокуратуры публичным (всеобщим) интересам в противовес определенным образом понимаемым ведомственным, служебным интересам [30. С. 16].

¹ К примеру, Председатель Следственного комитета Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации (ст. 13 Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»), его заместители – Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Следственного комитета Российской Федерации (ст. 14).

Литература

1. Полное собрание законов Российской империи. Второе собрание. Т. 37 (1862). СПб., 1865. № 38761. 837 с.
2. Положение о прокурорском надзоре, утвержденное Постановлением ВЦИК от 2805.1922 // Известия ВЦИК. 1922. 16 июня.
3. Митюков М.А. Судебный конституционный надзор 1924–1933 гг. : вопросы истории, теории и практики. М. : Формула права, 2005. 208 с.
4. Советская прокуратура : сб. документов. М. : Юрид. лит., 1981. 288 с.
5. Социалистическая законность. 1991. № 8. С. 2.
6. Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992. 111 с.
7. Эбзеев Б.С. Роль и место органов прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации / Акад. Ген. прокуратуры РФ. М., 2008. С. 19–23.
8. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.
9. Конституционное совещание : стенограммы, материалы, документы : в 20 т. М. : Юрид. лит., 1995.
10. Точиловский В.М. О концепции прокурорской власти // Советское государство и право. М. : Наука, 1990. № 9. С. 39–47.
11. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. 48 с.
12. Антонов И.А. Место и роль прокуратуры РФ в системе контрольной власти (конституционно-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 24 с.
13. Бессарабов В. Место прокуратуры в государственном механизме современной России // Законность. 1999. № 10. С. 40–45.
14. Кулагин П. Прокуратура должна стать органом Президентской власти // Законность. 2001. № 1. С. 29–30.
15. О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе : указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 № 849 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.
16. О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федеральный закон от 18.12.2001 № 177-ФЗ // Собрание законодательства РФ 2001. № 52, ч. 1. Ст. 4924.
17. По делу о проверке конституционности статей 90, 96, 122 и 216 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан С.С. Маленкина, Р.Н. Мартынова и С.В. Пустовалова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.03.2002 № 6-П // Собрание законодательства РФ. 2002. № 12. Ст. 1178.
18. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» : федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.
19. О Следственном комитете Российской Федерации : федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.
20. Гаврилов Б.Я. Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве? // Уголовное судопроизводство. 2009. № 4. С. 35–44.
21. Костанов Ю.А. Причины необходимости возвращения прокурорского надзора за следствием // Уголовный процесс. 2012. № 5 (89). С. 12–19.
22. Ткачев И.В. О необходимости расширения полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета // Российская юстиция. 2014. № 9. С. 53–55.
23. Кехлеров С.Г. Роль и место органов прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации / Акад. Ген. прокуратуры РФ. М., 2008. С. 93.
24. О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» : федеральный закон от 22.12.2014 № 427-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 52, ч. I. Ст. 7538.

25. Зорькин В.Д. Конституция живет в законах // Рос. газета. 2014. 17 дек.
26. Смирнов А.В. Докажите, ваша честь // Рос. газета. 2015. 13 января.
27. Васильева Т.Ю. О необходимости создания института следственных судей в рамках политики государства по совершенствованию российской судебной системы // Право и политика. 2015. № 1. С. 84–88.
28. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ // Рос. газета. 2014. 7 фев.
29. О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» : федеральный закон от 07.03.2017 № 27-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2017. № 11. Ст. 1536.
30. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 7–19.

Ulyanov Alexander Yu., Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation)

HISTORICAL AND LEGAL PREREQUISITES AND MAIN STAGES OF CONSTITUTIONALIZATION OF PROSECUTOR'S OFFICE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Keywords: constitution? prosecutor's office? constitutionalization.

DOI: 10.17223/22253513/30/10

Historical and legal prerequisites of constitutionalization of prosecutor's office consist in understanding of a historical role and purpose of bodies of prosecutor's office at different stages of development of the Russian statehood.

The prosecutor's office founded in 1722 by three Petrovsky decrees initially was focused first of all on the supervising activity covering various spheres of administrative management. Conceptual withdrawal from Petrovsky model of prosecutor's office was connected with Judicial reform of 1864 as a result of which the prosecutor's office becomes generally criminal prosecution authority and maintenance of charge of court. The abolished institute of the general public prosecutor's supervision was restored nearly 60 years later already during the Soviet period.

In all constitutions of the Soviet period the prosecutor's office was inseparably linked with the judicial system. In the first allied Constitution of 1924 in a chapter 7 "About the Supreme Court of the USSR" it was mentioned the Prosecutor of the Supreme Court of the USSR. In the Constitution of the USSR the head "Court and prosecutor's office" was separately issued 1936. Thus, for the first time in the history of the Soviet legislation there was a fixing of legal status of prosecutor's office at the constitutional level.

In the Constitution of the USSR 1977 Chapter 21 "Prosecutor's office" was included into the section "Justice, Arbitration and Public Prosecutor's Supervision" and contained five articles (Article 164-168). The same way the status of prosecutor's office was issued in the Constitution of RSFSR 1978 (Chapter 22 contained four articles about prosecutor's office). The main function of prosecutor's office fixed at the constitutional level during the Soviet period – is the highest supervision of exact and uniform performance of laws.

The Soviet stage of formation of prosecutor's office was completed during an era of political instability. After the collapse of the USSR the new stage which is characterized by formation of ideas of possible model of prosecutor's office during a transition period, including the developed discussions about prosecutor's office in the course of work on the draft of the new Russian Constitution, in particular at stages of the Constitutional meeting began.

Further the principle of unity and centralization of a system of bodies of prosecutor's office was enshrined in the Constitution of the Russian Federation accepted in December, 1993 in Article 129. As a result of legislative transformations the prosecutor's office was finally registered structurally and functionally in the independent state system of bodies which is not entering in one of branches of the power.

The second stage of constitutionalization of prosecutor's office is connected with carrying out administrative reform in all spheres of public administration and also is characterized by significant changes in powers of prosecutors in the criminal sphere, including separation of the investigation from supervision. The third stage of constitutionalization of prosecutor's office includes fixing of institutional and functional aspects: statuses and powers of prosecutors, principles and priorities of public prosecutor's activities for ensuring the rights and freedoms of the person and citizen, protection of the Constitution and protection of other constitutional values.

References

1. Russia. (1865) *Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii* [The Complete Collection of Laws of the Russian Empire]. Vol. 37(1862). St. Petersburg: [s.n.].
2. *Izvestiya VTSIK*. (1922) Polozhenie o prokurorskom nadzore, utverzhdennoe Postanovleniem VTSIK ot 28.05.1922 [Regulation on prosecutor's supervision, approved by the Decree of the Central Executive Committee on May 28, 1922]. 16th June.
3. Mityukov, M.A. (2005) *Sudebnyy konstitutsionnyy nadzor 1924–1933 gg.: voprosy istorii, teorii i praktiki* [Constitutional Judicial Supervision 1924–1933: problems of history, theory and practice]. Moscow: Formula prava.
4. Shiryayev, I.N. & Metelkina, G.A. (1981) *Sovetskaya prokuratura* [Soviet Prosecutor's Office]. Moscow: Yuridicheskaya literatura.
5. *Sotsialisticheskaya zakonnost'*. (1991) 8. p. 2.
6. Russian Federation. (1992) *Kontseptsiya sudebnoy reformy v Rossiyskoy Federatsii* [The concept of judicial reform in the Russian Federation]. Moscow: [s.n.].
7. Ebzeev, B.S. (2008) *Rol' i mesto organov prokuratury v sisteme gosudarstvennykh institutov Rossiyskoy Federatsii* [The role and place of prosecutors in the system of state institutions of the Russian Federation]. Moscow: Academy of General Prosecutor's Office of the Russian Federation. pp. 19–23.
8. Russian Federation. (1992) O prokurature Rossiyskoy Federatsii: federal'nyy zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 [On the Prosecutor's Office of the Russian Federation: Federal Law № 2202-1 of January 17, 1992]. *Vedomosti SND RF i VS RF*. 8. Art. 366.
9. Filatov, S.A. et al. (eds) (1995) *Konstitutsionnoe soveshchaniye: stenogrammy, materialy, dokumenty: v 20 t.* [Constitutional meeting: transcripts, materials, documents: in 20 vols]. Moscow: Yuridicheskaya literatura.
10. Tochilovskiy, V.M. (1990) O kontseptsii prokurorskoy vlasti [On the concept of prosecutorial authority]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*. 9. pp. 39–47.
11. Dolezhan, V.V. (1991) *Problemy kompetentsii prokuratury* [Problems of competence of the Prosecutor's Office]. Abstract of Law Dr. Diss.. Moscow, 1991. 48 s.
12. Antonov, I.A. (2003) *Mesto i rol' prokuratury RF v sisteme kontrol'noy vlasti (konstitutsionno-pravovoy aspekt)* [The place and role of the Prosecutor's Office of the Russian Federation in the system of control authority (constitutional and legal aspect)]. Abstract of Law Cand. Diss. Moscow.
13. Bessarabov, V. (1999) *Mesto prokuratury v gosudarstvennom mekhanizme sovremennoy Rossii* [The place of the Prosecutor's Office in the state mechanism of modern Russia]. *Zakonnost'*. 10. pp. 40–45.
14. Kulagin, P. (2001) *Prokuratura dolzhna stat' organom Prezidentskoy vlasti* [The Prosecutor's Office should become a Presidential Authority]. *Zakonnost'*. 1. pp. 29–30.
15. Russian Federation. (2000) On the plenipotentiary representative of the President of the Russian Federation in the federal district: Decree No. 849 of the President of the Russian Federation of May 13, 2000. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 20. Art. 2112. (In Russian).
16. Russian Federation. (2001) On enactment of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation: Federal Law No. 177-Φ3 of December 18, 2001. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 52(1). Art. 4924. (In Russian).

17. Russian Federation. (2002) On verification of the constitutionality of Articles 90, 96, 122 and 216 of the RSFSR Criminal Procedure Code in connection with complaints by citizens S.S. Malenkin, R.N. Martynov and S.V. Pustovalov: Resolution No. 6-P of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 14, 2002. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 12. Art. 1178. (In Russian).

18. Russian Federation. (2007) On Amendments to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation and the Federal Law “On the Prosecutor's Office of the Russian Federation”: Federal Law No. 87-FZ of June 5, 2007. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 24. Art. 2830. (In Russian).

19. Russian Federation. (2011) On the Investigation Committee of the Russian Federation: Federal Law No. 403-FZ of December 28, 2010. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 1. Art. 15. (In Russian).

20. Gavrilov, B.Ya. (2009) Pereraspredelenie protsessual'nykh i nadzornyykh polnomochiy mezhdu prokurorom i rukovoditelem sledstvennogo organa: ob'ektivnaya neobkhodimost' ili volyuntarizm v prave? [Redistribution of procedural and supervisory powers between the prosecutor and the head of the investigative body: an objective necessity or voluntarism in law?]. *Ugolovnoe sudoproizvodstvo – Criminal Judicial Proceeding*. 4. pp. 35–44.

21. Kostanov, Yu.A. (2012) Prichiny neobkhodimosti vozvrashcheniya prokurorskogo nadzora za sledstviem [Why it is necessary to return the prosecutor's supervision of the investigation]. *Ugolovnyy protsess*. 5(89). pp.12–19.

22. Tkachev, I.V. (2014) About the need to expand the powers of the prosecutor to oversee the procedural activity of the Investigative Committee. *Rossiyskaya yustitsiya – Russian Justitia*. 9. pp. 53–55. (In Russian).

23. Kekhlerov, S.G. (2008) *Rol' i mesto organov prokuratury v sisteme gosudarstvennykh institutov Rossiyskoy Federatsii* [The role and place of prosecutors in the system of state institutions of the Russian Federation]. Moscow: Academy of General Prosecutor's Office of the Russian Federation. pp. 93.

24. Russian Federation. (2014) On Amendments to the Federal Law “On the Prosecutor's Office of the Russian Federation: Federal Law No. 427-ФЗ dated December 22, 2014. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 52(I). Art. 7538. (In Russian).

25. Zorkin, V.D. (2014) Konstitutsiya zhivet v zakonakh [The Constitution lives in the laws]. *Rossiyskaya gazeta*. 17th December.

26. Smirnov, A.V. (2015) Dokazhite, vasha chest' [Prove it, Your Honour]. *Rossiyskaya gazeta*. 13th January.

27. Vasilieva, T.Yu. (2015) On the need to establish an institution of examining magistrates within the framework of the policy of the Russian Federation on improving the national judicial system. *Pravo i politika – Law and Politics*. 1. pp. 84–88. (In Russian). DOI: 10.7256/1811-9018.2015.1.10870

28. Russian Federation. (2014) O Verkhovnom Sude Rossiyskoy Federatsii i prokurature Rossiyskoy Federatsii: zakon Rossiyskoy Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii ot 05.02.2014 № 2-FKZ [On the Supreme Court of the Russian Federation and the Prosecutor's Office of the Russian Federation: Law No. 2-FKZ of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of February 5, 2014]. *Rossiyskaya gazeta*. 7th February.

29. Russian Federation. (2017) On Amendments to the Federal Law “On the Prosecutor's Office of the Russian Federation: Federal Law No. 27-FZ of March 7, 2017. *Sobranie zakonodatel'stva RF – Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 11. Art. 1536. (In Russian).

30. Bondar, N.S. & Dzbagaryan, A.A. (2015) Constitutionalization of prosecutor's supervision in the Russian Federation: problems of theory and practice. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 5. pp. 7–19. (In Russian).