

УДК 347.963(470)(076.58)

О.В. Воронин

О НЕКОТОРЫХ ТЕНДЕНЦИЯХ РАЗВИТИЯ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Отечественная прокуратура функционировала практически во всех известных исторических формах организации прокурорской деятельности. Последовательно сменяя различные виды устройства – фискально-надзорное, судебно-магистратурное, чисто надзорное и смешанное, она продолжала эволюционировать в общей канве исторического развития прокурорских систем, хотя с существенными национальными особенностями, продиктованными спецификой отечественного государственного управления и уголовного судопроизводства соответствующих исторических эпох.

Одним из последствий судебно-следственной реформы становится дальнейшее развитие правообеспечительного направления, заключающегося в обеспечении (охране и защите) правового положения личности во всех видах правоприменительной и правоохранительной деятельности, включая уголовный процесс. Отмеченное повышение значения прокурорского правообеспечения представляет собой результат изменения содержания надзорной деятельности в условиях реформирования поднадзорной среды. Правообеспечительная деятельность прокурора постепенно приобретает самостоятельное значение, оттесняя на второй план такие основные прокурорские функции, как прокурорский надзор (в его традиционном понимании) и уголовное преследование.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, уголовное преследование, функции прокуратуры, правозащитная деятельность прокуратуры.

Учреждение отечественной прокуратуры связывается с указами Петра I от 12 января, 18 января и 27 апреля 1722 г. Петровские указы установили принципиально новый вид контроля деятельности сановников, основанный на началах открытого наблюдения и оперативного реагирования на выявленные нарушения. Однако связывать с их изданием возникновение прокуратуры как отдельного публичного установления преждевременно в силу того, что вновь учрежденная прокурорская служба включала в себя лишь несколько прокурорских чинов, обеспечивавших императорские интересы главным образом в сфере сохранения неприкосновенности казны.

Дальнейшее развитие прокурорская деятельность получила после принятия Екатериной II Учреждений для управления губерниями Всероссийской империи 1775 г. (далее по тексту – Учреждение). В результате расширился состав прокурорских чинов и круг возложенных на них обязанностей. Согласно Учреждению основные обязанности прокуроров заключались в сохранении «целостности власти, установлений и интересов императорского величества». Вновь учрежденный губернский прокурор служил представителем императорской власти на местах и обязан был следить за исполнением императорских указов.

Становление прокуратуры как самостоятельного публичного ведомства связано с учреждением Министерства юстиции. Манифестом от 25 июля 1811 г. об «Общем учреждении министерств» в структуре Министерства юс-

тиции была организационно обособлена прокурорская служба, определены субординационные связи и иерархия прокурорских чинов, порядок их взаимодействия с судами и «общей» администрацией, а также процедуры назначения и освобождения от должности. На прокуратуру впервые было возложено осуществление обязанностей по публичному наблюдению за охранением законов и порядка во вверенных ее надзору учреждениях. Согласно ст. 2474 Общих губернских учреждений 1857 г. прокурорский надзор включил в себя три направления: охранение общего благоустройства, надзор по казенному управлению и надзор по суду и расправе. Таким образом, только к началу XIX в. в Российской империи прокуратура получила свое окончательное организационное обособление как самостоятельное публичное установление (ведомство), осуществлявшее надзор за деятельностью иных имперских и местных учреждений и должностных лиц. По своему типу она относилась к первым европейским фискально-надзорным прокуратурам [1. С. 22], однако при этом обладала некоторой спецификой. Во-первых, в силу неразвитости социально-экономических отношений прокурорское попечение о выполнении фискальных обязанностей перед императорской казной¹ заменялось фактическим надзором за деятельностью «слуг государевых», отвечавших за организацию производственных и управленческих ресурсов в государстве. Во-вторых, по этой же причине обеспечение фискальных интересов ограничивалось банальным недопущением казнокрадства и произвола в обычном распорядительном порядке без сложных юридических процедур². Поэтому первыми российскими прокурорами были не профессиональные юристы по французскому образцу *«gens du roi, avocats du roi»*³, а представители различных сословий, поступившие на «государеву службу» и фактически представлявшие собой чиновников особого рода.

Судебная реформа 1864 г. существенно изменила положение отечественной прокуратуры. Основным видом ее деятельности стало обслуживание интересов правосудия, главным образом по уголовным делам. В этой связи прокурорское ведомство стало комплектоваться профессиональными юристами, отвечающими строго установленным требованиям. Изменилось также основное содержание прокурорской деятельности. Однако, несмотря на значительное снижение значения надзорного начала, оно не было утрачено полностью. Характеризуя роль прокуратуры после судебной реформы, И.Я. Фойницкий писал: «...мы примкнули к французскому типу прокуратуры. Она не только

¹ Основная задача первых европейских прокуроров заключалась в обеспечении фискальных интересов короны.

² Так, ст. 404 Учреждений для управления губерниями Всероссийской империи 1775 г. устанавливала: «Они [прокуроры] сохраняют целостность власти установленной и интересов императорского величества, наблюдают, чтобы запрещенных сборов никто с народа не собирал, и долг имеют истреблять повсюду зловредные взятки» [2. С. 274].

³ Прокурорские обязанности в средневековой Франции могли исполнять только специально назначенные королем для судебного и парламентского представительства «люди короля» (*«gens du roi»*), выбираемые исключительно из дворянства или юридических цехов, членство в которых было наследственным и могло быть отчуждено иным лицам в исключительных случаях. Подобная закрытость юридических корпораций способствовала формированию в средневековой Франции особой социальной прослойки – «судебного дворянства», включавшего в себя представителей всех юридических профессий и практик. Судебное дворянство как социальное явление формально просуществовало до судебной реформы Наполеона I.

обвинительная сторона в уголовном процессе... но вместе с тем контрольный орган правительственной власти, обязанный наблюдать за правильным применением закона судебными установлениями» [3. С. 518].

Прокурорская деятельность в этот период включала в себя обвинительное и административно-наблюдательное направления. Обвинительное начало заключалось в руководстве полицейским дознанием, наблюдении за предварительным следствием, возбуждении уголовного преследования и поддержании обвинения по делам, «производящимся во всех судебных местах в публичном порядке». В свою очередь, административно-наблюдательное направление выражалось в «охране правительственного интереса применения законов, точного и согласного с разумом их». Оно включало в себя, прежде всего, надзор «по отношению к судебным местам», а также «участие для охранения закона в разных частях правительственного и общественного управления». Таким образом, в результате судебной реформы 1864 г. российская прокуратура в большей степени примкнула к судебному типу устройства прокуратуры, хотя с сохранением определенных наблюдательных возможностей. Организационно она прекратила свое самостоятельное существование как отдельное надзорное ведомство, превратившись в судебную магистратуру, институционально остававшуюся в структуре Министерства юстиции, но функционировавшую при судах, хотя и обладавшую при этом значительной административной автономией. В таком виде прокуратура просуществовала до 1917 г.

24 ноября 1917 г. Декрет СНК РСФСР № 1 «О суде» упразднил прокуратуру. Ранее существовавшие прокурорские функции были возложены на различные органы революционной законности. Однако низкий авторитет и профессиональный уровень первых советских органов юстиции, непрекращающееся вмешательство в их деятельность партийных и советских структур вынудили юридическую общественность выступить за возрождение работы прокуратуры. В результате в январе 1922 г. на IV Всероссийском съезде деятелей советской юстиции было принято решение об ее воссоздании.

28 мая 1922 г. 3-я сессия ВЦИК IX созыва утвердила первое Положение о прокурорском надзоре. Советская прокуратура была учреждена «в целях осуществления надзора за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью». Иначе говоря, она была возрождена как система органов и учреждений, прежде всего осуществляющих надзор и обладающих лишь внешними признаками юстиции. Тем не менее организационно прокуратура входила в состав Наркомата юстиции РСФСР на правах отдела. Возглавлял Отдел прокуратуры Прокурор Республики, одновременно являющийся наркомом юстиции. В его непосредственном подчинении находились губернские прокуроры, не подотчетные местным властям. Таким образом, уже на начальном этапе становления советской прокуратуры ее отличительными чертами стали ярко выраженная надзорная направленность, высокая степень централизации и административной автономии.

Дальнейшее развитие советской прокурорской системе положила Конституция СССР 1936 г., закрепившая правовое положение советской прокуратуры Союза ССР как единой централизованной системы органов. На прокуратуру СССР был возложен высший надзор за точным исполнением зако-

нов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, должностными лицами и отдельными гражданами СССР (ст. 113).

24 мая 1955 г. Президиумом Верховного Совета СССР было утверждено Положение о прокурорском надзоре СССР. В результате были созданы условия для формирования прокурорского надзора в качестве высшей формы публичной проверочной деятельности (высшего надзора). Кроме того, произошла консолидация норм советского законодательства, ранее регулировавших устройство, организацию и деятельность прокуратуры, что, в свою очередь, положило начало процессу формальной автономизации прокуратуры от прочих органов и учреждений советской юстиции.

Формирование самостоятельной советской централизованной системы органов прокуратуры завершилось в 1979 г. в результате принятия Закона СССР «О прокуратуре СССР». Согласно Закону Прокуратура СССР стала полностью независима от органов советской юстиции и была подчинена Верховному Совету СССР. Организационно она стала представлять собой единую в границах Союза ССР систему централизованных независимых органов высшего надзора за всеми сферами государственной и общественной жизни. Закон закрепил четыре отрасли прокурорского надзора: общий надзор; надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия; надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах; надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом.

Таким образом, к концу 70-х гг. XX в. был сформирован советский тип прокуратуры. В определенном смысле его можно считать классическим типом надзорного устройства прокурорской деятельности. Во-первых, основной функцией советской прокуратуры являлось осуществление надзора. Все прочие виды прокурорской деятельности обуславливались осуществлением общей надзорной деятельности и представляли собой специализированные виды прокурорского надзора применительно к отдельным сферам государственной и общественной жизни. Во-вторых, прокурорский надзор носил высший характер и охватывал деятельность всех органов, организаций, учреждений, предприятий, включая также поведение отдельных граждан. Наконец, органы советской прокуратуры организационно были независимы и подчинялись только высшему органу страны – Верховному Совету СССР.

В таком виде прокуратура просуществовала до 1991 г.

В 1991 г. в связи с ликвидацией СССР и провозглашением государственного суверенитета РСФСР Прокуратура СССР прекратила свое существование. Постановлением Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. № 1879-1 «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР» Генеральному прокурору РСФСР предписывалось принять в ведение расположенные на территории РСФСР органы и учреждения прокуратуры, а также находящиеся в подчинении Прокуратуры СССР предприятия, организации и учреждения, расположенные на территории РСФСР.

Началом нового этапа в развитии отечественной прокурорской деятельности стал Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. Новый закон внес следующие принципиально важные изменения в

правовое регулирование прокурорской деятельности. Во-первых, несмотря на то, что формально продолжала действовать ст. 176 Конституции РСФСР, устанавливавшая высший надзор прокуратуры, Закон о прокуратуре 1992 г. отказался от использования термина «высший»¹, возложив на прокуратуру наблюдение за законностью деятельности отдельных публичных органов и их должностных лиц. Тем самым наряду со снижением надзорной роли были заложены предпосылки для построения многофункциональной модели деятельности прокурорских органов. Во-вторых, из предмета надзора было исключено наблюдение за поведением отдельных граждан, что привело к сужению предмета надзора во всех отраслях. В-третьих, из предмета надзора прокуратуры была исключена вся судебная деятельность. В результате в прокурорской деятельности начало формироваться такое отдельное новое направление, как «участие прокурора в рассмотрении дел судами».

Следующий этап правового регулирования прокурорской деятельности связан с принятием Конституции РФ 1993 г. Основной закон РФ нормативно закрепил вновь провозглашенные политические приоритеты в государственно-правовом строительстве, а также установил правовые основы устройства и деятельности прокуратуры в РФ, посвятив прокуратуре РФ отдельную статью (ст. 129). Тем не менее в вопросах установления ее правового положения была полная неопределенность. Статья 11 Конституции РФ, закрепив перечень высших государственных органов РФ, не назвала среди них прокуратуру.

В свою очередь, ст. 129 Конституции РФ, определив правовой статус прокурорских органов наряду с судами, оставила открытым вопрос о характере связи между ними и их правовой природе. Неопределенность правового положения прокуратуры обусловила возникновение дискуссии о ее месте в действующей системе органов государственной власти.

В результате возникла необходимость выработки концептуальных основ функционирования прокурорских органов в изменившейся социально-политической обстановке. В этой связи в 1994 г. была разработана Концепция развития прокуратуры на переходный период, предложившая рассматривать прокуратуру как орган, занимающий особое положение в системе публичной власти. Хотя предложенная концепция не смогла разрешить проблем, связанных с определением ее правового положения, были закреплены тенденции развития прокуратуры как многофункционального органа, сохраняющего приоритет надзорной деятельности и реализующего иные имманентно присущие прокуратуре функции.

Принятие Конституции РФ обусловило внесение изменений в Закон о прокуратуре 1992 г. В результате 17 ноября 1995 г. ФЗ РФ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О прокуратуре Российской Федерации”» была принята новая редакция Закона о прокуратуре (далее по тексту – Закон о прокуратуре 1995 г.).

¹ Несмотря на то, что ст. 164 Конституции СССР (в редакции Закона СССР от 26.12.1990) определяла основную деятельность прокуратуры как осуществление прокурорского надзора за точным и единообразным исполнением законов в СССР без использования термина «высший», Конституция РСФСР сохранила прежнюю редакцию и закрепляла высший надзор прокуратуры за точным и единообразным исполнением законов на территории РСФСР.

Несмотря на то, что основным назначением прокуратуры провозглашалось осуществление надзора за исполнением действующих на территории РФ законов, Законом о прокуратуре 1995 г. была закреплена многофункциональная модель прокурорской деятельности, возложившая на прокуратуру осуществление также таких функций, как уголовное преследование, участие в рассмотрении дел судами, координация деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Принятый закон, как и предыдущий, оставил открытым вопрос о государственно-правовой природе органов прокуратуры, определив ее как единую федеральную централизованную систему органов. В то же время в новой редакции были исключены многие положения о надзоре прокуратуры за процессуальной и иной деятельностью судов. Однако, поскольку не был разрешен вопрос о правовом статусе прокуратуры, проблемы соотношения прокурорской и судебной власти, к сожалению, не получили своего окончательного разрешения.

С учетом правовых приоритетов, закрепленных в Конституции РФ, Законом о прокуратуре была установлена новая самостоятельная отрасль прокурорского надзора – надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Одновременно с этим в предмет всех остальных отраслей прокурорского надзора в качестве самостоятельного элемента было включено наблюдение за соблюдением прав и свобод человека и гражданина со стороны органов, учреждений и должностных лиц, поднадзорных органам прокуратуры, в пределах соответствующих отраслей. Позже указанные сквозные направления деятельности прокуратуры получили наименование правозащитной, или правообеспечительной, прокурорской деятельности.

В начале 90-х гг. была разработана и частично реализована Концепция судебной реформы. В результате 26 июня 1992 г. был принят Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации», впервые определивший содержание судебной власти, а также ряд других нормативно-правовых актов, закрепивших независимость судей при осуществлении правосудия. Судебные органы были исключены из предмета надзора прокуратуры, за ними был закреплён приоритет в правообеспечительной, правозащитной и правовосстановительной деятельности. Кроме того, были заложены правовые основы для создания системы судебного контроля практически во всех сферах государственной и общественной жизни. В этой связи 23 мая 1992 г. Законом РФ были внесены изменения и дополнения в УПК РСФСР 1960 г., установившие временное (до принятия нового УПК РФ) введение института судебной проверки законности и обоснованности предварительного заключения. Принятие указанных актов актуализировало научную дискуссию о соотношении судебной и прокурорской властей [4. С. 104–107].

Расширение правовых возможностей, связанных с обжалованием решений практически всех должностных лиц, а также публичных органов и учреждений при неизменном содержании прокурорского надзора, побуждало искать альтернативные пути отстаивания правовых притязаний. С учетом новых приоритетов в устройстве судебной власти и идеологической поддержки такого подхода, несмотря на то, что прокуратура формально продолжала оставаться единственным органом, осуществляющим надзор за законностью, в начале 90-х гг. одним из альтернативных средств защиты и восстановления

нарушенных прав и законных интересов постепенно становился судебный порядок.

27 апреля 1993 г. был принят Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», ст. 3 которого фактически разрешала обжалование в суд любого решения публичного органа или должностного лица. В итоге с учетом последовательной реализации положений Концепции судебной реформы в Конституции РФ и ряде иных федеральных законов обозначившаяся в начале 90-х гг. конкуренция между прокурорскими и судебными органами усилилась. В судебной практике появились случаи судебного рассмотрения вопросов, ранее традиционно относившихся к компетенции прокуратуры.

Непосредственное влияние на дальнейшее развитие прокурорской деятельности оказали положения ФЗ РФ «О присоединении Российской Федерации к Генеральному соглашению о привилегиях и иммунитетах Совета Европы и протоколам к нему», согласно которым Россия присоединилась к Четвертому протоколу, регулировавшему Положения, касающиеся Европейского суда по правам человека (далее по тексту – Европейский суд). В соответствии с указанными документами граждане РФ и иные лица, находящиеся на территории РФ, могли обращаться в Европейский суд в связи с нарушением положений, предусмотренных Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. (далее по тексту – Конвенция). Более того, Россия фактически признавала регулирующее значение решений Европейского суда, вынесенных в отношении граждан иных государств – членов Совета Европы. Хотя Конвенция и решения Европейского суда по конкретным делам не содержали прямых предписаний, касавшихся организации и устройства прокурорской деятельности, с учетом того, что основной формой разрешения правовых споров в указанных странах был судебный порядок, практика стала ориентироваться на судебное правоприменение. В результате усилилась критика национальной модели прокуратуры как несоответствующей ее аналогам в ряде европейских стран. По мнению некоторых ученых, осуществление прокуратурой правообеспечительной (правозащитной) деятельности создавало предпосылки для подмены судебной формы защиты нарушенных прав и свобод граждан. В правовом государстве, считали эти авторы, только суд вправе осуществлять правовосстановительную и правозащитную деятельность. При этом не всегда были учтены правовые основы деятельности Европейского суда, согласно которым указанный судебный орган был вправе лишь оценивать соблюдение фундаментальных прав человека и гражданина, установленных Конвенцией в конкретном случае, не прибегая при этом к оценке легитимности существующих национальных порядков правоприменительной деятельности.

Одновременно с сужением надзорных возможностей прокуратуры происходило изменение роли прокуратуры в уголовном судопроизводстве. Основное место в деятельности прокурора в уголовном процессе постепенно стала занимать функция уголовного преследования. Как уже было отмечено выше, в 1995 г. этот вид деятельности нашел свое отдельное нормативное закрепление в Законе о прокуратуре 1995 г. Дальнейшее развитие прокурорское уголовное преследование получило после принятия УПК РФ 2001 г.

Первоначальная редакция УПК РФ 2001 г. предоставила прокуратуре широкие процессуальные возможности по осуществлению уголовного преследования: прокурор был определен в качестве органа уголовного преследования, получил право давать согласие на возбуждение уголовного дела, участвовать в судебном разрешении вопросов избрания мер пресечения, осуществлять процессуальное руководство предварительным расследованием, утверждать его результаты, в судебных стадиях – поддерживать государственное обвинение и обеспечивать его законность и обоснованность. Последующие изменения уголовно-процессуального законодательства преобразовали характер надзора в этой сфере: прокурорский надзор был ограничен только процессуальной деятельностью и осуществлялся исключительно процессуальными средствами и способами, предусмотренными УПК РФ. Таким образом, фактически произошло слияние надзорной деятельности прокурора на досудебных этапах уголовного судопроизводства с уголовным преследованием. Наличие столь обширных процессуальных возможностей, не обусловленных осуществлением надзора даже при номинальном сохранении приоритета надзорной функции, позволило сделать вывод об окончательном закреплении бифункциональной, или смешанной, модели отечественной прокурорской деятельности. Основное содержание прокурорской деятельности в этом случае определялось двумя главными функциями – надзорной и уголовного преследования, имеющими самостоятельное правовое содержание [5. С. 51].

Вместе с тем набравшая силу в начале двухтысячных годов тенденция превращения отечественной прокуратуры в орган преимущественно уголовного преследования была прервана реформой досудебного производства. Выделение из состава прокуратуры предварительного следствия при одновременном сужении прокурорских возможностей по надзору и процессуальному руководству процессуальной деятельностью следователей существенным образом изменило положение прокуратуры как органа уголовного преследования. При формальном сохранении статуса органа уголовного преследования основное содержание уголовно-процессуальной деятельности современной прокуратуры по основной массе уголовных дел ограничилось лишь утверждением результатов предварительного расследования и последующим поддержанием обвинения. В такой ситуации с учетом сохранения функции прокурорского надзора современная прокурорская деятельность сосредоточилась на правообеспечительном направлении. Основным приоритетом в надзорной деятельности становится обеспечение правового положения личности во всех сферах правоприменительной и правоохранительной деятельности, включая уголовное судопроизводство. Прокурор все чаще стал выступать в роли правозащитника, отодвигая на второй план функцию уголовного преследования. Таким образом, наметилась тенденция формирования новой модели устройства прокурорской деятельности – «прокуратуры как органа правообеспечения».

Ретроспектива правового регулирования прокурорской деятельности позволяет сделать вывод о том, что сегодня нет определяющих направлений ее развития. Единственной более-менее явной тенденцией может считаться планомерное сужение надзорных возможностей с периодическим изменением на этом фоне роли прочих прокурорских функций. При этом трансформации

происходят не в результате пересмотра положений основного закона, регулирующего прокурорскую деятельность, – Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации», а путем принятия новых законодательных актов, а также внесения изменений в процессуальное законодательство. Такой подход приводит к тому, что номинально закрепленное функциональное содержание прокурорской деятельности реально не отражает фактических тенденций ее развития, что не способствует раскрытию ее традиционного социального предназначения, заключающегося в охране и защите правомерного состояния поднадзорной среды.

Литература

1. *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. Т. 1: Прокуратура на Западе и в России. М.: Университетская типография: Страст. бул., 1889. 556 с.
2. *Российское законодательство X–XX веков: в 9 т.* Т. 5: Законодательство периода становления абсолютизма. М.: Юрид. лит., 1987. 496 с.
3. *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. СПб.: Альфа, 1996. Т. 1. 558 с.
4. *Якимович Ю.К.* Прокурорский надзор и судебный контроль за предварительным расследованием: Избранные статьи. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2006. 224 с.
5. *Щерба С.П., Решетникова Т.А.* Иерархия основных функций прокуратуры России и стран СНГ // *Функции прокуратуры вне рамок уголовного преследования: вопросы теории и практики: сб. материалов III Международного семинара с участием экспертов Совета Европы (22–23 сентября 2004 г.)* / под ред. А.Я. Сухарева. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 2005. 185 с.