

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

О.В. Воронин

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОВРЕМЕННОЙ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



ТОМСК
«Издательство НТЛ»
2013

УДК 347.963(470)(076.58)

ББК 67.99(2)91П.808

В752

Воронин О.В. Теоретические основы современной
В752 прокурорской деятельности / под ред. докт. юрид. наук
А.Г. Халиулина. – Томск: Изд-во НТЛ, 2013. – 164 с.

ISBN 978-5-89503-524-5

В монографии рассматриваются теоретические проблемы функционирования современной отечественной прокуратуры в условиях судебной и правовой реформ. Особое внимание уделяется вопросам функциональной структуры и содержания прокурорской деятельности. Исследуются такие ключевые функции и направления ее деятельности, как прокурорский надзор, уголовное преследование, поддержание государственного обвинения и участие прокурора в рассмотрении дел судами. Монография будет полезна научным и практическим работникам, интересующимся вопросами деятельности современной прокуратуры.

Работа подготовлена по состоянию законодательства и правоприменительной практики на начало 2013 г.

УДК 347.963(470)(076.58)

ББК 67.99(2)91П.808

Рецензенты:

Ю.К. Якимович, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист РФ;

Т.Н. Мелихова, заместитель прокурора Томской области,
старший советник юстиции, заслуженный юрист РФ

ISBN 978-5-89503-524-5

© О.В. Воронин, 2013

© Оформление. Дизайн.
ООО «Издательство НТЛ»,
2013

ПРЕДИСЛОВИЕ

Судебно-следственная и правовая реформы существенным образом изменили функциональную структуру и содержание прокурорской деятельности. Многие теоретические положения, разработанные в Концепции развития прокуратуры на переходный период и в последующем вошедшие в Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» (далее по тексту – Закон о прокуратуре), в настоящий момент утрачивают свое определяющее значение. Правовое положение прокуратуры изменяется путем модификации отраслевого законодательства при формальном сохранении основных требований Закона о прокуратуре. В результате традиционные функции и направления приобретают новое содержание, которое не всегда согласуется с ранее принятыми концептуальными положениями прокурорской деятельности.

Указанная тенденция отмечается многими учеными, занимающимися вопросами прокурорского надзора. На перечисленные проблемы обращают внимание В.Г. Бессарабов, А.Ю. Винокуров, А.Х. Казарина, О.А. Кожевников, В.Ф. Крюков, А.Ф. Смирнов, А.А. Тушев, А.Г. Халиулин, М.С. Шалумов и др. Однако основные усилия концентрируются на исследовании главным образом отдельных направлений деятельности отечественной прокуратуры. В этой связи в данной монографии предпринимается попытка комплексного исследования функциональной структуры и содержания всей прокурорской деятельности в современных условиях. Отдельное внимание уделяется тенденциям развития отечественной прокуратуры,

типологии, структуре и содержанию прокурорской деятельности, прокурорскому надзору, уголовному преследованию, поддержанию государственного обвинения, участию прокурора в рассмотрении дел судами и прочим направлениям деятельности отечественной прокуратуры.

Глава 1

ГЕНЕЗИС ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (КРАТКИЙ ОЧЕРК)

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 публично-го ведомства связано с учреждением Министерства юстиции. Манифестом от 25 июля 1811 г. об «Общем учреждении министерств» в структуре Министерства юстиции 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 прокуратурам¹, однако при этом обладала некоторой спецификой. Во-первых, в силу неразвитости социально-экономических отношений прокурорское попечение о выполнении фискальных обязанностей перед императорской казной² заменялось фактическим надзором за деятельностью «слуг государевых», отвечавших за организацию производственных и управленческих ресурсов в государстве.

¹ Об исторической типологии прокурорской деятельности подробнее см.: *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. – С. 22.

² Основная задача первых европейских прокуроров заключалась в обеспечении фискальных интересов короны. Подробнее см.: *Муравьев Н.В.* Указ. соч. – С. 37–76.

Во-вторых, по этой же причине обеспечение фискальных интересов огранивалось банальным недопущением казнокрадства и произвола в обычном распорядительном порядке без сложных юридических процедур³. Поэтому первыми российскими прокурорами были не профессиональные юристы по французскому образцу «*gens du roi*»⁴, 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

³ 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». Подробнее см.: *Российское законодательство X–XX веков*: В 9 т. – Т. 5.: Законодательство периода становления абсолютизма. – М., 1987. – С. 274–279.

⁴ Прокурорские обязанности в средневековой Франции могли исполнять только специально нанятые королем для судебного и парламентского представительства «люди короля» («*gens du roi*»), выбираемые исключительно из юридических цехов, членство в которых было наследственным и могло быть отчуждено иным лицам в исключительных случаях. Подобная закрытость юридических корпораций способствовало 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. Подробнее см.: *Муравьев Н.В.* Указ. соч. – С. 54–76.

писал: «...мы примкнули к французскому типу прокуратуры. Она не только обвинительная сторона в уголовном процессе... но вместе с тем контрольный орган правительственной власти, обязанный наблюдать за правильным применением закона судебными установлениями»⁵.

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, «производимым 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 институт прокуратуры. Ранее существовавшие прокурорские функции были возложены на различные органы революци-

⁵ *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. – Т. 1. – СПб., 1996. – С. 518.

онной 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 о воссоздании прокуратуры.

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 законов 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 прокурор-

ского надзора в качестве высшей формы публичной проверочной деятельности (высшего надзора)⁶. 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 годов XX века 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 представля-

⁶ См.: Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР. – М., 1968. – С. 3, 4; Лебединский В.Г., Каленов Ю.А. Прокурорский надзор в СССР. – М., 1957. – С. 44.

ли 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 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»⁷, возложив на прокуратуру наблюдение за законно-

⁷ 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

стью 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 об 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 решить 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.).

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 преступностью⁸. Принятый Закон, как и предыдущий, оставил открытым

⁸ Несмотря на нормативное закрепление основных направлений деятельности прокуратуры, в этот период вопрос о функциональном содержании ее деятельности оставался открытым. Подробнее см.: Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1997. – С. 23; Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. – М., 2000. – С. 22, 35; Шалумов М.С. Система функций российской прокуратуры. – Кострома, 2003. – С. 10–11; Рябцев В.П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Прокурорский надзор в Российской Федерации. – М., 2000. – С. 65 и др.

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 деятельности⁹.

В начале 90-х годов 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

⁹ Бессарабов Г.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. – М.: НОРМА, 2007 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия Свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2009. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный. Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история, события, люди. – М., 2003; *Он же*. Правозащитная деятельность – приоритетное направление в работе российской прокуратуры // Права человека в России и правозащитная деятельность государства: Сб. материалов Всерос. науч.-практич. конф. – СПб., 2003.

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 закреплен приоритет в правообеспечительной, правозащитной и правосстановительной 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 властей¹⁰.

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 при-

¹⁰ См.: *Либус И.А.* Презумпция невиновности в советском уголовном процессе. – Ташкент, 1981. – С. 205–210; *Алексеев Н.С., Даев В.Г., Кокорев Л.Д.* Очерк развития науки советского уголовного процесса. – Воронеж, 1980. – С. 205; *Нажимов В.П.* Суд как орган правосудия по уголовным делам. – М., 1970. – С. 148; *Руднев В.* О судебном аресте // Российская юстиция. – 1995. – № 5. – С. 44; *Дроздов Г.* Судебный контроль за расследованием преступлений // Сов. юстиция. – 1992. – № 15–16; *Шадрин В.С.* Обеспечение прав личности и предварительное расследование в уголовном процессе // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 99; *Бойков А.Д.* Судебная реформа: обретение и просчеты // Государство и право. – 1994. – № 6. – С. 21; *Масленникова Л.Н.* Становление судебного контроля за арестом и содержанием под стражей в стадии предварительного расследования // Актуальные проблемы расследования преступлений. – М., 1995. – С. 85–93; *Якимович Ю.К.* Прокурорский надзор и судебный контроль за предварительным расследованием // Новое российское законодательство и практика его применения: материалы конф. – Барнаул, 1997. – С. 3–5.

оритетов 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 годов 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 годов 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, касавшиеся Европейского Суда по правам человека (далее по тексту – Европейски 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 Сове-

та 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 правосстановительную 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 содержание¹¹.

Вместе с тем набравшая 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 процессу-

¹¹ См.: *Щерба С.П., Решетникова Т.А.* Иерархия основных функций прокуратуры России и стран СНГ // *Функции прокуратуры вне рамок уголовного преследования: вопросы теории и практики.* – М., 2005. – С. 51.

альному руководству процессуальной деятельностью следователей существенным образом изменили 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 на сегодняшний день 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 окружающей среды.

Подводя итог, можно сделать следующие выводы:

1. 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.

2. Действующее законодательство закрепляет многофункциональную модель современной прокурорской деятельности. При этом, несмотря на номинальное сохранение приоритета надзора над прочими функциями, основной тенденцией продолжает оставаться снижение надзорной роли современной отечественной прокуратуры.

3. 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.

Глава 2

ТИПОЛОГИЯ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В литературе, как правило, выделяют два основных типа устройства и деятельности прокуратуры в зависимости от превалирования основной функции:

1) прокуратура как орган уголовного преследования («прокурор – обвинитель»);

2) прокуратура как орган надзора за законностью («прокурор – блюститель законности»).

На прокуратуру любого типа помимо основной может быть возложено осуществление дополнительных функций, поэтому встречается мнение о существовании прокурорской деятельности смешанного типа, для которого характерно наличие многочисленных функций. В качестве примера приводится современная российская прокуратура.

Первый тип прокуратуры исторически вытекает из судебного устройства прокурорской деятельности («судебной магистратуры»). В этом случае прокуратура представляет собой орган уголовного преследования и поддержания публичного обвинения. Эта модель прокурорского устройства характерна для состязательного типа уголовного процесса. Здесь прокурор преследует только обвинительную цель – публично изобличить лицо в совершении преступления и назначить ему справедливое наказание. В этой связи единственной функцией

прокуратуры является поддержание публичного обвинения или, более широко, осуществление уголовного преследования. Взаимоотношения прокурора, суда и стороны защиты строятся на состязательной основе. При этом суд весьма часто выступает органом, контролирующим преследовательскую деятельность прокурора. В частности, суд дает разрешение на применение прокурором мер принуждения, необходимых для собирания и представления доказательств, в некоторых случаях утверждает первоначальное и окончательное обвинение. При рассмотрении дела по существу суд дополнительно проверяет, соблюдены ли обвинителем требования бремени и пределов доказывания. Формально прокуратура обладает равными правовыми возможностями по сравнению со стороной защиты, однако фактически процессуальное преимущество находится на стороне обвинения, поскольку прокурор выступает стороной, инициирующей уголовное преследование в суде с целью наказания виновного.

В последнее время на основе прокуратуры первого типа развивается новый – «прокурор (прокуратура) – представитель правосудия»¹. Как и в первом случае, основное содержание прокурорской деятельности связано с осуществлением правосудия по уголовным делам. Вместе с тем принципиальное отличие заключается в том, что если в базовой модели прокурор является основным двигателем уголовного судопроизводства, поскольку только от него зависит инициирование и последующее применение уголовно-правовых норм, то во втором – правом инициирования уголовно-процессуальной деятельности обладают иные участники уголовного процесса, круг которых может быть весьма обширен. Обвинительная и преследо-

¹ См.: *Смирнов А.Ф.* Модели уголовного процесса. – СПб., 2000. – С. 15–16; *Семухина О.Б.* Типология уголовного процесса англо-американской и романо-германских правовых систем. – Томск, 2002. – С. 22–42.

вательская активность прокурора уходит на второй план, уступая место правовой оценке содержания процессуальной деятельности прочих участников уголовного процесса. В этом случае роль прокурора схожа с ролью «помощника суда»², однако отличается от нее тем, что он обладает большей автономией в оценке представленных иными участниками процесса доказательств и менее активен в установлении иных обстоятельств, имеющих значение для применения нормы права. Формально прокурор продолжает выполнять функцию обвинения, но при этом преследует цель не изобличить виновного в совершении преступления и назначить ему справедливое наказание, а обеспечить публичные (государственные и общественные) интересы при урегулировании социального конфликта, вызванного совершенным преступлением. Насколько общество заинтересовано в том, чтобы преследовать данное деяние, и возможно ли достижение цели восстановления социальной справедливости иными – альтернативными применению уголовного наказания способами – вот основные цели его процессуальной деятельности. «Прокурор – представитель правосудия» представляет собой часть судебной системы, при этом он не обладает ни фактическими, ни формальными привилегиями по отношению к стороне защиты.

Второй тип «прокуратура как орган надзора законностью» исторически проистекает из судебно-административного и фискально-надзорного устройства прокурорской деятельности. Основная цель заключается в надзоре (наблюдении) за соблю-

² Идеи об определении процессуального положения прокурора как «помощника суда (судьи)» в отечественной правовой науке высказывались и ранее. Более подробно об этом см.: *Полянский Н.Н.* Очерки общей теории уголовного процесса. – М., 1927. – С. 110–124; *Розин Н.Н.* Уголовное судопроизводство. – СПб., 1916. – С. 268; *Шифман М.Л.* Прокурор в уголовном процессе. – М., 1948. – С. 34; *Осокина Г.Л.* Гражданский процесс. Общая часть. – М.: Юристъ, 2004. – С. 226.

дением законности, под которой понимается исполнение требований, закрепленных в актах высшей юридической силы – законах. Все прочие функции, включая уголовное преследование и поддержание обвинения, подчинены главной и обуславливаются ею. Надзором прокурора охватывается деятельность всех публичных органов, учреждений и лиц, включая иные контрольные, правообеспечительные и судебные органы. Фактически прокуратура выступает органом контроля и достаточно часто относится к правоохранительным органам, обладающим правом применять существенные меры государственного принуждения в упрощенном (внесудебном) порядке. В ходе судопроизводства прокурор наделен формальными или фактическими процессуальными преимуществами по сравнению с прочими участниками процесса, а также обладает явными или скрытыми контрольными полномочиями по отношению к суду.

В настоящее время на базе рассмотренного формируется новый тип прокурорской деятельности, который условно можно обозначить в качестве «прокуратуры как органа правообеспечения» («прокурора – правозаступника» или «прокурора – правозащитника»). Принципиальное отличие от базового заключается в том, что традиционное понятие законности как основного предмета прокурорской деятельности уходит на второй план и заменяется более традиционной категорией публичного интереса, под которым понимается не столько обеспечение исполнения требований, содержащихся в законе, сколько охрана и защита публичных благ, ценностей и общественных отношений. Обеспечение публичного интереса как предмета прокурорской деятельности включает в себя охрану и защиту интересов общества и государства, а также правового положения личности. При этом обеспечение прав и свобод человека и гражданина имеет приоритетное значение и определяется в качестве публично охраняемого блага, равнозначного

прочим публичным ценностям³. Вторая отличительная черта заключается в ограничении круга поднадзорных прокуратуре лиц, а именно – исключении из предмета надзора деятельности суда как основного гаранта, обеспечивающего с помощью осуществления правосудия правовое положение личности, а также восстановление иных нарушенных публичных интересов. В процессуальном плане прокурор занимает особое положение: не являясь стороной в процессе и не будучи связанным ни с одной из них, он выступает как незаинтересованный независимый наблюдатель – эксперт в области правообеспечения, обладающий правом участвовать в судопроизводстве. В определенном роде его статус близок к «помощнику суда» и «представителю правосудия», однако, в отличие от последних, прокурор не является частью судебной системы. Кроме того, в судопроизводстве его интересы, исходя из правообеспечительных мотивов, в рамках конкретного производства могут не совпадать с интересами сторон и прочих участников процесса. Основное содержание деятельности прокуратуры в этом случае составляют наблюдение (надзор) и судебно-процессуальная деятельность (участие прокурора в рассмотрении дел судами). Иные направления, в том числе уголовное преследование и поддержание государственного обвинения данному типу прокурорского устройства не свойственны или же носят второстепенный характер.

Конкретная национальная модель устройства прокурорских органов представляет собой симбиоз нескольких типов прокурорской деятельности с превалированием черт, в большей степени свойственных какому-то одному из них. К примеру, дей-

³ Следует также отметить, что у этой модели цель прокурорской деятельности также может заключаться в обеспечении законности. Однако при этом основной акцент делается на соблюдении прав и свобод человека как основного элемента понятия законности.

ствующее российское законодательство закрепляет модель, содержащую в себе элементы всех четырех типов с превалированием надзорного начала. Такой вывод вытекает из анализа положений ст. 1, 21, 35 Закона о прокуратуре, ст. 21, 37, 221, 226, 244, 246 УПК РФ, ст. 45 ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ, ст. 25.11 КоАП РФ, а также требований иных законов.

Основными факторами, влияющими на формирования национальной модели устройства органов и учреждений прокуратуры, выступают: тип уголовного процесса; соотношение и содержание диспозитивного и публичного начала в правоприменительной и правоохранительной деятельности, а также место органов и учреждений прокуратуры в сложившейся национальной системе устройства органов государственной власти.

Вопрос об определении места прокуратуры в современной системе органов государственной власти РФ вызывает ожесточенные дискуссии. Эта проблема имеет ряд историко-правовых предпосылок.

Во-первых, как уже было отмечено, на протяжении почти трехсотлетней истории роль прокуратуры неоднократно менялась. Изначально она была учреждена как орган императорского надзора, затем превратилась из надзорного ведомства в учреждение юстиции, призванное обслуживать преимущественно интересы правосудия. В советское время прокуратура была возрождена и развивалась как орган надзора за законностью. В 1992 г. предпочтение было отдано многофункциональному типу устройства прокуратуры. Таким образом, довольно трудно определить наиболее характерный для нашего государства исторический тип прокуратуры. Да и вряд ли это продуктивно с учетом того, что практически все европейские прокуратуры также прошли эволюционный путь от фискально-надзорных до правообеспечительных или иных типов устройств своей деятельности.

Во-вторых, научно-теоретические основы прокурорского надзора и прокурорской деятельности были сформированы в основном в советский период. Советская доктрина государственного строительства официально не признавала теорию разделения властей. Прокуратура традиционно рассматривалась как самостоятельная система контрольно-надзорных органов, подотчетных высшему государственному органу – Верховному Совету СССР. Признание приоритета принципа разделения властей в современном государственно-правовом устройстве подвигло ряд ученых начать поиски места прокуратуры в системе органов государственной власти с учетом классической триады разделения властей. При этом отсутствие теоретических и правовых традиций заставило одних определять ее институциональную принадлежность путем отнесения к той или иной традиционной ветви власти, других – путем признания за ней особой государственно-правовой природы.

Наконец, отсутствию однозначных подходов к рассматриваемому вопросу способствует неопределенность действующего законодательства относительно природы прокурорских органов. С одной стороны, ст. 11 Конституции РФ, устанавливая перечень государственных органов РФ, вообще не называет среди них прокуратуру. С другой – ст. 129 Конституции РФ, определяя правовой статус прокуратуры наряду с судебными органами в главе 7, не раскрывает ни характер связи между ними, ни правовую природу прокуратуры. В свою очередь, Закон о прокуратуре, устанавливая компетенцию, организацию и порядок деятельности прокуратуры, также оставляет открытыми вопросы об ее государственно-правовой природе, месте и уровне в системе органов власти. Очевидно, что такой подход законодателя создает предпосылки для конструирования различных теоретических моделей относительно природы прокуратуры, в том числе и довольно радикальных.

В этой связи прокуратуру относят либо к одной из традиционных ветвей власти (представительной⁴, исполнительной⁵ или судебной⁶), либо говорят об ее особой роли в действующей системе органов власти⁷, при этом не исключая ее принадлежность к президентским структурам⁸ или властям особого рода⁹.

⁴ Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1991. – С. 44; Становление правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. Круглый стол // Государство и право. – 1994. – № 5; Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в РФ. Общая часть: учеб. пособие. – Екатеринбург, 1994. – С. 8.

⁵ Гуляев В. России – надежные властные структуры // Сов. юстиция. – 1992. – № 23–24; Федоров Н.В. О судебной реформе в России // Государство и право. – 1992. – № 6. – С. 11; Гуляев В.Е. Российская государственность: состояние и тенденции // Полит. проблемы теории государства. – М., 1993; Проблемы общей теории государства и права / под ред. В.С. Нерсисянца. – М., 1999. Черемных Г.Г. Судебная власть в Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1999 – С. 11.

⁶ Евстафьев И.Е. Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры: автореф. дис. ... к.ю.н. – М., 1992. – С. 11; Бородин С.В., Кудрявцев В.Н. О судебной власти в России // Государство и право. – 2001. – № 10. – С. 25; Точилковский В.Н. О концепции прокурорской власти // Сов. государство и право. – 1990. – № 9. – С. 46; Настольная книга государственного служащего. – М., 1999. – С. 44.

⁷ Новиков С.Г., Раизинский М.Ю. Прокуратура в системе советского государственного аппарата // Правоведение. – 1974. – № 3. – С. 45; Даев В.Г., Мариунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. – Л., 1990. – С. 41–42; Гаврилов В.В. Сущность прокурорского надзора в СССР. – Саратов, 1984. – С. 126–134; Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. – М., 2000. – С. 21.

⁸ Королев Г.Н. Прокуратура РФ в период правовой реформы: лекция. – Ижевск, 1998. – С. 7; Кулагин П. Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. – 2001. – № 1. – С. 29.

⁹ Халиулин А.Г. К вопросу о месте прокуратуры в системе органов государственной власти // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: В 2 ч. – Ч. 1. Тез. науч.-практич. конф. – М., 2005. – С. 12; Курбанов Р.Д., Халиулин А.Г. К вопросу о месте прокуратуры в Российском государстве // Конституционная законность: предпосылки и реальность. – М., 2002. – С. 22–23; Чиркин В.Е. Государствоведение. – М., 1999. – С. 358–375; Он же. Государственное управление. – М., 2002. – С. 250;

Представляется, что все приведенные позиции, несмотря на их внешнюю логичность, обладают рядом недостатков.

Прежде всего, для них характерно отсутствие нормативно-правовых аргументов. Все приведенные суждения либо не соответствуют, либо прямо противоречат действующему законодательству. Во-вторых, как правило, сторонники приведенных взглядов сводят роль прокуратуры к осуществлению какой-либо одной функции (преимущественно, надзорной), в то время как современная российская прокуратура представляет собой многофункциональный орган. В результате игнорирования других направлений деятельности прокуратуры формируется неадекватное понимание значения прокурорских органов в российском государственном аппарате. Наконец, изложенные суждения по существу представляют собой не совсем удачную попытку модификации существовавшего в советской правовой доктрине подхода к определению институциональной принадлежности прокуратуры с учетом теории разделения властей. При этом, как правило, прокуратура чисто формально относится к какой-либо ветви власти на основании одного признака без раскрытия сущности и значения прокурорских органов в целом. К примеру, функционирование прокуратуры довольно продолжительное время в структуре Министерства юстиции позволяет относить ее к исполнительной ветви власти; включение основных положений, регулировавших ее статус, в главу 7 «Судебная власть» Конституции РФ – к судебной; подотчетность прокуратуры в советское время высшему представи-

Сухарев А.Я. Российская прокуратура: история и реальности преобразований // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. – М., 1997. – С. 6; *Ковязина Ю.* Основы возникновения и существования надзорной власти в России // Законность. – 2002. – № 1. – С. 2–8; *Якимович Ю.К.* Прокуратура и прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Применение нового законодательства в области борьбы с преступностью: сб. статей. – М.: РИПК МВД РФ, 1994. – С. 5–9.

тельному (законодательному) органу – Верховному Совету СССР – к законодательной ветви власти.

На наш взгляд, более продуктивным является рассмотрение прокуратуры не в рамках традиционных или вновь придуманных ветвей власти, а как органа, однозначно не принадлежащего ни к одной из них, но в то же время занимающего особое положение в системе органов государственной власти. Такой подход впервые был заложен в Концепции развития прокуратуры на переходный период (далее – Концепция).

Согласно Концепции, традиционные ветви власти – законодательная, исполнительная и судебная, – олицетворяющие собой единую верховную власть и ее разделение, вовсе не исключают возможность существования иных самостоятельных правовых институтов, к которым относится прокуратура. Имея функциональное отношение к каждой из ветвей власти, прокуратура тем не менее в полной мере не относится ни к одной из них. Это специфичное положение в государственном устройстве, с одной стороны, позволяет выступать ей в качестве самостоятельного эффективного элемента системы сдерживания любой из ветвей власти, а также осуществлять различные многочисленные функции, возложенные на нее законом.

Особое положение в системе органов государственной власти позволяет прокуратуре осуществлять многочисленные функции, по своей природе характерные для различных ветвей власти. К примеру, осуществление уголовного преследования в большей степени свойственно органам исполнительной власти, в то время как надзорная функция более присуща представительным органам (по крайней мере, когда речь идет о надзоре за исполнением законов). В свою очередь, поддержание государственного обвинения и участие прокурора при рассмотрении судом иных дел призваны, прежде всего, способствовать интересам осуществления правосудия, т.е. достижению целей, стоящих перед судебной ветвью власти.

Говоря об особом положении прокурорских органов, следует иметь в виду, что в зарубежных странах также довольно трудно однозначно отнести прокуратуру к какой-либо одной ветви власти (более того, такой задачи вообще не ставится). К примеру, в литературе выделяют четыре группы стран, исходя из места прокуратуры в системе органов государственной власти: « ... 1) страны, где прокуратура входит в состав Министерства юстиции, хотя при этом может относиться к органам правосудия и действовать при судах, а прокуроры могут принадлежать к судейскому корпусу («магистратуре»); 2) страны, где прокуратура полностью включена в состав судебной системы и находится при судах либо пользуется в рамках судебной власти административной автономией; 3) страны, где прокуратура выделена в самостоятельную систему и подотчетна парламенту или главе государства; 4) страны, где прокуратуры или прямого аналога вообще нет»¹⁰.

Отталкиваясь от приведенной классификации, можно привести следующую национальную типологию устройства органов прокуратуры:

1. Американо-британское устройство прокуратуры. Основной функцией для этого вида является осуществление уголовного преследования, поддержание публичного обвинения, а также участие в судах как органа представительства публичной власти. Для него характерно отсутствие у прокуроров надзорных полномочий. Организационно прокуратура представляет собой скорее не орган государственной власти (по крайней мере, в континентальном понимании), а совокупность профессиональных корпораций юристов, состоящих на государственной службе (нанятых клиентом – представителем публичной власти). Этот тип включает в себя два вида прокуратуры – американский и британский.

¹⁰ Додонов В.Н., Крутских В.Е. Указ. соч. – С. 5–6.

Для американской модели характерна более высокая степень включения в государственный аппарат на федеральном уровне. Привычный для нас термин «прокуратура» применительно к США будет включать в себя несколько служб и должностных лиц: атторнейскую службу (точнее, федеральную атторнетуру), возглавляемую Генеральным атторнеем США (*US Attorney General*), являющимся одновременно министром юстиции США; солиситорскую службу (федеральную солиситуру), возглавляемую Генеральным солиситором США, а также должность так называемого Независимого прокурора (*Independent Counsel*), осуществляющего свою деятельность в специальном присутствии по назначению независимых прокуроров (*Special Division of Appointing Independent Counsels*) Апелляционного суда округа Колумбия (*U.S. Court of Appeals for the District of Columbia*)¹¹. Если на федеральном уровне прокуратура США представляет собой единую систему органов и должностных лиц, то на уровне штатов атторнетуры являются скорее профессиональной корпорацией юристов, представляющей интересы штата (публичной власти) при уголовном преследовании и в судебных делах, чем самостоятельной централизованной службой. Между федеральной атторнетурой и атторнетурами штатов существует в основном координационная связь.

¹¹ Традиционно, американскую прокуратуру фактически отождествляют с атторнейской службой, см., напр.: *Российский прокурорский надзор: учебник для вузов.* – М., 2001. – С. 156–164. В результате делается вывод о вхождении американской прокуратуры в систему органов Министерства юстиции США, т.е. об ее принадлежности к исполнительной ветви власти. Вместе с тем американская прокуратура представляет собой, прежде всего, совокупность независимых профессиональных корпоративных юридических структур, институционально принадлежащих различным уровням и ветвям власти. Подробнее об организации и функционировании американской прокуратуры см.: *Власихин В.А.* Служба обвинения в США: закон и политика. – М., 1981.

Британская модель¹² по существу является государственной корпорацией юристов (некоторые авторы открыто ее именуют «государственной адвокатурой»¹³), основанной не на принципах единства и централизации, а на принципах профессионального сотрудничества. Возглавляет корпорацию Генеральный атторней Великобритании, по своему статусу приравненный к члену английского парламента, однако не являющийся членом кабинета министров¹⁴. Будучи высшим должностным лицом британского сообщества адвокатов, Генеральный атторней Великобритании поддерживает обвинение от имени правительства в суде по особо важным уголовным делам, а также представляет интересы правительства в качестве истца или ответчика.

2. Континентально-европейское устройство прокуратуры. Основными функциями для этого вида являются осуществление уголовного преследования, поддержание государственного обвинения и участие в иных судебных делах, кроме того, эти прокуратуры осуществляют представительство интересов государства и реализуют некоторые надзорные полномочия. В этой связи европейские прокуратуры нередко относятся к правоохранительным органам или учреждениям юстиции. Организационно они занимают двойственное положение, с одной

¹² Наиболее распространенной позицией среди теоретиков права является мнение об отсутствии прокуратуры в правовой системе Великобритании, см., напр.: *Давид Р., Жоффре-Спинози К.* Основные правовые системы современности. – М., 1999. – С. 256. Однако поскольку британский опыт лег в основу образования атторнетуры и солиситерской службы Министерства юстиции США, на наш взгляд, более уместно вести речь о наличии британского аналога прокуратуры. Аналогичную позицию занимает В.Н. Галузо, см.: *Прокурорский надзор: учебник для вузов / под ред. проф. Г.П. Химичевой.* – М., 2001. – С. 297.

¹³ *Дершиев Ю.В.* Прокуратура Российской Федерации: учеб. пособие. – Омск, 2003. – С. 7.

¹⁴ *Романов А.К.* Правовая система Англии: учеб. пособие. – М., 2000. – С. 293.

стороны, административно подчиняясь соответствующим министрам юстиции (т.е. формально входят в состав исполнительных органов власти), с другой – состоят и реализуют свои функции при многочисленных судах (функционируют в судебной системе). При этом в отличие от американо-британского вида для них характерна высокая степень централизации и наличие субординационных связей между вышестоящими и нижестоящими прокурорами. Наиболее типичными представителями данного вида являются французская, германская и российская прокуратуры.

Французская прокуратура сочетает в себе основные признаки, характерные для прокуратуры как органа юстиции. Прокуроры Республики, осуществляющие свою деятельность при трибуналах большого процесса, подчиняются генеральным прокурорам при Кассационном и апелляционных судах, которые назначаются и смещаются Президентом Республики по рекомендации министра юстиции. На французскую прокуратуру возложено осуществление различных функций: уголовного преследования, поддержания государственного обвинения, надзора за предварительным следствием и полицейским дознанием, участия в гражданском судопроизводстве, представительства в суде интересов публичной власти. Характерной чертой французской прокуратуры является то, что при осуществлении своих полномочий прокуроры обладают правом применения существенного государственного принуждения во внесудебном порядке.

Германская прокуратура, будучи по своей природе правоохранительным органом, отличается большим уклоном в сторону обслуживания интересов правосудия. Основная функция этой прокуратуры заключается в осуществлении уголовного преследования. В широком смысле это означает осуществление процессуальных действий, руководство предварительным расследованием, формулирование, направление и под-

держание обвинения в суде, участие в исполнительном производстве. Современная прокуратура ФРГ практически лишена надзорных полномочий, что и позволяет выделить ее в отдельный вид. Другой ее отличительной чертой является меньшая степень централизации, что отчасти объясняется федеративным устройством германского государства.

Советская (российская) прокуратура занимает особое место в системе европейских прокуратур¹⁵. Как отмечалось выше, изначально она учреждалась и позже функционировала на своих особых принципах. Специфика заключалась в том, что для всех видов устройств отечественной прокурорской деятельности характерно наличие надзорных полномочий. В большинстве случаев российская прокуратура представляла собой систему независимых органов, обладавших лишь внешними признаками органов юстиции. Основная цель ее деятельности заключалась в обеспечении интересов центральной власти на всей территории государства. Все иные функции носили производный характер. Позже под советским влиянием такая модель прокурорской деятельности стала определяющей для ряда стран, ранее не знавших, отказавшихся или не использовавших американско-британские или европейские традиции правового строительства.

¹⁵ О существовании отдельного типа российской прокуратуры писали также дореволюционные исследователи. Примером может служить высказывание Н.В. Муравьева: «Помимо всяких теорий и европейских образцов, в течение более полутора столетий русский народ успел усвоить себе мысль о том, что на страже закона и правосудия должны стоять особые чиновники, почему и понятие о прокуратуре как «царском оке» могло расширяться, но не извратилось присоединением к нему новейшего представления о государственном обвинителе». Подробнее см.: *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. – С. 23–24.

Таким образом, характеризуя современную типологию прокурорской деятельности, можно сделать следующие выводы:

1. Опыт устройства органов и учреждений прокуратуры в различных странах показывает существенную национальную специфику в правовом регулировании прокурорской деятельности, что не позволяет делать выводы о доминировании или прогрессивном характере какой-либо из действующих национальных прокуратур.

2. Одним из основных факторов, влияющих на формирование национальных типов и моделей прокурорской деятельности, служит место прокуратуры в сложившейся системе устройства публичной власти, определяемое ее институциональной принадлежностью и функциональным содержанием.

3. Анализ действующих национальных видов и моделей прокурорской деятельности, а также перспектив их развития позволяет выделить четыре основных типа устройства органов и учреждений прокуратуры (организации прокурорской деятельности): «прокуратура как орган уголовного преследования»; «прокуратура как орган надзора за законностью»; «прокурор (прокуратура) – представитель правосудия» и «прокуратура – орган правообеспечения». Указанные типы различаются по целям и основному содержанию прокурорской деятельности.

4. Современные национальные модели устройства прокурорской деятельности представляют собой соединение нескольких элементов, свойственных каждой из указанных моделей.

5. Действующее российское законодательство, регулирующее прокурорскую деятельность, однозначно не относя прокуратуру ни к одной из традиционных ветвей власти, закрепляет смешанную модель ее устройства. Она включает в себя элементы различных типов организации прокурорской деятельности с превалированием надзорного начала.

Глава 3

ПОНЯТИЕ, СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Понятие «деятельность» означает активное созидательное взаимодействие с окружающей средой, направленное на достижение определенных целей¹. Деятельность публичного органа выражается в социальной роли, которую он играет, осуществляя возложенные на него функции. В литературе представлены два основных подхода к определению роли прокуратуры в современном российском обществе: институциональный – путем уточнения места прокуратуры в системе органов государственной власти и функциональный – с помощью установления функций и направлений деятельности прокуратуры.

Современный подход к определению функционального содержания прокурорской деятельности предполагает выявление составных частей системной целостности – функций, выделение специфических качеств каждой из них и, наконец, изучение связей, отношений и зависимостей функцией между собой².

С учетом исторических традиций функционирования отечественной прокуратуры, особенностей действующего законодательства, практически все ученые предлагают построение многоуровневой системы функций, осуществляемых современной

¹ См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. – М., 1984. – С. 140.

² См.: *Керимов Д.А.* Философские основания политико-правовых исследований. – М., 1986. – С. 202.

прокуратурой. По мнению большинства, их перечень охватывает прокурорский надзор³, уголовное преследование⁴, поддержание государственного обвинения⁵, участие в рассмотрении дел судами⁶, координацию деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью⁷, процессуальный контроль⁸ и руководство деятельностью дознания⁹, а также осуществление правотворческой¹⁰, профилактической¹¹ и правозащитной¹² видов деятельности.

Дискуссионный характер вопроса о значении, понятии и количестве функций, осуществляемых российской прокуратурой, объясняется, прежде всего, компромиссным характером

³ См.: *Гаврилов В.В., Николаева Т.П., Чугунов А.П.* Прокурорский надзор в России. Устройство и деятельность прокуратуры Российской Федерации. – Саратов, 1995. – С. 5; *Беляев В.П.* Контроль и надзор в Российском государстве. – М., 2005. – С. 152.

⁴ См.: *Турилов Г.Г.* Прокурор как субъект доказывания в российском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ижевск, 2002. – С. 10.

⁵ См.: *Дершиев Ю.В.* Уголовное досудебное производство // Уголовное право. – 2005. – 1. – С. 72.

⁶ См.: *Карпов Н. Н.* Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации. – М., 2007. – С. 26–28.

⁷ См.: *Проблемы эффективности прокурорского надзора.* – М., 1977. – С. 13–14.

⁸ См.: *Соловьев А.Б.* Соотношение надзора и ведомственного контроля при расследовании преступлений органами внутренних дел // Проблемы повышения эффективности прокурорского надзора за законностью расследования преступлений. – М., 1992. – С. 23–26.

⁹ См.: *Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г., Якубович Н.А.* Законность в досудебных стадиях уголовного процесса России. – М.; Кемерово, 1997. – С. 61–71.

¹⁰ См.: *Клочков В., Рябцев В.* О функциях прокуратуры // Соц. законность. – 1990. – № 9. – С. 30–31.

¹¹ См.: *Мелкумов В.Г.* Деятельность прокуратуры: функции, задачи, основные направления, стадии // Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в советском государстве. – Свердловск, 1981. – С. 55–56.

¹² *Кашаев К.А.* Прокурор – гарант соблюдения прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве России. – М., 2008. – С. 21–23.

действующего законодательства и отсутствием однозначного правового регулирования: на сегодняшний день несколько одинаковых по своему юридическому значению, но различных по отраслевому содержанию законов определяют содержание прокурорской деятельности. Кроме того, этому также способствует неопределенность самого понятия «функция прокуратуры», возникающая из неоднозначности критериев, кладущихся в основу этой категории.

Поддерживая мнение о том, что изменение конституционных основ организации и деятельности прокуратуры¹³, придание Закону о прокуратуре статуса федерального конституционного закона и определение в нем основных функций¹⁴ внесет определенную ясность в рассматриваемую проблему, полагаем, что основное внимание все же должно быть уделено уточнению содержания деятельности этого органа.

В литературе термин «функция прокуратуры» является дискуссионным. Под ним понимается либо сама деятельность¹⁵, либо ее часть (вид)¹⁶, либо отдельное¹⁷ или основное направление деятельности прокуратуры¹⁸. При этом критерии ее вы-

¹³ *Кожевников О.А.* Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. – Екатеринбург, 2007. – С. 24, 40.

¹⁴ *Рохлин В.И.* Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – СПб., 2003. – С. 154.

¹⁵ Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период). – М., 1994. – С. 27; *Королев Г.* Пора внести ясность: помощник прокурора – государственный обвинитель // Законность. – 2003. – № 9. – С. 9; *Курочкина Л.А.* Обеспечение прокурором прав участников судебного разбирательства уголовных дел. – М., 2004. – С. 8.

¹⁶ Российский прокурорский надзор. – М.: НОРМА, 2001. – С. 59; Настольная книга прокурора / под ред. С.М. Герасимова. – М., 2002. – С. 34.

¹⁷ *Ястребов В.Б.* Прокурорский надзор: учебник. – М., 2001. – С. 96; *Коробейников Б.В.* Курс прокурорского надзора: учебник для вузов. – М., 2001. – С. 8–14.

¹⁸ *Тушев А.А.* Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. – СПб., 2005. – С. 28–30.

деления также различны: задачи¹⁹, стоящие, или обязанности²⁰, возложенные на прокуратуру, ее предназначение²¹ или же характер отношений с поднадзорными органами и учреждениями²².

Разделяя позиции об историко-правовой и нормативной обусловленности этого понятия ранее действующим законодательством²³, а также учитывая логическую связь категорий «назначение» («предназначение»), «задачи» и «обязанности», считаем возможным поддержать взгляды на функции прокуратуры как на основные направления ее деятельности, обуславливаемые возложенными на нее обязанностями. При этом функции, будучи основными направлениями, в отличие от иных занимают значительный удельный вес в объеме деятельности органа и отражают его сущность, продиктованную существующими политическими приоритетами и национальными традициями его функционирования. Кроме того, представляется, что с учетом динамичного развития законодательства о прокуратуре, нормативное закрепление и характер правового регулирования конкретных направлений прокурорской деятельности уже не являются определяющими факторами при уточнении их значения и перечня. В этой связи современное понятие «функция» хотя и обуславливается законодательством, вместе с тем теряет строгое нормативное содержание и

¹⁹ Российский прокурорский надзор. – М.: НОРМА, 2001. – С. 59.

²⁰ Шалумов М.С. Функции прокуратуры: письмо в редакцию // Государство и право. – 1995. – № 6. – С. 155; Давыденко Л.М. Цели, задачи, функции и основные направления деятельности органов прокуратуры // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. – М., 1990. – С. 116–117.

²¹ Глебов А.П. Функции прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. – М., 1973. – С. 74–82.

²² Адаменко В.Д. Субъекты защиты обвиняемого. – Красноярск, 1991. – С. 113–114.

²³ Тушев А.А. Указ. соч. – С. 28–30.

представляет собой в большей степени теоретическую конструкцию, отражающую определенное векторное (по мнению ряда ученых, магистральное) направление реализации фактической прокурорской деятельности.

Другими словами, уточненными критериями при определении категории «функции прокуратуры» выступают:

1. Нормативное закрепление данного вида деятельности.
2. Значительный удельный вес в общем объеме прокурорской деятельности (их основной характер).
3. Отражение сущностной природы прокурорских органов (по мнению ряда ученых, социального предназначения прокуратуры²⁴), обусловленной национально-историческими традициями их функционирования и действующими политическими приоритетами в правовом регулировании общественных отношений и деятельности публичных органов.
4. В большей степени теоретическая направленность данной категории, определяющаяся результатами аналитического обобщения практической деятельности прокуратуры в конкретных исторических условиях.

Конституция РФ не закрепляет предназначение прокуратуры, а лишь в п. 5 ст. 129 указывает, что полномочия, организация и порядок ее деятельности определяются федеральным законом. В свою очередь, ст. 3 Закона о прокуратуре, уточняя конституционные положения, устанавливает, что содержание деятельности прокуратуры, помимо Конституции РФ, определяется Законом о прокуратуре, другими федеральными законами и международными договорами.

Поскольку Закон о прокуратуре и иные федеральные законы, регулирующие прокурорскую деятельность, закрепляют обширный перечень направлений деятельности, возникает необходимость в ее упорядочивании. В этой связи выделяют

²⁴ *Рябцев В.П.* Прокурорский надзор: курс лекций. – М., 2006. – С. 73.

функции, то есть такие направления, которые отличаются от прочих своим качественным и количественным содержанием. Качественные характеристики позволяют сгруппировать прокурорскую деятельность в зависимости от ее направленности (по терминологии ряда ученых, «предназначения» или «назначения»), выражающейся в задачах (или обязанностях) и предмете. С учетом этого критерия возможна общая классификация прокурорской деятельности по направлениям. В свою очередь, количественный показатель отражает распространенность конкретного направления среди прочей деятельности. В совокупности эти критерии позволяют составить номенклатуру направлений прокурорской деятельности, где одни будут занимать определяющее положение, а прочие носить зависимый и (или) незначительный характер. Первые должны быть определены в качестве функций – основных направлений, вторые – как прочие направления деятельности прокуратуры.

Кроме того, функциональная нагрузка, то есть определение основных направлений деятельности, осуществляется с учетом национального исторического опыта и действующих приоритетов правового строительства в рамках существующих моделей прокурорской деятельности. С учетом отмеченных выше исторических традиций, современная национальная типология прокурорской деятельности представлена двумя основными моделями устройства прокуратуры: как органа надзора за законностью и как органа уголовного преследования и обвинения²⁵. В обоих случаях сущностными признаками служат надзорная (проверочная) направленность деятельности; наличие

²⁵ См.: Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом. – М., 2001. – С. 24; 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 Междунар. семинара с участием экспертов Совета Европы, 22–23 сентября 2004 г.). – М., 2005. – С. 51–52.

процессуальных полномочий и возможностей; обязательное участие в досудебных и судебных стадиях уголовного судопроизводства. Соответственно конкретные виды деятельности, удовлетворяющие указанным характеристикам, в большей степени способны отразить современное и исторически обусловленное социальное предназначение прокуратуры, поэтому в совокупности с иными критериями должны учитываться при определении функционального содержания ее деятельности.

По мнению некоторых ученых, категория «функции прокуратуры» является или должна являться строго легальным понятием, исключающим при своем определении сугубо логический подход²⁶. Закон о прокуратуре использует это понятие для определения направлений ее деятельности, и в этой связи есть все основания разделить предлагаемую позицию. Однако в условиях нестабильного правового регулирования понятие «функция» отчасти утрачивает нормативное и приобретает изначальное философское содержание, служащее научным способом выявления выполняемой прокуратурой деятельности.

Статья 1 Закона о прокуратуре закрепляет следующие направления прокурорской деятельности: прокурорский надзор, уголовное преследование, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования, участие в рассмотрении дел судами, участие в правотворческой деятельности.

Представляется, что с учетом уточненных критериев современный перечень функций прокуратуры ограничивается прокурорским надзором, уголовным преследованием, участием в рассмотрении дел судами и поддержанием государственного обвинения. При этом различный способ правового регулиро-

²⁶ Тушев А.А. Указ. соч. – С. 39.

вания и неодинаковый удельный вес в общем объеме прокурорской деятельности свидетельствуют об их различном значении.

Поскольку ч. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре обособляет надзор среди прочей прокурорской деятельности, есть основания согласиться со сторонниками позиции о наличии у отечественной прокуратуры основной, имманентно присущей функции – прокурорского надзора. В этой связи современная прокуратура, будучи преемницей «петровской» и «советской» прокуратур, несмотря на осуществление различных видов деятельности, фактически представляет собой надзорный орган с признаками учреждения юстиции.

В свою очередь, сопоставление ст. ст. 1, 31 Закона о прокуратуре и ст. 37 УПК РФ позволяет сделать вывод, что уголовное преследование также является самостоятельной функцией современной российской прокуратуры, изначально не обусловливаемой прокурорским надзором. Между тем субсидиарный по отношению к Закону о прокуратуре характер его правового регулирования (исключительно на уровне уголовно-процессуального закона) не позволяет рассматривать ее в качестве основной или равнозначной прокурорскому надзору функции. Поэтому представляется возможным определить данное направление в качестве самостоятельной дополнительной функции прокуратуры²⁷.

Широкое распространение участия в рассмотрении дел судами в общем объеме прокурорской деятельности, институциональная принадлежность отечественной прокуратуры к органам и учреждениям юстиции в определенные исторические периоды, наличие у нее в этой связи обширной процессуальной компетенции позволяет признать этот вид деятельности

²⁷ Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры: дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1997. – С. 12.

отдельной функцией. Однако едва ли стоит признавать ее самостоятельной или равнозначной уголовному преследованию и прокурорскому надзору²⁸. Представляется оправданной позиция о том, что процессуальная активность прокурора в судебных стадиях носит производный от прокурорского надзора или уголовного преследования характер²⁹, причем в рамках уголовного процесса участие в суде практически полностью замещается поддержанием государственного обвинения. Поэтому участие прокурора в рассмотрении дел судами следует рассматривать как отдельную функцию современной российской прокуратуры, носящую производный характер.

Традиционно поддержание прокурором государственного обвинения расценивается как продолжение реализации функции уголовного преследования в судебных стадиях уголовного процесса. При этом данная деятельность крайне редко признается отдельной функцией и, как правило, рассматривается как реализация уголовного преследования в рамках участия прокурора в рассмотрении дел судами в ходе уголовного судопроизводства. Такой подход имеет ряд предпосылок.

Понятия «уголовное преследование» и «обвинение» в отечественной правовой доктрине сформулированы в уголовно-процессуальной науке и поэтому имеют устойчивое уголовно-процессуальное содержание. Несмотря на то, что в течение продолжительного периода их содержание менялось в зависи-

²⁸ Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). – М., 2005. – С. 15.

²⁹ Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1997. – С. 23; Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. – М., 2000. – С. 22, 35–36; Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. – М., 2003. – С. 297–298.

мости от конкретных исторических условий³⁰, наибольшее распространение получила позиция об определяющем характере и более широком содержании уголовного преследования по отношению к поддержанию государственного обвинения. Подобные взгляды отчасти основаны на том, что поддержание государственного обвинения не названо в ст. 1 Закона о прокуратуре, определяющей направления ее деятельности.

Поддержание государственного обвинения необходимо рассматривать как отдельную функцию прокуратуры, однако имеющую производный от реализации уголовного преследования характер. Прежде всего, эта деятельность, как прочие ранее рассмотренные функции, удовлетворяет заявленным критериям, касающимся нормативного закрепления, распространенности в общем объеме прокурорской деятельности, отражения социального предназначения прокурорских органов, а также наличия продолжительных национально-исторических традиций своей реализации. В этой связи представляется возможным разделить позицию о том, что судебная реформа и связанные с ней изменения уголовно-процессуального законодательства выдвинули в разряд основных, доминирующих также обвинительную функцию прокуратуры³¹, однако, по нашему мнению, она реализуется вне рамок функции участия прокурора в рассмотрении дел судами.

Такой вывод основывается на том, что категория «поддержание государственного обвинения» имеет свое четкое устоявшееся уголовно-процессуальное содержание. Согласно уголовно-процессуальному закону, прокуратура является исключительным органом, на который возложена обязанность поддержания государственного обвинения по каждому уголовно-

³⁰ См.: *Дершиев Ю.В.* Концепция уголовного досудебного производства в правовой доктрине современной России. – Омск, 2004. – С. 31–40.

³¹ *Казарина А.Х.* Указ. соч. – С. 14.

му делу частно-публичного и публичного обвинения, что объективно выделяет данный вид среди прочих направлений прокурорской деятельности. В этой связи, поскольку уголовно-процессуальная деятельность, связанная с поддержанием обвинения, существенным образом отличается от иной «судебной» деятельности прокурора, отражает сущностную специфику национальных прокурорских органов, едва ли стоит ее включать в содержание функции участия прокурора в рассмотрении дел судами. Кроме того, в этом случае следует разграничивать поддержание государственного обвинения как отдельную функцию прокуратуры и деятельность прокурора в рамках уголовного судопроизводства по поддержанию обвинения.

На наш взгляд, координационную деятельность прокуратуры по борьбе с преступностью можно считать функцией весьма условно. Единственным «положительным» аргументом в этом случае служит характер ее нормативного закрепления: большинство ученых рассматривает данный вид деятельности в качестве функции только из-за того, что она перечислена в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре среди направлений деятельности, традиционно относящихся к функциям прокуратуры. Между тем она не обладает самостоятельным правовым содержанием и лишь в незначительной степени характеризует прокуратуру как орган надзора или уголовного преследования. К тому же она не имеет продолжительной истории функционирования и в сравнении с прокурорским надзором, уголовным преследованием, участием в суде и поддержанием государственного обвинения носит ограниченный характер. В этой связи она должна быть признана не отдельной функцией, а иным направлением прокурорской деятельности.

Таким образом, с учетом изложенного, следует признать правомерность выводов об осуществлении отечественной прокуратурой четырех функций: прокурорского надзора, уголов-

ного преследования, участия в рассмотрении дел судами и поддержания государственного обвинения. При этом первые две функции являются самостоятельными, первая из которых – основной, а вторая – дополнительной. Остальные две – участие прокурора в рассмотрении дел судами и поддержание государственного обвинения – должны считаться обусловливаемыми прокурорским надзором или уголовным преследованием производными функциями отечественной прокуратуры. Игнорирование или умаление значения хоть одной из указанных функций приведет к неправильному отражению содержания деятельности прокурорских органов и их роли в регулировании общественных отношений и деятельности различных лиц. Вместе с тем, принимая во внимание динамичный характер правового регулирования прокурорской деятельности, следует разделить мнение о том, что в дальнейшем возможно изменение функций прокуратуры как по структуре, так и по характеру³².

Многofункциональное содержание деятельности современной отечественной прокуратуры выражается в реализации ею не только указанных выше функций, но и иных направлений, носящих по отношению к основным вспомогательный или дополнительный характер. Помимо того, что они не отражают сущность современных прокурорских органов и не занимают значительное место в общем объеме прокурорской деятельности, осуществление некоторых из них может быть возложено на иные публичные органы. К числу таких направлений, не являющихся функциями, помимо координации также относится профилактическая и административная деятельность прокуратуры.

³² *Шалунов М.С.* Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 82.

В условиях прежнего законодательства надзор считался определяющей функцией, обуславливающей все прочие направления прокурорской деятельности. В этой связи иные виды рассматривались либо как продолжение реализации надзора с помощью других форм правоприменительной деятельности (например, в форме процессуальной деятельности), либо как трансформация или преломление надзорной функции в смежные направления прокурорской деятельности. С учетом действующего законодательства, едва ли возможно отводить этому подходу определяющую роль при установлении характера связей, отношений и зависимостей функцией прокуратуры между собой.

На сегодняшний день определяющий характер прокурорского надзора заключается не в том, что он обуславливает осуществление всех иных функций и направлений прокурорской деятельности, а в сохранении им значительного удельного веса в общем объеме прокурорской деятельности и определении в этой связи сущностных характеристик современной российской прокуратуры. Применительно к установлению функционального содержания современной прокурорской деятельности основным фактором служат политические приоритеты в правовом регулировании общественных отношений и деятельности публичных органов, реализующиеся в рамках национальной историко-правовой традиции деятельности данного органа. Возложение на прокуратуру, осуществлявшую продолжительное время надзорную деятельность, реализации уголовного преследования и поддержания государственного обвинения продиктовано субъективным фактором, выражающимся в воле законодателя, объективно ограниченной национально-правовой традицией. Поэтому вести речь о взаимной обусловленности, по крайней мере, основных самостоятельных функций в современных условиях вряд ли возможно.

Такой подход также недопустим при определении характера связей между самостоятельными и производными функциями: прокурорским надзором и участием в суде, уголовным преследованием и поддержанием государственного обвинения. В некоторых случаях действительно создается впечатление реализации надзорных полномочий или уголовного преследования в судебно-процессуальных формах, и здесь, казалось бы, допустимо вести речь о продолжении надзорной или иной «внесудебной» деятельности в иных формах, или преломлении основных функций прокуратуры в производные. Вместе с тем это не так. Все функции (и самостоятельные, и производные) четко отграничиваются друг от друга по виду закрепленной в законе общей обязанности прокуратуры, характеризуются такими параметрами, как сущность, цели и задачи, содержание, формы и пределы действия. Они могут осуществляться параллельно, одновременно или последовательно. Исполнение одной из них может порождать другую³³, но вести речь об их преобразовании недопустимо.

Поскольку категория «функции прокуратуры» носит в большей степени теоретический характер, их разграничение на самостоятельные и производные также является в основном организационным приемом, призванным подчеркнуть определяющий характер прокурорского надзора и уголовного преследования среди прочих направлений прокурорской деятельности. В этой связи вести речь о трансформации одной абстрактной конструкции в другую логически неверно, однако такой подход допустим применительно к конкретным видам прокурорской деятельности.

Функциональная нагрузка определяет основные направления деятельности прокуратуры. Реализация каждого направления, в том числе основного, осуществляется через конкретные

³³ Халиулин А.Г. Указ. соч. – С. 132.

виды прокурорской деятельности. В теории прокурорского надзора категория «вид прокурорской деятельности» в основном используется либо как синонимичное понятие функциям и направлениям деятельности прокуратуры, либо в качестве термина, определяющего конкретное содержание прокурорской деятельности, направленной на реализацию определенной обязанности, возложенной на прокуратуру в рамках той или иной функции или направления. Типичный пример: «Вид – это сумма схожих, регламентированных законом конкретных действий субъектов, а направление деятельности определяется той сферой общественных отношений, где она реализуется»³⁴.

Приведенная позиция представляется более предпочтительной. В этой связи не следует отождествлять отдельный вид прокурорской деятельности и направление его реализации. Конкретный вид прокурорской деятельности может реализовываться через совокупность различных функций и направлений прокурорской деятельности. В этом контексте следует согласиться с мнением о том, что функции и направления служат формой реализации конкретных видов прокурорской деятельности, связанных с осуществлением возложенных на прокуратуру обязанностей³⁵. Вместе с тем, говоря о соотношении этих категорий, необходимо подчеркнуть, что они не имеют строгую логическую привязку «функция (направление) – вид деятельности». Одна функция может служить формой реализации нескольких видов деятельности, так же как отдельный вид может реализовываться через несколько функций и направлений деятельности.

Фактическая прокурорская деятельность складывается из совокупности её отдельных видов. Каждый вид представляет собой реализацию обязанностей, возложенных на прокуратуру

³⁴ Тушев А.А. Указ. соч. – С. 39.

³⁵ Тушев А.А. Указ. соч. – С. 28.

в определённой сфере государственной и общественной жизни. Дополнительным критерием также служит характер общественных отношений, участником которых выступает прокурор. Указанные критерии группируют прокурорскую деятельность на отдельные виды, реализующиеся через функции и направления прокурорской деятельности. В этой связи обоснованно отмечается, что современная деятельность прокуратуры *de facto* представляет собой совокупность отдельных прокурорских производств, протекающих как в форме надзорной, так и иной правоприменительной деятельности. По мнению некоторых ученых, она представлена административным, арбитражным, гражданским, уголовным, уголовно-исполнительным прокурорскими производствами³⁶. Каждое из них может осуществляться как в сугубо надзорной (через реализацию надзорной функции), так и более сложной – надзорно-процессуальной форме (через реализация надзорной и иной функции).

Виды прокурорской деятельности, поскольку служат содержанием фактической деятельности, в отличие от функций и направлений не имеют четких пределов, что позволяет им перетекать из одной формы в другую, то есть реализовываться через различные функции и направления деятельности прокуратуры. К примеру, прокурорская деятельность в пенитенциарной сфере может ограничиваться надзором, а может «перерасти» в реализацию процессуальных возможностей в рамках судебного уголовного судопроизводства (участия в рассмотрении вопросов, связанных с исполнением приговора), либо досудебного уголовного судопроизводства (уголовное преследование лица, совершившего преступление в условиях изоляции от общества), либо гражданского судопроизводства (оспарива-

³⁶ См.: Буянский С.Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы. – М., 2006. – С. 110.

ние дисциплинарной практики в отношении осужденного) и т.п. Поэтому в этом случае справедливо вести речь о перетекании одного вида в другой, но только применительно к конкретным видам деятельности, а не функциям и направлениям.

Поскольку при определении конкретных видов прокурорской деятельности учитывается совокупность схожих действий, направленных на реализацию обязанностей, определяющее значение имеет их качественная характеристика. В этой связи, несмотря на то, что их сумма изначально определяется комплексом обязанностей, возложенных на прокуратуру, она не является постоянным показателем, так как их реализация протекает в различных условиях работы прокурорских органов, предполагающих осуществление различного количества обязанностей. Поэтому вопрос о количественном содержании прокурорской деятельности не имеет принципиального значения. Более существенной представляется классификация видов деятельности по типам – их юридическому характеру, определяемому сферой общественной жизни и видом правовых отношений, возникающих в ходе фактической прокурорской деятельности.

Таким образом, характеризуя современную структуру и содержание прокурорской деятельности, можно сделать следующие выводы:

1. Структура прокурорской деятельности представляет собой систему функций и направлений деятельности прокуратуры.

2. Функция представляет собой основное направление реализации возложенных на прокуратуру обязанностей. Это в большей степени теоретическая конструкция, отражающая значительный объем прокурорской деятельности, выражающий сущностную природу прокуратуры, обусловленную национально-историческими традициями и действующими политическими приоритетами в правовом регулировании общественных отношений.

3. Отечественная прокуратура осуществляет четыре функции: прокурорский надзор, уголовное преследование, участие в рассмотрении дел судами и поддержание государственного обвинения. Прокурорский надзор и уголовное преследование являются самостоятельными функциями, первая из них – основная, а вторая – дополнительная. Остальные две – участие прокурора в рассмотрении дел судами и поддержание государственного обвинения – должны считаться обусловливаемыми прокурорским надзором или уголовным преследованием, т.е. производными функциями отечественной прокуратуры.

4. Содержание прокурорской деятельности составляет отдельные ее виды, являющиеся совокупностью схожих, регламентированных законом конкретных действий по реализации возложенных на прокуратуру обязанностей. Отдельная функция может служить формой реализации нескольких видов деятельности, так же как конкретный вид может реализовываться через несколько функций и направлений деятельности прокуратуры.

Глава 4

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

Прокурорский надзор, будучи основной функцией отечественной прокуратуры, представляет собой деятельность органов и учреждений прокуратуры, осуществляющих от имени Российской Федерации наблюдение за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории. Одни авторы считают его самостоятельным видом государственной деятельности, отличным от контроля¹, другие – разновидностью контроля², третьи занимают компромиссную позицию, говоря о контрольно-надзорной деятельности современной прокуратуры³.

¹ *Беляев В.П.* Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. – М., 2001. – С. 243; *Осичкина Н.Е.* Некоторые вопросы разграничения понятий прокурорского надзора и судебного контроля за деятельностью органов внутренних дел. – М., 2000; *Бородушко И.В.* Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролируемых органов. – СПб., 2002. – С. 122–127; *Рохлин В.И.* Прокурорский надзор и государственный контроль. – СПб., 2003. – С. 167; *Николаева Л.А.* Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. – М., 1975. – С. 164; *Шалумов М.С.* Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. – 1999. – № 1. – С. 85.

² См.: Контрольные органы и организации России. – М., 2000. – С. 7.

³ *Конин Н.М.* Административное право России. – М., 2004. – С. 234–235.

С учетом требований действующего законодательства и исторического значения, прокурорский надзор следует считать самостоятельным правовым явлением, отличным от прочих видов контрольной деятельности. Такой вывод основывается на том, что это единственный вид публичной проверочной деятельности, предполагающий правовую оценку соблюдения и исполнения законов максимально возможным кругом поднадзорных лиц, включающим в себя подавляющее большинство публичных органов, учреждений и должностных лиц. Прокурорский надзор обладает рядом сходных с контролем черт, однако его предназначение, принципы организации, формы реализации не позволяют рассматривать его как какую-либо ординарную или специфичную форму контроля. Будучи самостоятельным правовым явлением, он обладает своим специфичным содержанием, традиционно увязываемым с понятием законности.

В современной литературе законность рассматривается как правовой принцип, метод (форма) реализации государственной власти и режим (состояние) общественной жизни.

Закон о прокуратуре использует эту категорию также в нескольких смыслах: в значении правового принципа организации и деятельности прокуратуры, в качестве правовой цели надзорной деятельности и как метод реализации прокурорской власти.

Во всех трех смыслах содержание законности предполагает наличие нормативных факторов, обеспечивающих состояние юридической правомерности, достигающейся путем:

- 1) обеспечения соответствия деятельности любого лица правовым установлениям, закрепленным в актах высшей юридической силе – Конституции РФ и законах;

- 2) обеспечения исключительной роли Конституции РФ и законов как актов высшей юридической силы в регулировании ключевых общественных отношений;

3) соблюдения прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности;

4) обеспечения равенства (паритета правовых возможностей) всех лиц перед Конституцией и законами как основными регуляторами общественных отношений.

Применительно к деятельности прокуратуры подобное содержание законности формулируется в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре при определении целей надзорной деятельности, заключающихся в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты охраняемых интересов общества и государства.

Наибольший интерес для уяснения содержания прокурорского надзора представляет законность как цель прокурорской деятельности – обеспечение режима (состояния) общественной жизни и как форма реализации публичной власти.

Обобщенное понятие законности как состояния общественных отношений означает достижение реального и активного функционирования всех нормативных факторов, призванных распространить на общественные отношения состояние их правомерности, то есть соответствия поведения поднадзорных субъектов предписаниям правовых норм, реальности и эффективности правового регулирования в целях соблюдения Конституции РФ и законов, действующих на территории России, а также обеспечения и охраны прав и свобод личности⁴. Такой подход применим и к определению общей правовой цели надзорной деятельности, с оговоркой о том, что, во-первых, из-за специфики реализации правовых средств прокурор в большей степени не достигает, а обеспечивает функционирование этих нормативных факторов, а во-вторых, в силу установленных пределов надзора он в состоянии непосредственно обеспечить

⁴ См.: *Сырых В.М.* Теория государства и права. – М., 2001. – С. 613.

реализацию лишь тех из них, которые охватываются предметом прокурорской деятельности.

Законность как один из методов реализации публичной власти – прокурорского надзора – означает обеспечение режима законности путем осуществления наблюдения за соблюдением, исполнением и применением норм права при одновременном обеспечении соблюдения прав и свобод человека и гражданина со стороны поднадзорных органов, учреждений и должностных лиц.

Основным способом реализации прокурорского надзора выступает наблюдение, включающее в себя выявление (слежение и обнаружение) и реагирование на выявленные нарушения. Реагирование осуществляется путем восстановления нарушенной законности, предполагающего ликвидацию (устранение) негативных последствий и возвращение нарушенных общественных отношений в прежнее правомерное состояние.

Восстановление нарушенной законности осуществляется в простой и усложненной формах. В первом случае оно происходит путем применения надзорных правовых средств, предполагающих позитивное и негативное обязывание поднадзорных лиц устранить нарушения и вернуть нарушенные отношения в прежнее правомерное состояние. Основная задача в этом случае заключается в оперативном восстановлении состояния правомерности без инициирования более сложной правоприменительной деятельности. Во втором – происходит возбуждение административных, судебных и прочих производств в силу того, что перед прокурором возникают препятствия в восстановительной деятельности. Соответственно появляется дополнительная цель – обеспечить принудительную реализацию прокурорской власти, направленную на восстановление нарушенной законности. Вместе с тем их появление при нормальном протекании восстановительной деятельности не является обязательным. Поэтому под восстановлением законности

следует понимать, прежде всего, деятельность прокурора, направленную на возвращение нарушенных общественных отношений в прежнее состояние правомерности с помощью прокурорско-надзорных правовых средств. Восстановление законности в усложненной форме (с помощью реализации процессуальных и административных полномочий) представляет частный случай прокурорского реагирования и не может служить его сущностной характеристикой в целом.

В литературе единый прокурорский надзор принято разграничивать на отдельные отрасли. Вместе с тем в настоящий момент встречаются попытки пересмотра традиционного представления об отраслевой специализации надзорной деятельности. При этом спектр мнений весьма широк: от традиционного признания до полного отказа от такого подхода. То, что прокурорская деятельность по своей форме и содержанию различается, не вызывает сомнений, и в этой связи абсолютно оправдано признавать наличие в структуре современного прокурорского надзора отдельных самостоятельных направлений – отраслей надзора. Другой вопрос, с учетом современных реалий, насколько оправдано использование традиционного термина и критериев деления на отрасли.

Использование термина «отрасль» может показаться несколько архаичным. Однако, принимая во внимание, что включение его в научный оборот является методологическим приемом для подчеркивания условного характера деления прокурорского надзора на отрасли⁵, представляется возможным его использование в традиционном смысле. Кроме того, такой подход частично реализован в действующем Законе о прокуратуре (ч. 2 ст. 1, гл. 1–4).

Практически все авторы, выделяя отдельные отрасли, подчеркивают то, что это специализированная деятельность в

⁵ См.: *Мелкумов В.Г.* Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. – Душанбе, 1965. – С. 20–21.

рамках единого прокурорского надзора, имеющая свои цели (задачи), предмет (объект) и правовые средства⁶.

Разделяя подходы к определению цели как результату, на достижения которого направлен прокурорский надзор в целом, уточним, что таким результатом является достижение законности как состояния правомерности поднадзорной среды. Следует также согласиться, что такое достижение возможно путем решения закрепленных в законе задач⁷. Такие идеи заложены в Законе о прокуратуре. Так, п. 2 ст. 1 устанавливает цели прокурорской деятельности (содержание законности), достижение которых возможно путем решения задач, определенных для каждой отрасли прокурорского надзора (ст. ст. 21, 26, 29, 32). С учетом более конкретного содержания последнего понятия, следует согласиться с мнением о выделении так называемых специальных⁸, или отраслевых⁹, задач, служащих, несмотря на их достаточно широкую формулировку, первым критерием разграничения единого прокурорского надзора на самостоятельные отрасли.

Вопрос о содержании и соотношении объекта и предмета прокурорского надзора является одним из наиболее сложных. Достаточно часто под объектом понимают деятельность поднадзорных органов и лиц, законность поднадзорной деятельности, правовое поведение поднадзорных субъектов, сами поднадзорные органы и лица. В свою очередь, предмет отождествляют с объектом, деятельностью поднадзорных органов и лиц, исполнением, соблюдением и соответствием законам, или ограни-

⁶ См.: Григорьев В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н., Калинин В.Н. Прокурорский надзор. – М., 2009. – С. 199; Прокурорский надзор / под ред. А.Я. Сухарева. – М., 2009. – С. 172 и др.

⁷ См.: Шалумов М.С. Система функций российской прокуратуры. – С. 5–6.

⁸ Прокурорский надзор: курс лекций и практикум / под ред. Ю.Е. Винокурова. – М., 2000. – С. 16–17.

⁹ Ломовский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. – Ростов н/Д, 1987. – С. 91.

чивают содержание этого понятия актами и действиями органов и лиц, входящих в предмет надзора. Наиболее аргументированной является позиция о том, что объект – это деятельность поднадзорных органов и лиц. В Законе о прокуратуре он определяется перечневым методом путем указания на конкретные органы, учреждения и должностные лица, охватываемые прокурорским надзором в рамках той или иной отрасли. В этой связи спор о том, что входит в объект надзора – деятельность или ее субъекты, – не имеет принципиального значения и практически может быть сведен в юридико-лингвистическую плоскость. Поскольку категория «предмет» по сравнению с объектом носит более конкретный характер, представляется возможным разделить мнение об ограничении ее содержания актами и действиями (поведением) поднадзорных органов и лиц как фактически-ми формами выражения их деятельности.

Установление задач наряду с выделением объекта (предмета) невозможно без определения пределов прокурорского надзора. Как правило, под ними понимаются границы как внутриотраслевого деления, так и внешнего отграничения прокурорского надзора от иной деятельности в целом. В этой связи принято выделять общие и специальные пределы.

Первые закрепляются в ст. 21 Закона о прокуратуре и выражаются в:

- а) запрете вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных органов и лиц;
- б) запрете подменять в ходе осуществления надзора иные государственные органы и учреждения;
- в) требовании проводить прокурорские проверки только по поступившей в органы прокуратуры информации о допущенных нарушениях закона¹⁰.

¹⁰ Этот общий предел, в отличие от предыдущих, не носит универсальный характер.

Фактически, эти общие пределы обеспечивают самостоятельность прокурорского надзора как отдельного правового явления, поскольку не позволяют ему слиться с управленческо-распорядительной и административно-контрольной деятельностью иных публичных органов и учреждений.

В свою очередь, специальные пределы служат для уточнения содержания надзора в рамках конкретных отраслей. Вопрос об их содержании и количестве спорный. Некоторые из них устанавливаются в Законе о прокуратуре – пределы надзора по кругу лиц (субъектов) и актов (ст. 21, 26, 29, 32). Другие вытекают из смысла Закона о прокуратуре или являются результатом системного толкования норм действующего законодательства.

Установление пределов прокурорского надзора по кругу лиц строится на обособлении деятельности отдельных органов, учреждений и должностных лиц, а также правовых норм (институтов), регулирующих их деятельность. Ранее во внимание также принималась их отраслевая (институциональная) принадлежность. В настоящее время этот критерий хотя и не утрачивает полного значения, тем не менее не играет приоритетной роли. Уточненными критериями для определения пределов по кругу поднадзорных лиц выступают:

- существование совокупности органов, учреждений и должностных лиц, обладающих схожей направленностью деятельности, выражающейся в близких по своему содержанию целях и возложенных на них функций;
- высокая степень автономности и довольно продолжительный период функционирования их в таком качестве;
- наличие отдельных правовых институтов, регулирующих их деятельность.

Первые два признака позволяют сгруппировать отдельные органы, учреждения и должностные лица в исторически сложившиеся самостоятельные системы, входящие в предмет

прокурорского надзора, и с учетом второго критерия – специфики правового регулирования их деятельности – подразделить на отдельные отрасли.

Традиционно к указанным системам органов относятся: органы публичного управления, предварительного расследования и раскрытия преступлений, а также уголовно-исполнительная (пенитенциарная) система. Кроме того, указанные критерии позволяют включить в качестве самостоятельного элемента также органы, учреждения и должностных лиц, осуществляющих принудительно исполнение судебных решений – судебных приставов.

Предел по кругу лиц традиционно является определяющим при решении вопроса о разграничении прокурорского надзора на отрасли.

Относительно содержания предела по кругу актов (иерархичности¹¹) в литературе также нет единства мнений. По мнению одних ученых, этот круг актов исчерпывается исключительно законами¹², другие полагают, что он включает в себя наряду с законами также подзаконные нормативно-правовые акты¹³. Первые исходят из буквального толкования Закона о прокуратуре, устанавливающего, что прокуратура осуществляет надзор за «соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории». Вторые опираются

¹¹ *Рябцев В.П.* Прокурорский надзор: курс лекций. – М., 2006. – С. 157.

¹² См.: *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор. – М., 2006. – С. 38; *Ястребов В.В.* Прокурорский надзор за законностью привлечения к административной ответственности за совершение налоговых правонарушений: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 74; Прокурорский надзор / под ред. А.Я. Сухарева. – М., 2009. – С. 177.

¹³ Прокурорский надзор / под ред. Ю.Е. Винокурова. – М., 2008. – С. 119; *Казарина А.Х.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов. – М., 2005. – С. 69; *Соколова И.А.* Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной и муниципальной собственности в условиях приватизации государственного и муниципального имущества: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000. – С. 104.

на сложившуюся практику регулирования прокурорской деятельности, когда наиболее важные вопросы регулируются не только законами, но и иными актами, обладающими не меньшей юридической силой.

Пределы по актам определяются применительно к каждой отрасли прокурорского надзора отдельно. В этом заключается их смысл как одного из критериев выделения отраслей прокурорского надзора. За основу берутся прямые предписания Закона о прокуратуре и сложившаяся практика регулирования деятельности поднадзорных лиц. Применительно к надзору за исполнением законов и законностью правовых актов в качестве пределов выступают только акты высшей юридической силы – Конституция РФ, законы, действующие на территории России, и квазизакон¹⁴. В других отраслях – также иные нормативно-правовые акты, когда это допускает Закон о прокуратуре. Например, ч. 2 ст. 32 этого Закона устанавливает, что прокурор осуществляет надзор за соблюдением установленных законодательством (курсив наш. – О.В.) прав и обязанностей лиц, находящихся в изоляции от общества. Таким образом, используется обобщающий термин, определяющий все виды актов. Другими словами, применительно к этой отрасли устанавливаются более широкие пределы по кругу актов, входящих в предмет надзора.

Прокурорский надзор во всех отраслях в обязательном порядке включает в себя наблюдение за соблюдением и исполнением требований, содержащихся в актах высшей юридической силы (Конституции РФ, законах). В этом смысле можно вести

¹⁴ В последнем случае речь идет о так называемых квазизаконах, включающих в себя: международные акты, содержащие общепризнанные нормы международного права; международные договоры; государственно-правовые договоры о разграничении предметов ведения между Федерацией и субъектами; нормативные указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Подробнее см.: *Казарина А.Х.* Указ. соч. – С. 68–76.

речь о совпадении указанного предела во всех отраслях, что позволяет рассматривать его в качестве самостоятельного критерия. Однако несовпадение по конкретным видам актов не позволяет использовать его в качестве универсального критерия, поэтому его применение в отличие от предыдущего носит производный характер.

В литературе в качестве третьего критерия отраслевого деления предлагается использовать характер прокурорского надзора¹⁵, полномочия прокурора¹⁶ или правовые средства прокурорского надзора. Во всех случаях речь идет о содержании прокурорского надзора в рамках его отдельных отраслей. Оно различно, однако едва ли стоит признавать такую специфику в качестве самостоятельного критерия. Состояние поднадзорной среды определяет характер прокурорского надзора в отраслях, а не наоборот. Использование этого критерия имело смысл, когда деление прокурорского надзора на отрасли представляло собой фактическую специализацию общего надзора. В этом случае специфика правовых средств внутри единого надзора могла служить дополнительным основанием дифференциации надзора. В настоящий момент прокурорский надзор в большей степени представляет собой элемент сдерживания деятельности иных публичных органов и лиц, поэтому приоритетное значение имеет не характер связи с поднадзорными лицами, а определение возможных правовых сфер его вторжения. В этой связи более продуктивно уточнять пределы надзора по кругу правоотношений, на которых основана деятельность входящих в предмет надзора лиц.

¹⁵ *Мелкумов В.Г.* Советская прокуратура и проблемы общего надзора. – Душанбе, 1970. – С. 128; *Ястребов В.Б.* Прокурорский надзор. – М., 2001. – С. 171.

¹⁶ См.: *Спиридонов Б.М.* Понятие отрасли прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. – М., 1973. – С. 86; Прокурорский надзор. – М.: Юрайт, 2003. – С. 124.

Правовой характер прокурорского надзора заключается в юридической оценке деятельности поднадзорных лиц. Её может получить только юридически значимая поднадзорная деятельность, основанная на конкретных правоотношениях. В этой связи необходимо уточнить предмет прокурорского надзора по кругу правоотношений, на которых основана деятельность поднадзорных лиц. Этот предел, с одной стороны, выделяет деятельность, подпадающую под правовую оценку, с другой – из правоотношений, на которых она основана, определяет те, которые устанавливают пределы прокурорского надзора в рамках конкретной отрасли.

Пределы предмета надзора по кругу правоотношений определяются двумя способами: 1) путем прямого указания закона; 2) с помощью системного толкования норм действующего законодательства, регулирующего осуществление прокурорского надзора в рамках конкретной отрасли. Эти критерии могут применяться как совокупно, так и по отдельности.

Например, при установлении круга правоотношений, входящих в предмет прокурорского надзора в рамках отрасли надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и предварительное расследование, применительно к деятельности следователей и дознавателей законодатель устанавливает, что предметом надзора охватывается лишь процессуальная деятельность, то есть только возникающая на основе уголовно-процессуальных отношений (ст. 37 УПК РФ). Другим примером служит подход, когда системное толкование норм, регулирующих реализацию надзора за исполнением законов и законностью правовых актов, ограничивает пределы по кругу правоотношений наблюдением за деятельностью, основанной на регулятивных и охранительных правоотношениях, и исключает деятельность, базирующуюся на диспозитивных отношениях.

Определяя пределы надзора по кругу правоотношений, едва ли стоит исходить сугубо из отраслевой принадлежности правовых норм, поскольку в этом случае фактически происходит дублирование с одним из критериев первого предела (характером правовых институтов, регулирующих деятельность поднадзорных лиц). Акцент следует делать на специфике и содержании правоотношений.

Принципиальное значение при анализе правоотношений, на основе которых возникает деятельность поднадзорных органов и учреждений, имеют два момента: их состав – одним из участников правоотношения должно быть поднадзорное прокуратуре лицо и характер связи между его участниками – отсутствие равноправия. Первый признак вытекает из действия первого предела – уточнения предмета надзора по кругу субъектов. Второй – является результатом анализа содержания прокурорской деятельности. В предмет прокурорского надзора в этом случае должна включаться деятельность, основанная на правоотношениях, в которых:

- один из участников находится в зависимом или неравном по отношению к поднадзорному лицу положении;
- поднадзорные лица обладают возможностями по существенному ограничению правового положения иных участников правоотношения;
- эти возможности могут быть реализованы в обычном (неохранительном) порядке;
- применительно к этим правоотношениям не устанавливается судебный или иной исключительный порядок охраны и защиты.

Предложенные критерии – возможность существенного ограничения правового положения зависимых лиц в ходе обычной деятельности поднадзорных органов и учреждений – вытекают из роли прокуратуры в обеспечении законности, а также провозглашенных правовых приоритетов. Признание со-

держанием законности обеспечения правового положения личности актуализирует прокурорский надзор в тех сферах общественной и государственной жизни, где существует потенциальная опасность умаления прав и свобод человека. К их числу относятся все виды публичной деятельности, предусматривающие любые виды ограничений правового положения личности, а также случаи, когда реализация конкретных правовых возможностей человека и гражданина зависит от усмотрения публичного лица или же это лицо обязано совершить определенные действия для предоставления или реализации гражданином конкретной правовой возможности в обычном порядке в ходе осуществления своих обязанностей.

Проиллюстрируем эти выводы на примере. Согласно ст. 21 Закона о прокуратуре, в предмет прокурорского надзора входит деятельность органов управления и руководителей коммерческих организаций. По своему характеру она может быть различна и включать в себя хозяйственную, коммерческую, управленческую и иные виды деятельности. В свою очередь, юридически они могут быть основаны на гражданских, административных, трудовых и прочих правовых отношениях. С учетом первых двух пределов (по кругу лиц и актов), все виды указанной деятельности должны быть охвачены предметом прокурорского надзора. Однако на самом деле это не так. Используя третий критерий, в предмет прокурорского надзора будет включена только та деятельность, которая может получить правовую оценку, то есть основанная на конкретных правоотношениях. Статья 1 ГК РФ исключает из предмета прокурорского надзора наблюдение за гражданско-правовыми отношениями, предоставляя им исключительный судебный порядок защиты. К тому же этот вид деятельности, согласно этой же статье, исключает какое-либо зависимое положение участников, поскольку основывается на признании равенства участников и недопустимости произвольного вмешательства. В этой

связи деятельность, основанная на этих правоотношениях, не будет входить в предмет прокурорского надзора. Поэтому из предмета надзора должна быть исключена коммерческая деятельность органов управления и руководителей коммерческих организаций. Оставшаяся деятельность по своей природе различна, так как основывается на различных правовых отношениях. Определять ее, уточняя пределы по отраслевому характеру правоотношений, возможно, но не продуктивно. Более правильно использовать предложенные критерии и сразу же выделить конкретные виды правоотношений, где один из субъектов является поднадзорным лицом и одновременно находится в приоритетном правовом положении по отношению к иным участникам правоотношения. В приводимом примере это будет деятельность, основанная на трудовых, административных и прочих правоотношениях, где одним из субъектов выступает орган управления или руководитель коммерческой организации, а вторым – любой зависимый субъект: работник, трудовой коллектив и т.п. Наблюдение за ней войдет в предмет прокурорского надзора. Аналогичный подход применим и к другим отраслям прокурорского надзора.

Предел по кругу правоотношений является самостоятельным, однако его применение носит вторичный характер по отношению к первым двум критериям. Его значение заключается в уточнении действия прокурорского надзора относительно предварительно определенного круга поднадзорных лиц и нормативно-правовых актов. Методологическая природа не позволяет использовать его в другом качестве. Применение этого критерия приобретает особую актуальность в условиях динамично развивающегося законодательства и дальнейшего государственно-правового реформирования, поскольку позволяет уточнять предмет надзорной деятельности в рамках традиционных отраслей даже в случае изменения характера правового регулирования деятельности поднадзорных лиц.

Приведенные пределы позволяют выделить следующие отрасли прокурорского надзора: за исполнением законов и законностью правовых актов; за исполнением законов органами, осуществляющими дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность; за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и назначенные судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу; исполнением законов судебными приставами.

Вместе с тем под эти критерии не подпадает прокурорская деятельность, направленная на обеспечение правового положения личности. В частности, прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Современная прокуратура осуществляет несколько видов деятельности, связанных с обеспечением правового положения личности. Обобщая существующие подходы, можно выделить два самостоятельных направления: прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и правозащитную прокурорскую деятельность. Указанные направления различаются по содержанию и формам реализации. Критериями выступают основная направленность правообеспечительной прокурорской деятельности и функции прокуратуры, через которые они реализуются.

Традиционно обеспечение правового положения личности состоит из охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина. В общем виде охрана заключается в поддержании состояния беспрепятственного осуществления прав и свобод, в создании условий для их реализации. Защита, в свою очередь, представляет собой деятельность, возникающую при посягательстве на правовое положение личности и заключающуюся в восстановлении прежнего правомерного состояния.

Применительно к прокурорской деятельности охрана выражается в предупреждении возможного нарушения правового

положения личности, наблюдении за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также готовности реагировать на возможное нарушение. В таком понимании эта деятельность входит в содержание прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, однако этим не исчерпывается. В свою очередь, защита нарушенных прав и свобод, осуществляемая различными средствами прокурорского реагирования, составляет правозащитное направление прокурорской деятельности. Она осуществляется как путем применения прокурорско-надзорных средств, так и с помощью реализации иных восстановительных возможностей.

Подобное деление условно в силу того, что конкретное прокурорское производство может протекать как в форме охранительной, так и восстановительной деятельности, являться отражением реализации нескольких функций прокуратуры и предусматривать реализацию различных средств прокурорского реагирования. Однако, если взять за основу направленность деятельности и форму ее осуществления, то возможно выделить деятельность прокурора, где основной задачей будет являться создание условий для реализации правового положения личности – прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, и деятельность, направленную на защиту нарушенных прав личности – правозащитная деятельность прокурора. При этом первое направление будет реализовываться исключительно в форме прокурорского надзора, второе – в рамках всех функций прокуратуры. С учетом того, что прокурорский надзор является определяющей функцией прокуратуры, можно заключить, что правозащитная деятельность носит вторичный характер.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина образует два вида деятельности: самостоятельную отрасль и отдельные направления, связанные с обес-

печением правового положения личности в рамках прочих отраслей прокурорского надзора.

Достаточно распространенной является позиция, согласно которой надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина наряду с надзором за исполнением законов рассматривается в качестве составной части (подотрасли) «общего надзора»¹⁷.

Появление гл. 2 разд. III Закона о прокуратуре – «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» – обусловило определение природы и места данной деятельности в структуре современного прокурорского надзора. По своему характеру данный вид прокурорской деятельности ближе всего стоит к надзору за соблюдением законов и законностью правовых актов, однако их объединение возможно только путем реанимирования такой категории, как «общий надзор». Вместе с тем утрата прокурорским надзором высшего и всеобъемлющего характера делает использование этого методологического приема недопустимым в современных условиях.

Признание обеспечения прав и свобод человека неотъемлемым элементом законности обуславливает обособление прокурорской деятельности, направленной на его достижение, на соответствующем уровне. Применительно к системе прокурорского надзора, основанной на отраслевом делении, это достигается путем выделения самостоятельной отрасли. Поэтому справедливым представляется суждение о том, что придание этой деятельности отраслевого характера обусловлено субъективными мотивами законодателя, приложенными к сложившейся национальной модели организации прокурорской деятельности.

При таком подходе ранее приведенная система критериев деления отраслей действует не в полной мере. Она совпадает

¹⁷ Казарина А.Х. Указ. соч. – С. 22–25.

лишь при уточнении общих пределов и по кругу лиц. Предел же по актам заменяется пределом по кругу источников, закрепляющих права и свободы человека и гражданина. Хотя в последнем случае он фактически совпадает с пределом по актам с надзором за соблюдением законов и законностью правовых актов¹⁸, сам критерий, используемый законодателем, является иным.

Существует мнение, что поскольку соблюдение прав и свобод человека и гражданина составляет предмет всех отраслей прокурорского надзора, данная деятельность не может считаться самостоятельной отраслью, а представляет собой один из уровней (пределов) прокурорского надзора¹⁹. В рамках каждой из отраслей можно выделить отдельный вид, связанный с обеспечением правового положения личности. Однако в данном случае соблюдение прав и свобод человека и гражданина осуществляется в определенных сферах общественных отношений в ходе деятельности конкретных поднадзорных лиц. Поэтому более правильно определять данную деятельность в качестве обеспечения правового положения личности в рамках отдельных отраслей.

В предмет отдельной отрасли прокурорского надзора – надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина – входит обеспечение тех прав и свобод, наблюдение за которыми не охватывается предметами иных отраслей. Надзор за их соблюдением является отраслевой задачей, а их наличие обра-

¹⁸ Автор исходит из того, что права и свободы гражданина определяются Конституцией РФ и иными законами, действующими на территории РФ. Правовое положение человека устанавливается общепринятыми нормами международного права, которые по своей юридической значимости относятся к актам, обладающим не меньшей юридической силой, чем законы, действующие на территории РФ, наблюдение за их исполнением также входит в предмет прокурорского надзора.

¹⁹ *Крюков В.Ф.* Курс лекций по прокурорскому надзору в Российской Федерации. – Курск, 2000. – С. 110.

зует отдельный предмет. Фактическое содержание надзора заключается в наблюдении за соблюдением общего правового положения человека и гражданина, устанавливаемого общепринятыми международными нормами, ратифицированными международными договорами, Конституцией РФ и иными законами, действующими на территории РФ. Эта отрасль обладает отдельным инструментарием правовых средств, устанавливаемым ст. 27 Закона о прокуратуре. Предметом прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в отдельных отраслях выступает наблюдение за соблюдением специальных прав и свобод лиц, вовлеченных в деятельность поднадзорных органов и учреждений. В этом случае используются правовые средства, которыми располагает прокурор в рамках конкретных отраслей прокурорского надзора.

Таким образом, основываясь на отраслевом делении современной прокурорской деятельности и учитывая рассмотренные критерии, можно выделить самостоятельную отрасль прокурорского надзора – надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Наличие нескольких направлений, связанных с обеспечением правового положения личности, позволяет некоторым ученым вести речь о реализации отечественной прокуратурой отдельной правообеспечительной или правозащитной функции²⁰.

Для того чтобы признать правообеспечительную или правозащитную деятельность в качестве отдельной функции, необходимо, чтобы они обладали единым содержанием и формой реализации. Как было показано выше, эти виды деятельности имеют неодинаковое правовое содержание и реализуются в

²⁰ Бессарабов В.Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история события, люди. – М., 2003. – С. 18. Гуцин В.З. Правозащитные функции военной прокуратуры в современных условиях // Журнал российского права. – 2000. – № 4. – С. 36.

рамках различных функций. Кроме того, специфика правозащитной (правообеспечительной) деятельности прокуратуры заключается в том, что она носит производный от прокурорского надзора характер. Поэтому ни правообеспечение, ни правозащита не являются теми видами деятельности, которые отражают сущностную природу современных прокурорских органов. В этой связи не стоит определять их в качестве отдельных функций современной прокуратуры. В определенном смысле можно вести речь об осуществлении прокуратурой отдельного вида правообеспечительной деятельности, но только на уровне обобщающего понятия.

Наличие различных критериев при определении структуры и содержания современной прокурорской деятельности актуализирует вопрос о соотношении существующих отраслей прокурорского надзора. Ранее, как отмечалось выше, с учетом высшего и всеобъемлющего характера прокурорского надзора этот вопрос разрешался путем выстраивания пирамиды надзора. Основу пирамиды составлял общий надзор, носивший фундаментальный характер по отношению к иным отраслям, представлявшим собой фактическую специализацию общего надзора. При этом существовало мнение о преломлении²¹ одних отраслей в другие в ходе фактической прокурорской деятельности.

В настоящий момент ни одна из отраслей прокурорского надзора не может считаться определяющей, поскольку нет универсальных критериев их выделения, поэтому невозможно выстроить их иерархичную систему или определить принципы их взаимодействия. Это значит, что содержание прокурорского надзора в рамках одной отрасли не может определять таковое в рамках другой. В этой связи правовое регулирование прокурорской деятельности в рамках конкретных отраслей должно

²¹ См.: *Савицкий В.М.* Указ. соч. – С. 46.

носить полностью самостоятельный характер, т.е. предмет, пределы и правовые средства надзора должны в каждом случае определяться исчерпывающим способом отдельно применительно к каждой отрасли прокурорского надзора.

Что же касается отраслевого преломления в ходе фактической деятельности, то, как отмечалось ранее, преломляться и перетекать из одного направления в другое может конкретный вид прокурорской деятельности (отдельное производство или какая-нибудь иная фактическая деятельность). Отрасли, будучи абстрактными конструкциями, остаются, так же как и функции, неизменными, поскольку служат формами отражения указанных видов прокурорской деятельности. В этой связи вести речь о перетекании одной отрасли в другую не совсем корректно.

Таким образом, характеризуя современную структуру и содержание прокурорского надзора, можно сделать следующие выводы:

1. Прокурорский надзор является самостоятельным правовым явлением, отличным от прочих видов контрольной деятельности. Это единственный вид публичной деятельности, обладающий своим особым содержанием, которое образует законность как цель, средство и принцип прокурорской деятельности. Необходимым элементом современного содержания законности является обеспечение прав и свобод человека и гражданина.

2. Основным способом реализации прокурорского надзора выступает наблюдение, включающее в себя выявление и реагирование на выявленные нарушения. Реагирование осуществляется путем восстановления нарушенной законности, предполагающего ликвидацию негативных последствий и возвращение нарушенных общественных отношений в прежнее правомерное состояние. Восстановление нарушенной законности осуществляется путем применения надзорных средств и с по-

мощью инициирования более сложной правоприменительной деятельности – возбуждения административных, судебных и прочих производств. Восстановление законности в усложненной форме представляет частный случай прокурорского реагирования.

3. Единый прокурорский надзор подразделяется на отдельные отрасли. Каждая отрасль обладает своим предметом прокурорского надзора, под которым понимаются акты и действия (поведение) поднадзорных органов, учреждений и должностных лиц как фактическое выражение их деятельности. Предметы определяются для каждой отрасли отдельно путем уточнения пределов надзора: по кругу лиц, чья деятельность входит в предмет надзора; актов, за исполнением которых надзирает прокурор; и правоотношений, на основании которых возникает деятельность поднадзорных лиц.

4. Предел по кругу поднадзорных лиц является основным и заключается в ограничении надзора наблюдением за деятельностью автономной совокупности органов, учреждений и должностных лиц, обладающих схожими целями и функциями и одинаковым правовым регулированием.

5. Предел по кругу актов является самостоятельным, но не обладает высокой степенью универсальности как предыдущий и выражается в определении совокупности нормативно-правовых актов, за исполнением требований которых надзирает прокурор в рамках конкретных отраслей. Для каждой отрасли он также устанавливается отдельно.

6. Предел по кругу правоотношений определяется путем прямого указания закона или с помощью уточнения характера правоотношений. В последнем случае в предмет надзора включаются правоотношения, возникающие в ходе деятельности поднадзорных лиц, в которых существует возможность значительного ограничения правового положения зависимых

участников или же последние находятся в определенной зависимости от поднадзорных лиц.

7. Правообеспечительная и правозащитная виды деятельности прокуратуры носят производный от прокурорского надзора характер и осуществляются в различных формах и направлениях прокурорской деятельности. В рамках прокурорского надзора они образуют отдельную отрасль, а также отдельные направления в рамках иных отраслей.

8. С учетом выделенных критериев прокурорский надзор распадается на следующие отрасли: надзор за исполнением законов и законностью правовых актов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и предварительное расследование; надзор за исполнением законов в местах изоляции от общества и при исполнении наказания и назначаемых судом мер принудительного характера; надзор за исполнением законов судебными приставами.

9. Поскольку с учетом современного правового регулирования ни одна из отраслей прокурорского надзора не может считаться определяющей, содержание прокурорской деятельности в рамках каждой из них определяется отдельно.

Глава 5

ПРОКУРОРСКОЕ УГОЛОВНОЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЕ

Статья 21 УПК РФ устанавливает, что уголовное преследование от имени государства по делам публичного и частно-публичного обвинения осуществляет прокурор. В свою очередь, ст. 37 этого же Закона закрепляет, что прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, устанавливаемой УПК РФ, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства. Кроме того, уголовно-процессуальный закон (ст. 221, 226 УПК РФ и др.) раскрывает содержание данной функции, определяя конкретные полномочия прокурора, направленные на реализацию уголовного преследования.

Эта деятельность исторически присуща прокуратуре и позволяет рассматривать уголовное преследование в качестве критерия при конструировании различных моделей прокурорской деятельности, отдельно выделяя прокуратуру, традиционно или исключительно занимающуюся уголовным преследованием. Нормативное обособление этой функции наряду с ее значительным весом в общем объеме прокурорской деятельности делает возможным отнесение современной отечественной прокуратуры к смешанному типу, предполагающему наряду с функцией надзора также осуществление уголовного преследования.

Существует мнение, что уголовное преследование представляет собой производную от прокурорского надзора функцию¹.

Теоретически предпринимались попытки обусловить любые формы участия прокурора в уголовном судопроизводстве функцией осуществления надзора², однако это делалось в условиях прежнего законодательства. В настоящее время подавляющее большинство ученых признали самостоятельный характер функции уголовного преследования. В этой связи положения ст. 1 и 31 Закона о прокуратуре, а также ст. 37 УПК РФ позволяют согласиться с выводом о том, что уголовное преследование и прокурорский надзор являются самостоятельными взаимно не обусловливаемыми функциями. Также следует признать справедливость тезиса о том, что наличие у прокуратуры основной функции – надзора за исполнением законов – не исключает возможность реализации иных самостоятельных функций, которые носят дополнительный характер. Таким образом, следует поддержать выводы об осуществлении отечественной прокуратурой двух самостоятельных функций – прокурорского надзора и уголовного преследования. При этом первая должна быть определена в качестве основной, а вторая – как дополнительная. Определение уголовного преследования как самостоятельной дополнительной функции, осуществляемой прокуратурой, означает, что надзорная деятельность не обуславливает уголовное преследование, хотя и может создавать в некоторых случаях для него предпосылки.

Дополнительный характер функции уголовного преследования вытекает из метода правового регулирования и сферы ее реализации.

¹ Шалунов М. Система функций российской прокуратуры. – Кострома, 2003. – С. 8.

² См.: Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. – М., 1975. – С. 46.

В настоящий момент все процессуальные вопросы участия прокурора в рассмотрении и разрешении уголовных дел, включая уголовное преследование, регулируются исключительно уголовно-процессуальным законодательством. Закон о прокуратуре почти не содержит норм, регулирующих уголовно-процессуальную деятельность прокурора. В функциональном плане уголовное преследование отличается от прокурорского надзора тем, что осуществляется исключительно в сфере уголовного судопроизводства. В то время как прокурорский надзор, будучи основной функцией отечественной прокуратуры, реализуется практически во всех сферах общественной и государственной жизни.

Осуществление в уголовном процессе прокурором нескольких функций (надзора, уголовного преследования, поддержания обвинения) создает объективные препятствия для фактического разграничения конкретных видов прокурорской деятельности в рамках отдельных функций. В науке предпринимались попытки обособления прокурорской уголовно-процессуальной деятельности применительно к каждой из них, однако такое было возможно в условиях прежнего законодательства. В настоящий момент подобный подход в силу отмеченной специфики правового регулирования теряет смысл. Поэтому полемика о том, обусловливает ли прокурорский надзор уголовное преследование или, наоборот, уголовное преследование включает в себя прокурорский надзор за процессуальной деятельностью, не имеет практического смысла. В каждом конкретном прокурорском полномочии можно усмотреть как элемент надзора, так и элемент уголовного преследования или обвинения. В этой связи отнесения конкретных видов прокурорской деятельности или полномочий прокурора к какой-либо конкретной функции в рамках уголовного процесса не имеет принципиального значения.

Как отдельная функция прокуратуры уголовное преследование выступает в качестве самостоятельной категории, отличной от уголовного преследования в процессуальном смысле. Его содержанием в первом случае выступает отдельный вид государственной деятельности, осуществляемый прокурором на протяжении всего уголовного процесса. Таким образом, это понятие используется в двух смыслах: для подчеркивания функционального аспекта деятельности прокуратуры и для определения содержания уголовно-процессуальной деятельности прокурора в конкретных стадиях и производствах уголовного процесса³.

Как самостоятельная функция прокуратуры уголовное преследование представляет собой основное направление участия прокурора в уголовном судопроизводстве, заключающееся в процессуальной деятельности, направленной на изобличение лиц, совершивших уголовно-наказуемые деяния, и назначение им справедливого наказания. Она характеризуется наличием специального субъекта, содержанием и формой реализации.

Согласно действующему законодательству, прокурор (прокуратура) является исключительным должностным лицом (государственным органом), на который в качестве основной обязанности (задачи) возложена реализация уголовного преследования от имени государства на протяжении всего уголовного процесса. В соответствии с действующим законодательством и национальной правовой традицией прокурор представляет собой единственное должностное лицо, придающее преследова-

³ В литературе понятие уголовного преследования также используется в нескольких смыслах: как функция прокуратуры; как уголовно-процессуальная деятельность, осуществляемая отдельными участниками уголовного процесса, в том числе прокурором; как уголовно-процессуальный институт, охватывающий соответствующую совокупность уголовно-процессуальных норм; как комплекс уголовно-процессуальных отношений, складывающихся при изобличении виновных в совершении преступлений. Подробнее см.: Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры РФ (проблемы осуществления правовой реформы): автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1997. – С. 14–26.

тельской деятельности иных компетентных органов и должностных лиц окончательный характер уголовного преследования как в досудебном, так и судебном производствах. В этом заключается принципиальное отличие прокурорского уголовного преследования от уголовного преследования, осуществляемого иными лицами.

Содержанием уголовного преследования как отдельной функции прокуратуры выступает прокурорское уголовное преследование, осуществляемое на протяжении всего уголовного судопроизводства. Как функция – основное направление – прокурорское уголовное преследование неизменно в ходе всего уголовного процесса. Однако конкретное содержание этой деятельности (ее отдельные виды) различаются в зависимости от стадий и производств. При этом в одних стадиях и производствах уголовное преследование проявляется более рельефно, в других – менее, а в некоторых вообще может отсутствовать. Это свидетельствует об его различном содержании, но ни в коем случае о недействительности или отсутствии этой функции: уголовное преследование как основное направление деятельности прокурора (прокуратуры) существует и действует на всем протяжении уголовного процесса.

Вопрос о содержании прокурорского уголовного преследования традиционно увязывается с содержанием общего уголовно-процессуального понятия уголовного преследования. В литературе эта проблема одна из наиболее дискуссионных. Полемика ведется по поводу его субъектного состава, пределов и содержания⁴.

⁴ См.: *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. – Т. 2.: СПб., 1996. – С. 3–6; *Строгович М.С.* Уголовное преследование в советском уголовном процессе. – М., 1951. – С. 65; *Он же.* Курс советского уголовного процесса. – М., 1958. – С. 99–100; 1968. – Т. 1. – С. 194; *Альперт С.А.* Обвинение в советском уголовном процессе. – Харьков, 1974. – С. 24–26; *Чельцов М.А.* Советский уголовный процесс. – М., 1951. – С. 214–215; *Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н.* Возбуждение уголовного дела. – М., 1961. –

Согласно п. 31, 45, 47, 55 ст. 5, ст. 21 и 37 УПК РФ, прокурор является безусловным субъектом уголовного преследования, который осуществляет эту деятельность на протяжении всего уголовного судопроизводства. В этой связи можно заключить, что в отдельных стадиях и производствах существуют различные виды деятельности, относящиеся к прокурорскому уголовному преследованию.

Тесно связанным с проблемой правового содержания уголовного преследования является вопрос о включении в это понятие перечня действий и актов, с помощью которых оно реализуется. По мнению одних ученых, должен существовать исчерпывающий перечень таких правовых средств⁵. Другие полагают, что в определение содержания уголовного преследования не следует включать перечисление конкретных действий и процессуальных решений⁶.

С. 69–70; *Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г., Якубович Н.А.* Законность в досудебных стадиях уголовного процесса России. – Кемерово; М., 1997. – С. 38–40; *Зеленецкий В.С.* Функциональная структура прокурорской деятельности. – Харьков, 1978. – С. 26; *Даровских С.М.* Принцип состязательности в уголовном процессе России и механизм его реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2001. – С. 15; *Химичева Г.П.* Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. – М., 2003. – С. 52; *Шадрин В.С.* Обеспечение прав личности при расследовании преступлений. – М., 2000. – С. 70; *Кожжевников О.А.* Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. – Екатеринбург, 2007. – С. 53; *Баев О.Я.* Прокурор как субъект уголовного преследования. – М., 2006. – С. 27; *Соловьев А.Б.* Функция уголовного преследования в досудебных стадиях процесса // Прокуратура и правосудие в условиях судебно-правовой реформы. – М., 1997. – С. 144; *Ларин А.М.* Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. – М., 1996. – С. 25; *Коврига З.Ф.* Процессуальные проблемы уголовного преследования и защиты // Правовая конфликтология. – Воронеж, 2000. – С. 52; *Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Буланова Н.В.* Прокурор в досудебных стадиях уголовного процесса России. – М., 2006. – С. 18.

⁵ *Соловьев А.Б.* Указ. соч. – С. 144.

⁶ *Баев О.Я.* Прокурор как субъект уголовного преследования. – М., 2006. – С. 31.

Для общего определения функции уголовного преследования едва ли продуктивно устанавливать его детальное содержание. Однако когда речь идет об его конкретных видах применительно к отдельным субъектам уголовно-процессуальной деятельности в рамках тех или иных стадий или производств, то они должны быть четко определены, в том числе и перечневым методом.

В литературе высказывается мнение о том, что прокурорским уголовным преследованием охватывается правозащитная или правообеспечительная деятельность, заключающаяся в охране и защите прав, свобод и законных интересов всех или отдельных лиц, вовлеченных в уголовное судопроизводство⁷. Разделяя идеи о наличии в этой деятельности правозащитного или правообеспечительного направления, возразим по поводу его включения в содержание уголовного преследования. Прокурорская деятельность, связанная с обеспечением правового положения личности, в силу современного понимания законности является составной частью прокурорского надзора. С учетом того, что ст. 37 УПК РФ возлагает на прокурора осуществление функции надзора в досудебных стадиях уголовного процесса, правообеспечительная (правозащитная) деятельность охватывается ею и не должна выделяться в отдельное направление. В судебных стадиях уголовного процесса охрана и защита прав личности также не охватывается уголовным преследованием (обвинением). Она реализуется в деятельности иных участников уголовного судопроизводства, не являющихся прокурорами.

⁷ См.: *Гуцин В.З., Чурилов А.В.* Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве // Государство и право. – 1998. – № 5. – С. 63; *Кашаев К.А.* Прокурор – гарант соблюдения прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве. – М., 2008. – С. 231; *Крюков В.Ф.* Правовой статус прокурора в уголовном преследовании: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2012. – С. 43.

Принципиальное отличие прокурорского уголовного преследования на досудебных стадиях уголовного процесса заключается в том, что прокурор не осуществляет непосредственные полномочия, направленные на изобличение лица, совершившего преступление. Его основная задача заключается в правовой оценке деяния лица, в отношении которого осуществляется уголовное преследование, а также результатов предварительной изобличительной (преследовательской) деятельности, произведенной в рамках уголовного преследования компетентными органами и должностными лицами. Процессуальной формой этой оценки является утверждение обвинительного акта или заключения. В этом заключается основное содержание досудебного прокурорского уголовного преследования.

Вместе с тем, поскольку на прокурора возложено осуществление иных функций, досудебное прокурорское уголовное преследование не исчерпывается полномочиями, связанными с утверждением результатов предварительного расследования. Оно предполагает реализацию процессуальных возможностей, связанных с обеспечением правового положения личности, вовлеченной в уголовный процесс, а также реализацию распорядительной власти. В этой связи применительно к досудебным стадиям уголовного судопроизводства, согласно ст. 21, 37, 221, 226 и др. УПК РФ, содержание прокурорского уголовного преследования включает в себя три основных блока полномочий.

Первый охватывает реализацию традиционных полномочий прокурора, связанных с утверждением обвинительного акта и (или) заключения и направления уголовного дела в суд. Утверждение придает им силу акта уголовного преследования, исходящего от государства. Именно с этого момента государство в лице своего основного представителя по вопросам уголовного преследования – прокуратуры – окончательно облакает изобличительную деятельность компетентных органов в форму уголовного преследования, придает этой деятельности

завершенный характер преследования путем предварительной оценки ее результатов. По своей юридической природе утверждение представляет собой решение о публичном преследовании лица, обвиняемого в совершении преступления. Именно поэтому фактическим критерием при принятии решения об утверждении выступает качество проведенного предварительного расследования с позиции состоятельности дальнейшей деятельности по поддержанию обвинения в суде. Что же касается проведенного предварительного расследования до утверждения его результатов прокурором, то его необходимо рассматривать лишь как предтечу прокурорского уголовного преследования.

Второй блок ограничивается вспомогательными полномочиями, необходимыми прокурору для реализации досудебного уголовного преследования. Ярким примером служит участие прокурора в судебном разрешении вопросов, связанных с избранием мер пресечения или обжалованием действий и актов органов и должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование. Осуществление этих полномочий в полной мере обуславливается основной прокурорской функцией применительно к избличительной деятельности – его обличением в юридически завершенную форму уголовного преследования. Без указанной функции они не имеют ни юридического, ни фактического смысла и поэтому носят дополнительный и вспомогательный характер.

Третий блок заключается в совокупности полномочий прокурора, связанных с реализацией уголовного преследования применительно к органам дознания. Специфика заключается в компенсации упрощенного характера дознания. В рамках данного направления прокурор фактически придает упрощенной избличительной деятельности этих органов окончательную форму уголовного преследования с помощью инициирования, санкционирования (согласия на производство) и самостоя-

тельного осуществления процессуальных и следственных действий, принятия процессуальных решений, касающихся дальнейшей судьбы производства. В литературе это направление деятельности определяется как процессуальное руководство дознанием (предварительным расследованием)⁸. Отставляя в стороне вопрос об его значении, согласимся с идеей об обособлении этой деятельности: для обеспечения полноценного процессуального порядка производства дознания прокурор осуществляет процессуальное руководство деятельностью дознавателей путем применения распорядительных и процессуальных полномочий в ходе производства по конкретным уголовным делам. Поэтому процессуальное руководство деятельностью дознавателей входит в содержание досудебного прокурорского уголовного преследования.

Кроме того, прокурор выступает в роли основного гаранта законного и обоснованного применения уголовных и уголовно-процессуальных норм в ходе осуществления дознания. В этой связи он обладает существенными правообеспечительными и надзорными полномочиями, которые, однако, не охватываются досудебным прокурорским уголовным преследованием.

Указанные виды деятельности образуют фактическое процессуальное содержание прокурорского уголовного преследования в досудебном производстве, а их нормативное закрепле-

⁸ Халиулин А.Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. – М.; Кемерово, 1997. – С. 109; Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г., Якубович Н.А. Законность в досудебных стадиях уголовного процесса. – М.; Кемерово, 1997. – С. 41, 61–71; Соловьев А.Б. Соотношение надзора и ведомственного контроля при расследовании преступлений органами внутренних дел // Проблемы повышения эффективности прокурорского надзора за законностью расследования преступлений. – М., 1992. – С. 23–26; Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. – М., 2003. – С. 159–160; Петрухин И.Л. Теоретические основы реформы уголовного процесса в России. – М., 2004. – Ч. 1. – С. 72; Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе России. – СПб., 2005. – С. 137–150.

ние определяет содержание уголовного преследования как отдельной функции прокуратуры на досудебных стадиях уголовного процесса.

Определяющее значение для уяснения содержания досудебного прокурорского уголовного преследования имеет первый блок полномочий, связанный с утверждением обвинительного акта или заключения и направлением уголовного дела в суд. Наличие прочих полномочий в большей степени обусловлено поиском оптимальной для данного уровня развития общественных отношений системы сдержек в сфере применения уголовных и уголовно-процессуальных норм. Поэтому они лишь в незначительной степени характеризуют современное прокурорское уголовное преследование.

В стадии подготовки к судебному заседанию прокурорское уголовное преследование полностью обуславливается предстоящей прокурорской деятельностью по поддержанию обвинения и заключается в обеспечении обоснованности и законности ранее предъявленного обвинения в ходе судебной проверки отсутствия процессуальных препятствий для последующего судебного разбирательства путем реализации процессуальных полномочий, предоставленных УПК РФ. В функциональном плане оно в большей степени относится к обвинительной – производной от уголовного преследования деятельности (функции). В этой связи представляется возможным разделить высказанное в литературе мнение, что на данном этапе судопроизводства прокурор осуществляет функцию уголовного преследования в форме обвинения, а в суде первой инстанции и вышестоящих судах – в форме поддержания обвинения⁹.

В суде первой инстанции реализация функции уголовного преследования прокурором осуществляется путем поддержа-

⁹ *Тушев А.А.* Указ. соч. – С. 202.

ния государственного обвинения. Прокурорское уголовное преследование реализуется через непосредственную обвинительную деятельность, выражающуюся в утверждении прокурором в ходе судебного разбирательства тезиса о совершении определенным лицом деяния, запрещенного уголовным законом. Такой вывод вытекает из системного анализа положений п. 22, 45 и 55 ст. 5, ч. 1 ст. 20 и ч. 1 ст. 37, 246 УПК РФ. Кроме того, ч. 2 ст. 35 Закона о прокуратуре прямо устанавливает, что, осуществляя уголовное преследование в суде, прокурор выступает в качестве государственного обвинителя. Функционально поддержание обвинения является производным от уголовного преследования направлением деятельности и по своему логическому содержанию сливается с ним применительно к рассматриваемому этапу судопроизводства. В этом смысле можно вести речь о правовой тождественности понятий прокурорского уголовного преследования и поддержания обвинения на этапе разрешения уголовного дела по существу.

В контрольно-проверочных стадиях и производствах уголовного процесса прокурор продолжает осуществлять функцию уголовного преследования. Конкретное содержание этой деятельности различается в зависимости от стадий и производств. В апелляционном производстве уголовное преследование, так же как и в суде первой инстанции, поглощается функцией поддержания государственного обвинения, однако не ограничивается лишь утверждением о совершении деяния, запрещенного уголовным законом. Оно включает в себя также деятельность прокурора, направленную на обеспечение его законности и обоснованности, которая не охватывается обвинением и заключается в принесении представления и (или) письменных возражений на приговор суда первой инстанции и жалобу противоположенной стороны.

В прочих контрольно-проверочных стадиях содержание прокурорского уголовного преследования исчерпывается

обеспечением законности и обоснованности ранее поддерживаемого обвинения путем реализации процессуальных возможностей, предусмотренных ст. 377, 406, 416 УПК РФ. Процессуальным выражением этой функции является внесение соответствующих представлений (письменных возражений) и иных актов с целью отмены или изменения ранее вынесенного приговора.

Вопрос о содержании прокурорского уголовного преследования в стадии (производства) исполнения приговора в действующем уголовно-процессуальном законодательстве не урегулирован. По мнению ряда ученых, уголовное преследование заканчивается вступлением приговора в законную силу¹⁰ и в стадии исполнения приговора не существует¹¹. В условиях прежнего законодательства уголовно-процессуальная и прочая деятельность в производствах, связанных с исполнением приговора, относилась к надзорной¹². Некоторые ученые полагают, что, участвуя в судебном разрешении вопросов, связанных с исполнением приговора, прокурор не осуществляет уголовное преследование, однако реализует последствия обвинительной деятельности¹³.

Участие прокурора в судебном рассмотрении и разрешении вопросов, связанных с исполнением приговора, является формой реализации уголовного преследования применительно к стадии исполнения приговора. Безусловно, в этой стадии от-

¹⁰ Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2003. – С. 21–22; Деряшев Ю.В. Концепция уголовного досудебного производства в правовой доктрине современной России. – Омск, 2004. – С. 41.

¹¹ Тулянский Д.В. Стадия исполнения приговора в уголовном судопроизводстве. – М., 2006. – С. 50.

¹² Спиридонов Б.М. Прокурорский надзор в стадии исполнения приговора. – М., 1983. – С. 59–76.

¹³ См.: Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. – М., 2003. – С. 205.

существует обвинение как таковое. Но поддержание государственного обвинения – это лишь одна из форм реализации уголовного преследования. Как было показано выше, эта деятельность не исчерпывается публичным утверждением прокурора о совершении деяния, запрещенного уголовным законом, она включает в себя и иные виды в различных стадиях и производствах уголовного процесса. Существует мнение, что содержание уголовного преследования в стадии исполнения приговора заключается в высказывании прокурором мнения о поддержании ходатайства, призванного не допустить незаконного облегчения положения осужденного, а также о наложении на него дополнительных ограничений¹⁴. Разделяя идеи автора о функциональной природе этой деятельности, позволим себе не согласиться с определением ее направленности.

Представляется оправданным включение в содержание уголовного преследования применения не только мер, направленных на изобличение лица в совершении преступления, но и на обеспечение неотвратимости наказания¹⁵. Поскольку в ходе досудебного и судебного производства по уголовному делу главным образом решается вопрос о применении охранительных уголовно-правовых норм, предусматривающих применение санкций в виде наказания, такой подход к уточнению со-

¹⁴ Тушев А.А. Указ. соч. – С. 277.

¹⁵ См.: Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. – М., 1899. –Т. 1. – С. 11, 14; Кожевников О.А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. – Екатеринбург, 2007. – С. 53; Баев О.Я. Прокурор как субъект уголовного преследования. – М., 2006. – С. 27; Соловьев А.Б. Функция уголовного преследования в досудебных стадиях процесса // Прокуратура и правосудие в условиях судебно-правовой реформы. – М., 1997. – С. 144; Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. – М., 1996. – С. 25; Коврига З.Ф. Процессуальные проблемы уголовного преследования и защиты // Правовая конфликтология. – Воронеж, 2000. – С. 52; Настольная книга прокурора / под ред. С.И. Герасимова. – М., 2002. – С. 322–323.

держания уголовного преследования применим для уголовного процесса в целом. Обеспечение неотвратимости наказания означает применение в ходе реализации уголовного преследования охранительных уголовно-правовых норм. Однако в стадии исполнения приговора суд, как правило, решает вопрос о применении регулятивных уголовно-правовых норм, поэтому деятельность прокурора, высказывающего мнение об их применении, не всегда обладает ярко выраженной преследовательской направленностью.

В одних случаях, когда решается вопрос об изменении условий или освобождении от отбывания наказания и прокурор выступает против применения этих мер, направление его деятельности внешне выглядит как преследование осужденного. В других – когда он поддерживает или не возражает против ходатайства или представления о применении досрочного освобождения или смягчения наказания, – напротив, создается впечатление, что он обеспечивает законные интересы и права осужденного и осуществляет правозащитную функцию¹⁶. Однако и в первом и во втором случаях имеет место применение уголовно-правовых норм в ходе реализации прокурором функции уголовного преследования в рамках стадии исполнения приговора. В этой связи определение уголовного преследования в производствах, связанных с исполнением приговора как деятельности, направленной на недопущение незаконного облегчения положения осужденного и наложение на него дополнительных ограничений, не соответствует действительности. Не следует также определять деятельность прокурора, направленную на поддержание смягчения или освобождения от отбывания наказания, в качестве правозащитной. Более правильно считать уголовное преследование прокурора на данном этапе судопроизводства деятельностью, направленной на приме-

¹⁶ Тушев А.А. Указ. соч. – С. 278.

нение уголовно-правовых норм без раскрытия их природы и направленности¹⁷. Процессуальной формой реализации прокурорского уголовного преследования служит высказывание мнения о возможности применения конкретной меры уголовно-правового воздействия, а также использование иных возможностей, предусмотренных ст. 399 УПК РФ.

Таким образом, характеризуя прокурорское уголовное преследование, можно сделать следующие выводы:

1. Уголовное преследование является самостоятельной дополнительной функцией отечественной прокуратуры. Ее самостоятельный характер вытекает из широкого распространения в прочем объеме прокурорской деятельности и отражения сущностной природы прокурорских органов. Дополнительный – обуславливает тем, что она в отличие от прокурорского надзора реализуется только в сфере уголовного процесса и регулируется исключительно уголовно-процессуальным законодательством.

2. Как одна из функций прокуратуры уголовное преследование осуществляется прокурором во всех стадиях и производствах уголовного процесса. Содержание прокурорского уголовного преследования образуют конкретные виды уголовно-процессуальной прокурорской деятельности в рамках отдельных стадий и производств уголовного процесса. Каждый из них имеет свою специфику.

3. Содержанием прокурорского уголовного преследования охватывается деятельность, не только связанная с изобличением лица в совершении конкретного преступления, но также направленная на обеспечение применения уголовно-правовых

¹⁷ К похожим выводам пришел в свое время М.А. Чельцов, неоднократно обращавшийся к исследованию уголовного преследования как научно-практической категории: он видел непосредственную связь данной функции с производством по делу в целом. Подробнее см.: *Чельцов М.А.* Советский уголовный процесс. – М., 1951. – С. 88–89.

норм в ходе прокурорской деятельности в различных стадиях и производствах уголовного процесса.

4. Основными видами уголовно-процессуальной деятельности, с помощью которых реализуется функция прокурорского уголовного преследования, являются утверждение обвинительного заключения или акта, направление уголовного дела в суд и поддержание государственного обвинения в суде.

5. Реализация прокурорского уголовного преследования не предполагает осуществление ни надзора за процессуальной деятельностью, ни правозащитной деятельности.

Глава 6

ПОДДЕРЖАНИЕ ПРОКУРОРОМ ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБВИНЕНИЯ

Пункт 22 ст. 5 УПК РФ устанавливает, что под обвинением понимается утверждение о совершении определенным лицом деяния, запрещенного Уголовным кодексом, выдвинутое в порядке, установленным уголовно-процессуальным законом. В свою очередь, п. 6 ст. 5 УПК РФ закрепляет, что государственным обвинителем является поддерживающее обвинение от имени государства должностное лицо прокуратуры. Часть 2 ст. 35 Закона о прокуратуре определяет, что, осуществляя уголовное преследование в суде, прокурор выступает в качестве государственного обвинителя.

Поддержание государственного обвинения, так же как и уголовное преследование, можно рассматривать в двух смыслах: как отдельную процессуальную деятельность, осуществляемую прокурором-обвинителем, так и в качестве отдельной функции прокуратуры.

Выделение поддержания государственного обвинения в качестве самостоятельного вида уголовно-процессуальной прокурорской деятельности в современной науке не вызывает возражений. Действующее уголовно-процессуальное законодательство также содержит отдельную совокупность норм, позволяющих обособить данный вид прокурорской деятельности. Однако обособление поддержания государственного об-

винения в качестве отдельной функции прокуратуры поддерживается не всеми учеными¹. По мнению одних, данная деятельность не имеет самостоятельного функционального содержания и осуществляется в рамках реализации функции уголовного преследования, другие полагают, что она укладывается в рамки осуществления функции участия в рассмотрении дел судами. Такому пониманию способствуют отдельные нормы действующего законодательства. К примеру, положения ч. 1 ст. 20 УПК РФ прямо устанавливают, что уголовное преследование включает в себя обвинение. В свою очередь, ч. 2 ст. 35 Закона о прокуратуре, раскрывая соотношение деятельности государственного обвинителя и уголовного преследования, помещает эти нормы в раздел «Участие прокурора в рассмотрении дел судами»².

Поддержание государственного обвинения представляет собой отдельную функцию прокуратуры, но, в отличие от уголовного преследования, имеет производный от него характер. Эта деятельность, как отмечалось выше, удовлетворяет заявленным критериям, касающимся нормативного закрепления, распространенности в общем объеме прокурорской, отражения социального предназначения прокурорских органов, а также наличия продолжительных национально-исторических традиций своей реализации. Более того, ее присущность прокуратуре позволила в определенный период рассматривать этот вид деятельности в качестве самостоятельного критерия при дифференциации различных типов организации и осуществления

¹ По поводу функционального обособления обвинительной прокурорской деятельности см.: *Галкин Б.А.* Советский уголовно-процессуальный закон. – М., 1962. – С. 187; *Советский уголовный процесс / под ред. Д.С. Карева.* – М., 1968. – С. 24; *Деряшев Ю.В.* Уголовное досудебное производство // *Уголовное право.* – 2005. – № 1. – С. 82.

² Более того, сама ст. 35 Закона о прокуратуре называется «Участие прокурора в рассмотрении дел судами».

прокурорского уголовного преследования, отдельно выделяя прокурорское обвинительное преследование³, именуемое в настоящее время поддержанием государственного обвинения. Кроме того, в советской уголовно-процессуальной науке термин «обвинение» полностью вытеснил понятие «уголовное преследование»⁴, либо, по мнению ряда ученых, использовался в основном как его синоним⁵. Такому положению вещей способствовал УПК РСФСР 1960 г., определявший уголовно-процессуальную деятельность советской прокуратуры как реализацию государственного обвинения, а не уголовного преследования.

Согласно международным стандартам, определяющим общие начала прокурорской деятельности в уголовном судопроизводстве, основным предназначением прокурора в уголовном процессе является публичное (открытое в интересах общества и государства⁶) обеспечение применения норм уголовного права, предполагающих реализацию уголовно-правовых санкций. Главными направлениями достижения данной задачи яв-

³ См.: *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. – М., 1899. – Т. 1. – С. 12, 14.

⁴ См.: *Элькинд П.С.* Расследование и судебное рассмотрение дел о невменяемых. – М., 1959. – С. 58.

⁵ См.: *Строгович М.С.* Уголовное преследование в советском уголовном процессе. – М., 1951. – С. 15; *Малахова Л.И.* Функция уголовного преследования как вид процессуальной деятельности // *Российский следователь.* – 2003. – № 7. – С. 25.

⁶ В отечественной уголовно-процессуальной науке «публичность» традиционно понимается как обеспечение публично-правовых интересов: ранее – сугубо государственных (официальных), в настоящий момент – государственных и общественных. В международно-правовых стандартах это понятие используется как в привычном для российской правовой науки смысле, так и для подчеркивания открытости правоприменительного процесса. Подробнее см.: *Трубникова Т.В.* Право на справедливое судебное разбирательство: правовые позиции Европейского Суда по правам человека и их реализация в уголовном процессе Российской Федерации: учеб. пособие. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2011. – С. 104–118.

ляется уголовное преследование, поддержание государственного (публичного) обвинения и в некоторых случаях надзор и руководство досудебным процессом подготовки материалов для последующего судебного разбирательства⁷. При этом ключевым является поддержание публичного обвинения в суде. Этот вид деятельности выделяется отдельно во всех национальных моделях организации прокурорской деятельности и как следствие отражается на уровне международно-правовых принципов в качестве имманентного или универсального признака прокурорской деятельности в уголовном процессе⁸.

В литературе обоснованно подчеркивается, что поддержание публичного обвинения является основным видом прокурорской деятельности в уголовном судопроизводстве состязательного и смешанного типов⁹. Применительно к этим видам процессов приоритетное значение поддержания обвинения среди прочих видов прокурорской деятельности вытекает из правообеспечительного (правозащитного) предназначения современного уголовного судопроизводства и его построении на началах разграничения основных процессуальных функций и предоставления равных процессуальных возможностей. При этом от того, насколько последовательно воплощены эти принципы, настолько обособлена функция поддержания обвинения от прочей прокурорской уголовно-процессуальной деятельности.

⁷ См.: Рекомендации экспертного комитета о роли государственного обвинителя в системе уголовного правосудия Комитета министров стран-участниц Совета Европы от 23.09.1999 г. № РС-PR(99); Рекомендация R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы «О роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия» от 06.10.2000.

⁸ См.: *Додонов В.Н., Крутских В.Е.* Прокуратура в России и за рубежом. – М., 2001. – С. 25, 32, 66 и далее; *Ульянов В.Г.* Государственное обвинение в российском уголовном судопроизводстве. – М., 2002. – С. 343.

⁹ См.: *Кашаев К.А.* Прокурор – гарант соблюдения прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве России. – М., 2008. – С. 75.

В историко-правовых исследованиях справедливо подчеркивается, что на определенном историческом этапе развития уголовного судопроизводства обособление официальной обвинительной деятельности и возложение ее на должностных лиц прокуратуры позволило выделить отдельный вид государственного должностного обвинения – прокурорское обвинение – и рассматривать его в качестве определяющего вида деятельности прокуратуры в уголовном судопроизводстве смешанного и состязательного типа¹⁰. Этот вид деятельности, в отличие от прочих, оставался неизменным, несмотря на исторические изменения видов и типов процесса, что позволяет предположить наличие историко-правовых предпосылок для обособления его в качестве отдельной функции прокуратуры.

Поддержание прокурором государственного (публичного) обвинения выделяется в отдельную функцию прокуратуры во всех современных моделях устройства и деятельности прокуратуры. Независимо от того, выступает прокурор в роли «блюстителя законности», «обвинителя» или «представителя правосудия», он продолжает осуществлять поддержание государственного (публичного) обвинения, что, в свою очередь, служит дополнительным основанием рассмотрения этой функции как одного из основных направлений ее деятельности.

Помимо традиционных критериев, позволяющих рассматривать деятельность, связанную с поддержанием государственного обвинения, в качестве отдельной функции, обособление этого направления на подобном уровне вытекает из целей проводимой судебной-следственной реформы и самого содержания прокурорского обвинения.

Повышение значения функции уголовного преследования в деятельности прокуратуры как результат судебной реформы

¹⁰ См.: *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. – Т. 1. – С. 11, 15–16.

при последующей ликвидации прокурорского следствия (и процессуального руководства следствием) придают прокурорской деятельности, направленной на поддержание государственного обвинения, самостоятельное значение. Размежевание следственной и обвинительной власти обусловливает институциональное и функциональное обособление прокурорской обвинительной деятельности в форме отдельной функции. Правовым основанием служит наличие отдельного института правовых норм, регулирующих уголовно-процессуальную деятельность по поддержанию обвинения.

Поддержание государственного обвинения хотя и осуществляется в канве общего прокурорского уголовного преследования, вместе с тем существенным образом отличается от прочей преследовательской деятельности. Семантический смысл преследования заключается в изобличении, то есть в отыскании и подтверждении причастности к совершенному деянию, в свою очередь, обвинение означает публичное вменение в вину, открытое предписание кому-либо вины в ранее обнаруженном деянии¹¹. На аналогичных позициях стоит современный законодатель, понимая под уголовным преследованием процессуальную деятельность, осуществляемую стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления (п. 55 ст. 5 УПК РФ), а под обвинением – утверждение о совершении преступления конкретным лицом (п. 22 ст. 5 УПК РФ).

В литературе были сделаны выводы о логическом и правовом различии уголовного преследования и поддержании обвинения как отдельных процессуальных явлений¹² в зависимости

¹¹ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1984. – С. 505; Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 1999. – С. 425.

¹² Якубович Н.А. Процессуальные функции следователя // Проблемы предварительного следствия в советском уголовном судопроизводстве. – М., 1980. – С. 25.

от момента их возникновения, субъектного состава и содержания процессуальной деятельности¹³.

В уголовном процессе под поддержанием обвинения принято понимать процессуальную деятельность обвинителя¹⁴, обвинительный тезис, поддержание обвинения в суде¹⁵, совокупность процессуальных действий и решений, направленных на изобличение лица в совершении преступления¹⁶, требование о признании обвиняемого виновным¹⁷, доказанное утверждение о совершении преступления конкретным лицом¹⁸, процессуальную деятельность по утверждению виновного характера действий лица, совершившего деяние, запрещенное уголовным законом¹⁹.

Вместе с тем не всякая обвинительная деятельность входит в содержание уголовного преследования и поддержания государственного обвинения. В литературе обоснованно указывается, что уголовное преследование включает в себя обвинительную деятельность, осуществляемую только государственными органами и должностными лицами, и не охватывает частное обвинение²⁰. В нашем случае к обвинительной деятельности, осуществляемой публичными лицами, относится поддержание прокурором государственного обвинения.

¹³ См.: *Сухарева Н.Д.* О понятии «уголовного преследования» // Российский следователь. – 2002. – № 10. – С. 24.

¹⁴ *Элькинд П.С.* Сущность советского уголовно-процессуального права. – Л., 1963. – С. 60–61.

¹⁵ *Карев Д.С.* Советский уголовный процесс. – М., 1968. – С. 25.

¹⁶ *Строгович М.С.* Уголовный процесс. – М., 1946. – С. 105.

¹⁷ *Полянский Н.Н.* К вопросу о юридической природе обвинения перед судом // Правоведение. – 1960. – № 1. – С. 114.

¹⁸ *Давыдов П.М.* Обвинение в советском уголовном процессе. – Свердловск, 1974. – С. 29.

¹⁹ См.: *Аширбекова М.Т.* О соотношении понятий «обвинение» и «уголовное преследование» // Пятьдесят лет кафедре уголовного процесса УрГЮА (СЮИ): Материалы Междунар. науч.-практич. конф. – С. 57.

²⁰ См.: *Королев Г.Н.* Прокурорское уголовное преследование в российском уголовном процессе. – М., 2006. – С. 49–50.

Как отдельный вид деятельности поддержание государственного обвинения характеризуется такими существенными признаками, присущими в целом прокурорской деятельности, как публичный (официальный), открытый и правовой характер. Специфика же заключается в том, что она осуществляется в судебном порядке и направлена на получение судебной правовой оценки предварительных выводов о виновности лица в совершении инкриминируемого ему органами уголовного преследования уголовно-наказуемого деяния. Другими словами, если в ходе досудебного производства прокурор выступает единственным должностным лицом, правомочным придать деятельности иных органов и должностных лиц окончательный характер уголовного преследования путем утверждения результатов их предварительной избличительной деятельности, то в ходе поддержания государственного обвинения он выступает в роли стороны, доказывающей перед судом правомерность своего утверждения о совершении лицом преступления и требующей окончательного применения уголовно-правовой нормы.

Таким образом, существуют концептуальные и правовые предпосылки обособления процессуальной деятельности, связанной с поддержанием государственного обвинения, из прочей уголовно-процессуальной деятельности, образующей уголовное преследование, на высоком теоретическом уровне. Приведенные аргументы также заставляют исключить этот вид деятельности из содержания функции участия прокурора в рассмотрении дел судами. Вместе с тем производный от уголовного преследования характер поддержания государственного обвинения не позволяет рассматривать эту деятельность в качестве самостоятельной функции. Любопытно, что в советской науке прокурорского надзора поддержание обвинения также рассматривалось некоторыми учеными в качестве отдельной, но производной от прокурорского надзора функции.

По мнению сторонников этой концепции, при участии прокурора в судебном разбирательстве уголовного дела функция надзора за точным исполнением законов трансформировалась в функцию обвинения²¹. В этой связи, с учетом требований современного законодательства и обозначенных правовых традиций, представляется, что данное направление прокурорской деятельности более правильно определять в качестве отдельной производной от уголовного преследования функции отечественной прокуратуры.

Будучи функцией прокуратуры, поддержание государственного обвинения имеет свой субъектный состав, содержание и пределы.

Согласно уголовно-процессуальному законодательству, функцию поддержания государственного обвинения осуществляет специальный субъект – государственный обвинитель, которым в соответствии с п. 6 ст. 5 УПК РФ может быть только должностное лицо органа прокуратуры. В этой связи следует критически отнестись к высказываемым предложениям о расширении субъектного состава государственной обвинительной деятельности путем распространения полномочий по поддержанию государственного обвинения на иных должностных лиц и органы, не входящие в прокурорскую систему.

Должностными лицами прокуратуры, могущими выступать в качестве государственных обвинителей, являются прокуроры, а также их заместители и помощники. Наиболее спорной фигурой является помощник прокурора. По мнению одних ученых, это должностное лицо обладает всеми полномочиями прокурора, включая право поддерживать государственное об-

²¹ См.: *Чеканов В.Я.* Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве. – Саратов, 1972. – С. 176; *Шифман Л.М.* Прокурор в уголовном процессе. – М., 1948. – С. 33–36; *Строгович М.С.* Прокурор – государственный обвинитель // Сов. прокуратура на страже законности. – Саратов, 1973. – С. 21.

винение²². Другие полагают, что помощники прокурора не вправе принимать участие в уголовном судопроизводстве, в том числе поддерживать обвинение²³, поскольку не обладают всей полнотой прокурорской власти, включая право утверждать обвинительное заключение или акт. С учетом сложившейся практики, в настоящий момент более предпочтительной представляется первая позиция, однако в перспективе заслуживают внимания также предложения о нормативном разграничении полномочий прокуроров и иных должностных лиц прокуратуры, в том числе касающихся рассматриваемого права²⁴.

Традиционно в уголовном процессе понятие «обвинение» рассматривается в двух смыслах: материальном и процессуальном. В материально-правовом под ним понимается уголовно-правовая претензия (уголовный иск)²⁵, формулирование обвинения в соответствии с нормами уголовного закона²⁶, инкриминирование совокупности общественно опасных и противоправных фактов²⁷. В процессуальном – обвинительная деятельность, представляющая собой, как отмечалось выше, утверждение о совершении преступления конкретным лицом.

²² Устинов А. Компетенция помощника прокурора // Законность. – 2002. – № 6. – С. 31–32.

²³ Аликперов Х. О процессуальной фигуре государственного обвинителя // Рос. юстиция. – 2003. – № 3. – 45–47; Ковалев Г. Пора внести ясность: помощник прокурора – государственный обвинитель // Законность. – 2003. – № 9. – С. 7–9.

²⁴ См.: Жук О.Д. Уголовное преследование по уголовным делам об организации преступных сообществ (преступных организаций). – М., 2004. – С. 39–42; Лукожев Х.М. Помощник прокурора как государственный обвинитель в суде // Проблемы теории и практики прокурорского надзора: Тез. науч.-практич. конф. – М., 2005. – Ч. 2. – С. 89–92.

²⁵ Полянский Н.Н. Очерки общей теории уголовного процесса. – М., 1927. – С. 3.

²⁶ Чельцов-Бебутов М.А. Советский уголовный процесс. – Харьков, 1929. – С. 45.

²⁷ Фаткуллин Ф.Н. Обвинение и судебный процесс. – М., 1946. – С. 105.

В литературе убедительно доказано, что превалирование публичного начала в отечественном судопроизводстве и, в частности, в осуществлении обвинительной деятельности не позволяет рассматривать обвинение в качестве уголовного иска²⁸. Организация и осуществление поддержания государственного обвинения на началах централизации и единоначалия также не способствует развитию представлений об исковой природе обвинительной деятельности. С учетом требований действующего законодательства и существующих правовых традиций, под обвинением в материально-правовом смысле следует понимать формулировку о нарушении запретов, установленных уголовным законом, а в процессуальном – публичное утверждение уполномоченным лицом в порядке, установленном уголовно-процессуальным законом, о совершении лицом деяния, нарушившего указанный запрет. Таким образом, реализация прокурором процессуальной деятельности, направленной на публичное утверждение в уголовно-процессуальном порядке о совершении лицом деяния, запрещенного уголовным законом, образует уголовно-процессуальное содержание функции поддержания государственного обвинения.

Вопрос о пределах осуществления прокурором обвинительной деятельности достаточно дискусионен. По мнению одних ученых, государственное обвинение проявляется на стадии предварительного расследования с момента утверждения обвинительного заключения (акта), по мнению других, – с момента привлечения лица в качестве обвиняемого²⁹. Третьи полагают, что прокурор начинает выполнять функцию государ-

²⁸ См.: Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. – М., 2003. – С. 21–22.

²⁹ Ривлин А.Л. Общественное обвинение в суде // Сов. государство и право. – 1960. – № 9; Альперт С.А. Обвинение в советском уголовном процессе. – Харьков, 1974.

ственного обвинителя в начальной стадии судебного разбирательства³⁰. Высказываются также идеи о том, что начальным моментом прокурорской обвинительной деятельности является рассмотрение уголовного дела по существу в суде первой инстанции.

С учетом современного уровня развития общественных отношений в сфере уголовного судопроизводства, требований международных стандартов, регулирующих уголовное преследование и обвинительную деятельность прокуратуры, национальных правовых традиций, начальным моментом прокурорской обвинительной деятельности следует считать утверждение обвинительного заключения (акта). После утверждения обвинительного заключения (акта) прокурорское уголовное преследование осуществляется в форме обвинительной деятельности. При этом, как отмечалось ранее, в стадии подготовки к судебному разбирательству прокурор осуществляет функцию уголовного преследования в форме обвинения, а в суде первой инстанции и вышестоящих судах – в форме поддержания обвинения. Таким образом, утверждение прокурором предварительных результатов расследования, с одной стороны, служит формой реализации функции уголовного преследования, с другой – начальным моментом осуществления обвинительной функции. В этой связи абсолютно оправданной представляется позиция о поддержании обвинения как одной из форм осуществления уголовного преследования в судебных стадиях уголовного процесса³¹.

Исследуя функциональное содержание прокурорской деятельности в уголовном судопроизводстве, некоторые ученые

³⁰ Шифман М.Л. Прокурор в уголовном процессе. – М., 1948. – С. 43; Шпилев В.Н. Содержание и формы уголовного судопроизводства. – Минск, 1974. – С. 61.

³¹ Халиулин А.Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. – Кемерово, 1997. – С. 29.

приходят к выводу о невозможности логического разграничения основных функций прокурора, в частности уголовного преследования и обвинительной деятельности применительно к досудебной части уголовного судопроизводства. Поддерживая идеи о практической нецелесообразности формального разделения указанных направлений, тем не менее считаем, что логически указанную деятельность все же можно разделить. Осуществление прокурором полномочий, предоставленных ему для решения вопроса по поступившему от следователя (дознателя) уголовного дела (ст. 221, 226 УПК РФ), можно условно отнести к полномочиям, реализуемым в рамках уголовного преследования. В свою очередь, процессуальные возможности, реализация которых возможна после утверждения заключения (акта), – к полномочиям, направленным на осуществление обвинительной деятельности. В этой связи представляется обоснованной позиция о том, что утверждение прокурором обвинительного заключения (акта) представляет собой завершающий этап досудебного уголовного преследования³² и начальный этап возбуждения государственного обвинения³³.

По мнению большинства ученых, реализация прокурорской обвинительной функции заканчивается вступлением приговора в законную силу. Такой подход представляется оправданными и соответствующим действующему законодательству, так как позволяет, с одной стороны, включить в ее содержание поддержание государственного обвинения в суде первой инстанции и при апелляционном пересмотре, с другой – исключить участие прокурора в прочих контрольно-проверочных производствах. В этой связи следует критически отнестись к

³² См.: *Баев О.Я.* Прокурор как субъект уголовного преследования. – М., 2006. – С. 56.

³³ См. *Баев О.Я.* Указ. соч. – С. 45, 55, 56; *Зеленецкий В.С.* Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе. – Харьков, 1979. – С. 22.

идеям о реализации прокурором функции поддержания государственного обвинения в кассационном и надзорном производствах, а также при рассмотрении и разрешении вопросов, возникающих при исполнении приговора. При этом также едва ли можно согласиться с мнением о реализации прокурором в стадии исполнения приговора последствий обвинительной деятельности, направленной на применение уголовно-правовых норм, регулирующих отбывание наказания.

Таким образом, характеризуя современное содержание обвинительной деятельности прокурора, можно сделать следующие выводы:

1. Поддержание прокурором государственного обвинения представляет собой отдельную функцию прокуратуры, носящую производный от реализации уголовного преследования характер. Этот вид деятельности реализуется в канве общего уголовного преследования, осуществляемого прокурором. Вместе с тем как отдельное направление деятельности прокуратуры поддержание государственного обвинения характеризуется наличием самостоятельного содержания, пределами и субъектным составом.

2. Функциональное содержание деятельности прокурора по поддержанию государственного обвинения образует деятельность государственного обвинителя, направленная на публичное утверждение в уголовно-процессуальном порядке о совершении лицом деяния, запрещенного уголовным законом. Как самостоятельный вид процессуальной деятельности она возникает с момента утверждения прокурором обвинительного заключения (акта) и заканчивается вступлением приговора в законную силу. Исключительным субъектом реализации функции государственного обвинения выступает прокурор, его заместители и помощники, имеющие право реализовывать указанные полномочия в соответствии с требованиями действующего уголовно-процессуального закона.

Глава 7

УЧАСТИЕ ПРОКУРОРА В РАССМОТРЕНИИ ДЕЛ СУДАМИ

Статья 35 Закона о прокуратуре устанавливает, что прокурор участвует в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. Этот же Закон содержит отдельный раздел (Раздел IV), определяющий направления участия прокурора в судебном разбирательстве.

В литературе участие прокурора в рассмотрении дел судами рассматривается в качестве отдельной функции современной отечественной прокуратуры. Полемика ведется относительно ее значения и содержания.

По мнению одних ученых, участие прокурора в рассмотрении дел судами представляет собой одну из основных функций отечественной прокуратуры¹, по мнению других, является производной от прокурорского надзора².

Основной аргумент сторонников первой позиции заключается в том, что удовлетворение прокурорского реагирования само по себе может приводить к пересечению противоправной деятельности и не требовать отдельного обращения в суд. По-

¹ См.: *Казарина А.Х.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов. – М., 2005. – С. 15.

² См.: *Шалумов М.С.* Система функций российской прокуратуры. – Кострома, 2003. – С. 8.

этому участие прокурора в рассмотрении дел судами не всегда обусловливается надзорной деятельностью и должно рассматриваться как самостоятельная, не связанная с прокурорским надзором функция отечественной прокуратуры. Отчасти эти аргументы справедливы, но вместе с тем факультативный характер «судебного» этапа в прокурорском производстве, в свою очередь, не может служить основанием признания порочности выводов о примате надзорной деятельности по отношению к участию в суде. В этой связи вторая позиция представляется более предпочтительной, по крайней мере, с точки зрения положений ст. 1 Закона о прокуратуре, устанавливающих превалирующее значение прокурорского надзора по отношению к иным направлениям прокурорской деятельности. К тому же анализ содержания деятельности прокурора в суде, закрепленного в законе о прокуратуре, а также порядка инициирования судебной деятельности прокурором, устанавливаемого действующим процессуальным законодательством, позволяет сделать вывод о том, что участие прокурора в суде в большинстве случаев обусловливается предварительной надзорной деятельностью. Производный от прокурорского надзора характер деятельности прокурора, связанной с участием в суде, вытекает из концепций судебной реформы и развития прокуратуры на переходный период.

О содержании функции участия в рассмотрении дел судами в литературе нет единства. По мнению одних авторов, это направление включает в себя все виды процессуальной прокурорской деятельности, а также обращения в высшие суды по вопросам разъяснения практики, включая участие в работе пленумов и научно-консультативных советах³. Другие ограни-

³ См.: Мезинов Д.А. Участие прокурора в рассмотрении дел судами. – Томск, 2008. – С. 9–10.

чивают его только процессуальной деятельностью⁴. Третьи полагают, что содержание этой функции охватывает лишь участие прокурора в суде вне рамок уголовного судопроизводства⁵.

Сторонники первых двух позиций исходят из буквального содержания п. 2 и 5 ст. 35 Закона о прокуратуре, включающей эти виды деятельности в содержание рассматриваемого направления. Согласно этой статье, участие прокурора в рассмотрении дел судами осуществляется путем:

- выступления в качестве государственного обвинителя при осуществлении уголовного преследования;
- обращения в суд с заявлением или вступления в дело в случае необходимости защиты публичных интересов;
- участия в заседаниях Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ;
- обращения в Конституционный Суд РФ.

Участие в рассмотрении дел судами едва ли охватывает работу прокурора в заседаниях высших судов. Во-первых, буквально значение данного термина означает, прежде всего, непосредственное участие прокурора в судебном производстве по конкретному судебному делу в качестве стороны или в ином процессуальном статусе. Работа же в заседаниях высших судов не предполагает реализации процессуальных возможностей. Во-вторых, по сравнению с процессуальной деятельностью, этот вид составляет незначительный объем и поэтому вряд ли может характеризовать сущностное содержание рассматриваемой функции. Наконец, в заседаниях высших судов помимо прокурора могут принимать иные должностные лица с правом выступления, представления заключения или высказы-

⁴ См.: *Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов* / под ред. Г.П. Химичевой. – М., 2001. – С. 151–152.

⁵ См.: *Казарина А.Х.* Указ соч. – С. 15.

вания мнения, поэтому также не следует считать его отдельным направлением в рамках данной функции. В этой связи содержание участия прокурора в рассмотрении дел судами необходимо ограничить судебной-процессуальной деятельностью.

Справедливым представляется исключение из содержания функции участия прокурора в рассмотрении дел судами поддержания государственного обвинения. Несмотря на то, что эта деятельность обладает процессуальным содержанием и реализуется в ходе судебного производства, она не может быть включена в содержание рассматриваемой функции по следующим соображениям:

Как отмечалось выше, в силу своего значения, распространенности и содержания она образует отдельную функцию современной отечественной прокуратуры. Обвинительная деятельность является одним из существенных признаков прокурорской деятельности в целом, позволяющим отграничивать ее от иных правоохранительных и правоприменительных производств, а также осуществлять на ее основе моделирование различных типов устройств прокуратур. В этой связи включать ее в содержание иной функции методологически неверно. Кроме того, поддержание государственного обвинения обладает особой направленностью в отличие от прочей судебной-процессуальной деятельности прокурора. Ее предмет составляет применение охранительных уголовно-правовых норм, предполагающих назначение наказания. Предмет же иной процессуальной деятельности прокурора составляет реализация регулятивных, а в некоторых случаях и диспозитивных норм в интересах восстановления нарушенной законности или обеспечения публичного интереса. Объединять эти направления в рамках одной функции недопустимо в силу существенного различия в их целях и порядке правоприменения. Наконец, невозможность включения поддержания государственного обвинения в содержание рассматриваемой функции вытека-

ет из производного от прокурорского надзора характера участия прокурора в рассмотрении дел судами. Как отмечалось выше, в условиях современного законодательства невозможно вести речь о том, что поддержание государственного обвинения по уголовным делам обусловлено надзорной деятельностью прокурора. В этой связи обвинительная деятельность должна быть исключена из содержания участия прокурора в рассмотрении дел судами.

Представляется также логичным исключить из содержания рассматриваемой функции всю судебно-процессуальную прокурорскую деятельность в ходе уголовного судопроизводства, направленную на реализацию любых уголовно-правовых (не только охранительных, но и регулятивных), уголовно-процессуальных, уголовно-исполнительных норм, а также процессуальную деятельность, тесно связанную или обусловленную реализацией этих норм (например, участие прокурора в судебном обжаловании дисциплинарных мер, наложенных на лицо, находящееся в принудительной изоляции от общества). На наш взгляд, участие прокурора в суде, связанное с реализацией норм уголовной направленности, с учетом правового положения прокурора, устанавливаемого действующим уголовным законодательством, следует рассматривать как особую форму реализации функции поддержания государственного обвинения (уголовного преследования) или, в крайнем случае, как разновидность правообеспечения в рамках уголовного судопроизводства.

Таким образом, фактическое содержание функции участия прокурора в рассмотрении дел судами образуют следующие виды судебно-процессуальной деятельности прокурора:

- участие в рассмотрении дел Конституционным Судом РФ (конституционном судопроизводстве);
- участие прокурора в рассмотрении дел в региональных конституционных (уставных) судах;

- участие в гражданском судопроизводстве;
- участие в арбитражном судопроизводстве;
- участие в административном производстве.

Часть 6 ст. 35 Закона о прокуратуре устанавливает, что Генеральный прокурор РФ вправе обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Наличие данной нормы в Законе о прокуратуре обусловлено положениями ч. 4 ст. 125 Конституции РФ. Вместе с тем, как показывает практика, указанных нормативных положений недостаточно для полноценного участия прокурора в рассмотрении дел в Конституционном Суде РФ⁶. Основные причины видятся в следующем:

Во-первых, в ограниченном праве обращения прокурора в Конституционный Суд РФ. Так, Закон о прокуратуре не наделяет Генерального прокурора РФ правом обращаться в данный суд по вопросам проверки конституционности нормативно-правовых актов и международных договоров с запросом. С учетом того, что указанный вид деятельности составляет как минимум половину объема работы Конституционного Суда РФ, возможности участия прокурора в конституционном судопроизводстве объективно ограничены.

Во-вторых, в Федеральном конституционном законе о Конституционном Суде РФ нет нормы, непосредственно преду-

⁶ К примеру, в период с 1999 по 2006 г. по обращениям Генерального прокурора РФ (одна жалоба и четыре ходатайства) было принято всего пять определений Конституционного Суда РФ. Конституционный Суд РФ не вынес ни одного постановления по обращению Генерального прокурора, он дал лишь четыре определения, причем в трех случаях основания для обращения не вытекали из положений ч. 6 ст. 35 Закона о прокуратуре. Подробнее см.: *Кожевников О.А.* Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. – Екатеринбург, 2007. – С. 27; *Винокуров А.Ю.* Участие прокурора в конституционном судопроизводстве // Законодательство и экономика. – 2007. – № 1.

считающей право Генерального прокурора РФ обращаться в Конституционный Суд РФ по вопросам нарушения конституционных прав граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Поскольку конституционное производство в данном суде регулируется исключительно указанным законом, фактически отсутствуют соответствующие процедуры по принятию и инициированию производства по обращению Генерального прокурора РФ. В результате у Конституционного Суда РФ нет обязанности принять обращение Генерального прокурора РФ, поданное в порядке ч. 6 ст. 35 Закона о прокуратуре. Кроме того, ни Закон о прокуратуре, ни Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде РФ не содержат положений, позволяющих Генеральному прокурору РФ принимать участие в заседаниях Конституционного Суда РФ.

В-третьих, ни Закон о прокуратуре, ни Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде РФ не определяют правовую (процессуальную) природу обращения Генерального прокурора РФ. Вместе с тем, согласно ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, проверка конституционности закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, осуществляется по запросу суда либо по жалобе иных лиц, уполномоченных на то федеральным законом. В этой связи единственно возможной формой обращения служит жалоба, хотя, как справедливо отмечается в литературе, более правильно, исходя из роли прокуратуры, наделить Генерального прокурора РФ правом направлять запрос⁷ или, по крайней мере, представление или заявление.

Отмеченные особенности правового регулирования прокурорского участия в рассмотрении дел Конституционным Су-

⁷ См.: *Кожевников О.А.* Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. – Екатеринбург, 2007. – С. 27.

дом РФ являются результатом не только недостатков в работе законодателя, но также прямым следствием производного от надзорной функции характера судебно-процессуальной деятельности прокурора, точнее, правовыми последствиями действия пределов прокурорского надзора. С учетом исключения из предмета надзора высших должностных лиц и органов страны (Президента РФ, Федерального собрания РФ, Правительства РФ), а также судов, ч. 6 ст. 35 Закона о прокуратуре предоставляет Генеральному прокурору РФ ограниченное право обращения в Конституционный Суд РФ. В этой связи, с учетом специфики конституционного судопроизводства, процессуальные возможности Генерального прокурора РФ включают в себя лишь право обращения в Конституционный Суд РФ по вопросам нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. Такое правовое регулирование свидетельствует о том, что целями вступления прокурора в конституционное судопроизводство является, прежде всего, обеспечение законности, выражающееся в данном случае в наблюдении за соблюдением правового положения гражданина со стороны поднадзорных лиц и органов. Поэтому следует критически относиться к предложениям о расширении прокурорских возможностей в конституционном судопроизводстве без изменения содержания, предмета и пределов прокурорского надзора в целом.

Вместе с тем, несмотря на отмеченные недостатки, Генеральный прокурор РФ участвует в работе Конституционного Суда РФ. В сложившейся практике выделяют две формы участия прокурора в конституционном судопроизводстве: «активную», когда прокурор заявляет и поддерживает требования, заявленные им в жалобе или обращении; и «пассивную», когда представители прокуратуры участвуют в заседаниях Консти-

туционного Суда РФ и высказывают позицию (мнение) по рассматриваемому вопросу⁸.

Статья 27 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» предусматривает создание конституционных (уставных) судов для рассмотрения вопросов соответствия региональных законов, нормативно-правовых актов органов субъекта РФ и органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования соответствующей конституции (устава). Если в субъекте РФ подобные суды не созданы, то вопросы, отнесенные к их ведению, рассматриваются судами общей юрисдикции, действующими на территории соответствующего субъекта. Исключения из этого правила могут быть установлены лишь заключенными в соответствии со ст. 11 Конституции РФ договорами о разграничении предметов ведения и полномочий между региональными и федеральными органами государственной власти. В последнем случае данная категория дел рассматривается Конституционным Судом РФ.

Вопросы участия прокурора в рассмотрении дел конституционными (уставными) судами регулируются соответствующим региональным законодательством, предусматривающем подачу прокурором обращений и участия в производстве с целью высказывания мнения по затрагиваемому вопросу. Характер правового регулирования позволяет сделать вывод, что прокурор вступает в этот процесс с целью обеспечения законности, выражающейся в соблюдении норм, закрепленных в Конституции РФ и региональных законах. Кроме того, ряд авторов высказывают любопытное мнение о том, что, исходя из общих целей прокурорской деятельности, закрепляемых в ст. 1

⁸ См.: *Настольная книга прокурора* / под общ. ред. С.Г. Кехлерова и О.С. Капинус. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, Изд-во «Юрайт», 2012. – С. 582–584.

Закона о прокуратуре, прокурор в этом случае также обеспечивает законность деятельности самих конституционных (уставных) судов как региональных органов государственной власти⁹.

Наиболее активно прокурор принимает участие в рассмотрении дел в гражданском, арбитражном и административном процессе. Фактически участие в рассматриваемых судопроизводствах составляет основное содержание функции участия прокурора в рассмотрении дел судами. Анализ положений ст. 35 Закона о прокуратуре, ст. 45 ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ, ст. 25.11 КоАП РФ позволяет сделать вывод, что целями вступления прокурора в процесс служат обеспечение законности и (или) публичного интереса. В литературе вопрос о соотношении этих понятий остается открытым. Вместе с тем разрешение этой проблемы имеет принципиальный характер, так как позволит более точно определить содержание рассматриваемой функции, а также процессуальные возможности прокуратуры при реализации возложенных на нее обязанностей.

Законность означает правомерное состояние поднадзорной среды в результате достижения исключительной роли Конституции РФ и действующих на территории России законов в регулировании ключевых общественных отношений. В этом смысле ее содержание выражается в запретах, дозволениях и требованиях, закрепляемых в актах высшей юридической силы и направленных на регулирование определенных благ, ценностей или общественных отношений. В свою очередь, обеспечение законности как цель прокурорской деятельности означает обязательное вступление прокурора в процесс в случаях, прямо указанных в законе, с целью охраны и защиты установ-

⁹ См.: Якимович Ю.К. Прокуратура и прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Избранные статьи. – Томск, 2006. – С. 58–61; *Он же*. Прокурорский надзор в современной России // Избранные статьи. – Томск, 2006. – С. 172–175.

ленных законом благ, ценностей или общественных отношений в процессуальных формах, строго устанавливаемых действующем процессуальным законом. Анализ действующего законодательства позволяет выделить три направления процессуального участия прокурора в рассмотрении дел судами в целях обеспечения законности.

Первое направление выступает как альтернатива обычному прокурорско-надзорному порядку восстановления нарушенной законности. Примером может служить обращение прокурора в суд с требованием об отмене незаконного акта, когда прокурор использует эту возможность вместо принесения протеста, самостоятельно выбирая предоставленный ему законом вариант именно этой восстановительной деятельности. Второе – когда возникают препятствия в применении обычного прокурорско-надзорного порядка восстановления законности и (или) появляется необходимость применить существенное государственное принуждение и (или) привлечь к ответственности лиц, виновных в нарушении законности (например, в случае игнорирования законного прокурорского требования о восстановлении нарушенной законности). Наконец, третье – когда основания участия прокурора в рассмотрении дел судами прямо предусмотрены в законе, и он вступает в процесс без предварительной прокурорско-надзорной деятельности.

На первый взгляд последний случай не укладывается в общую канву участия прокурора в рассмотрении дел судами с целью обеспечения законности, однако это не так. Существенная значимость общественных отношений, благ и ценностей, затрагиваемых в ходе правоприменительной деятельности, заставляет устанавливать более сложную – процессуальную форму – применения права, сохраняя при этом участие прокурора. В этом случае прокурорско-надзорная деятельность поглощается судебной деятельностью как более сложным видом правоприменения. При этом считать, что прокурор осуществ-

ляет надзор за судом в этой ситуации, не совсем корректно. Он осуществляет надзор за законностью применения конкретной правовой нормы. В обычном порядке он осуществлял бы надзор за законностью ее применения традиционными прокурорско-надзорными средствами (скорее всего, за поднадзорными лицами, которые бы применяли эту норму в административно-распорядительной форме), однако законодатель в силу особой значимости общественных отношений установил судебный порядок ее применения, в результате произошло усложнение правоприменительной деятельности – появилось процессуальное производство с обязательным участием прокурора. Поскольку прокурор в силу конституционных положений не может осуществлять надзор за судебной деятельностью, но при этом сохраняет за собой роль обеспечителя (гаранта) законности, он выступает в процессе в особом качестве – как субъект, дающий заключение по делу¹⁰, или иницирующий судебное производство. Его участие в судебном процессе в этом случае служит дополнительной гарантией принятия законного решения.

Публичный интерес – это закрепляемое на базовом (конституционном) уровне благо, обладающее существенной для общества или государства ценностью. Его принципиальное отличие от законности заключается в меньшей степени правового регулирования. Закон не всегда обозначает конкретные виды благ, образующие публичные интересы, зачастую включает в них не только правовые, но и иные, например экономиче-

¹⁰ Некоторые авторы открыто именуют участие прокурора в этом качестве надзорной формой участия прокурора в судопроизводстве. Соглашаясь с ними в части основания вступления прокурора в процесс, мы возражаем против утверждения о том, что прокурор осуществляет надзор за законностью применения нормы права судом (судебной деятельностью). См., напр.: *Осокина Г.Л.* Гражданский процесс. Общая часть. – М.: Юрист, 2004. – С. 226; *Мезинов Д.А.* Участие прокурора в рассмотрении дел судами. – Томск, 2008. – С. 76.

ские, этические или нравственные, понятия¹¹. Кроме того, конкретные блага, образующие публичный интерес, могут изменять свое значение в определенных правовых условиях, в том числе благодаря «повышению» ценностного значения, например путем перехода в разряд законности¹². В этой связи крайне редко встречаются нормы конкретного действия (запреты, дозволения, требования), направленные на обеспечение или реализацию публичного интереса. Другими словами, это четко не определяемая в правовом плане категория. В результате для того, чтобы обеспечить публичные интересы прокурору, прежде всего, необходимо установить их ценность в правовом плане в каждом конкретном случае. Только после этого он может обеспечивать их, в том числе путем инициирования или вступления в судопроизводство. Таким образом, если обеспечение законности с неизбежностью влечет за собой прокурорскую обеспечительную деятельность, в том числе в судебно-процессуальной форме, то обеспечение публичных интересов предполагает предварительную оценку основания вступления в процесс. Причем такая оценка проводится в два этапа: в первый раз прокурором, когда он принимает решение обеспечить конкретный публичный интерес, во втором – судом (судьей), когда последний принимает решение о возмож-

¹¹ См.: Карлин А.Б. Деятельность прокуроров по защите публичных интересов в арбитражном суде // Прокурорский надзор за исполнением законов: прошлое и настоящее. – М., 1998. – С. 179; Малейн Н.С. Охраняемый законом интерес // Советское государство и право. – 1980. – № 1. – С. 27–28; Гукасян Р. Е. Правовые и охраняемые законом интересы // Советское государство и право. – 1973. – № 7. – С. 116; Казарина А.Х. Защита прокурором публичного интереса в суде // Функции прокуратуры вне рамок уголовного преследования: вопросы теории и практики. – М., 2005. – С. 155.

¹² Примером может служить включение обеспечения прав и свобод человека и гражданина в современное содержание законности, ранее, согласно ст. 2 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции от 17.01.1992.), относившегося к категории публичного интереса.

ности обеспечения этого интереса в процессуальном порядке. При этом в первом случае прокурорская оценка конкретного публичного интереса, подлежащего правовой защите, не исключает соображения целесообразности применения процессуального порядка защиты, а во втором случае судья (суд) оценивает не только публичную значимость обеспечиваемого интереса, но и возможность его обеспечения со стороны прокуратуры.

Такой процессуальный порядок заложен в действующем законодательстве и сложившейся судебной практике. Например, ч. 3 ст. 131 ГПК РФ устанавливает, что в исковом заявлении прокурора должно быть указано, в чем конкретно заключаются публичные интересы с тем, чтобы суд мог вынести решение о принятии заявления к производству. Очевидно, что такая конструкция предполагает только факультативную и инициативную форму участия прокурора в судопроизводстве. В этом заключается принципиальное отличие прокурорского судебного процессуального обеспечения публичного интереса от аналогичного механизма обеспечения законности. Другое отличие в том, что если обеспечение законности в силу конкретного нормативного содержания этого понятия предполагает четкие основания вступления в судебное производство в строго установленных формах, то для обеспечения публичного интереса действующее законодательство фактически оставляет открытым перечень оснований и устанавливает только исковую форму участия. В этой связи в научной литературе совершенно верно указывается, что ст. 45 ГПК РФ наделяет прокурора неограниченным правом предъявления любого иска в защиту публичных интересов¹³.

¹³ *Егорова Л.Ю.* Что означают разночтения в законодательстве об участии прокурора в гражданском и арбитражном процессе? // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: тез. науч.-практич. конф. – Ч. II. – М., 2005. – С. 103.

Отмеченная специфика актуализирует проблему обусловленности участия прокурора в суде с целью обеспечения публичного интереса прокурорским надзором. Как отмечалось ранее, действующее законодательство не использует понятие «публичный интерес» в качестве правового термина. Несмотря на то, что для определения целей и оснований прокурорской деятельности оно употреблялось еще в дореволюционной литературе¹⁴, в научный оборот эта категория вошла после принятия Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 г.

Закон о прокуратуре 1992 г. в ст. 2 устанавливал, что прокурорский надзор осуществляется в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, социально-экономических, политических и иных прав и свобод граждан, суверенных прав Российской Федерации и других республик в составе Российской Федерации, других национально-государственных и административно-территориальных образований, местных представительных органов, органов исполнительной власти, местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, общественных и политических организаций и движений. В литературе обеспечение всех перечисленных ценностей (благ) за исключением верховенства закона и единства и укрепления законности было отнесено к категории публичного интереса¹⁵. Позже Закон о прокуратуре 1995 г. объе-

¹⁴ В дореволюционной литературе термин «публичный интерес» как цель прокурорской деятельности на этапе становления прокурорской деятельности означал осуществление прокурором надзора в интересах императора («целостности власти, установлений и интересов императорского величества»), позже после образования отдельного прокурорского ведомства – в интересах «государственной и общественной пользы». Подробнее см.: *Муравьев Н.В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы. – Т. 1. М.: Университетская типография, Страст. бул., 1889. – С. 2, 6–11.

¹⁵ См.: *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. – М., БЭК, 1995. – С. 59, 62 и др.

динил блага, образующие публичный интерес, в категорию «охраняемые законом интересы общества и государства». Таким образом, с момента принятия Закона о прокуратуре 1992 г. обеспечение публичного интереса является целью прокурорского надзора, так же как и обеспечение законности.

Выделение обеспечения публичного интереса в отдельную цель прокурорской деятельности служит дополнительным аргументом в пользу отграничения этого понятия от категории законности. В этой связи обеспечение законности следует определить в качестве основной, а обеспечение публичного интереса – в качестве дополнительной цели прокурорского надзора¹⁶. Поэтому участие прокурора в судебных производствах с целью обеспечения публичного интереса необходимо также рассматривать как частный случай производной от прокурорского надзора судебно-процессуальной деятельности прокурора.

Наиболее широко прокурорское обеспечение законности и публичного интереса осуществляется в гражданском процессе. Часть 1 ст. 45 ГПК РФ предусматривает обращение прокурора с заявлением в суд и вступление в процесс для дачи заключения. В процессуальной литературе в этой связи выделяют инициативную форму и с целью дачи заключения. Считается, что в первом случае он участвует в процессе от собственного имени и выступает в положении истца в процессуальном смысле. Во втором – прокурор не является в деле стороной ни в материально-правовом, ни в процессуальном смысле и выступает как своеобразный незаинтересованный наблюдатель – эксперт в области права, обладающий полномочиями давать заключение

¹⁶ В этой связи оправданным представляется мнение о том, что обеспечение публичных интересов представляет собой социальную цель в осуществлении надзорной деятельности, а обеспечение законности – правовую, служащую средством реализации социальной цели. См.: *Назаров С.Н.* Общая теория надзорной деятельности. – М.: Книга-сервис, 2007. – С. 125.

по существу дела¹⁷. При этом, как справедливо указывается в литературе, «правовой статус прокурора в процессе с точки зрения его интересов не различается: и прокурор, предъявляющий иск, и прокурор, вступающий в дело, являются лицом, участвующим в деле, т.е. заинтересованным в разрешении гражданского дела и вынесения определенного, законного и обоснованного, с точки зрения прокурора, судебного решения»¹⁸.

Действующее гражданско-процессуальное законодательство предусматривает возможность участия прокурора во всех видах производств: в исковом, особом, приказном, а также по делам, возникающим из публичных правоотношений.

Исковая (инициативная) форма участия прокурора в гражданском судопроизводстве характеризуется тем, что прокурор инициирует возбуждение гражданского дела путем подачи искового заявления от собственного имени, но в защиту:

- 1) прав, свобод и законных интересов граждан;
- 2) прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц;
- 3) интересов публичных образований (Российской Федерации, субъектов РФ, муниципалитетов и т.п.).

Исходя из положений ч. 1 ст. 45 ГПК РФ заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина может быть подано прокурором только в случае, если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Указанное ограничение не распространяется на заявление прокурора, основанием для которого является обращение к нему граждан о защите нарушенных или оспариваемых их социальных прав граждан, прав, свобод и законных интересов в сфере трудовых

¹⁷ См.: *Осокина Г.Л.* Гражданский процесс. Общая часть. – М.: Юристъ, 2004. – С. 226.

¹⁸ *Аргунов В.Н.* Участие прокурора в гражданском процессе. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1991. – С. 36.

(служебных) или непосредственно связанных с ними отношений; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты, включая социальное обеспечение; обеспечения права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду, образование. Кроме того, действующее законодательство предусматривает случаи, когда прокурор прямо указан в числе лиц, обладающих правом на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов граждан. В этом случае прокурор сам принимает решение об обращении в суд с заявлением о защите прав, свобод и законных интересов. Например, по делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме (ч. 1 ст. 259 ГПК РФ); о лишении родительских прав (п. 1 ст. 70 СК РФ); от отмене усыновления (ст. 142 СК РФ) и т.п. Анализ характера вопросов, по которым прокурор может обратиться в суд с требованием о защите прав, свобод и законных интересов граждан, свидетельствует о том, что участие прокурора в судебном процессе направлено на обеспечение, прежде всего, законности, так как основания, виды производств и формы участия прокурора четко определены действующими законами.

В свою очередь, обращение прокурора в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц может преследовать как обеспечение публичных интересов, так и законности. Во-первых, круг таких дел в полной степени не определен законом¹⁹, во-вторых, в каждом таком случае невозможно индивидуализировать истца, следовательно, необходи-

¹⁹ К таким делам относятся: дела о запрете деятельности, приносящей вред окружающей среде; защите прав и интересов неопределенного круга потребителей; приостановлении либо прекращении определенных видов деятельности (ст. 1065 ГК РФ); признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части (ч. 1 ст. 251 ГПК РФ) и др.

мо оценивать публичную значимость правовых отношений, подлежащих охране и защите. То же самое касается обращения прокурора в защиту интересов России, субъектов РФ и муниципальных образований, с той лишь разницей, что в первом случае обеспечение публичного интереса обусловлено охраной и защитой правового положения личности, а во втором – публично-правовых образований. Таким образом, действующее гражданско-процессуальное законодательство формально устанавливает неограниченный перечень оснований для участия прокурора в рассмотрении дел судами в исковой (инициативной) форме в целях защиты прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, а также защиты интересов России, субъектов РФ и муниципальных образований.

Принципиальное отличие прокурора, участвующего в арбитражном судопроизводстве, заключается в том, что прокурор, вступающий в арбитражный процесс, преследует одну единственную цель – обеспечение законности. Действующий АПК РФ не предусматривает право обращения прокурора в суд с исками в защиту публичных интересов. Такой вывод вытекает из положений ст. 52, ч. 1 и 2 ст. 53 АПК РФ, определяющих основания вступления в арбитражный процесс прокурора²⁰. В этой связи прокурор может участвовать в рассмотрении дел арбитражными судами только в случаях, прямо предусмотренных АПК РФ, КоАП РФ и Законом о прокуратуре.

Часть 1 ст. 52 АПК РФ устанавливает, что прокурор вправе обратиться в арбитражный суд:

- с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной

²⁰ Более того, для обеспечения публичных интересов АПК РФ предоставляет большие полномочия иным публичным органам, нежели прокурору. Так, ч. 2 ст. 53 АПК РФ прямо устанавливает, что государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы вправе обратиться в арбитражный суд с исками и заявлениями в защиту публичных интересов.

власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;

- с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов РФ, доля участия муниципальных образований;

- с иском о применении последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов РФ, доля участия муниципальных образований.

При этом АПК РФ предусматривает право прокурора по данной категории дел вступать в арбитражный процесс на любой стадии судопроизводства.

Кроме того, ч. 2 ст. 198 АПК закрепляет, что прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц, если он полагает, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают права и законные интересы граждан, организаций, иных лиц в сфере

предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

В литературе указывается, что прокурор обращается в арбитражный суд при условии, что:

а) устранить иным способом нарушение закона не представляется возможным;

б) юридические лица и индивидуальные предприниматели, причинившие ущерб государственным и общественным интересам, отказываются от полного и добровольного его возмещения;

в) пресечение правонарушения и предотвращение большого экономического ущерба государственным и общественным интересам требуют принятия арбитражным судом по заявлению прокурора мер по обеспечению иска;

г) есть основания полагать, что реагирование прокурора в иной форме не приведет к своевременному надлежащему устранению нарушений законов;

д) обращение прокурора будет наиболее эффективным с точки зрения оперативности²¹.

Действующее законодательство ограничивает процессуальные возможности прокурора в арбитраже только инициативной формой участия, в данном виде судопроизводства прокурор не выступает с целью дачи заключения. Прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с иском заявлением при наличии материально-правового спора (в исковом производстве) и с заявлением по делам неискового производства (в вызывном, особом производстве, а также по делам, возникающим из

²¹ *Настольная книга прокурора* / под общ. ред. С.Г. Кехлерова и О.С. Капинус. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, Изд-во «Юрайт», 2012. – С. 610.

административно-правовых отношений), то есть при отсутствии спора о праве.

Другим направлением участия прокурора в рассмотрении дел судами служит участие прокурора в судебном разрешении дел, вытекающих из административных правоотношений. Несмотря на то, что ч. 2 ст. 118 Конституции РФ закрепляет административное судопроизводство в качестве отдельного вида правосудия, ввиду отсутствия единого порядка разрешения таких дел, в литературе не всегда выделяется в качестве самостоятельного направления участие прокурора в административном судопроизводстве. Отчасти такая позиция оправдана, поскольку значительная часть дел, возникающих из административных правоотношений, разрешается судами в порядке гражданского и арбитражного судопроизводства (гл. 25 ГПК РФ и гл. 24 АПК РФ). Вместе с тем существует отдельная категория судебных дел с участием прокурора, связанных с разрешением административных проступков, порядок производства по которым устанавливается КоАП РФ и региональным административным законодательством. Поэтому более правильно вести речь о формировании отдельного самостоятельного направления участия прокурора в рассмотрении административных дел в судах в перспективе²² или же об участии прокурора в судебном рассмотрении дел, возникающих из административных правонарушений (проступков).

Анализ соответствующих положений КоАП РФ и регионального административного законодательства (например, КоАП Томской области) позволяет сделать вывод, что единственная цель вступления прокурора в административное производство заключается в обеспечении законности. При этом в отличие от прочего процессуального законодательства КоАП

²² Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов. – М., 2005. – С. 15.

РФ сохранил за прокурором надзорную форму реагирования – принесение протеста независимо от участия в деле – даже на решения, вынесенные судом (ст. 25.11, 30.1 КоАП РФ). Такое положение вещей объясняется упрощенным характером административного производства и необходимостью создания в этой связи дополнительных гарантий принятия законного, обоснованного и справедливого решения компетентным органом (в том числе судом) путем установления подобной формы участия в рассмотрении дела прокурора.

Подводя итог участию прокурора в рассмотрении дел судами, можно сделать следующие выводы:

С учетом требований современного законодательства и сложившейся практики, участие прокурора в рассмотрении дел судами представляет собой производную от прокурорского надзора функцию отечественной прокуратуры.

Несмотря на достаточно широкое определение направлений участия прокурора в суде в соответствии со ст. 35 Закона о прокуратуре, фактическое содержание рассматриваемой функции образует участие прокурора в рассмотрении дел Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов Федерации, в административном, арбитражном и гражданском судопроизводстве. При этом наиболее активно прокурор принимает участие в рассмотрении гражданских и арбитражных дел.

Функциональное содержание и характер деятельности прокурора в судебных стадиях уголовного процесса не позволяет включать этот вид деятельности в содержание функции участия прокурора в рассмотрении дел судами. Участие прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства поглощается функциями уголовного преследования и поддержания государственного обвинения.

Целями участия прокурора в гражданском судопроизводстве служат обеспечение законности и публичного интереса.

Гражданский процессуальный кодекс РФ устанавливает исчерпывающий перечень оснований прокурорского участия с целью обеспечения законности и неограниченный – для обеспечения публичного интереса. Для обеспечения законности ГПК РФ предусматривает две формы обязательного участия прокурора: исковую и с целью заключения, для обеспечения публичного интереса – только факультативную исковую форму.

Цели участвующего в конституционном (как федеральном, так и региональном уровне), арбитражном и административном судопроизводстве прокурора ограничиваются обеспечением законности. Действующее законодательство не предусматривает возможность участия прокурора в судебном рассмотрении дела с целью обеспечения публичного интереса.

Глава 8

ИНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

К числу прочих направлений современной прокурорской деятельности можно отнести: координацию деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие прокурора в административно-юрисдикционной деятельности, профилактическую и правотворческую деятельность.

Категория «направления прокурорской деятельности» используется в двух смыслах. Во-первых, как собирательное понятие, определяющее различную прокурорскую деятельность. Во-вторых, как термин, определяющий составную часть качественного однородного вида прокурорской деятельности.

В научной литературе координацию деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью определяют либо в качестве самостоятельной, либо в качестве производной от уголовного преследования или прокурорского надзора функции.

Несмотря на особое содержание и достаточный удельный вес в общем объеме прокурорской деятельности, едва ли стоит считать данное направление отдельной или производной функцией. Как отмечалось ранее, для признания функцией необходимо, чтобы направление отражало сущностную природу (социальное предназначение) органов прокуратуры, обуслов-

ленную определенной национально-исторической традицией своего существования. Координация не удовлетворяет заявленному критерию. К тому же она, как уже отмечалось, не обладает ярко выраженным правовым содержанием и по своей природе представляет собой разновидность организационной деятельности или же форму особого взаимодействия с иными правоохранительными органами. С учетом характера правового регулирования, ее необходимо считать иным направлением прокурорской деятельности, производным от прокурорского надзора. Такое заключение основывается на том, что все координируемые прокурором органы входят в предмет прокурорского надзора, и данный вид деятельности впервые был предусмотрен Законом СССР «О прокуратуре СССР» 1979 г., закреплявшим исключительно надзорный тип прокурорской деятельности¹.

В последнее время встречаются предложения об упразднении координационного направления прокурорской деятельности. Функциональное содержание, а также принципы организации и деятельности органов и учреждений современной прокуратуры едва ли позволяют поддержать подобные взгляды. Возможно, они имели бы смысл в случае кардинального изменения роли прокуратуры, например, при построении прокуратуры сугубо обвинительного или правообеспечительного типов. В настоящий момент, пока отечественная прокуратура представляет собой многофункциональный правоохранительный орган, вряд ли стоит их поддерживать.

Участие прокурора в административной деятельности представляет собой направление, обусловленное надзорной функцией прокуратуры. В свою очередь, оно охватывает санкционирование проверочной и юрисдикционной деятельности ад-

¹ В начале судебной реформы это направление деятельности было упразднено и возрождено вновь Указом Президента РФ от 20.10.1993 г. № 1685.

министративных и контролирующих органов и реализацию прокурором административного преследования (возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования).

Санкционирование или дача прокурором согласия на применение административных норм включает в себя дачу санкции на применение мер административного воздействия, направленных на существенное ограничение конституционных прав лиц во вне судебном порядке. Действующее законодательство предусматривает получение санкции прокурора: на арест имущества плательщика таможенных платежей в качестве способа обеспечения исполнения решения таможенного органа об их взыскании (ст. 156 ФЗ «О таможенном регулировании»); на арест имущества налогоплательщика-организации в качестве способа обеспечения исполнения решения о взыскании налога, пеней и штрафа по решению налогового или таможенного органа (ст. 77 НК РФ); на административное задержание лиц на срок до десяти суток, совершивших нарушение режима Государственной границы, пограничного режима или режима в пунктах пропуска через Государственную границу, для установления личности и выяснения обстоятельств правонарушения, если правонарушители не имеют документов, удостоверяющих их личность (ст. 30 Закона РФ «О государственной границе Российской Федерации»). Кроме того, ФЗ «О защите прав юридических лиц индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусматривает получение согласия прокурора или его заместителя на проведение внеплановой выездной проверки административными и контролирующими органами. С учетом значительного числа государственных и муниципальных проверяющих органов, последний вид деятельности образует отдельное самостоятельное направление. При этом ряд авторов относит его к надзору

за исполнением законов и законностью правовых актов. Принимая во внимание, что контролирующие органы в системе государственного и муниципального контроля входят в предмет прокурорского надзора в пределах указанной отрасли, такая позиция представляется достаточно обоснованной.

Согласно ст. 25 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), ст. 25.11, 28.1, 28.4 и др. КоАП РФ, прокурор имеет право возбуждать административное производство путем вынесения соответствующего постановления. По своей правовой природе данное постановление, согласно ст. 28.4 КоАП РФ, приравнивается к протоколу об административном правонарушении и должно содержать в себе сведения, предусмотренные ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ, а именно: дату и место его составления, должность, фамилию и инициалы лица, составившего протокол, сведения о лице, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, фамилии, имени, отчества, адреса места жительства свидетелей и потерпевших, если имеются свидетели и потерпевшие, место, время совершения и событие административного правонарушения, статью КоАП РФ или закона субъекта Российской Федерации, предусматривающую административную ответственность за данное административное правонарушение, объяснение физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых возбуждено дело, иные сведения, необходимые для разрешения дела.

Статья 28.4 КоАП РФ устанавливает, что дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1, 5.7, 5.21, 5.23 – 5.25, 5.45, 5.46, 5.48, 5.52, 7.24, 12.35, 12.36, 13.11, 13.14, ч. 1 и 2 ст. 14.25, ст. 15.10, ч. 3 ст. 19.4, ст. 19.9, 20.26 КоАП РФ, возбуждаются прокурором. При осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном право-

нарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим КоАП РФ или законом субъекта Федерации.

Указанная норма устанавливает две категории дел: а) дела об административных правонарушениях исключительной прокурорской подведомственности, которые могут быть возбуждены не иначе как по инициативе прокурора; б) остальные категории дел, производство по которым прокурор может возбудить, осуществляя надзор за исполнением законов и законностью выносимых актов.

В литературе нет единства, в каких случаях прокурор вправе возбуждать дела об административных правонарушениях. Большинство авторов, основываясь на том, что закон указывает на любое правонарушение, полагают, что прокурор уполномочен осуществлять административное преследование по любому правонарушению, о котором ему стало известно. Другие – по любому правонарушению, о котором ему стало известно в ходе проверочной деятельности². Третьи – по любому правонарушению, о котором ему стало известно в ходе надзорной деятельности и при условии охвата деятельности субъекта, подлежащего административной ответственности, предметом прокурорского надзора³. Последняя позиция представляется наиболее оправданной по следующим соображениям.

Во-первых, положение закона «при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ» означает, что при решении вопроса об инициировании административного производства прокурор должен учитывать требования Закона о прокуратуре относительно предмета и пределов надзора за исполнением за-

² *Настольная книга прокурора*. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Изд-во «Юрайт», 2012. – С. 630.

³ *Воронин О.В.* О прокурорском административном преследовании // Правовые проблемы укрепления российской государственности. – Ч. 49. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2011. – С. 34–36.

кона. Иначе говоря, прокурор не может привлекать к административной ответственности субъектов, чья деятельность не охватывается указанным предметом надзора прокуратуры. К примеру, прокурор не может привлекать к административной ответственности отдельных граждан, совершивших административные правонарушения, или же выносить постановления в отношении юридического лица в целом (а не его руководителей).

Во-вторых, ст. 21 Закона о прокуратуре устанавливает, что при осуществлении надзора за исполнением законов прокурор не в праве подменять иные административные и контролирующие органы. В этой связи прокурору не следует возбуждать дела об административных правонарушениях, относящихся к подведомственности конкретных административных органов. В случае обнаружения признаков правонарушения по таким составам ему следует направить материал в компетентный орган и осуществить надзор за надлежащим исполнением им обязанностей, связанных с осуществлением административного производства.

В отличие от прочих, профилактическая деятельность отечественной прокуратуры прямо не регулируется Законом о прокуратуре. «Профилактические» полномочия прокурора закрепляются в иных федеральных законах. Например, в ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», ФЗ «О противодействии коррупции», ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов и проектов нормативно-правовых актов». Возложение подобных обязанностей на прокуратуру обусловлено наличием у нее надзорной функции.

Современная прокурорская профилактическая деятельность сконцентрирована на двух основных направлениях – противодействии коррупции и экстремизму. Данные направления охватывают профилактику указанных негативных явлений, не образующих уголовно-правовых составов, со стороны лиц,

входящих в предмет прокурорского надзора. Помимо совпадения по предмету, тесная связь профилактической деятельности с надзорной подтверждается схожей организацией, а также средствами и механизмом прокурорского реагирования. В этой связи в литературе данный вид деятельности часто не выделяется отдельно и рассматривается как одно из направлений надзорной деятельности за исполнением законов и законностью правовых актов. Основу подобных взглядов составляет мнение о том, что одной из основных задач прокурорского надзора служит предотвращение негативных явлений со стороны поднадзорных лиц. Не ставя под сомнение цели прокурорской деятельности, позволим не согласиться с указанным мнением. Коррупция и экстремизм представляют собой не только разновидность правонарушений, но также являются более сложным негативным явлением, проявляющимся не только в противоправном, но и ином социально-опасном поведении. В этой связи традиционных правовых средств прокурорского надзора не всегда достаточно, поэтому возникает необходимость в создании новых форм деятельности, направленных на их недопущение и устранение. Указанная профилактика осуществляется многими органами и учреждениями. Однако с учетом продолжительного опыта осуществления надзорной и координационной деятельности, включения деятельности прочих органов, осуществляющих профилактическую деятельность в предмет прокурорского надзора, прокуратура представляет собой оптимальный орган, способный осуществлять профилактику неуголовных форм проявления коррупции и экстремизма со стороны поднадзорных ей лиц в современных условиях, а также координировать деятельность иных правоохранительных органов в этом направлении.

Часть 4 Закона о прокуратуре устанавливает, что прокуратура принимает участие в правотворческой деятельности. В этой связи некоторые ученые полагают, что на нее также

возложена правотворческая функция, которая, по их мнению, реализуется в большей степени на региональном уровне. При этом в качестве аргумента приводится предоставление прокурорам субъектов права законодательной инициативы на уровне законодательства субъектов РФ. Действительно, опираясь на п. 4 ст. 1 и ст. 9 Закона о прокуратуре, региональное законодательство некоторых субъектов РФ предоставляет такое право прокурорам субъектов РФ, однако, на наш взгляд, в данном случае речь не может идти об устранении законодательного пробела на региональном уровне, и этот вид должен быть исключен из перечня функций прокуратуры по следующим соображениям.

В силу действия принципов централизации и единства (ч. 1 ст. 129 Конституции РФ) правовые возможности любых нижестоящих прокуроров, в конечном счете, определяются полномочиями Генерального прокурора РФ. В свою очередь, Генеральный прокурор РФ лишен права законодательной инициативы, поэтому такой возможности должны быть лишены все нижестоящие прокуроры. Предоставление прокурорам такого права на региональном уровне при отсутствии прямых указаний в Законе о прокуратуре закладывает основы для умаления положений п. «о» ст. 71 Конституции РФ, согласно которым вопросы деятельности прокуратуры относятся к исключительному ведению Российской Федерации. По нашему мнению, в этом случае законодательство субъектов РФ, определяя (или даже уточняя) содержание прокурорской деятельности, вторгается в исключительный предмет ведения Федерации, а соответственно в этой части ничтожно.

Статья 9 Закона о прокуратуре, говоря об участии прокурора в правотворческой деятельности, обуславливает наличие подобной возможности реализацией функции надзора («в ходе осуществления своих полномочий»). В этой связи представляется, что эту деятельность необходимо рассматривать не как

отдельное направление, а как специализированную форму осуществления надзорных полномочий за региональными и местными нормотворческими органами, выделение которой в законе продиктовано спецификой их деятельности.

Подводя итог анализу прочих направлений прокурорской деятельности, можно сделать следующее заключение:

1. Координация деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие прокурора в административно-юрисдикционной деятельности, профилактическая и правотворческая деятельность не являются функциями отечественной прокуратуры, поскольку не в полной мере отражают социальное предназначение прокурорских органов и не занимают значительного места в общем объеме деятельности прокуратуры.

2. Возложение на прокуратуру данных обязанностей обусловлено наличием у нее надзорной функции.

3. Указанные виды деятельности представляют собой либо производные от функции надзора отдельные направления деятельности (координация, участие в административном производстве, профилактика), либо отдельные (специализированные) формы надзорной деятельности прокуратуры (правотворческая деятельность).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Историческая ретроспектива генезиса отечественной прокуратуры позволяет сделать вывод, что она 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.

Действующее законодательство закрепляет многофункциональную модель прокурорской деятельности. При этом, несмотря на номинальное сохранение приоритета надзора над прочими функциями, основной тенденцией продолжает оставаться снижение надзорной роли современной отечественной прокуратуры. Кроме того, 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 приобре-

тает самостоятельное значение, оттесняя на второй план такие основные прокурорские функции, как прокурорский надзор (в его традиционном понимании) и уголовное преследование.

Структура прокурорской деятельности представляет собой систему функций и направлений деятельности прокуратуры. Функции представляют собой основные направления реализации возложенных на прокуратуру обязанностей. Это в большей степени теоретическая конструкция, отражающая значительный объем прокурорской деятельности, выражающий сущностную природу прокуратуры, обусловленную национально-историческими традициями и действующими политическими приоритетами в правовом регулировании общественных отношений. Современная отечественная прокуратура осуществляет четыре функции: прокурорский надзор, уголовное преследование, участие в рассмотрении дел судами и поддержание государственного обвинения. Прокурорский надзор и уголовное преследование являются самостоятельными функциями, первая из них – основная, а вторая – дополнительная. Остальные две – участие прокурора в рассмотрении дел судами и поддержание государственного обвинения – должны считаться обусловливаемыми прокурорским надзором или уголовным преследованием, т.е. производными функциями отечественной прокуратуры.

Прокурорский надзор является самостоятельным правовым явлением, отличным от прочих видов контрольной деятельности. Это единственный вид публичной деятельности, обладающий своим особым содержанием, которое образует законность как цель, средство и принцип прокурорской деятельности. Необходимым элементом современного содержания законности является обеспечение прав и свобод человека и гражданина. Основным способом реализации прокурорского надзора выступает наблюдение, включающее в себя выявление и реагирование на выявленные нарушения. Реагирование осуще-

ствляется путем восстановления нарушенной законности, предполагающего ликвидацию негативных последствий и возвращение нарушенных общественных отношений в прежнее правомерное состояние. Восстановление нарушенной законности осуществляется путем применения надзорных средств и с помощью инициирования более сложной правоприменительной деятельности – возбуждения административных, судебных и прочих производств. Восстановление законности в усложненной форме представляет частный случай прокурорского реагирования.

Единый прокурорский надзор подразделяется на отдельные отрасли. Каждая отрасль обладает своим предметом прокурорского надзора, под которым понимаются акты и действия (поведение) поднадзорных органов, учреждений и должностных лиц как фактическое выражение их деятельности. Предметы определяются для каждой отрасли отдельно путем уточнения пределов надзора: по кругу лиц, чья деятельность входит в предмет надзора; актов, за исполнением которых надзирает прокурор; правоотношений, на основании которых возникает деятельность поднадзорных лиц.

Предел по кругу поднадзорных лиц является основным и заключается в ограничении надзора наблюдением за деятельностью автономной совокупности органов, учреждений и должностных лиц, обладающих схожими целями и функциями и одинаковым правовым регулированием. Предел по кругу актов является самостоятельным, но не обладает высокой степенью универсальности как предыдущий и выражается в определении совокупности нормативно-правовых актов, за исполнением требований которых надзирает прокурор в рамках конкретных отраслей. Для каждой отрасли он также устанавливается отдельно. Предел по кругу правоотношений определяется путем прямого указания закона или с помощью уточнения характера правоотношений. В последнем случае в предмет над-

зора включаются правоотношения, возникающие в ходе деятельности поднадзорных лиц, в которых существует возможность значительного ограничения правового положения зависимых участников или же последние находятся в определенной зависимости от поднадзорных лиц. С учетом выделенных критериев прокурорский надзор распадается на следующие отрасли: надзор за исполнением законов и законностью правовых актов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность и предварительное расследование; надзор за исполнением законов в местах изоляции от общества и при исполнении наказания и назначаемых судом мер принудительного характера; надзор за исполнением законов судебными приставами.

Уголовное преследование представляет собой самостоятельную дополнительную функцию отечественной прокуратуры. Ее самостоятельный характер вытекает из широкого распространения в прочем объеме прокурорской деятельности и отражения сущностной природы прокурорских органов. Дополнительный – обуславливается тем, что она в отличие от прокурорского надзора реализуется только в сфере уголовного процесса и регулируется исключительно уголовно-процессуальным законодательством. Как одна из функций прокуратуры уголовное преследование осуществляется прокурором во всех стадиях и производствах уголовного процесса. Содержание прокурорского уголовного преследования образуют конкретные виды уголовно-процессуальной прокурорской деятельности в рамках отдельных стадий и производств уголовного процесса. Каждый из них имеет свою специфику.

Содержанием прокурорского уголовного преследования охватывается деятельность, не только связанная с изобличением лица в совершении конкретного преступления, но также направленная на обеспечение применения уголовно-правовых

норм в ходе прокурорской деятельности в различных стадиях и производствах уголовного процесса. Основными видами уголовно-процессуальной деятельности, с помощью которых реализуется функция прокурорского уголовного преследования, являются утверждение обвинительного заключения или акта, направление уголовного дела в суд и поддержание государственного обвинения в суде. Реализация прокурорского уголовного преследования не предполагает осуществление ни надзора за процессуальной деятельностью, ни правозащитной деятельности.

В свою очередь, поддержание прокурором государственного обвинения представляет собой отдельную функцию прокуратуры, носящую производный от реализации уголовного преследования характер. Этот вид деятельности реализуется в канве общего уголовного преследования, осуществляемого прокурором. Вместе с тем отдельное направление деятельности прокуратуры – поддержание государственного обвинения – характеризуется наличием самостоятельного содержания, пределами и субъектным составом.

Функциональное содержание деятельности прокурора по поддержанию государственного обвинения образует деятельность государственного обвинителя, направленная на публичное утверждение в уголовно-процессуальном порядке о совершении лицом деяния, запрещенного уголовным законом. Как самостоятельный вид процессуальной деятельности она возникает с момента утверждения прокурором обвинительного заключения (акта) и заканчивается вступлением приговора в законную силу. Исключительным субъектом реализации функции государственного обвинения выступает прокурор, его заместители и помощники, имеющие право реализовывать указанные полномочия в соответствии с требованиями действующего уголовно-процессуального закона.

С учетом требований современного законодательства и сложившейся практики, участие прокурора в рассмотрении дел судами представляет собой производную от прокурорского надзора функцию отечественной прокуратуры. Несмотря на достаточно широкое определение направлений участия прокурора в суде в соответствии со ст. 35 Закона о прокуратуре, фактическое содержание рассматриваемой функции образует участие прокурора в рассмотрении дел Конституционным Судом РФ, конституционными (уставными) судами субъектов Федерации, в административном, арбитражном и гражданском судопроизводстве. При этом наиболее активно прокурор принимает участие в рассмотрении гражданских и арбитражных дел.

Функциональное содержание и характер деятельности прокурора в судебных стадиях уголовного процесса не позволяет включать этот вид деятельности в содержание функции участия прокурора в рассмотрении дел судами. Участие прокурора в судебных стадиях уголовного судопроизводства поглощается функциями уголовного преследования и поддержания государственного обвинения.

Целями участия прокурора в гражданском судопроизводстве служат обеспечение законности и публичного интереса. Гражданский процессуальный кодекс РФ устанавливает исчерпывающий перечень оснований прокурорского участия с целью обеспечения законности и неограниченный – для обеспечения публичного интереса. Для обеспечения законности ГПК РФ предусматривает две формы обязательного участия прокурора: исковую и с целью дачи заключения, для обеспечения публичного интереса – только факультативную исковую форму. Цели участвующего в конституционном (как федеральном, так и региональном уровне), арбитражном и административном судопроизводстве прокурора ограничиваются обеспечением законности. Действующее законодательство не

предусматривает возможность участия прокурора в судебном рассмотрении дела с целью обеспечения публичного интереса.

Координация деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие прокурора в административно-юрисдикционной деятельности, профилактическая и правотворческая деятельность не являются функциями отечественной прокуратуры, поскольку не в полной мере отражают социальное предназначение прокурорских органов и не занимают значительного места в общем объеме деятельности прокуратуры. Возложение на прокуратуру данных обязанностей обусловлено наличием у нее надзорной функции. Указанные виды деятельности представляют собой либо производные от функции надзора отдельные направления деятельности (координация, участие в административном производстве, профилактика), либо отдельные (специализированные) формы надзорной деятельности прокуратуры (правотворческая деятельность).

ЛИТЕРАТУРА

1. *Адаменко В.Д.* Субъекты защиты обвиняемого. – Красноярск, 1991.
2. *Алексеев Н.С., Даев В.Г., Кокорев Л.Д.* Очерк развития науки советского уголовного процесса. – Воронеж, 1980.
3. *Аликперов Х.* О процессуальной фигуре государственного обвинителя // Рос. юстиция. – 2003. – № 3.
4. *Альперт С.А.* Обвинение в советском уголовном процессе. – Харьков, 1974.
5. *Аргунов В.Н.* Участие прокурора в гражданском процессе. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1991.
6. *Аширбекова М.Т.* О соотношении понятий «обвинение» и «уголовное преследование» // Пятьдесят лет кафедре уголовного процесса УрГЮА (СЮИ): Материалы Междунар. науч.-практич. конф. – С. 57.
7. *Баев О.Я.* Прокурор как субъект уголовного преследования. – М., 2006.
8. *Беляев В.П.* Контроль и надзор в Российском государстве. – М., 2005. – С. 152.
9. *Беляев В.П.* Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. – М., 2001.
10. *Бессарабов В.Г.* Правозащитная деятельность – приоритетное направление в работе российской прокуратуры // Права человека в России и правозащитная деятельность государства: сб. материалов Всерос. науч.-практич. конф. – СПб., 2003.
11. *Бессарабов В.Г.* Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история, события, люди. – М., 2003.

12. *Бессарабов В.Г.* Прокурорский надзор. – М., 2006.
13. *Бессарабов Г.Г., Кашаев К.А.* Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. – М.: НОРМА, 2007 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: Справочная правовая система. – Электронная версия Свода законов Российской империи. – Электрон. дан. – М.: Консультант Плюс, 2009. – Режим доступа: Компьютер. сеть Науч. б-ки Том. гос. ун-та, свободный.
14. *Бойков А.Д.* Судебная реформа: обретение и просчеты // Государство и право. – 1994. – № 6.
15. *Бородин С.В., Кудрявцев В.Н.* О судебной власти в России // Государство и право. – 2001. – № 10.
16. *Бородушко И.В.* Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролирующих органов. – СПб., 2002.
17. *Буянский С.Г.* Прокуратура в условиях административно-правовой реформы. – М., 2006.
18. *Винокуров А.Ю.* Участие прокурора в конституционном судопроизводстве // Законодательство и экономика. – 2007.
19. *Власихин В.А.* Служба обвинения в США: закон и политика. – М., 1981.
20. *Воронин О.В.* Исполнение приговора по УПК РФ: учеб. пособие. – Томск: Изд-во НТЛ, 2006.
21. *Воронин О.В.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: учеб. пособие. – Томск: Изд-во НТЛ, 2007.
22. *Воронин О.В.* Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб.-методич. комплекс. – Томск: Изд-во НТЛ, 2008.
23. *Воронин О.В.* О прокурорском административном преследовании // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сб. статей. – Ч. 49. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2011.
24. *Воронин О.В.* Становление пенитенциарного надзора в России: исторические аспекты: монография. – Томск: Изд-во НТЛ, 2010.
25. *Воронин О.В.* О современном содержании прокурорского надзора // Вестник Томского государственного университета. Право. – № 4 (6). – 2012. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2012.

26. *Воронин О.В.* Прокурорское уголовное преследование в различных стадиях и производствах отечественного уголовного процесса // Вестник Томского государственного университета. Право. – № 1 (7). – 2013. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2013.
27. *Гаврилов В.В.* Сущность прокурорского надзора в СССР. – Саратов, 1984.
28. *Гаврилов В.В., Николаева Т.П., Чугунов А.П.* Прокурорский надзор в России. Устройство и деятельность прокуратуры Российской Федерации. – Саратов, 1995.
29. *Галкин Б.А.* Советский уголовно-процессуальный закон. – М., 1962.
30. *Глебов А.П.* Функции прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. – М., 1973.
31. *Григорьев В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н., Калинин В.Н.* Прокурорский надзор. – М., 2009.
32. *Гукасян Р.Е.* Правовые и охраняемые законом интересы // Советское государство и право. – 1973. – № 7.
33. *Гуляев В.* России – надежные властные структуры // Сов. юстиция. – 1992.
34. *Гуляев В.Е.* Российская государственность: состояние и тенденции // Полит. проблемы теории государства. – М., 1993.
35. *Гущин В.З.* Правозащитные функции военной прокуратуры в современных условиях // Журнал российского права. – 2000. – № 4.
36. *Гущин В.З., Чурилов А.В.* Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве // Государство и право. – 1998. – № 5.
37. *Давид Р., Жоффре-Спинози К.* Основные правовые системы современности. – М., 1999.
38. *Давыденко Л.М.* Цели, задачи, функции и основные направления деятельности органов прокуратуры // Прокуратура в системе политических и правовых институтов общества. – М., 1990.
39. *Давыдов П.М.* Обвинение в советском уголовном процессе. – Свердловск, 1974.
40. *Даев В.Г., Маршунев М.Н.* Основы теории прокурорского надзора. – Л., 1990.

41. *Даровских С.М.* Принцип состязательности в уголовном процессе России и механизм его реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2001.
42. *Деряшев Ю.В.* Концепция уголовного досудебного производства в правовой доктрине современной России. – Омск, 2004.
43. *Деряшев Ю.В.* Прокуратура Российской Федерации: учеб. пособие. – Омск, 2003.
44. *Деряшев Ю.В.* Уголовное досудебное производство // Уголовное право. – 2005. – № 1.
45. *Додонов В.Н., Крутских В.Е.* Прокуратура в России и за рубежом. – М., 2001.
46. *Долежан В.В.* Проблемы компетенции прокуратуры: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1991.
47. *Дроздов Г.* Судебный контроль за расследованием преступлений // Сов. юстиция. – 1992. – № 15–16.
48. *Евстатиев И.Е.* Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1992. – С. 11.
49. *Егорова Л.Ю.* Что означают разночтения в законодательстве об участии прокурора в гражданском и арбитражном процессе? // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: тез. науч.-практич. конф. – Ч. II. – М., 2005. – С. 103.
50. *Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н.* Возбуждение уголовного дела. – М., 1961.
51. *Жук О.Д.* Уголовное преследование по уголовным делам об организации преступных сообществ (преступных организаций). – М., 2004.
52. *Зеленецкий В.С.* Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе. – Харьков, 1979.
53. *Зеленецкий В.С.* Функциональная структура прокурорской деятельности. – Харьков, 1978.
54. *Казарина А.Х.* Защита прокурором публичного интереса в суде // Функции прокуратуры вне рамок уголовного преследования: вопросы теории и практики. – М., 2005.

55. *Казарина А.Х.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). – М., 2005.
56. *Карев Д.С.* Советский уголовный процесс. – М., 1968.
57. *Карлин А.Б.* Деятельность прокуроров по защите публичных интересов в арбитражном суде // Прокурорский надзор за исполнением законов: прошлое и настоящее. – М., 1998.
58. *Карпов Н. Н.* Прокуратура в системе государственной власти Российской Федерации. – М., 2007.
59. *Кашаев К.А.* Прокурор – гарант соблюдения прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве. – М., 2008.
60. *Керимов Д.А.* Философские основания политико-правовых исследований. – М., 1986.
61. *Клочков В., Рябцев В.* О функциях прокуратуры // Соц. законность. – 1990. – № 9.
62. *Ковалев Г.* Пора внести ясность: помощник прокурора – государственный обвинитель // Законность. – 2003.
63. *Коврига З.Ф.* Процессуальные проблемы уголовного преследования и защиты // Правовая конфликтология. – Воронеж, 2000.
64. *Ковязина Ю.* Основы возникновения и существования надзорной власти в России // Законность. – 2002. – № 1.
65. *Кожевников О.А.* Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. – Екатеринбург, 2007.
66. *Козлов А.Ф.* Прокурорский надзор в РФ. Общая часть: учеб. пособие. – Екатеринбург, 1994.
67. *Конин Н.М.* Административное право России. – М., 2004.
68. *Контрольные органы и организации России / под общ. ред. А.П. Гуляева.* – М., 2000.
69. *Коробейников Б.В.* Курс прокурорского надзора: учебник для вузов. – М., 2001.
70. *Королев Г.* Пора внести ясность: помощник прокурора – государственный обвинитель // Законность. – 2003. – № 9.
71. *Королев Г.Н.* Прокуратура РФ в период правовой реформы: лекция. – Ижевск, 1998.

72. *Королев Г.Н.* Прокурорское уголовное преследование в российском уголовном процессе. – М., 2006.
73. *Крюков В.Ф.* Курс лекций по прокурорскому надзору в Российской Федерации. – Курск, 2000.
74. *Крюков В.Ф.* Правовой статус прокурора в уголовном преследовании: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2012.
75. *Кулагин П.* Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. – 2001. – № 1.
76. *Курбанов Р.Д., Халиулин А.Г.* К вопросу о месте прокуратуры в Российском государстве // Конституционная законность: предпосылки и реальность. – М., 2002.
77. *Курочкина Л.А.* Обеспечение прокурором прав участников судебного разбирательства уголовных дел. – М., 2004.
78. *Ларин А.М.* Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. – М., 1996.
79. *Лебединский В.Г., Каленов Ю.А.* Прокурорский надзор в СССР. – М., 1957.
80. *Либус И.А.* Презумпция невиновности в советском уголовном процессе. – Ташкент, 1981.
81. *Ломовский В.Д.* Прокурорско-надзорные правоотношения. – Ростов н/Д, 1987.
82. *Лукожев Х.М.* Помощник прокурора как государственный обвинитель в суде // Проблемы теории и практики прокурорского надзора: тез. науч.-практич. конф. – М., 2005. – Ч. 2.
83. *Малахова Л.И.* Функция уголовного преследования как вид процессуальной деятельности // Российский следователь. – 2003. – № 7.
84. *Малеин Н.С.* Охраняемый законом интерес // Советское государство и право. – 1980. – № 1.
85. *Масленникова Л.Н.* Становление судебного контроля за арестом и содержанием под стражей в стадии предварительного расследования // Актуальные проблемы расследования преступлений. – М., 1995.
86. *Мезинов Д.А.* Участие прокурора в рассмотрении дел судами. – Томск, 2008.

87. *Мелкумов В.Г.* Вопросы теории и практики общего надзора прокуратуры. – Душанбе, 1965.
88. *Мелкумов В.Г.* Деятельность прокуратуры: функции, задачи, основные направления, стадии // Прокурорский надзор и укрепление социалистической законности в советском государстве. – Свердловск, 1981.
89. *Мелкумов В.Г.* Советская прокуратура и проблемы общего надзора. – Душанбе, 1970.
90. *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, Страт. бул., 1889.
91. *Нажимов В.П.* Суд как орган правосудия по уголовным делам. – М., 1970.
92. *Назаров С.Н.* Общая теория надзорной деятельности. – М.: Книга-сервис, 2007.
93. *Настольная книга государственного служащего /* Александрова З., Шатулла В., Анисимов В.. – М., 1999.
94. *Настольная книга прокурора /* под общ. ред. С.Г. Кехлерова и О.С. Капинус. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, Изд-во «Юрайт», 2012.
95. *Настольная книга прокурора /* под ред. С.И. Герасимова. – М., 2002.
96. *Николаева Л.А.* Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. – М., 1975.
97. *Новиков С.Г., Рагинский М.Ю.* Прокуратура в системе советского государственного аппарата // Правоведение. – 1974. – № 3.
98. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. – М., 1984.
99. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. – М., 1999.
100. *Осичкина Н.Е.* Некоторые вопросы разграничения понятий прокурорского надзора и судебного контроля за деятельностью органов внутренних дел. – М., 2000.

101. *Осокина Г.Л.* Гражданский процесс. Общая часть. – М.: Юристъ, 2004.
102. *Петрухин И.Л.* Теоретические основы реформы уголовного процесса в России. – М., 2004. – Ч. 1. – С. 72.
103. *Полянский Н.Н.* К вопросу о юридической природе обвинения перед судом // Правоведение. – 1960. – № 1.
104. *Полянский Н.Н.* Очерки общей теории уголовного процесса. – М., 1927.
105. *Проблемы общей теории государства и права* / под ред. В.С. Нерсесянца. – М., 1999.
106. *Проблемы эффективности прокурорского надзора* / под ред. К. Скворцова. – М.: Юрид. лит., 1977.
107. *Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период)*. – М., 1994.
108. *Прокурорский надзор: учебник* / под ред. А.Я. Сухарева. – М., 2009.
109. *Прокурорский надзор: учебник* / под ред. Ю.Е. Виокурова. – М., 2008.
110. *Прокурорский надзор: учебник* / под ред. Ю.Е. Виокурова. – М.: Юрайт, 2003.
111. *Прокурорский надзор: курс лекций и практикум* / под ред. Ю.Е. Виокурова. – М., 2000.
112. *Прокурорский надзор: учебник для вузов* / под ред. проф. Г.П. Химичевой. – М., 2001.
113. *Ривлин А.Л.* Общественное обвинение в суде // Сов. государство и право. – 1960. – № 9.
114. *Розин Н.Н.* Уголовное судопроизводство. – СПб., 1916.
115. *Романов А.К.* Правовая система Англии: учеб. пособие. – М., 2000.
116. *Российский прокурорский надзор: учебник* / под ред. А.Я. Сухарева. – М.: НОРМА, 2001.
117. *Российское законодательство X – XX веков* / под ред. О.И. Чистякова: в 9 т. – Т. 5.: Законодательство периода становления абсолютизма. – М.: Юрид. лит., 1987.

118. *Рохлин В.И.* Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – СПб., 2003.
119. *Руднев В.* О судебном аресте // Российская юстиция. – 1995. – № 5.
120. *Рябцев В.П.* Прокурорский надзор: курс лекций. – М., 2006.
121. *Рябцев В.П.* Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Прокурорский надзор в Российской Федерации. – М., 2000.
122. *Савицкий В.М.* Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. – М., 1975.
123. *Семухина О.Б.* Типология уголовного процесса англо-американской и романо-германских правовых систем. – Томск, 2002.
124. *Смирнов А.Ф.* Модели уголовного процесса. – СПб., 2000.
125. *Советский уголовный процесс* / под ред. Д.С. Карева. – М., 1968.
126. *Соколова И.А.* Проблемы прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной и муниципальной собственности в условиях приватизации государственного и муниципального имущества: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2000.
127. *Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г., Якубович Н.А.* Законность в досудебных стадиях уголовного процесса России. – М.; Кемерово, 1997.
128. *Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г.* Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. – М., 2000.
129. *Соловьев А.Б.* Соотношение надзора и ведомственного контроля при расследовании преступлений органами внутренних дел // Проблемы повышения эффективности прокурорского надзора за законностью расследования преступлений. – М., 1992.
130. *Соловьев А.Б.* Функция уголовного преследования в досудебных стадиях процесса // Прокуратура и правосудие в условиях судебно-правовой реформы. – М., 1997.
131. *Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Буланова Н.В.* Прокурор в досудебных стадиях уголовного процесса России. – М., 2006.
132. *Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г.* Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. – М., 2000.

133. *Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г., Якубович Н.А.* Законность в досудебных стадиях уголовного процесса. – М.; Кемерово, 1997.
134. *Спиридонов Б.М.* Понятие отрасли прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. – М., 1973.
135. *Спиридонов Б.М.* Прокурорский надзор в стадии исполнения приговора. – М., 1983.
136. *Становление* правового государства в Российской Федерации и функции прокуратуры. Круглый стол // Государство и право. – 1994. – № 5.
137. *Строгович М.С.* Курс советского уголовного процесса. – М., 1958.
138. *Строгович М.С.* Прокурор – государственный обвинитель // Сов. прокуратура на страже законности. – Саратов, 1973.
139. *Строгович М.С.* Уголовное преследование в советском уголовном процессе. – М., 1951.
140. *Строгович М.С.* Уголовный процесс. – М., 1946.
141. Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. – М., 2003.
142. *Сухарев А.Я.* Российская прокуратура: история и реальности преобразований // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. – М., 1997.
143. *Сухарева Н.Д.* О понятии «уголовного преследования» // Российский следователь. – 2002. – № 10.
144. *Сырых В.М.* Теория государства и права. – М., 2001.
145. *Тадевосян В.С.* Прокурорский надзор в СССР. – М., 1968.
146. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. – М.: БЭК, 1995.
147. *Точилковский В.Н.* О концепции прокурорской власти // Сов. государство и право. – 1990. – № 9.
148. *Трубникова Т.В.* Право на справедливое судебное разбирательство: правовые позиции Европейского Суда по правам человека и их реализация в уголовном процессе Российской Федерации: учеб. пособие. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 2011.
149. *Тулянский Д.В.* Стадия исполнения приговора в уголовном судопроизводстве. – М., 2006.

150. *Турилов Г.Г.* Прокурор как субъект доказывания в российском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ижевск, 2002.
151. *Тушев А.А.* Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. – СПб., 2005.
152. *Ульянов В.Г.* Государственное обвинение в российском уголовном судопроизводстве. – М., 2002.
153. *Устинов А.* Компетенция помощника прокурора // Законность. – 2002. – № 6.
154. *Фаткуллин Ф.Н.* Обвинение и судебный процесс. – М., 1946.
155. *Федоров Н.В.* О судебной реформе в России // Государство и право. – 1992. – № 6.
156. *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. – Т. 2. – СПб., 1996.
157. *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. – Т. 1. – СПб., 1996.
158. *Халиулин А.Г.* К вопросу о месте прокуратуры в системе органов государственной власти // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: В 2 ч. – Ч. 1. Тез. науч.-практич. конф. – М., 2005.
159. *Халиулин А.Г.* Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. – М.; Кемерово, 1997.
160. *Халиулин А.Г.* Уголовное преследование как функция прокуратуры РФ (проблемы осуществления правовой реформы): автореф. дис.... докт. юрид. наук – М., 1997.
161. *Халиулин А.Г.* Уголовное преследование как функция прокуратуры: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1997.
162. *Халиулин А.Г.* Уголовное преследование как функция прокуратуры: дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1997.
163. *Химичева Г.П.* Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. – М., 2003.
164. *Чеканов В.Я.* Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве. – Саратов, 1972.

165. *Чельцов М.А.* Советский уголовный процесс. – М., 1951.
166. *Чельцов-Бебутов М.А.* Советский уголовный процесс. – Харьков, 1929.
167. *Черемных Г.Г.* Судебная власть в Российской Федерации: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 1999.
168. *Чиркин В.Е.* Государственное управление. – М., 2002.
169. *Чиркин В.Е.* Государствоведение. – М., 1999.
170. *Шадрин В.С.* Обеспечение прав личности и предварительное расследование в уголовном процессе // Государство и право. – 1994. – № 4.
171. *Шадрин В.С.* Обеспечение прав личности при расследовании преступлений. – М., 2000.
172. *Шалумов М.* Система функций российской прокуратуры. – Кострома, 2003.
173. *Шалумов М.С.* Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. – 1999. – № 1.
174. *Шалумов М.С.* Функции прокуратуры: письмо в редакцию // Государство и право. – 1995. – № 6. – С. 155.
175. *Шифман М.Л.* Прокурор в уголовном процессе. – М., 1948.
176. *Шпилев В.Н.* Содержание и формы уголовного судопроизводства. – Минск, 1974.
177. *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 Междунар. семинара с участием экспертов Совета Европы, 22–23 сентября 2004 г.). – М., 2005.
178. *Элькинд П.С.* Расследование и судебное рассмотрение дел о невменяемых. – М., 1959.
179. *Элькинд П.С.* Сущность советского уголовно-процессуального права. – Л., 1963.
180. *Якимович Ю.К.* Прокуратура и прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Применение нового законо-

- дательства в области борьбы с преступностью: сб. статей. – М.: РИПК МВД РФ, 1994.
181. *Якимович Ю.К.* Прокуратура и прокурорский надзор в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Избранные статьи. – Томск, 2006.
182. *Якимович Ю.К.* Прокурорский надзор в современной России // Избранные статьи. – Томск, 2006.
183. *Якимович Ю.К.* Прокурорский надзор и судебный контроль за предварительным расследованием // Новое российское законодательство и практика его применения: материалы конф. – Барнаул, 1997.
184. *Якубович Н.А.* Процессуальные функции следователя // Проблемы предварительного следствия в советском уголовном судопроизводстве. – М., 1980. – С. 25.
185. *Ястребов В.Б.* Прокурорский надзор: учебник. – М., 2001.
186. *Ястребов В.В.* Прокурорский надзор за законностью привлечения к административной ответственности за совершение налоговых правонарушений: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	3
Глава 1. Генезис отечественной прокурорской деятельности (краткий очерк)	5
Глава 2. Типология прокурорской деятельности	21
Глава 3. Понятие, структура и содержание прокурорской деятельности	37
Глава 4. Прокурорский надзор	55
Глава 5. Прокурорское уголовное преследование.....	79
Глава 6. Поддержание прокурором государственного обвинения	96
Глава 7. Участие прокурора в рассмотрении дел судами.....	110
Глава 8. Иные направления прокурорской деятельности	134
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	143
ЛИТЕРАТУРА.....	150

Научное издание

Воронин Олег Викторович

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
СОВРЕМЕННОЙ ПРОКУРОРСКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Редактор *Н.И. Шидловская*
Дизайн, верстка *Д.В. Фортеса*

ООО «Издательство научно-технической литературы»
634050, Томск, пл. Новособорная, 1, тел. (3822) 533-335

Изд. лиц. ИД № 04000 от 12.02.2001. Подписано к печати 23.05.2013.
Формат 60 × 84¹/₁₆. Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура «Таймс».
Усл. п. л. 9,53. Уч.-изд. л. 10,68. Тираж 500 экз. Заказ № 19.

Отпечатано в типографии «М-Принт», г. Томск,
пер. Добролюбова, 10, ст. 3, тел. (3822) 258-279