

E.A. Sugaipova

PUBLIC PROSECUTOR'S SUPERVISORY FUNCTION AS A SUBJECT OF HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS

Elina Sugaipova – a PhD student at the department of World Economy and Law, Saint-Petersburg National Research University of Information Technologies, Mechanics and Optics, Saint-Petersburg; **e-mail: Elina08011977@yadex.ru.**

The article deals with the analysis of the origin of supervisory institutions. The author gradually highlights historical prerequisites for the formation of the Russian prosecutor's office supervisory function and provides information about the ongoing search for the conceptual model for the Russian prosecutor's office activity. The research paper shows that even though the supervisory function of the public prosecutor's office has been the subject of historical and legal analysis throughout its whole existence the common understanding of this notion has not been developed yet.

Keywords: supervision; supervisory function; prosecutor; Institute of public prosecution; historical and legal analysis; the Soviet period; status of prosecutor's office; state; supervisory authority; law enforcement bodies.

Э.А. Сугаипова

НАДЗОРНАЯ ФУНКЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ КАК ОБЪЕКТ ИСТОРИКО-ПРАВОВОГО АНАЛИЗА

Элина Ахмедовна Сугаипова – аспирант кафедры мировой экономики и права ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики (ИТМО)», г. Санкт-Петербург; **e-mail: Elina08011977@yadex.ru.**

В статье рассмотрены проблемы, связанные с анализом зарождения институтов надзора. Автор поэтапно освещает вопросы, касающиеся исторических предпосылок формирования надзорной функции Российской прокуратуры; приводит данные о продолжающихся поисках концептуальной модели деятельности российской прокуратуры. В статье показано, что не смотря на то, что надзорная функция прокуратуры является объектом историко-правового анализа весь период существования прокуратуры, целостного понимания данного понятия в науке пока не сложилось.

Ключевые слова: надзор; надзорная функция; прокурор; институт государственного обвинения; историко-правовой анализ; советский период; статус прокуратуры; государство; надзорный орган; правоохранительные органы.

Функции государства и его органов – производные от политического режима и государственного устройства. В целом, все государственные органы объединены в единую систему, где органы прокуратуры составляют особую группу, имеющую специфические функции [6. С. 299]. Конституция РФ не содержит полного перечисления функций прокуратуры, которые вытекают из целей и задач, определяемых

Конституцией России. Это те задачи, которые государство и общество ставит перед органами прокуратуры. При этом путем реализации функций выполняются задачи и достигаются цели, стоящие перед главным надзорным органом.

Цели и задачи прокурорского надзора, как обоснованно отмечает О. И. Куленко, две категории, тесно связанные между собой, но и отличные друг от друга. Так, це-

ли – это результат, на достижение которого направлена деятельность прокуратуры, включая и прокурорский надзор [8. С. 51], чьи цели определяются статусом прокуратуры, ее местом и ролью в правовой системе и государстве. Формализация целей содержится в Конституции России и Федеральном законе от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», а также в отраслевом законодательстве, подзаконных актах, регламентирующих деятельность прокуратуры.

Активные научные дискуссии о роли и месте прокуратуры в Российской Федерации, начавшись с конца 1980-х годов, продолжают. Однако так и не решен основной вопрос о сущности прокуратуры и её базовых функциях. Ответа на него нет и в Конституции. В связи с этим поиски концептуальной модели деятельности российской прокуратуры продолжают. Исследователи разделились на три группы, где, соответственно, доминируют три позиции:

- 1) прокуратура – орган надзора;
- 2) прокуратура – институт государственного обвинения;
- 3) прокуратура сочетает первое и второе.

В ряде работ российская прокуратура обосновано представляется сложной иерархической, системной организацией по реализации властных полномочий. В.Д. Кошлевский считает, что «в этом учреждении [прокуратуре] находят свое выражение индивидуальные, групповые и государственные интересы» [7. С. 6], с чем сложно согласиться.

Помимо важного практического значения, данный спор важен и в историко-правовом плане. Почти столетие назад большевики, отрицая наследие царского режима, должны были упразднить прокуратуру, однако расплытие функций контроля по группе непрерывно реформируемых органов, отсутствие четких правомочий по устранению нарушений закона, нередко прямая подчиненность поднадзорных органов; рост преступности при отсутствии координирующей борьбу с ней органа [10. С. 60] стали весомыми аргументами. Исследователи пришли к

выводу о том, что царская прокуратура ликвидирована, так как «была не нужна», а советская была создана путем «опытного выявления и установления ... практической необходимости создания и включения в состав государственных органов...». При этом новая советская прокуратура имела и новое содержание, принципы организации, задачи и функции [4. С. 46].

Так в Советской России, принципиально новом по социальному строю государстве, все же возникла необходимость создания специального надзорного органа – прокуратуры, что свидетельствует об определенной универсальности, востребованности прокуратуры при любом общественном строе и типе государства. В связи с этим при любых реформах государственного устройства прокуратура останется, что определяет повышенную актуальность и значимость исследований надзорной функции прокуратуры как объекта историко-правового анализа.

Примечательно, что советская власть не определяла сразу директивно, а допускала активные дискуссии о положении и месте прокуратуры. На заре становления советской правовой системы сформировались две позиции по обсуждавшемуся вопросу:

1. Подчинение прокуратуры, «с одной стороны – Центру (соответствующему наркомату), с другой стороны – местному губисполкому» [9. С. 197]. При этом зависимость от местных органов состояла в назначении прокуроров, а также во внесении представлений о нарушениях законности в народный комиссариат юстиции через коллегия губернского отдела юстиции.

2. Прокуратура – самостоятельный, жестко вертикально централизованный независимый орган государства. В.И. Ленин был против подчинения прокуратуры местной власти и настаивал только на подчинении «Центру в лице генерал-прокурора» [9. С. 551]. Аргументация данного подхода содержалась в письме В.И. Ленина «О «двойном» подчинении и законности» от 22 мая 1922 г., где изложены базовые принципы организации и

деятельности прокуратуры [9. С. 197–201]. Именно этот документ был положен в основу формирования советской прокуратуры.

Споры о функциях прокуратуры и сегодня остры и имеют политический характер. В этой связи С.М. Казанцев выдвигает весьма спорную гипотезу о том, что «прокуратура, а российская в особенности, по своей сути всегда была институтом консервации общественных отношений, а не реформирования общественного и государственного строя» [5. С. 7]. Автор аргументирует свою позицию неизбежностью конфликтов между социальными силами, стремящимися к «новому обществу» (не пояснено, что имеет в виду автор), и при этом выходящими за законные рамки действующего законодательства, и прокуратурой, которая стоит «на страже существующего закона».

В данном случае автор рассматривает конфронтационную модель развития отношений, которая не является единственной и неизбежной, так как процессы политического реформирования могут идти и мирным, вполне законным путем. Кроме того, указанная позиция прямо связывает прокуратуру с политической деятельностью (что мы, к сожалению, нередко наблюдаем на практике), тогда как действующее законодательство ставит прокуратуру вне политики.

В современных исследованиях предлагаются и комплексные подходы. Так, В.Д. Кошлевский подчеркивает, что современному состоянию российской государственной власти в России отвечало бы сочетание инструментально-организационного, институционально-функционального и ассоциативного подходов в государственном управлении, что, по мнению автора, «обеспечит тесную координацию внутренних и внешних усилий государства по защите интересов общества». Отсюда делается вывод о необходимости обсуждения вопроса о задачах и функциях прокуратуры, что даст возможность уточнить её статус и место в государственном механизме и откорректировать действующее законодательство, регламентирующее деятельность данного института

[7. С. 6].

В 2003 г. С.М. Казанцев отмечал стремление политических кругов и общественного мнения «решительно реформировать российскую прокуратуру», чем автор и объяснял актуальность «вопроса о роли и значении этого государственного института в новых общественных условиях» [5. С. 9]. Сегодня такие задачи властью уже не ставятся. От прокуратуры требуется:

- повысить эффективность прокурорского надзора за расследованием уголовных преступлений, прежде всего террористической и экстремистской направленности;

- активно включиться в комплексную работу по формированию цивилизованных отношений в миграционной сфере;

- взаимодействовать с контрольными и надзорными органами для противодействия коррупции и снижения административного давления на бизнес [3].

Учитывая богатый и разносторонний опыт деятельности российской прокуратуры в сфере надзора, в решении основного вопроса о предназначении прокуратуры важная роль принадлежит историко-правовым исследованиям, так как в любой правовой дискуссии всегда применимы исторические аргументы, факты и доказательства. При этом, однако, с историей прокуратуры в целом, а тем более – с развитием специфической надзорной функции большинство специалистов разных отраслей права знакомы поверхностно. Дело здесь в относительно слабой изученности вопроса, по которому последняя и, на наш взгляд, удачная попытка комплексного обобщения на диссертационном уровне предпринималась более десяти лет назад С.М. Казанцевым. С тех пор многие вопросы, очевидно, требуют переосмысления и актуализации историко-правового знания.

Надзорная функция прокуратуры как объект историко-правового анализа, имея относительно узкий предмет, тем не менее, может способствовать выявлению места прокуратуры как в политико-правовой системе российского государства, так и разрешить важные аспекты истории

смежных правовых институтов.

Предметное исследование истории прокуратуры в России началось относительно поздно – со второй половины XIX века. При этом комплексное исследование предпринималось всего однажды – Н.В. Муравьевым, тогда как в основном деятельности прокуроров историки права и правоохранительных органов уделяли внимание в общих курсах. Не обходили вниманием деятельность прокуроров и выдающиеся русские историки С.М. Соловьев и В.О. Ключевский. В советское время прокуратура из общих курсов истории СССР исчезла и упоминалась лишь в учебниках по истории государства и права СССР.

Надзорная функция прокуратуры как объект историко-правового анализа впервые оформилась в магистерской диссертации «Высшая администрация России XVIII в. и генерал-прокуроры» А.Д. Градовского (1866 г.). В то время исследователи сосредоточились на истории российской прокуратуры XVIII в. и, прежде всего, центральных органов и генерал-прокуроров в системе власти самодержавия. По данному вопросу вышли фундаментальные труды В.И. Веретенникова, В.М. Грибовского, Ф.В. Благовидова. П. Иванов обстоятельно исследовал биографии российских генерал-прокуроров. Повторимся, что обобщающее комплексное исследование по истории прокуратуры было подготовлено прокурором и видным ученым – Н.В. Муравьевым, который впервые в отечественной историографии собрал материал как по истории института российской прокуратуры, так и провел сравнительно-правовое исследование по развитию европейских прокуратур.

Истории прокуратуры второй половины XIX уделялось меньше внимания. Здесь следует отметить единственную работу Ф.И. Гредингера [3]. В то же время данный период насыщен большим количеством неисторических трудов по прокурорской проблематике, давших богатый материал историкам права. Прежде всего, это исследования Н.В. Муравьева, Н.А. Буцковского, А. Квачевского, И.Г. Щегловитова и др. Богатым и слабо исследо-

ванным источником по истории прокуратуры стали материалы различных государственных комиссий: судебной реформы, комиссии Н.В. Муравьева и других.

В советский период старая прокуратура не привлекала внимание исследователей, так как считалась антинародным органом. Советская власть ликвидировала старую прокуратуру в ноябре 1917 г. (Декрет о суде № 1). Новая, уже советская, прокуратура была сформирована лишь в 1922 г. При этом считалось, что она является органом нового, советского типа и не имеет ничего общего с прежними прокуратурами. В то же время при категорическом отрицании преемственности, она была налицо, что выделять или отмечать считалось неполиткорректным. Кроме того, советские исследователи учитывали и обширный материал, доставшийся от историков права и правоведов предыдущего периода. В силу указанных причин надзорная деятельность прокуратуры далеко не сразу стала предметом исследования в советский период.

Из работ советского периода следует выделить труды как историков, так и юристов: Е.В. Анисимова, Г.Н. Анпилогова, Б.В. Виленского, Н.А. Воскресенского, Н.В. Голиковой, Н.П. Ерошкина, Н.Н. Ефремовой, К.А. Софроненко, Н.И. Павленко, М.Г. Коротких, Н.В. Черкасовой.

В то же время необходимо отметить, что указанные работы были посвящены не прокуратуре как таковой, а в целом реформам государственного аппарата Российской империи, где прокуратура упоминалась фрагментарно для иллюстрации других политико-правовых процессов. В учебниках по дисциплине «Прокурорский надзор» имелись главы по истории прокуратуры, содержание которых носило характер последовательного изложения фактов без научного анализа.

Начиная с 1990-х годов формат историко-правовых исследований по надзорной функции прокуратуры существенно расширился. Историография российской прокуратуры пополнилась многими научно-популярными работами (А.Г. Звягинцев, Ю.Г. Орлов). К 275-летию российской прокуратуры вышла серия юбилей-

ных статей. В 2002 г. была защищена первая юридическая диссертация по проблематике истории российской прокуратуры XVIII в. [1].

Таким образом, надзорная функция прокуратуры была объектом историко-правового анализа весь период существования прокуратуры, но с разной интенсивностью, в основном не высокой. В связи с этим целостного научного представления о развитии надзорной функции пока не сложилось, хотя для этого есть база и все предпосылки.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Безрядин В.И.* Органы прокуратуры в период «просвещенного абсолютизма»: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002.

2. Выступление Руководителя Администрации Президента России С. Иванова на торжественном заседании, посвященном 292-ой годовщине российской прокуратуры 10 января 2014 г. // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/administration/20045> (дата обращения: 27.01.2017).

3. *Гредингер Ф.И.* Прокурорский надзор за 50 лет. Петроград, 1915.

4. История советской прокуратуры в важнейших документах / под ред. К.А. Мокичева. М.: Госюриздат, 1952.

5. *Казанцев С.М.* Прокуратура Российской империи: историко-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2003.

6. *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России. Изд. 2-е. М.: Юристъ, 2007.

7. *Кошлевский В.Д.* Место и роль прокуратуры в механизме российского государства: дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2008.

8. *Куленко О.И.* Функции российской прокуратуры и их конституционная природа // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 8.

9. *Ленин В.И.* О «двойном» подчинении и законности // Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 45. М., 1958–1965.

10. *Мурашин Г.А.* Органы прокуратуры в механизме советского государства. Киев: Наук. думка, 1972.