

УДК 347.963

ББК 67.72

DOI 10.22394/1682-2358-2024-2-41-50

A.S. Rogozhina, Counselor of Justice, Senior Prosecutor of the Division for Supervision of Observance of Civil Rights and Freedoms, Department for Supervision of Federal Legislation Enforcement of the Tula Region Prosecutor's Office

FUNCTIONS OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE DEVELOPMENT OF THE RULE OF LAW: STAGES AND DIFFERENTIATION OF ACTIVITIES

Functions and powers of the prosecutor's office in the dynamics of development of this institution are examined. The basic stages of the activities of the prosecutor's office are specified: imperial, monarchical, Soviet, and modern. An analysis of regulations that establish the status and functions of the prosecutor's office is presented.

Key words and word-combinations: prosecutor's office, activities of the prosecutor's office, prosecutorial supervision, rule of law, coordination of activities of law enforcement bodies.

А.С. Рогожина, советник юстиции, старший прокурор отдела по надзору за соблюдением прав и свобод граждан управления по надзору за исполнением федерального законодательства прокуратуры Тульской области (email: sasha_4ever@rambler.ru)

ФУНКЦИИ ПРОКУРАТУРЫ В РАЗВИТИИ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА: ЭТАПЫ И ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация. Исследуются функции и полномочия прокуратуры в динамике развития данного института. Выделены базовые этапы деятельности прокуратуры: имперский, монархический, советский и современный. Представлен анализ нормативных актов, закрепляющих статус и функции прокуратуры.

Ключевые слова и словосочетания: прокуратура, деятельность прокуратуры, прокурорский надзор, правовое государство, координация деятельности правоохранительных органов.

В 2024 г. прокуратура России отметила 302 года с момента своего образования. Ее роль и значение в истории развития государства и общества неоднократно становились предметом научного изучения, а также находили свое практическое подтверждение.

Принимая 25 апреля 2022 г. участие в расширенном заседании коллегии по подведению итогов работы надзорного

ведомства за 2021 г, Президент РФ В.В. Путин отметил, что важнейшим направлением деятельности прокуратуры по обеспечению укрепления российской государственности является создание единого правового пространства. Пристальное внимание к указанному направлению, особенно в контексте деятельности органов прокуратуры, стало уделяться с принятием 12 декабря 1993 г. Основного Закона РФ, провозгласившего Российскую Федерацию правовым государством. Становление правового пространства способствует активному развитию правотворческой деятельности как на уровне Федерации, так и ее субъектов. Целью правового государства является увеличение и разнообразие общественных отношений, базирующихся на принципах правомерности и социальной полезности, путем повышения качества и уровня правового регулирования, а также минимизации, вплоть до полного искоренения, противоправного поведения. Именно наличие таких отношений, их детальная нормативно-правовая регламентация, единообразное и своевременное применение юридических норм в границах как отдельного субъекта Федерации, так и государства в целом, формируют законодательные основы и способствуют развитию грамотного правоприменения.

Значение прокуратуры для становления и обеспечения целостности правового пространства отмечалось и в российской юридической науке. По мнению В.Б. Евдокимова, прокуратура играет немаловажную роль в сохранении единства правового пространства; применяя меры прокурорского реагирования, она правомочна добиться соответствия региональной нормативной правовой базы субъектов РФ нормам Конституции РФ и федерального законодательства [1].

Анализ целей, задач и содержания деятельности любого государственного органа необходимо проводить путем изучения его функций в динамике развития законодательства, что, в свою очередь, позволит определить его роль и предназначение в правовой системе государства на современном этапе развития.

По мнению авторов «Настольной книги прокурора», именно «функция» является основной правовой категорией, «которая раскрывает и объясняет предмет, структуру, содержание и пределы деятельности прокуратуры» [2]. Отсутствие законодательного закрепления функций прокуратуры предопределило необходимость их научного изучения. До настоящего времени среди ученых не сложилось единого мнения по поводу определения понятия «функции прокуратуры», их перечня, а также критериев отнесения к ним видов деятельности прокуратуры. Особого внимания заслуживает определение понятия «функции прокуратуры», данное А. Винокуровым, по мнению которого, это «вид деятельности, направленный на достижение поставленных перед прокура-

турой РФ целей...», что предполагает интеграцию категорий «функции» и «цели деятельности» [3, с. 12].

Для определения предназначения прокуратуры в современных условиях, соединенного с наличием оснований для конкретных организационно-правовых изменений ее деятельности, необходимо обратиться к истории российской правовой системы.

Историческая эволюция института прокуратуры исследовалась многими учеными. Однако в настоящее время становится более актуальным изучение таких вопросов, как формирование прокурорской деятельности, определение присущих ей целей, определение функций и полномочий прокуратуры в конкретный исторический период. Исследователи склоняются к тому, что отсчет временного периода существования российской прокуратуры ведется с Указа императора Петра I от 12 января 1722 г., установившего должность генерал-прокурора при Сенате, на которого возлагались полномочия по наблюдению и контролю за деятельностью Сената, а также претворению в жизнь императорских указов.

Государственный деятель Российской империи Н.В. Муравьев связывал становление прокуратуры прежде всего с необходимостью реформирования существующей в первой половине XVIII в. фискальной системы государственного надзора [4, с. 266]. По мнению Д.О. Серова, основное предназначение прокуратуры заключалось в необходимости установления надзора за Правительствующим Сенатом, сосредоточившим в своих руках все ветви власти [5]. Г.А. Мурашин объяснял деятельность прокуратуры необходимостью воплощения в жизнь законов центральной власти, число которых со временем стремительно росло [6]. А.В. Плевако выделял совокупность политических, управленческих и правовых предпосылок создания прокуратуры, обусловленных и усилением централизации власти, и преступными деяниями должностных лиц, связанными со взяточничеством и хищениями, и необходимостью обеспечить исполнение увеличивающегося числа законов [7, с. 212].

Отсутствие единого подхода к предпосылкам создания прокуратуры, на наш взгляд, связано с отсутствием на тот момент четко сформулированных и законодательно закрепленных целей деятельности прокуратуры. Любая организованная социальная деятельность человека представляет форму активного, созидательного взаимодействия личности с социальной средой, направленного на достижение конкретной цели [8].

Безусловно, целью деятельности прокуратуры является итоговый результат, для достижения которого прокуратура осуществляет возложенные на нее функции. Однако организационные функции прокуратуры не зарождаются и не формируются сами по себе. Они неразрывно связаны с теми задачами, которые ставит перед ней государство.

Для исследования целей деятельности российской прокуратуры и выявления ее функционала для их достижения в период с 1722 по 1917 г. целесообразно подразделить его на два этапа: с 1722 по 1864 г. и с 1864 по 1917 г. (основанием для подобной градации явилось изменение функционала прокуратуры во время судебной реформы 1864 г., когда она лишилась функции общего надзора), и в период с 1922 г. по настоящее время, также выделив два этапа: советский — с 1922 по 1991 г. и российский — с 1992 г. по настоящее время (данные временные рамки обусловлены распадом СССР, преобразованием прокуратуры Российской Федерации в самостоятельный централизованный государственный орган).

Анализируя предпосылки создания прокуратуры, отметим, что первой и основной ее функцией был «надзор», объектом которого выступали исключительно государственные органы и должностные лица.

Законодательные акты имперского периода (Указы Петра I от 18 января 1722 г. «Об установлении должности прокуроров в надворных судах и в пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей» и от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора») охватывали в основном «полномочия» прокурора [9, с. 58]. Обратившись к первоисточникам, можно усмотреть, что при Петре I генерал-прокурор осуществлял организационный надзор за недопущением выхода должностных лиц за рамки установленной компетенции и своевременностью исполнения ими своих обязанностей; исполнением указов теми лицами, в отношении которых распространялась их юридическая сила. В каждом случае выявление факта неисполнения указа прокурору надлежало выяснять причину. О всех преступлениях, фактах неисполнения указов генерал-прокурору надлежало напрямую докладывать императору.

Генерал-прокурор именовался «оком государевым», основные цели его деятельности включали обеспечение исполнения воли государевой на местах, укрепление власти монарха и пополнение казны. Именно в рационально выстроенной системе надзора Петр I видел решение проблем, с которыми сталкивалось государство.

При императрице Екатерине I (1725—1727) значимость прокуратуры снизилась в связи с учреждением Верховного тайного совета, взявшего на себя функции главного надзорного органа. В 1864 г., в период проведения судебной реформы, в прокуратуре произошли кардинальные изменения, связанные с объемом полномочий. В этот период прокуратура уполномочивалась надзирать за исполнением законов органами предварительного следствия и осуществлять надзор по делам с обвинительным уклоном, при этом из сферы ее деятельности практически исключался общий надзор. Пробелы в законодательстве могли быть выяв-

лены в ходе судебного процесса, о чем надлежало прокурорам окружных судов через прокуроров судебных палат доводить до министра юстиции. Как орган уголовного преследования и государственного обвинения прокуратура просуществовала до 1917 г., начала советского периода.

На протяжении всего существования Российской империи прокуроры надзирали за соблюдением должностными лицами законов, своевременным их исполнением, охраной интересов самодержавия, в том числе через функцию уголовного преследования. В периоды правления Анны Иоанновны и Елизаветы Петровны прокурор был правомочен обнаруживать неполноту и пробел в законе и распоряжался о его исправлении. Указом Павла I от 16 декабря 1796 г. генерал-прокурору, помимо прочего, поручалось возглавить работу по приведению законодательства в соответствие с государственными интересами. Систематизация российского законодательства явилась одним из механизмов обеспечения законности и становления порядка в стране. По мнению Ф.М. Кобзарева, прокуратура по своей сути представляла институт принудительной реализации законов [10].

Таким образом, в имперский период развития российской государственности основная цель деятельности прокуроров состояла в обеспечении правозаконности, так как и надзорная деятельность, и уголовное преследование были направлены на недопущение отступления от предписанных правовыми нормами правил поведения, выражающими волю монарха. Однако понимание законности для разных исторических этапов должно характеризоваться в соответствии со сложившейся ситуацией. Так, в период с 1722 по 1864 г. прокуроры надзирали за исполнением законов государственным аппаратом, судом и церковью, а следовательно, и правовая законность отождествлялась со своевременным и точным исполнением законов указанными институтами. Для периода с 1864 по 1917 г. законность отождествлялась с уголовным преследованием и отправлением правосудия в строгом соответствии с установленным законом порядком. Соответственно, цель прокуратуры заключалась в установлении законности в уголовно-судебной сфере, которой определялся и объем полномочий и меры реагирования, принимаемые для ее достижения. К этому периоду относится формирование второй основной функции прокуратуры — уголовное преследование.

Упразднение в ходе судебной реформы 1864 г. общенадзорной функции прокурора, включающей надзор за исполнением законов всеми ветвями государственной власти и сведение ее функций исключительно к уголовному преследованию, в итоге привело к ликвидации прокуратуры в целом. Соответственно, Советом народных комиссаров РСФСР был принят Декрет от 13 июля 1918 г. «О суде», упразднивший институт прокурорского надзора [11].

С созданием Советского государства, изменением характера правоотношений, требующих правового регулирования, перед государством возникла задача по охране законности и обеспечению ее единства, а также необходимости сохранения единообразного, безусловного и точного исполнения законов как всеми без исключения органами власти и управления, так и физическими лицами во всех сферах жизнедеятельности.

Постановлением Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 26 мая 1922 г. сессия приняла Положение о прокурорском надзоре, с момента подписания которого начался новый этап развития прокуратуры в условиях республиканской формы государственного правления. Советский период развития прокуратуры (1922—1991) характеризовался повышением ее значения как самостоятельного государственного органа, централизацией и формированием конституционно-правового статуса. Впервые цели деятельности прокурорского ведомства получили юридическое закрепление. В преамбуле Положения 1922 г. в качестве целей изначально были обозначены два вида надзоров: за соблюдением законов и в интересах правильной постановки борьбы с преступностью, а также определены основные виды ее деятельности [12]. Таким образом, в данный период формируется третья основная функция прокуратуры: координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Толкуя буквально приведенную норму, следует, что осуществление надзора, наряду с борьбой с преступностью, являлось целью деятельности прокуратуры. Однако в соответствии с этимологическим значением термина «цель» осуществление надзора — это не цель, а функция прокуратуры, реализуя которую прокурор должен достигнуть некоего результата. Возможно, что таким результатом и выступала законность, обусловленная соблюдением законов и борьбой с преступностью. Кроме того, в упомянутом нормативном правовом акте впервые закреплено понятие «функция прокурора», впрочем, без определения и выявления сущности.

Предлагаем следующее определение функции прокуратуры: вид деятельности, закрепленный в нормативном правовом акте, структурирующий и определяющий полномочия, а также обеспечивающий интересы граждан и государства в целях установления законности и справедливости. Данное определение целесообразно закрепить законодательно и, соответственно, внести изменения в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

Конституцией СССР, утвержденной Вторым съездом Советов СССР в начале 1924 г., провозглашались диктатура пролетариата, национальная свобода и социальное равенство, а в главе 7, посвященной Верховному Суду СССР, и главе 9, посвященной Объединенному го-

сударственному политическому управлению СССР, упоминалась Прокуратура Верховного Суда СССР.

Из текста Основного Закона страны, а также постановления ЦИК СССР, СНК СССР от 24 июля 1929 г., утвердившего Положение о Прокуратуре Верховного Суда СССР, следовало, что цель ее деятельности, наряду с организационной деятельностью Верховного Суда СССР, заключалась в утверждении революционной законности, которая должна была достигаться посредством осуществления общего надзора за законностью, судебного надзора и уголовного преследования. Следовательно, законодатель наряду с «общим» надзором и уголовным преследованием, определил судебный надзор одной из функций прокуратуры.

Самостоятельность прокуратура приобрела с принятием в декабре 1933 г. Положения о Прокуратуре СССР. Указанным документом определялись такие задачи ведомства, как укрепление социалистической законности и охрана общественной собственности от покушений со стороны противообщественных элементов [13]. Однако с приобретением самостоятельности прокуратура утратила юридически закрепленные цели своей деятельности, получив, в свою очередь, юридически закрепленные задачи.

Конституционной самостоятельностью и соответствующим правовым статусом Генерального прокурора наделила Конституция СССР 1936 г., которая обязала прокуратуру надзирать за точным исполнением законов должностными лицами всех министерств и подведомственных им учреждений, а также гражданами. В последующих законах, регламентирующих деятельность советской прокуратуры, формулируются только задачи деятельности, в целях решения которых определялся и круг полномочий. Нередко между понятиями «цели» и «задачи» деятельности ставится знак равенства, что, на наш взгляд, не совсем верно, так как цель — это некий конечный результат, а задача — то, что следует выполнить, чтобы добиться желаемого результата.

Примечательно, что на протяжении всего советского периода полномочия прокурора расширялись, прокуратура как государственный орган приобретала большую самостоятельность и централизацию, а требования прокурора были обязательными к исполнению, характеризовались признаком императивности, выражающемся в безоговорочном исполнении протестов, предписаний и представлений. Все это было необходимо для повышения эффективности деятельности прокуратуры.

С принятием Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» начался современный этап ее развития и деятельности. Уже в первоначальной редакции Закона определялись конкретные цели, на достижение которых направлялась деятельность прокуратуры. Именно в это время законодатель обозна-

чил самостоятельные цели прокуратуры — обеспечение верховенства закона и достижение единства и укрепления законности. При этом возникает вопрос, насколько сформулированные подобным образом цели деятельности прокуратуры отвечают современным реалиям?

В ст. 4 Конституции РФ 1993 г. провозглашается верховенство на всей территории государства не только законов, но и самой Конституции РФ. В ст. 15 Основного Закона РФ его высшая юридическая сила раскрывается через недопустимость противоречия законов и иных правовых актов конституционным нормам.

Наряду с ч. 5 ст. 76 Конституции РФ приведенные правовые нормы являются конституционными основами единства правового пространства, обеспечение которого, на наш взгляд, в настоящее время является одной из главных целей деятельности прокуратуры, поскольку включает в себя сохранение как верховенства закона, так и единства и укрепления законности.

Для достижения поставленных целей на прокуратуру статьей 129 Конституции РФ возложено осуществление таких функций, как надзор за соблюдением Основного Закона страны и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также иные функции. Тем самым функции прокуратуры получили конституционно-правовой статус. Но вместе с тем, оставляя перечень функций открытым, законодатель допустил возможность наделения прокуратуры и другими функциями.

Возложение на прокурора такой функции, как надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, безусловно, в первую очередь направлено на обеспечение единства правового пространства, что не исключает вопросов о реальности ее осуществления. Это связано с тем, что прокуроры не наделены столь широкими полномочиями, позволяющими им надзирать за соблюдением всех положений Основного Закона государства всеми правоприменительными субъектами. Как правило, полномочия прокурора сводятся к надзору за положениями главы 2 Основного Закона государства. В связи с этим, на наш взгляд, логично предложение о предоставлении прокуратуре права законодательной инициативы, с разработкой упрощенного механизма реализации с использованием современных информационно-коммуникационных технологий.

Тем не менее, несмотря на то, что прокурор не наделен правом самостоятельной законодательной инициативы, предусмотренной ст. 104 Конституции РФ, он правомочен вносить в органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, дополнении, отмене или принятии законов и иных нормативных актов.

Неопределенной правовой категорией выступает и понятие «законность», единство и укрепление которой является одной из целей прокуратуры. По мнению Ю.А. Тихомирова, законность выступает мерой действия закона в рамках внутреннего и международного права [14]. Рассуждая о роли прокуратуры в обеспечении законности, ученый приходит к выводу, что законность заключается в соответствии или отсутствии противоречий как законов, так и правовых актов. При этом из содержания Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» следует, что прокуратура осуществляет надзор только за исполнением законов, о подзаконных актах речь не идет.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что изменение прокурорского функционала является одним из критериев определения этапов деятельности надзорного ведомства с момента его образования до текущего периода. Рассмотрение этапов развития прокурорского функционала, выявление основных трендов, характеризовавших прокуратуру в течение длительного периода, позволяет сделать вывод, что выполняемые прокуратурой функции направлены на достижение единой комплексной цели — обеспечение единства правового пространства, в рамках которого прокуратура решает такие задачи, как выявление неполноты и пробелов правового регулирования общественных отношений; установление соответствия и непротиворечивости правовых норм Конституции РФ; обеспечение точного, единообразного и своевременного их исполнения; принятие мер в целях устранения нарушений, причин и условий, им способствующих, а также выявление лиц, ответственных за их совершение; обеспечение фактического устранения нарушений.

Функционал прокуратуры должен быть направлен не только на точное и единообразное исполнение законов, но и инициирование принятия новых, а также корректировку действующих нормативных правовых актов региональных органов государственной власти для подтверждения их возможности находиться в рамках единого правового поля [15].

Таким образом, функции прокуратуры, их разновидности напрямую зависят от поставленных государством перед прокуратурой целей и задач. Следовательно, определение в качестве цели «обеспечение единства правового пространства» подчеркивает необходимость осуществления надзора не только в отношении законов, но и в отношении подзаконных правовых актов, которые в своей совокупности формируют единую правовую систему, отвечающую принципам иерархичности, непротиворечивости, полноты правового регулирования, единообразного применения на всей территории Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо наделить прокуроров правом законодательной инициативы, а также распространить надзорную функцию на все стадии судопроизводства. Одного лишь участия прокурора в рассмотрении отдельных категорий дел судами недостаточно для установления законности. Кроме того, для определения объема полномочий, формирования пределов прокурорской деятельности необходимо юридическое закрепление целей, задач и функций прокуратуры, а также основного понятийного аппарата, который предопределяет роль и эффективность прокуратуры в решении общегосударственных задач.

Библиографический список

1. *Евдокимов В.Б.* Конституционная законность и единство правового пространства в Российской Федерации (теоретические основы и правовые проблемы). М., 2017.
2. Настольная книга прокурора: в 2 ч.: практическое пособие / О.С. Капинус [и др.] ; под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова; под ред. А.Ю. Винокурова. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2022.
3. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации»: в 2 т. / А.Ю. Винокуров. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2020.
4. *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889.
5. *Серов Д.О.* Прокуратура России: начало пути // Законность. 2005. № 12.
6. *Коробейников Б.В.* Прокурорский надзор в Российской Федерации. М., 2006.
7. *Плевако Л.В.* Органы прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации (историко-теоретический аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002.
8. *Винокуров Ю.Е.* Характер прокурорско-надзорной деятельности и предпосылки повышения ее эффективности // Административное и муниципальное право. 2013. № 6 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. *Никитин Е.Л.* Концептуальный подход к определению функций и системы полномочий прокуратуры в России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008. № 6.
10. *Кобзарев Ф.М.* Проблемы теории и практики процессуальных и организационных отношений прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006.
11. Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.
12. Положение о прокурорском надзоре: постановление ВЦИК от 28 мая 1922 г. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
13. Положение о прокуратуре Союза ССР: постановление ЦИК СССР № 84, СНК СССР № 2621 от 17 дек. 1933 г. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
14. Законность: теория и практика / кол. авт.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Н.В. Сибанова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. 3-е изд. М., 2020.
15. *Евдокимов В.Б.* Участие органов прокуратуры и конституционной юстиции в обеспечении единства правового пространства // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 7.