

К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ СОВРЕМЕННОГО ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Основной функцией современной российской прокуратуры является осуществление прокурорского надзора. Все иные направления ее деятельности, за исключением уголовного преследования, обуславливаются осуществлением надзорной деятельности. Содержание прокурорского надзора составляет правозащитная и правоохранительная деятельность. По своей форме он представляет в большей степени не традиционное прокурорское наблюдение, а прокурорско-надзорный процесс, осуществляемый в различных формах и включающий в себя несколько видов прокурорских производств.

Ключевые слова: прокурорский надзор; правообеспечение; прокурорско-надзорное производство.

С учетом особенностей действующего законодательства практически все ученые предлагают построение многоуровневой системы функций, осуществляемых современной прокуратурой.

По мнению большинства, их перечень охватывает прокурорский надзор, поддержание государственного обвинения; участие в суде; уголовное преследование; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, руководство предварительным расследованием, а также осуществление правотворческой, профилактической и правозащитной видов деятельности.

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

Разделяя мнения о том, что изменение конституционных основ организации и деятельности прокуратуры, придание Закону о прокуратуре статуса федерального конституционного закона и определение в нем основных функций внесут 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 деятельность [1. С. 27], либо ее часть (вид) [2. С. 34], либо отдельное [3. С. 96] или основное направление деятельности прокуратуры [4. С. 28–30]. При этом критерии ее выделения также различны: задачи [5. С. 59], стоящие, или обязанности [6. С. 155], возложенные на прокуратуру, ее предназначение [7. С. 74–82] или же характер отношений с поднадзорными органами и учреждениями [8. С. 113–114].

Разделяя позиции об историко-правовой обусловленности этого понятия ранее действующим законодательством, а также учитывая логическую связь категорий «назначение» («предназначение»), «задачи» и «обязанности», считаем возможным поддержать взгляды на функции прокуратуры как основные направления ее деятельности, обуславливаемые возложенными на нее обязанностями.

Также следует согласиться с тем, что одна функция реализуется через комплекс направлений, которые нельзя смешивать с основными направлениями деятельности, число которых тождественно числу функций.

Существует мнение, что надзор за исполнением законов является основной функцией современной отечественной прокуратуры. Все иные – производны и должны рассматриваться как второстепенные [9. С. 156] или как логическое развитие надзорных полномочий [10. С. 8]. Другие полагают, что основными функциями, помимо надзора, являются уголовное преследование [11. С. 297–298], участие в суде [12. С. 15] и координационная деятельность по борьбе с преступностью [13. С. 82]. Прочая сфера деятельности прокуратуры носит производный от них характер и должна быть определена в качестве обычных направлений деятельности.

Таким образом, в обоих случаях фактически выстраивается сложная многослойная система деятельности прокуратуры, включающая в себя: основную (основные) и прочие функции, а также иные направления деятельности.

С учетом требований и значения Закона о прокуратуре, с одной стороны, в ч. 1 ст. 1 устанавливающего, что прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющая от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России, с другой – в ч. 2 этой же статьи указывающего на реализацию ею уголовного преследования, участие в суде и координационную деятельность, можно сделать следующее заключение: все указанные в ст. 1 Закона о прокуратуре направления деятельности являются функциями; принимая во внимание способ их юридического закрепления, их значение неоднородно. В этой связи есть все основания согласиться со сторонниками первого подхода о наличии у прокуратуры основной – надзорной – и прочих функций, закрепленных в ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре.

Значение прочих функций также неодинаково. К примеру, координационная деятельность по борьбе с преступностью и участие прокурора в суде, несмотря на положения ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, не могут быть признаны в качестве самостоятельных функций прокуратуры, поскольку осуществляются в рамках функции надзора за исполнением законов и уголовного преследования.

Таким образом, с учетом автономного (необусловленного иными направлениями деятельности) характе-

ра, самостоятельными функциями могут быть признаны только прокурорский надзор и уголовное преследование.

Теоретически предпринимались попытки обусловить любые формы участия прокурора в уголовном судопроизводстве функцией осуществления надзора [14. С. 176], 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 необусловливаемыми функциями.

Также следует признать справедливость тезиса о том, что наличие у прокуратуры основной функции – надзора за исполнением законов – не исключает возможность реализацией иных самостоятельных функций, которые носят дополнительный характер.

Если в отношении производного характера координационной деятельности возражения крайне редки, то участие в суде весьма часто рассматривается в качестве самостоятельной функции. При этом основной аргумент заключается в том, что удовлетворение прокурорского реагирования само по себе может приводить к пересечению противоправной деятельности и не требовать отдельного обращения в суд [12. С. 14].

Безусловно, это так, но вместе с тем факультативный характер «судебного» этапа в конкретном прокурорском производстве не может служить основанием признания порочности выводов о примате надзорной деятельности в рассматриваемой ситуации. К тому же в противном случае возникает проблема определения процессуальной сущности указанной прокурорской деятельности. Если применительно к участию в уголовном судопроизводстве эта проблема может быть решена путем обусловливания ее реализацией функции уголовного преследования, то в отношении иных видов судопроизводств вопрос остается открытым.

С учетом требований Закона о прокуратуре следует признать правомерность выводов 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. Прочие направления деятельности, указанные в ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, должны считаться производными функциями – обусловливаемыми прокурорским надзором или уголовным преследованием основными направлениями деятельности современной российской прокуратуры. Вся иная прокурорская деятельность протекает в рамках указанных четырех функций.

Предлагаемая «функциональная» конструкция в полной мере соответствует сложившейся типологии прокурорской деятельности, предусматривающей три модели устройства прокуратуры: прокуратуру как орган надзора за законностью, как орган уголовного преследования и обвинения и, наконец, смешанный тип, сочетающий в себе отдельные элементы двух предшествующих.

Современная отечественная прокуратура в большей степени тяготеет к последнему [15. С. 51–52], поскольку основное содержание ее деятельности укладывается в реализацию двух самостоятельных функций – прокурорского надзора и уголовного преследования. Вместе с тем, принимая во внимание динамичный характер правового регулирования прокурорской деятельности, представляется возможным согласиться с мнением о том, что в дальнейшем не исключено изменение функции прокуратуры по структуре и характеру [13. С. 82].

Понятие «прокурорский надзор» рассматривается в двух аспектах: как определенный вид деятельности (основная функция прокуратуры) и как совокупность правовых отношений, складывающихся в ходе реализации данной деятельности. Современное состояние законодательства и права не позволяет вести речь о существовании отдельного пласта надзорных правоотношений. В этой связи на сегодняшний день более правильно прокурорский надзор определять как отдельный вид правоприменительной деятельности.

По мнению В.М. Савицкого, прокурорский надзор представляет собой самостоятельное правовое явление [16. С. 27]. Его сущностными характеристикам служат высший характер, ограниченное вмешательство (наблюдение) и исключительно правовой аспект оценки деятельности поднадзорных субъектов, к которым ранее относились все участники общественной и государственной жизни, включая отдельных граждан.

Вместе с тем высший характер прокурорского надзора не соответствует современному значению принципа разделения властей. В этой связи в Концепции развития прокуратуры РФ на переходный период было установлено, что современная прокуратура не является органом высшего надзора, а выступает в качестве самостоятельного элемента системы сдерживания иных властных ресурсов.

Таким образом, прокурорский надзор утратил высший характер. В результате в науке сформировалось мнение о прокурорском надзоре как особой форме проверочной деятельности. При этом одни авторы считали его самостоятельным видом государственной деятельности, отличным от контроля [17. С. 243], другие – разновидностью контроля [18. С. 7], третьи занимали компромиссную позицию, говоря о контрольно-надзорной деятельности современной прокуратуры [19. С. 234–235].

С учетом требований действующего законодательства и исторического значения прокурорского надзора, более правильно разделить позиции ученых, считающих прокурорский надзор самостоятельным правовым явлением, отличным от прочих видов контрольной деятельности. Такой вывод основывается на том, что на сегодняшний день это единственный вид государственной проверочной деятельности, предполагающий правовую оценку соблюдения и исполнения законов максимально возможным кругом поднадзорных субъектов, включающим в себя подавляющее большинство публичных органов и учреждений. Безусловно, будучи разновидностью проверочной деятельности, прокурорский надзор обладает рядом сходных черт с контролем, однако его предназначение, принципы организации и осуществления, формы

реализации не позволяют рассматривать его как разновидность контрольной деятельности.

Являясь самостоятельным правовым явлением, он обладает своим специфичным содержанием, традиционно увязываемым с понятием законности. Анализ положений Закона о прокуратуре позволяет согласиться с мнениями ученых о том, что из всех аспектов указанной категории нормативно учитывается законность как режим применения права [20. С. 37–38].

С учетом исторического превалирования нормативистских взглядов, продолжительное время речь шла о соблюдении и исполнении публичными органами и учреждениями требований, содержащихся в законах. Другими словами, содержание прокурорского надзора заключалось в наблюдении за тем, чтобы поднадзорные органы и учреждения в точности выполняли обязанности, возложенные на них актами высшей юридической силы. Вместе с тем реализация в Конституции РФ отдельных идей, базирующихся на естественно-правовых взглядах, изменила подход к определению законности. В последнем случае к традиционному пониманию добавился такой критерий, как обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина со стороны поднадзорных органов и учреждений. В этой связи в науке правомерно были предприняты попытки определить современный прокурорский надзор в качестве совокупности правозащитной, правоприменительной и прочих видов деятельности [21. С. 19] или же выделить в содержании надзорной деятельности отдельный пласт, направленный на охрану, защиту и обеспечение прав и свобод граждан.

На основе такого содержания понятия законности на нормативном уровне стала использоваться категория «публичный интерес», объединившая указанные основания прокурорской деятельности. В результате изменились традиционные взгляды на форму реализации прокурорского надзора. Принципиальное значение имело то, что обеспечение публичного интереса предполагало более активное вмешательство в деятельность поднадзорных органов и учреждений, чем традиционное прокурорское наблюдение, и, самое главное, согласно действующим конституционным основам, это вмешательство, в конечном счете, обеспечивалось судебным применением.

Таким образом, прокурорское наблюдение при осуществлении надзора постепенно стало приобретать процессуально-ориентированную форму активного вмешательства, обусловливаемого судебным обеспечением, т.е. произошло частичное ограничение реализации надзорных полномочий. В этой связи было высказано предположение о современном прокурорском надзоре как особом рода вмешательстве с целью разрешения от имени государства правовых ситуаций [22. С. 130].

Разделяя такой подход в части адекватного отражения правоохранительного, правозащитного и правоприменительного аспекта современной прокурорской деятельности, едва ли можно согласиться с конечной целью. Действующее законодательство ограничивает прокурорский надзор лишь деятельностью, направленной на обеспечение верховенства, единства и укрепления законности, а также защиту публичных интересов, а не возлагает на него обязанности по разрешению правовых ситуаций, что, согласно Конституции РФ, является исключительной прерогативой судебных органов.

Традиционно прокурорский надзор рассматривался как разновидность правообеспечительного или правоприменительного вида реализации юридических норм, заключающихся в системе прокурорских производств, сочетающих в себе некоторые черты как разрешительно-распорядительных, так и юрисдикционных средств и методов.

Такой подход в целом применим к определению современной формы прокурорского надзора. Вместе с тем расширение правозащитного компонента в его содержании и ориентированность на судебное обеспечение обусловили более широкое применение юрисдикционных средств и методов, и в этой связи организационная форма реализации современного прокурорского надзора в определенной степени приблизилась к судопроизводству как классической правовой форме деятельности.

Справедливым представляется определение современного прокурорского надзора не как надзора в собственном смысле, а как прокурорско-надзорного процесса, существующего в различных формах и включающего в себя несколько видов прокурорско-надзорных производств.

Таким образом, определяя современное содержание надзорной деятельности прокуратуры, можно сделать следующие выводы:

1. На сегодняшний день основным содержанием прокурорской деятельности остаётся осуществление прокурорского надзора. Прокурорский надзор является основной функцией отечественной прокуратуры. Уголовное преследование, реализуемое органами прокуратуры, также является самостоятельным направлением её деятельности, однако носит дополнительный характер.

2. Содержание прокурорского надзора образует правозащитная и правоприменительная деятельность органов и учреждений прокуратуры.

3. По своей форме прокурорский надзор представляет в большей степени не традиционное прокурорское наблюдение, а прокурорско-надзорный процесс, осуществляемый в различных формах и включающий в себя несколько видов прокурорско-надзорных производств.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Прокуратура* Российской Федерации (Концепция развития на переходный период). М., 1994. 88 с.
2. *Настольная книга прокурора*. М.: Экслит, 2003. 850 с.
3. *Ястребов В.Б.* Прокурорский надзор: Учебник. М.: Городец-издат, 2001. 400 с.
4. *Тушев А.А.* Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2005. 325 с.
5. *Российский прокурорский надзор*. М.: Норма, 2001. 384 с.
6. *Шалумов М.С.* Функции прокуратуры: письмо в редакцию // Государство и право. 1995. № 6. С. 154–155.
7. *Глебов А.П.* Функции прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. М., 1973. С. 113–115.

8. *Адаменко В.Д.* Субъекты защиты обвиняемого. Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1991. 208 с.
9. *Химичева О.В.* Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М.: Закон и право, ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 402 с.
10. *Шалунов М.* Система функций российской прокуратуры. Кострома, 2003. 204 с.
11. *Химичева Г.П.* Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. М.: Экзамен, 2003. 352 с.
12. *Казарина А.Х.* Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности). М.: ИПК РК Генпрокуратуры РФ, 2005. 280 с.
13. *Шалунов М.С.* Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 80–82.
14. *Чеканов В.Я.* Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1972.
15. *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.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 2005. С. 51–55.
16. *Савицкий В.М.* Очерк теории прокурорского надзора. М.: Наука, 1975. 381 с.
17. *Беляев В.П.* Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений // Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. Екатеринбург: Изд-во Юр-ГЮА, 2001. С. 242–244.
18. *Контрольные органы и организации России.* М.: Юристъ, 2000. 208 с.
19. *Конин Н.М.* Административное право России. М.: Юристъ, 2004. 256 с.
20. *Назаров Н.С.* Общая теория надзорной деятельности. М.: Книга-сервис, 2007. 240 с.
21. *Мельников Н.В.* Прокурорская власть // Государство и право. 2002. № 2. С. 18–20.
22. *Буюнский С.Г.* Прокуратура в условиях административно-правовой реформы. М.: Буквоед, 2006. 160 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 марта 2011 г.