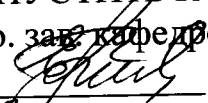


Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права
Направление 40.04.01 – Юриспруденция
Магистерская программа «Теория и история государства и права, история
правовых учений»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
И. о. зав. кафедрой
 Е. Ю. Титлина
« 3 » июля 2023 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: Прокуратура в системе органов государственной власти России
(XVIII-XXI вв.)

Исполнитель
студент группы 121-ом

 27.06.2023
(подпись, дата)

Д. З. Бешкок

Руководитель
доцент, канд. истор. наук

 29.06.2023
(подпись, дата)

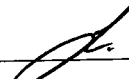
Н. В. Кононкова

Руководитель научного
содержания программы
магистратуры
д-р филос. наук, профессор

03.07.2023 
(подпись, дата)

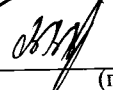
И. Ю. Куляскина

Нормоконтроль


(подпись, дата)

О. В. Громова

Рецензент

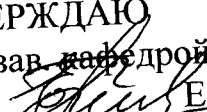

(подпись, дата)

В. В. Вискулова

Благовещенск 2023

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ
И. о. зав. кафедрой
 Е. Ю. Титлина
« 10 » октября 2021 г.

ЗАДАНИЕ

К магистерской диссертации студента Бешкок Дарины Заурбиевны

1. Тема магистерской диссертации: Прокуратура в системе органов государственной власти России (XVIII-XXI вв.)

(утверждена приказом от 24.04.2023 г. № 974-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы «30» июня 2023 г.

3. Исходные данные к магистерской диссертации: законодательные акты СССР и РСФСР, федеральные законы и другие нормативные правовые акты, регулирующие деятельность органов прокуратуры.

4. Содержание магистерской диссертации (перечень подлежащих разработке вопросов): становление и развитие прокуратуры в России в XVIII – XX вв.; основные этапы становления и развития прокуратуры в России (XVIII – XX вв.); основные направления деятельности прокуратуры в XX вв.; правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры РФ на современном этапе; понятие, система, принципы организации и деятельности органов прокуратуры; основные направления деятельности прокуратуры в современный период; некоторые проблемы при рассмотрении обращений граждан в органах прокуратуры.

5. Перечень материалов приложения: нет

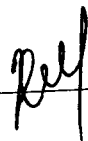
6. Консультанты по магистерской диссертации (с указанием относящихся к ним разделов) нет.

7. Дата выдачи задания 10 октября 2021 г.

Руководитель магистерской диссертации: Кононкова Нина Васильевна, доцент,
канд. исторических наук, доцент

Задание принял к исполнению: _____

(дата, подпись студента)



10.10.2021

РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 106 с., 85 источников.

ПРОКУРАТУРА, СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ, РЕФОРМЫ, НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, НАДЗОР, СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ПРОКУРАТУРЫ, СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ И ОПТИМИЗАЦИЯ

Цель магистерской работы состоит в выявлении проблем организации и деятельности прокуратуры Российского государства на разных исторических этапах развития, в обосновании перспектив и направлений развития прокурорского надзора в современной России, в формировании комплекса предложений, направленных на устранение возникших в современном законодательстве коллизий и пробелов, влияющих на эффективность прокурорского надзора.

Исходя из поставленной цели, в работе поставлены следующие задачи:

- рассмотреть вопросы становления и развития прокуратуры в России в XVIII – XX вв.
- обозначить основные этапы становления и развития прокуратуры в России (XVIII – XX вв.);
- определить основные направления деятельности прокуратуры (XVIII – XX вв.);
- проанализировать законодательство, регламентирующее регулирование организации и деятельности прокуратуры РФ на современном этапе;
- раскрыть систему, структуру и организацию органов прокуратуры;
- определить основные направления деятельности прокуратуры в современный период;
- выявить некоторые проблемы при рассмотрении обращений граждан в органах прокуратуры и предложить пути их разрешения.

СОДЕРЖАНИЕ

| | |
|---|----|
| Введение | 5 |
| 1 Становление и развитие прокуратуры в России в XVIII – XX вв. | 10 |
| 1.1 Основные этапы становления и развития прокуратуры в России (XVIII – XX вв.) | 10 |
| 1.2 Основные направления деятельности прокуратуры в XX вв. | 42 |
| 2 Правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры РФ на современном этапе | 51 |
| 2.1 Понятие, система, принципы организации и деятельности органов прокуратуры | 51 |
| 2.2 Основные направления деятельности прокуратуры в современный период | 67 |
| 2.3 Некоторые проблемы при рассмотрении обращений граждан в органах прокуратуры | 81 |
| Заключение | 92 |
| Библиографический список | 99 |

ВВЕДЕНИЕ

Важнейшей правовой формой обеспечения законности и правопорядка является прокурорский надзор за соблюдением и исполнением законов, осуществление которого на протяжении более трехсот лет возлагается на прокуратуру России.

Как отмечает Н.В. Акчурина, вся жизнь права представляет собой постоянное саморазвитие, а все внешние формы его выражения находятся в исторической преемственности¹. В связи с этим изучение историко-правовых аспектов функционирования такого правозащитного института как прокурорский надзор, полагаем, представляет научный интерес и практическую значимость.

Исследование прокурорско-надзорной деятельности за длительный срок позволяет выявить характерные особенности и сущностные признаки, степень подверженности ее содержания изменениям вследствие различных политических событий, социальных, экономических и иных обстоятельств. Позитивный опыт прокурорского надзора в дореволюционной России дает возможность его использования при структурировании современного государственного аппарата и в совершенствовании юрисдикционного механизма.

В последнее время проблема преодоления концептуальной неопределенности относительно места прокуратуры в государственном механизме, сущности и функций прокурорского надзора вновь приобрела дискуссионный характер. Высказываются мнения о необходимости пересмотра статуса прокуратуры вплоть до полной ее передачи в судебное ведомство либо в министерство юстиции, о сужении (и даже ликвидации) функции так называемого общего надзора.

Актуальность настоящего исследования также заключается в попытке научного обоснования и определения перспектив прокурорского надзора на основе выявления объективных закономерностей образования, становления и раз-

¹ Акчурина Н.В. Историческое правоведение: становление, развитие в России в 30-х - 70-х годах XIX века. Саратов: СГАП, 2000. С. 162.

вития отечественной прокуратуры, ее назначения в системе государственных органов. Все вышеизложенное обусловило выбор темы настоящей магистерской диссертационной работы.

Надо отметить, что некоторая информация о прокурорском надзоре содержится в изданиях учебно-монографического характера. Они позволяют рассмотреть деятельность российской прокуратуры во взаимосвязи с иными государственными органами и выявить основы их взаимоотношений в сложившихся социально-политических условиях.

Это работы И.Е. Андреевского, М.Ф. Владимирского-Буданова, Ф.М. Дмитриева, Н.М. Коркунова, Н.И. Лазаревского, В.Н. Латкина, К. Троцины и др. Определенную ценность представляют труды, содержащие краткие исследования некоторых частных вопросов законодательного регулирования и деятельности прокуратуры. Заметим, что они чаще всего представляют собой приложения к периодическим изданиям и имеют небольшой объем.

В 1872 году была опубликована книга А.А. Головачева, третий раздел которой посвящен судебным преобразованиям 1864 года. Хотя разработка реформ оценивается в работе достаточно высоко, однако автор отмечает и недостатки, в том числе и в организации прокурорского надзора в пореформенном государственном механизме.²

Некоторый вклад в освещение темы внес И.В. Гессен: он характеризует дореформенный судебный строй, рассматривает отношение общества и правительства к правосудию, основные принципы судебной реформы, их оценку печатно, реализацию законодательства в судебных преобразованиях³.

Особенностью научных трудов о пореформенной (после 1864 года) прокуратуре, с нашей точки зрения, является то, что ее деятельность рассматривается чрезвычайно узко, лишь в связи с функционированием новой судебной системы и в контексте действовавшего на тот момент законодательства, отражает роль прокуроров только в уголовном и гражданском процессе.

² Головачев А.А. Десять лет реформ. 1861-1871. СПб., 1872. С. 10.

³ Гессен И.В. Судебная реформа. СПб., 1905. С. 14.

Анализ историографической литературы дает возможность констатировать, что она имела несомненные достижения. Опираясь на воспоминания очевидцев, статистические данные и собственные наблюдения, дореволюционные авторы исследовали процесс учреждения института надзора за соблюдением законности в Российской империи, проследили историческое его развитие, рассмотрели вопросы подготовки проектов реформирования прокуратуры, изложили хронологию реализации положений Судебных Уставов и последующее ее развитие до начала XXI века.

Однако фрагментарное использование источников, описательный характер работ, субъективный подход в оценке исторических фактов, погрешности методологии, анализ только части истории прокуратуры и прокурорского надзора не позволяют в полной мере оценить значимость этого института в механизме обеспечения единой законности, а также уяснить сущность и главные направления его дальнейшего совершенствования. Сказанное обуславливает необходимость проведения изучения данных вопросов.

Объектом исследования выступают историко-правовые аспекты учреждения, становления и деятельности отечественной прокуратуры и института прокурорского надзора по законодательству XVIII - начала XXI веков, а также современное состояние органов прокуратуры.

Предметом исследования выступают теоретические концепции деятельности российской прокуратуры, историко-правовая практика и процессы развития и реформирования органов прокуратуры в исследуемые годы.

Цель магистерской работы состоит в выявлении проблем организации и деятельности прокуратуры Российского государства на разных исторических этапах развития, в обосновании перспектив и направлений развития прокурорского надзора в современной России, в формировании комплекса предложений, направленных на устранение возникших в современном законодательстве коллизий и пробелов, влияющих на эффективность прокурорского надзора.

Исходя из поставленной цели, в работе поставлены следующие задачи:

- рассмотреть вопросы становления и развития прокуратуры в России в

XVIII – XX вв.

- обозначить основные этапы становления и развития прокуратуры в России (XVIII – XX вв.);
- определить основные направления деятельности прокуратуры (XVIII – XX вв.);
- проанализировать законодательство, регламентирующее регулирование организации и деятельности прокуратуры РФ на современном этапе;
- раскрыть систему, структуру и организацию органов прокуратуры;
- определить основные направления деятельности прокуратуры в современный период;
- выявить некоторые проблемы при рассмотрении обращений граждан в органах прокуратуры и предложить пути их разрешения.

Учитывая сложность и многогранность исследуемой проблемы, автор не стремился к рассмотрению всех ее аспектов, ограничившись наиболее важными, имеющими теоретическое и практическое значение для современной государственности.

Методологическая основа исследования. Раскрытие содержания магистерского диссертационного исследования, достижение поставленной цели основано на элементах общей методологии научного познания.

Диалектический метод в сочетании с принципами историзма и всестороннего и объективного рассмотрения позволяет изучить предмет исследования в динамике, т.е. проанализировать процесс учреждения, организации, становления и развития прокуратуры и ее надзорных функций в связи с историческими условиями определенного этапа ее существования.

Использование общенаучных и частнонаучных методов познания (исторического, социологического, логического, сравнительно-правового, статистического, методов анализа, абстрагирования с применением комплексного и функционального подходов) дает возможность проанализировать взаимодействие различных уровней прокурорской системы, установить характерные особенности деятельности российской прокуратуры и выявить объективные и

субъективные факторы, оказавшие влияние на процесс трансформации ее структуры и компетенции, на ее соотношение с другими государственными институтами.

Научная ценность исторического анализа, как одного из основополагающих аспектов системного метода познания, состоит, прежде всего, в том, что он сосредоточивает внимание исследователя на исторически исходном состоянии познаваемого объекта, ориентирует на изучение его первичных способов существования. В нашем случае познавательная процедура подкрепляется сравнительно-правовым анализом. Логический смысл используемого единства исторического и сравнительно-правового подхода позволяет отвлечься от единичных и второстепенных черт изучаемых объектов (исторических и государственно-обусловленных типов прокурорского надзора) и пространственно-временных различий между ними с целью выявления основополагающих, длительно действующих признаков исследуемого явления.

Научная новизна исследования состоит в том, что в нем с позиций современных требований историко-юридической науки впервые предпринята попытка анализа проблемы организации и деятельности прокуратуры Российской империи и осуществления прокурорского надзора в предлагаемой совокупности поставленных вопросов и в данных хронологических рамках.

Практическая ценность выводов и предложений, сформулированных в диссертации, состоит в том, что они могут быть использованы в процессе дальнейшей разработки и совершенствования законодательства, регламентирующего надзорную форму государственной деятельности, а также в правоприменительной практике органов прокуратуры и отдельных звеньев государственного аппарата.

Теоретические выводы и предложения могут использоваться в научном анализе проблем обеспечения законности и обосновании главного предназначения прокуратуры - надзора, в разработке теории прокурорского надзора. Настоящая работа может послужить базой для смежных исследований по истории государственных органов дореволюционной России.

1 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИИ В XVIII – XX ВВ.

1.1 Основные этапы становления и развития прокуратуры в России (XVIII – XX вв.)

С учетом того, что органы прокуратуры существуют уже более 300 лет, целесообразно определить особенности их развития в различные периоды времени. Для этого, целесообразно выделить три хронологических периода, а именно:

1. 1722 – 1863 годы;
2. 1864 – 1917 годы;
3. 1922 – 1999 годы.

Начнем с первого этапа. Небезызвестно, что прокуратура была учреждена Указом Петра I от 23 января (12 января по старому стилю) 1722 г.: «Быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору... Ныне ни в чем так надлежит трудиться, чтобы выбрать и мне представить кандидатов на вышеписанные чины, а буде за краткостью времени всех нельзя, то чтобы в президенты коллегий и в генерал- и обер-прокуроры выбрать; что необходимая есть нужда до наступающего карнавала учинить, дабы потом исправиться в делах было можно; в сии чины дается воля выбирать изо всяких чинов, а особливо в прокуроры, понеже дело нужное есть»⁴. Первым генерал-прокурором в российской истории России стал граф Павел Иванович Ягужинский. Именно его имя олицетворяет сегодня преданность прокурора своему делу, верность и честность в осуществлении надзора. Петра I вполне удовлетворяла активная деятельность П.И. Ягужинского, и он во всем поддерживал его. Император не раз говорил своим приближенным: «Что осмотрит Павел, так верно, как будто я сам видел»⁵.

⁴ Российское законодательство X - XX вв.: В 9 т. / Отв. ред. А.Г. Маньков. М.: Юрид. лит., 1986. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма. С. 174.

⁵ Павел Иванович Ягужинский. История прокуратуры в лицах // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/about/people/person-12020/> (дата обращения: 5 марта 2023 г.)

Указ о должности генерал-прокурора был принят Петром I 27 апреля 1722 г. Этот документ лег в основу формирования и дальнейшего развития всего института прокуратуры в России. В пункте 1 разд. I Указа был закреплён общий организационный статус генерал-прокурора: «Генерал прокурор повинен сидеть в Сенате и смотреть накрепко, дабы Сенат свою должность хранил и во всех делах, которые к сенатскому рассмотрению и решению подлежат, истинно, ревностно и порядочно, без потеряния времени, по регламентам и указам отправлял, разве какая законная причина ко отправлению ему помешает, что все записывать повинен в свой журнал»⁶.

По замыслу Петра I, на прокуроров возлагалась обязанность осуществлять контроль и надзор в отношении органов государственной власти, следить за законностью их действий, а в случае выявления противоправных проступков - опротестовывать их и немедленно сообщать об этом императору: «Таким образом, ежели увидит какое дело, хотя и противное ему покажется, да неясно, или два вида имеющее, то протестациею останова, не тотчас доносить, но посоветовать, с кем он за благо рассудит. И ежели увидит, что подлинно так или более изъяснить и сумнения миновать не может, то доносить нам, однако ж более недели в том не мешкать» (п. п. 7 - 8 разд. II)⁷.

В Указе о должности генерал-прокурора было закреплено положение (п. 3 разд. I), согласно которому прокурор был обязан следить за правильным и своевременным исполнением решений Правительствующего сената, а также причинами их неисполнения: «И буде не исполнено, то ему ведать надлежит для какой причины, невозможность ли какая помешала, или по какой страсти, или за леностию»⁸. Исходя из содержания данного пункта, под словами «по какой страсти» император подразумевал, вероятно, в том числе и корыстный интерес, который могли иметь государственные чиновники при исполнении своих решений. На основании этого можно сделать предположение, что Петр I в своем Указе фактически заложил полномочие прокуратуры, направленное на про-

⁶ Российское законодательство X - XX вв. Т. 4. С. 196.

⁷ Поляков М.М. История противодействия коррупции органами прокуратуры в государственном управлении дореволюционной России XVIII - начала XX в. // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 6. С. 11.

⁸ Российское законодательство X - XX вв. Т. 4. С. 197.

тивоедействие коррупции в системе государственного управления.

Этот тезис подтверждается и официальными комментариями представителей Генеральной прокуратуры РФ. В частности, заместитель Генерального прокурора РФ А.Г. Звягинцев в своем интервью ссылается на личное предписание Петра I П.И. Ягужинскому от 20 мая 1724 г.: «Господин генерал-прокурор! Которые прокуроры от коллегий здесь, прикажи им, чтоб они свои конторы здесь гораздо смотрели, так ли делается, как надобно, и, ежели что не так, чтоб тебе рапортовали, и оных бы, сыскав и освидетельствовав, наказать, понеже за глазами, чаю, много диковинок есть». А.Г. Звягинцев отмечает, что именно для борьбы с «диковинками», т.е. должностными преступлениями, или, по современному, с коррупцией, и создавался новый институт⁹.

Ответственность за свою деятельность генерал-прокурор и обер-прокурор несли непосредственно перед императором Петром I, который в Указе от 27 апреля 1722 г. закрепил только за собой право их судить, оставив при этом Правительствующему сенату возможность пресечения противоправных деяний прокурорами: «Генерал- и обер-прокуроры ничьему суду не подлежат, кроме нашего. А ежели во отлучении нашем явятся в тяжкой и времени не терпящей вине, яко измене, то Сенат может арестовать и розыскивать, а дело приказать иному кому; однако ж никакой пытки, экзекуции, или наказания, не чинить» (разд. IX)¹⁰.

Этими положениями Указа Петр I обеспечил возможность прокурорам всех уровней (генерал-прокурору и обер-прокурору в Правительствующем сенате, губернским прокурорам, прокурорам городов и иным прокурорам) независимо осуществлять надзорные полномочия в органах государственной власти.

Роль прокуратуры в административном аппарате петровской России была столь велика, что знаменитый отечественный историк В.О. Ключевский образно поставил ее на место центрального элемента в механизме государства: «Ге-

⁹ Год 1722-й. Недремлющее «Око государево»: Интервью зам. генерального прокурора А.Г. Звягинцева // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: https://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/interview/65729/ (дата обращения: 5 марта 2023 г.).

¹⁰ Российское законодательство X - XX вв. Т. 4. С. 199.

нерал-прокурор, а не Сенат становился маховым колесом всего управления; не входя в его состав, не имея сенаторского голоса, был, однако, настоящим его президентом, смотрел за порядком его заседаний, возбуждал в нем законодательные вопросы, судил, когда Сенат поступал право или неправо, посредством своих песочных часов руководил его рассуждениями". В.Ю. Шобухин из этих строк сделал вывод о том, что «прокуратура благодаря деловым качествам своего руководства, в частности генерал-прокурора П.И. Ягужинского, фактически получила статус высшего государственного органа»¹¹.

В конце Указа (п. 1 разд. XI) имеются знаменитые строки, подтверждающие особый статус генерал-прокурора в качестве главного державного надзорного органа при императоре в России: «И понеже сей чин - яко око наше и стряпчий о делах государственных, того ради надлежит верно поступать, ибо перво на нем взыскано будет»¹². Такой образ прокуратуры как высшего надзорного органа в стране практически в неизменном виде сохранился вплоть до настоящего времени. В дополнение необходимо отметить, что параллельно с введением должностей прокуроров в органах государственной власти на всех уровнях (в провинциях, надворных судах) также происходило становление института прокурорских чинов в армии и на флоте. Именно в петровскую эпоху во всех полках пехоты и кавалерии, в местах дислокации флота были введены должности полковых аудиторов-юристов, сочетавших в одном лице полномочия следователя, прокурора и судьи¹³.

Смерть Петра I ознаменовала серьезные изменения в деятельности прокуратуры. Практически все основные полномочия генерал-прокурора и его помощников были подвергнуты сильным сокращениям. Здесь можно согласиться с мнением многих современных ученых, которые считают, что прокуратура на тот момент российской истории прекратила свое существование. Как отмечает В.Г. Бессарабов, при Екатерине I произошел значительный отход от установ-

¹¹ Шобухин В.Ю. Тенденции развития прокуратуры России в период 1722 - 1864 гг. // Журнал российского права. 2010. № 6. С. 81.

¹² Российское законодательство X - XX вв. Т. 4. С. 199.

¹³ История прокуратуры // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 7 марта 2023 г.).

ленного Петром I порядка осуществления высшего надзора прокуратуры за соблюдением законов в стране, сузилось государственное значение прокуратуры и возглавлявшего ее генерал-прокурора¹⁴.

Усилить позиции прокуратуры попыталась императрица Елизавета Петровна Указом от 2 декабря 1741 г. «О восстановлении власти Сената в правлении внутренних государственных дел; о сочинении реестра указам прежних царствований, которые пользе государственной противны; об уничтожении прежнего Кабинета и об установлении нового при Дворе Ее Императорского Величества; об учреждении по-прежнему в губерниях прокуроров и об определении для управления иностранными делами Канцлера»¹⁵. Главной проблемой улучшения эффективности деятельности прокуратуры по осуществлению надзора и противодействию коррупции был слабый кадровый состав. Об этом крайне нелицеприятном положении дел писал Елизавете Петровне генерал-прокурор Н.Ю. Трубецкой: «И понеже ныне в сенатской конторе и во многих коллегиях и прочих судебных местах и губерниях прокуроров почти никого нет, а в некоторых, малых, хотя и есть, токмо люди уже зело престарелые и к тому не способные», а далее он предлагал: «И для того, дабы ген.-прокурор, имея при себе во всех местах добрых и надежных помощников, по званию его подлежащие взыскания и к скорейшему дел производению понуждению чинить и во всех местах правосудие наблюдать мог, назнача во все подлежащая места вновь достойных людей...»¹⁶.

Следует сказать, что работа прокуроров в те времена не была напрасной. В их письмах и донесениях содержалась очень важная информация о положении дел в государстве. Императрица Елизавета Петровна отчетливо видела, что творится в Сенате и других органах государственной власти. Общая картина, которая складывалась при этом, была крайне удручающая: тотальная повсеместная коррупция, воровство и расхищение казны, повальная волокита чинов-

¹⁴ Бессарабов В.Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1722 - 1864) // Журнал российского права. 2002. № 8. С. 14.

¹⁵ Законодательство императрицы Елизаветы Петровны / Сост. и вступ. ст. В.А. Томсинова. М.: Зерцало, 2009. С. 38.

¹⁶ Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Неизвестная Фемида. Документы, события, люди. М.: Олма-Пресс, 2003. С. 33.

ников при рассмотрении ими дел. Дабы постараться пресечь указанные противоправные деяния, Елизавета Петровна издала в 1760 г. Указ Правительствующему сенату, в котором обратила внимание на состояние дел в нем: «Несытая алчба корысти дошла до того, что некоторые места, учрежденные для правосудия, сделались торжищем лихоимства, пристрастие - предводительством судей, а потворство и упущение - ободрением беззаконникам». Далее императрица строго наказывает: «Повелеваем сим нашему Сенату как истинным детям отечества, воображая долг Богу, государству и законам государя императора нашего любезнейшего родителя, которые мы во всем своими почитаем, все свои силы и старания употребить к восстановлению желанного народного благосостояния»¹⁷.

Возвышение роли органов прокуратуры в Российской империи было связано с приходом на царский престол Екатерины II, при которой, как и при Петре I, они превратились в главный инструмент воздействия верховной власти на остальные государственные органы, и прежде всего Правительствующий сенат. Олицетворением могущества и стабильности работы прокуратуры во времена Екатерины II стал генерал-прокурор князь А.А. Вяземский, который был назначен на должность именованным Указом от 3 февраля 1764 г. («повелеваем при таких делах быть сим нашему генерал-квартир-мейстеру»)¹⁸ и осуществлял свои полномочия почти 30 лет - самый длительный срок за всю российскую историю. В Секретнейшем наставлении императрицы Екатерины II генерал-прокурору князю А.А. Вяземскому первым пунктом содержалось повеление работать честно и не допускать коррупционные проступки, которые были свойственны прокурорам, занимавшим свои посты до него: «Прежнее худое поведение, корыстолюбие, лихоимство и худая вследствие сих свойств репутация, не довольно чистосердечия и искренности против меня... - все сие принуждает меня его сменить (бывшего генерал-прокурора)»¹⁹.

В 1763 г. Правительствующий сенат был разделен на шесть департаментов.

¹⁷ Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Неизвестная Фемида. Документы, события, люди. М.: Олма-Пресс, 2003. С. 43.

¹⁸ Сборник русского исторического общества. СПб., 1867 - 1916. Т. 7. С. 349.

¹⁹ История Правительствующего Сената за 200 лет. СПб., 1911. Т. 2. С. 793.

тов, и генерал-прокурор стал исполнять свои обязанности при Первом департаменте, который решал наиболее важные государственные дела: Тайной экспедиции, Канцелярии конфискации, охраны прав дворянского сословия, финансов, издания законов), во всех остальных департаментах надзором занимались специально уполномоченные обер-прокуроры.

Учтя пожелания императрицы Екатерины Великой, генерал-прокурор распределил Указом 1764 г. «О назначении и распределении прокуроров по коллегиям, губерниям и провинциям, с приложением именного списка представляемым вновь прокурорам» верных прокуроров, сделав уклон при выборе соответствующих лиц на должности в сторону их неподкупности: «повелеть в прокуроры, как по штатам положено... честных и способных людей к той должности»²⁰.

Усилению роли прокуратуры в Российской империи способствовало принятие Екатериной II специального акта - Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 ноября 1775 г. Согласно данному документу при наместническом правлении и при судебных палатах учреждались должности губернского прокурора и губернских стряпчих казенных и уголовных дел. Подобные должности были введены при верхнем земском суде, губернском магистрате, верхней расправе. Кроме того, в губернских уездах были учреждены должности уездных стряпчих.

В статье 404 гл. XXVII «О прокурорской и стряпческой должности» Учреждения для управления губерний можно выявить содержание прокурорского надзора того времени: «Вообще губернский прокурор и губернские стряпчие смотрят и бдение имеют о сохранении всякого порядка, законами определенного, и о производстве и отправлении самых дел». В этой же статье имеются очень важные строки, которые, по сути, отражают полномочие прокуроров эпохи Екатерины II по борьбе с коррупцией в органах государственного управления: «Они (прокуроры) сохраняют целостность власти, установлений и интереса императорского величества, наблюдают, чтоб запрещенных сборов с

²⁰ Сенатский архив. СПб., 1888. Т. 14. С. 191.

народа никто не собирал, и долг имеют истреблять повсюду зловредные взятки»²¹.

Таким образом, можно сделать вывод, что при Екатерине II прокуратура обрела новый, более весомый облик в системе органов государственной власти Российской империи. Своими указами императрица закрепила за прокуратурой функции, связанные с осуществлением надзора за соблюдением законности и дисциплины в органах исполнительной власти, судебных органах; защитой прав и законных интересов подданных Российского государства; надзором за местами лишения свободы и защитой лиц, которые отбывали наказание; противодействием коррупции и взяточничеству. По большому счету, при Екатерине Великой прокуратура получила статус и полномочия, которые практически в неизменном виде просуществовали вплоть до 1917 г.

Трудно не согласиться с утверждением некоторых отечественных ученых о том, что прокуратура того времени приобрела функции органа государственного управления²². Во многом это подтверждается полномочиями, которыми была наделена прокуратура. В частности, в п. 4 ст. 405 Учреждения для управления губерний зафиксированы «десять статей, о коих губернский прокурор долженствует доносить наместническому правлению». К ним относились нарушения, устранение которых непосредственно входит в компетенцию органов исполнительной власти: «1) о не точном где в судебном месте исполнении законов, учреждений и указов, 2) буде где в наместничестве есть непослушание или ропот, 3) о ленивых в исполнении должности, 4) о медлении в исполнении повелений, 5) о медлении по делам в производстве, 6) о нарушении правил благочиния и о всяком причиняющемся многим соблазне, законам противном поступке, вине или преступлении, 7) о запрещенной торговле или о помешательстве, законам противном, дозволенной торговле, 8) о нарушении тишины, 9) о нарушении в верности присяги, 10) о казенном и общественном ущербе»²³. Указанные полномочия давали прокурорам возможность при устранении выяв-

²¹ Гершевский Ю.Р. Причины возникновения института прокуратуры в России // Законность. 2008. № 12. С. 7.

²² Умеренко В.А. Правовой статус Генерального прокурора Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2005. С. 13.

²³ Звягинцев А.Г., Орлов Ю.Г. Неизвестная Фемида. Документы, события, люди. М.: Олма-Пресс, 2003. С. 39.

ленных нарушений напрямую вмешиваться в дела губернских властей, что наделяло прокуроров статусом, сравнимым со статусом органов исполнительной власти.

Новый этап развития прокуратуры был связан с приходом к власти императора Александра I, который осуществил реформу правительства в России, учредив Манифестом от 8 сентября 1802 г. министерства²⁴. Согласно данному Манифесту было образовано 8 министерств, в том числе и Министерство юстиции, которому отводилась роль контроля над изданием законов под общим руководством генерал-прокурора: «Как должность министра юстиции особенно определена быть имеет при издании сочиняемого уложения законов; то и повелеваем до того времени оставаться оной на основании Инструкции генерал-прокурора...». Согласно именному Указу императора Александра I Правительствующему сенату от 8 сентября 1802 г. должности министра юстиции и генерал-прокурора занял Г.Р. Державин.

По своему статусу генерал-прокурор практически на протяжении всей истории российской прокуратуры рассматривался как должностное лицо, находящееся над Сенатом. В то же время вновь учрежденная должность министра юстиции как органа исполнительной власти, по сути, должна была быть подчинена Сенату, тем более что император Александр I в Указе от 8 сентября 1802 г. «О правах и обязанностях Правительствующего Сената» лично отводил последнему верховную роль в государстве («Сенат, есть верховное место в Империи нашей... Власть Сената ограничивается единою властью Императорских Величеств; оной же высшей власти он над собою не имеет»)²⁵.

При этом в Манифесте «Об учреждении министерств» Александр I предписывал руководствоваться министру юстиции положениями о генерал-прокуроре, заложенными Петром I («должность Министра Юстиции особенно определена быть имеет при издании сочиняемого уложения законов; то и повелеваем до того времени оставаться оной на основании инструкции генерал-

²⁴ Манифест об учреждении министерств от 8 сент. 1802 г. № 20.406 // Полное собрание законов Российской империи. СПб., 1830. Т. 27. 1802 - 1803. С. 243.

²⁵ Бессарабов В. Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1722—1864) // Журнал российского права. 2002. № 8. С. 22.

прокурора, составленной Петром I»). Таким образом, возникла юридически противоречивая ситуация, когда министр юстиции (он же генерал-прокурор), будучи подчиненным Сенату, был призван осуществлять за ним надзор, ведь именно надзор за деятельностью Сената Петр I указывал в числе основных обязанностей генерал-прокурора.

На практике реального контроля за деятельностью министров Сенат не получил, чему способствовали создание Комитета министров, право министра юстиции на личный доклад императору²⁶. Большое внимание уделялось обеспечению независимости прокуроров на местах.

В 1862 г. Государственным Советом были приняты «Основные положения о прокуратуре», в которых статус прокуратуры определялся как единая и централизованная система органов прокурорского надзора, устанавливалась строгая подчиненность нижестоящих по статусу прокуроров вышестоящим, провозглашался независимый статус прокуроров от местных органов власти, закреплялась несменяемость прокуроров. Прокуратура была призвана осуществлять надзор за точным и единообразным исполнением законов. Генерал-прокурор и губернские прокуроры назначались и освобождались от должности императором. Назначение и освобождение от должности нижестоящих по статусу прокуроров являлось предметом ведения генерал-прокурора (он же министр юстиции).

В период судебной реформы 1864 г. надзорные полномочия прокуратуры были существенно ограничены. А. Ф. Кони, анализируя данное новшество в статусе российской прокуратуры, основанное на опыте западноевропейских государств, писал, что оно «быть может, и выходило красивым с теоретической точки зрения, но противоречило условиям нашей административной жизни и шло вразрез с внутренними потребностями нашего губернского строя. В торопливом осуществлении страстного желания поскорее расчистить для новых насаждений место, поросшее бурьяном и полусгнившими деревьями, был сруб-

²⁶ Казанцев С. М. История царской прокуратуры. СПб., 1993. С. 105.

лен дуб, стоявший на страже леса»²⁷.

Лишение прокуратуры функции надзора за исполнением законов осуществлялось «не потому, что такой надзор стал не нужен, а потому, что он «связывал руки» всесильной администрации»²⁸. Основной задачей прокуратуры стало осуществление уголовного преследования. Особое внимание уделялось надзору за законностью действий органов предварительного следствия. Прокуроры состояли при судах, и их деятельность ограничивалась делами судебного ведомства. Однако от судов они были независимы и действовали исключительно на основе закона и внутреннего убеждения, подчиняясь вышестоящим прокурорам и министру юстиции как генерал-прокурору.

Таким образом, можно заключить, что развитие российской прокуратуры в указанный хронологический период времени показало, что обеспечить законность административными средствами или реформированием бюрократического аппарата не получалось. Лишь демократизация судебной системы, государственного управления, привлечение институтов гражданского общества были способны обеспечить эффективность правоохранительной функции.

Второй этап развития органов прокуратуры можно определить хронологическими рамками с 1864 года по 1917 годы.

В рамках судебной реформы 1864 г., которую проводил царь-реформатор Александр II, были приняты и вступили в силу Учреждения судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства, Устав гражданского судопроизводства, Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. Одними из результатов реформы стало отделение судебной власти от власти законодательной, а также отделение прокуратуры от судов при судопроизводстве. Судебный процесс с тех пор в Российской империи стал по-настоящему равным и состязательным. Прокуроры получили право представлять государственное обвинение в суде. Вместе с тем именно в то время полномочия прокуратуры от административного надзора, т.е. от надзора в отношении органов исполнительной вла-

²⁷ Кони А. Ф. Избранные произведения. Т. 4. М., 1980. С. 123.

²⁸ Скуратов Ю. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации // Законность. 1997. № 3. С. 6.

сти (а также начинавшего формироваться местного (земского) самоуправления), стали уходить по большей части в сторону надзора над судебными органами.

Статья 130 Учреждения определяет важное правило работы сотрудников прокуратуры, устанавливающее высокое морально-этическое и профессиональное отношение к исполнению ими своих обязанностей: «...лица прокурорского надзора действуют единственно на основании своего убеждения и существующих законов». По мнению автора, данная норма имеет в том числе антикоррупционное содержание и была направлена на предупреждение корыстного поведения среди прокуроров, постоянно подвергавшихся соблазну получения личной выгоды при исполнении своих полномочий.

Важно отметить, что помимо прокурорского надзора в Учреждении судебных установлений появился судебный надзор. Ему был посвящен раздел восьмой «О надзоре за судебными установлениями и об ответственности должностных лиц судебного ведомства». В главе первой содержались статьи, касавшиеся надзора за судебными установлениями и должностными лицами судебного ведомства. В соответствии со ст. 249 надзор за судебными органами и их должностными лицами осуществлялся:

- 1) кассационными департаментами Правительствующего сената - за всеми судами и их должностными лицами в Российской империи;
- 2) судебными палатами - за окружными судами и их должностными лицами, кроме мировых судей и их съездов;
- 3) окружными судами - за всеми должностными лицами, принадлежащими судам.

На основании ст. 250 Учреждения судебных установлений вышестоящая судебная инстанция, обнаружившая какое-либо злоупотребление поднадзорного судебного ведомства (в том числе связанного с получением взятки или иной корыстной выгоды), имела право принять все меры к восстановлению нарушенного порядка путем возбуждения дисциплинарного производства и привлечения виновного к ответственности. Статья 252 закрепляла право судебных ор-

ганов сообщать о противозаконных поступках, совершенных уполномоченными при судах прокурорами, вышестоящим судебным органам, которые доводили до сведения министра юстиции и генерал-прокурора о совершенном противоправном деянии.

Надо отметить, что суть реорганизации прокуратуры в соответствии с основными принципами судебной реформы 1864 г. состояла в ограничении прокурорского надзора исключительно судебной областью, возложении на прокурора функций поддержания государственного обвинения в суде и в таком усилении надзора за дознанием и следствием, который фактически превращал прокуроров в руководителей предварительного расследования. В связи с этим менялась и система органов прокурорского надзора: губернская прокуратура должна была уступить место прокуратуре, создаваемой в судебных округах. Но проведение судебной реформы шло медленно, оно закончилось лишь к началу XX века. Поэтому в 60-90-е годы XIX века в прокурорском надзоре существуют как бы две подсистемы: губернская и «судебная» прокуратура. Причем как та, так и другая претерпевают в этот период заметные изменения.

Той же комиссии, которая занималась подготовкой Уставов, но под новым наименованием («Комиссия, высочайше учрежденная для окончания работ по преобразованию судебной части»), было поручено введение их в действие. Одним из итогов ее работы стало новое Положение о губернской прокуратуре. Оно было представлено министром юстиции в Государственный совет 27 ноября 1865 года, а 7 марта 1866 года мнение Государственного совета, утвержденное императором, получило силу закона²⁹.

Это Положение действовало во всех губерниях, где еще не приступили к работе общие суды и соответствующие прокуроры. В этом акте, сохраняя губернскую прокуратуру, законодатель стремился максимально приблизить ее к суду, сократив по возможности функции общего надзора.

В отличие от новой прокуратуры губернская вначале не принимала на се-

²⁹ Паламарчук А.В., Бессарабов В.Г. История становления общего надзора и задачи органов прокуратуры по надзору за исполнением федерального законодательства // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. № 6. С. 47.

бя функции обвинительной власти. Кроме того, за ней сохранялись некоторые обязанности надзора за местами лишения свободы, за губернскими по крестьянским делам присутствиями, за губернскими правлениями, полицией и другими органами.

Губернские прокуроры оставались в непосредственном подчинении министру юстиции. Товарищи губернского прокурора в отличие от прежних стряпчих подчинялись только прокурору и были независимы от губернской администрации, что впоследствии было подтверждено определениями первого департамента Сената от 20 января 1872 года и 7 марта 1874 года³⁰.

По условиям того времени, с учетом порядков, царивших в российских судах до 1864 г., реформа, вне всяких сомнений, была крупным шагом вперед. Существенно изменила свое лицо прокуратура, появились судебные следователи; стала более понятной и доступной система судов; судопроизводство начало осуществляться на принципах гласности и устности, состязательности и признания права на защиту; в суды уверенно проник так называемый народный элемент - избираемые мировые судьи и присяжные заседатели. Наконец-то была организована адвокатура, которую всерьез побаивались предшественники Александра II.

Во второй половине XIX - начале XX века развитие системы прокурорского надзора проходило в двух основных направлениях:

- вытеснение губернской прокуратуры по мере проведения судебной реформы на территории страны;
- усиление надзора за судами и адвокатурой и наделение прокуратуры функциями государственного юрисконсульта.

С момента своей реорганизации после 1864 г. прокуратура стала одним из главных звеньев в государственном аппарате борьбы с революционным движением в стране. В соответствии со ст. 1034 Устава уголовного судопроизводства судебное преследование по государственным преступлениям возлагалось на прокуроров судебных палат, которым все должностные и частные лица должны

³⁰ Скуратов Ю.И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка // Законность. 1996. № 12. С. 13.

были немедленно сообщать все сведения о них. Предварительное следствие по государственным преступлениям производилось одним из членов судебной палаты при обязательном личном присутствии прокурора палаты или его товарища (ст.1037 Устава). Эти лица при производстве следствия обладали теми же правами, которые были предоставлены судебному следователю и прокурору окружного суда в общем порядке судопроизводства.

Кроме того, прокурор судебной палаты имел право до начала следствия поручить производство дознания по этим делам прокурору окружного суда или его товарищу, или полиции (ст. 1036 Устава). Таким образом, именно прокуратуре принадлежало руководство расследованием государственных преступлений. Составлять обвинительный акт и поддерживать обвинение в суде по государственным преступлениям должны были прокуроры судебных палат, обер-прокуроры Сената, министр юстиции или его товарищ.

19 мая 1871 года царем был утвержден законопроект под названием «Правила о порядке действия чина корпуса жандармов по исследованию преступлений». В результате издания закона жандармские офицеры становились не бесправными «депутатами» судебного следствия, а фактически следователями.

Прокуратура сохраняла свои права в области надзора за расследованием государственных преступлений, а жандармерия получила доступ к предварительному расследованию, да еще на льготных условиях. Хотя жандармское дознание заменяло, как правило, следствие, оно при этом отличалось от последнего отсутствием у обвиняемого прав, предоставленных ему судебными уставами. А. Ф. Кони в «Политической записке 1878 г.» указывал, что прокурор в стадии жандармского дознания «стал нередко утрачивать свое первоначальное значение блюстителя закона и беспристрастного наблюдателя за правильностью действий лица, производящего дознание».

Усиление реакции в 70-80-х годах привело к некоторым изменениям не только в деятельности прокуратуры, но и в ее статусе. Для усиления надзора за судами по Закону от 11 мая 1872 года высшие чины прокуратуры вплоть до то-

варищей прокурора судебной палаты получили право ревизовать окружные и мировые суды. Таким образом, они по существу превращались в ревизионные органы Министерства юстиции. Первоначально это право было предоставлено только членам судебных палат, а также министру юстиции и его товарищам. Кроме того, Законом от 25 мая 1874 года прокурорам судебных палат и окружных судов было предоставлено право возбуждать дисциплинарное производство о частных поверенных за их неправильные и предосудительные действия, чем был усилен надзор за адвокатурой³¹.

Положение «судебной» прокуратуры в этот период тоже модифицируется. Прокуратура участвует в работе некоторых административных органов. Так, по Закону от 7 марта 1866 года представитель прокуратуры вводится в состав губернского присутствия по крестьянским делам. Тем же законом возлагается на прокурора не только наблюдение за тюрьмами, но и практически непосредственное участие в управлении ими.

После убийства 1 марта 1881 года Александра II его преемник Александр III принял меры к усилению судебной репрессии в отношении революционно настроенных масс. Существенно ограничивались полномочия суда присяжных, и, наоборот, расширялась сфера коронного суда. Законами от 12 июня 1884 года и 28 апреля 1887 года прокуратура была привлечена к участию в составлении списков присяжных заседателей.

Усиливается правительственное наступление на судебную систему, порожденную реформой. В 1881 году было принято специальное Положение о мерах к ограждению государственного порядка и общественного спокойствия, возвратившее и закрепившее все ранее сделанные изъятия из общего судебного порядка³².

Против выделения судебной власти в качестве особой, независимой от других государственных органов, выступил министр юстиции Н.В. Муравьев. В

³¹ Николаева Л.А. Общий надзор в советском государственном управлении: учеб. пособие. Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1979. С. 70.

³² Положение о мерах к ограждению государственного порядка и общественного спокойствия 1881 г. Музей истории российских реформ имени П.А. Столыпина. URL: <http://xn--e1aaejmenosqx.xn--plai/node/13672> (дата обращения 01.06.2023)

мае 1885 года закон предоставил министру юстиции право надзирать за чинами судебного ведомства, в 1887 г. он получает право устранять гласность судебного разбирательства, в 1889 г. министру юстиции были подчинены городские судьи.

Установленный Судебными уставами, с последующими изменениями и дополнениями, порядок деятельности прокурорского надзора в России сохранился вплоть до октября 1917 года.

Правительственная власть царской России оставалась высшим судьей в сфере свобод человека. Ограничения личных (индивидуальных) прав и свобод власти мотивировали то «государственной необходимостью», то «интересами целого», то целями «самосохранения общества и государства», то «требованиями общего порядка безопасности». Поводом для всякого рода стеснений свободы личности и даже применения к ней уголовной кары часто было не совершение того или иного преступления, а так называемая политическая неблагонадежность.

Во время революции 1905-1907 годов прокуратура доказала свою преданность престолу. Министр юстиции И. Г. Щегловитов резко пресекал все попытки некоторых прокуроров на местах понимать законность иначе, чем он сам. По его же мнению, в понятие законности входила идея охранения существующего строя, и поэтому законным признавалось все то, что такому охранению способствовало³³.

При Николае II репрессивные полномочия прокуратуры сокращены не были. Революция 1905 г. дала новый толчок данной деятельности. Органы юстиции ответили на революционные выступления рабочих, солдат и матросов, революционно настроенного крестьянства массовыми репрессиями, карательными экспедициями, военно-полевыми судами и политическими убийствами. Военно-окружные суды за период с 1907 по 1909 г. осудили на смертную казнь 3196 человек³⁴.

³³ Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М., 1991. С. 364.

³⁴ Басков В.И. История прокуратуры Российской империи // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». 1997. № 2. С. 12.

В дореволюционной России органы прокуратуры прошли длительный процесс развития. Создавший прокуратуру Петр I определил одной из основных задач их деятельности борьбу с различными злоупотреблениями во власти, взяточничеством и казнокрадством. С течением времени функции прокуратуры постепенно менялись, особенно в ходе Судебной реформы 1864 г., когда прокурорский надзор сместился исключительно в сторону судебных органов. В таком виде органы прокуратуры просуществовали вплоть до 1917 г.

Таким образом, можно сделать вывод, что реформа 1864 года фактически создала две системы органов прокуратуры с различными полномочиями: прокуратуры судов и губернские прокуратуры. Прокуратура была строго централизованной структурой, действующей на единых принципах, и, прежде всего, на единоначалии.

Период с 1864 по 1917 г. не внес существенных изменений в организацию и деятельность российской прокуратуры, хотя неоднократно поднимались вопросы о необходимости усиления надзорной деятельности.

Органом, верно служащим самодержавию, прокуратура России продолжала оставаться вплоть до ликвидации ее вместе с рухнувшим строем в 1917 году

Третий этап развития органов прокуратуры (1922 – 1999 годы) не менее интересен, чем предыдущие два.

После Октябрьской революции 1917 года органы прокуратуры Декретом о суде №1 от 24 ноября 1917 года были упразднены. В Декрете, в частности, отмечалось: «Упразднить ранее существовавшие институты присяжной и частной адвокатуры». Объясняя этот факт, Н.В. Крыленко писал: «Недобрая память, которую оставила о себе в среде трудящихся старая царская прокуратура, была первое время настолько жива, что в первые годы революции сама мысль о восстановлении прокуратуры казалась реакционным поползновением возвратиться к старому порядку»³⁵.

Отказ от старой прокуратуры не повлек за собой немедленного учрежде-

³⁵ Крыленко Н.В. Суд и право в СССР Ч. 1. М., 1985. С. 91.

ния новой. Первое время сама мысль о восстановлении прокуратуры, считалось реакционной. Однако жизнь, практика выдвинули необходимость создания органа, осуществляющего прокурорские функции. В этой связи необходимо отметить, что до 1922 года в советских республиках не было органа высшего надзора за соблюдением революционной законности. Это объясняется тем, что на первом этапе строительства государственного аппарата отсутствовали предпосылки для создания прокуратуры: велась ожесточенная классовая борьба на фронтах гражданской войны и с военной интервенцией государственная власть значительным образом была децентрализована, советское право еще только создавалось, поэтому необходимость во многих государственных, правовых учреждениях и институтах, в том числе и в прокуратуре, не была осознана.

Упразднение старой и отказ от создания новой прокуратуры в то же время не означали отрицания функции надзора за соблюдением революционной законности в стране. Надзор за соблюдением декретов и других правовых предписаний Советской власти и ее органов осуществляли военно-революционные комитеты, ВЦИК и СНК, СТО, местные Советы и их исполкомы, НКЮ, НКГК (НК РКИ), другие наркоматы и их органы на местах, следственные комиссии, милиция, чрезвычайные комиссии и другие государственные органы.

Надзор за расследованием уголовных дел осуществляли местные народные суды, революционные трибуналы, коллегии обвинителей, комиссары юстиции и местные Советы. При этом необходимо отметить, что общие суды и революционные трибуналы были поднадзорны местным Советам и вышестоящим судебным учреждениям. А органы, осуществлявшие надзор за законностью, в своей деятельности руководствовались программными указаниями В.И. Ленина, сформулированными им в обращении «К населению»: «Установите строжайший революционный порядок, беспощадно подавляйте попытки анархии со стороны пьяниц, хулиганов, контрреволюционных юнкеров, корниловцев и тому подобное.

Вводите строжайший контроль за производством и учетом продуктов.

Арестуйте и предавайте революционному суду народа всякого, кто посмеет вредить народному делу...»³⁶. В период с 1917 по май 1922 годы надзор за соблюдением законности в стране не был централизован в едином органе. Однако уже в эти годы наблюдался процесс сосредоточения надзорных функций в судебных органах, в НКЮ, НКГК, НКВД и некоторых других наркоматах.

С окончанием гражданской войны и переходом советских республик к восстановлению и развитию разрушенного народного хозяйства назрела необходимость дальнейшего укрепления и развития революционной законности. Это, в свою очередь поставило вопрос о создании специального государственного органа, который осуществлял бы в стране высший надзор за соблюдением законов. Такой орган - советская прокуратура - был создан 28 мая 1922 года.

В этой связи надо отметить, что причины учреждения прокуратуры исследователями и практиками объяснялись по-разному. Так, например, в историко-юридической литературе возникновение советской прокуратуры связывается также со следующими причинами: во-первых, рассредоточение функций контроля среди целого ряда органов; во-вторых, отсутствие четких правомочий по устранению выявленных нарушений закона; в-третьих, зачастую прямая зависимость от поднадзорных органов; в-четвертых, рост правонарушений и отсутствие при этом специального органа, который бы руководил борьбой с преступностью и т.д. Следует согласиться с тем, что эти причины не способствовали укреплению законности и делали необходимым упорядочить надзорную деятельность государства. Кроме того, рост нормативно-правовых актов советского государства требовал четкого надзора за их исполнением. А именно эту функцию с момента своего возникновения и осуществляла российская прокуратура на протяжении длительного времени, вплоть до 1917 года.

Более объективные оценки даются в последнее время. Так, например, отмечается, в частности, что создание прокуратуры обуславливалось поиском выхода из правового беспредела, царившего в стране после гражданской войны

³⁶ Ленин В.И. О «двойном» подчинении и законности // Советская прокуратура: Сб. документов. М., 1981. С. 38.

и выражавшегося, прежде всего, в создании в первые годы советской власти различных неправовых учреждений типа ревтрибуналов, чрезвычайных комиссий и т.д., которые осуществляли внесудебные преследования, расстрелы на месте без суда и следствия. Правовое безумство требовало соответствующего противодействия со стороны государства³⁷.

Все это свидетельствовало о том, что в советском государстве возникла необходимость создания специального надзорного органа-прокуратуры. В этой связи заслуживает внимания то обстоятельство, что вопрос о том, какой быть прокуратуре вызвал острую дискуссию, как уже было в истории неоднократно. Основных позиций, как показывает наш анализ, было две. Первая заключалась в том, чтобы подчинить прокуратуру, с одной стороны, центру в лице соответствующего наркомата, а с другой - местному губисполкому. Зависимость от местных органов заключалась в назначении прокуроров и в том, что представления о нарушениях законности прокуроры должны были вносить в народный комиссариат юстиции через коллегия губернского отдела юстиции. В этой связи надо отметить, что более многочисленными были сторонники второго подхода. В третьем номере «Еженедельника советской юстиции» вышла большая статья Н.В. Крыленко «К критике проекта прокуратуры», который писал о том, что придерживается точки зрения противоположной мнению авторов законопроекта. Прокуратура, по его словам, должна быть независима и организована при суде и рядом с судом.

В этом же смысле высказался и В.И. Ленин, написав 20 мая 1922 года письмо «О двойном подчинении законности». В нем В.И. Ленин выработал принципы не только организации и деятельности прокуратуры, но и понимание содержания и принципов³⁸. Проект «Положения о прокурорском надзоре» был внесен на поименное голосование, которое состоялось 26 мая 1922 года. По его итогам была создана, а фактически воссоздана Государственная прокуратура Российской советской федеративной социалистической республики.

³⁷ Степанков В. Прокуратура России: из истории в завтра // Законность. 1992. № 3. С. 3.

³⁸ Ленин В.И. О «двойном» подчинении и законности // Советская прокуратура: Сб. документов. М., 1981. С. 38.

В этой связи необходимо отметить, что организационно органы прокуратуры не представляли собой самостоятельного государственного органа, так как прокуратура входила в качестве отдела в Наркомюст РСФСР. Народный комиссар юстиции являлся одновременно и прокурором республики, тем самым была взята за основу модель русской прокуратуры XIX века пореформенного периода, о чем говорилось выше. Прокуратуру удачно вписали во всю систему органов государственной власти переходного периода, умело соединив старую форму и новое, пролетарское содержание. В этих условиях реальная нагрузка прокурорской деятельности ложилась на губернскую прокуратуру в целом.

Однако, в «Положении о прокурорском надзоре» были отражены основные принципы деятельности новой российской прокуратуры: во-первых, централизация органов прокурорского надзора; во-вторых, строгое подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим; в-третьих, взаимозаменяемость на любой стадии прокурорских действий; в-четвертых, независимость прокуратуры от местной власти; в-пятых, опора прокурорских органов на помощь общественности и др.

В этой связи следует отметить, что система высших органов государственной власти по Конституции 1918 года строилась на строгом иерархическом подчинении и представляла собой пирамиду, во главе которой стоял Всероссийский съезд Советов, затем ВЦИК, внизу СНК. Согласно Конституции 1918 года органом исполнительной власти являлся СНК, т. к. ему принадлежало общее управление делами РСФСР и отчасти ВЦИК как «распорядительный» орган.

Сама прокуратура была подотчетна Президиуму ЦИК. Прокурор Республики ежегодно обязан был представлять ему отчеты о своей деятельности и всех подведомственных ему прокуроров. Важнейшие вопросы, связанные с организацией и деятельностью прокуратуры, были урегулированы Положением о прокурорском надзоре, принятом ВЦИК РСФСР 26 мая 1922 года, которое определило основные задачи этого органа - осуществление надзора за соблю-

дением законов и борьбу с преступностью. В соответствии с Положением 1922 года на прокуратуру возлагались следующие полномочия: 1. осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений; 2. непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений, а также за деятельностью органов Государственного политического управления; 3. поддержание обвинения в суде; 4. наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей и т.д.

Анализ этих полномочий показывает, что, несмотря на ряд качественных отличий, Положение о прокуратуре РСФСР сохраняло известную преемственность с дореволюционной российской прокуратурой, особенно в сфере уголовного преследования, поддержания обвинения в суде и надзора за деятельностью следственных органов дознания. В этой связи, в известной мере, надо согласиться с некоторыми исследователями, которые рассматривают «создание советской прокуратуры, как попытку интегрировать функции дореформенной и пореформенной прокуратуры, преодолеть односторонность реформы 1864 года». Что касается утверждения исследователя В.Г. Бессарабова, что принятие Положения о прокурорском надзоре «по существу восстанавливало российскую модель прокуратуры петровского времени»,³⁹ то оно представляется достаточно спорным. Вновь созданная прокуратура РСФСР по организации, по форме, по месту в системе государственных органов, по социальным задачам резко отличалась от петровской прокуратуры.

Таким образом, советская прокуратура учреждалась в составе исполнительного органа, обладала широкими полномочиями по укреплению законности. В основе ее деятельности лежали принципы ее централизации и независимости от местных органов. Однако, как свидетельствуют наши исследования, вхождение прокуратуры в исполнительный аппарат, совмещение постов

³⁹ Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. С. 6.

Народного комиссара юстиции и прокурора республики привело к тому, что прокуратура оказалась в значительной зависимости от исполнительных органов. Фактически она стала надзорным органом правительства. Одновременно, независимость прокуроров ограничивалась и возложением на них ст. 16 Положения 1922 года обязанности регулярно отчитываться о своей деятельности перед исполкомами разных уровней.

С образованием СССР 23 ноября 1923 года была образована прокуратура Верховного Суда Союза ССР. Это нашло отражение в Конституции 1924 года, где излагались полномочия прокуратуры. Однако прокуратура являлась самостоятельным органом государства и не входила в судебную систему. Вместе с тем, в Положении о Верховном суде СССР вопрос об основных направлениях деятельности прокуратуры был определен почти условно. Основными направлениями ее деятельности являлись: во-первых, общий надзор за законностью; во-вторых, судебный надзор; в-третьих, надзор за законностью действий ОГПУ Союза ССР.

Позднее, 24 июля 1929 года было принято Положение о Верховном суде и прокуратуре Верховного Суда СССР, которое наделяло прокуратуру и Верховный суд полномочиями по конституционному надзору. Они наблюдали за законностью с точки зрения Конституции СССР и общесоюзного законодательства постановлений народных комиссаров СССР и иных центральных учреждений СССР, с внесением представлений по поводу вскрытых нарушений на пленум Верховного суда СССР или непосредственно в Президиум ЦИК СССР. Положение о Верховном суде и прокуратуре Верховного суда СССР 24 июля 1929 года уточняло и расширяло функции прокуратуры. Она в этот период осуществляла широкие полномочия в области общего надзора и занимала по существу самостоятельное положение в системе советских государственных органов.

В первые десять лет в деятельности прокуратуры СССР реально существовали как бы две параллельные прокурорские системы: с одной стороны, союзный орган в лице прокуратуры Верховного суда СССР, а с другой -

прокуратуры союзных республик. Общесоюзная прокуратура была подотчетна Президиуму ЦИК СССР, как это уже отмечалось, а прокуратуры союзных республик находились в системе наркоматов юстиции. Прокуроры союзных республик одновременно оставались наркомами юстиции и назначались ЦИК своих республик. В системе государственных органов прокуратура СССР занимала особое, в отличие от прокуратур союзных республик место, она обладала специфической компетенцией, осуществляла характерные только для нее функции.

Формально общесоюзная прокуратура относилась к судебным органам, а республиканские прокуратуры - к исполнительным, однако, это были самостоятельные органы государства, единые по своей природе и содержанию деятельности⁴⁰. В целом основные функции российской прокуратуры были закреплены Положением о судеустройстве РСФСР от 19 ноября 1926 года. Согласно ему, прокуратура проводила надзор за законностью действий органов власти РСФСР, государственных и общественных учреждений и частных лиц, для охраны в судебных процессах интересов государства и трудящихся, наблюдения за деятельностью органов, ведущих борьбу с преступностью, наблюдения за приведением в исполнение приговоров, за правильностью содержания под стражей и состоянием мест заключения. Согласно этому Положению, кроме губернской, создавались краевые, областные и окружные прокуратуры, а позднее и районные ее органы, что имело большое практическое значение для всех регионов СССР⁴¹.

После образования союза ССР возникла необходимость создания общесоюзной системы правоохранительных органов. Одним из звеньев этой системы стал Верховный суд СССР, который, однако, не имел в полной мере самостоятельного статуса, а учреждался «при Центральном исполнительном комитете СССР» и, по существу, сам формально оказывался частью системы исполнительно-распорядительных органов государственной власти. Согласно первой союзной конституции - Конституции СССР 1924 года органы прокура-

⁴⁰ Коржихина Т.П. История государственных учреждений СССР. М., 1986. С. 148.

⁴¹ Нелидов А.А. История государственных учреждений СССР 1917 - 1936 гг. М., 1962. С. 419.

туры вошли в состав судебной системы. В составе Верховного суда СССР учреждались должности прокурора Верховного суда и заместителя прокурора суда, назначавшиеся непосредственно Президиумом ЦИК, т.е. высшим законодательным и исполнительно-распорядительным органом государственной власти СССР.

При этом надо отметить, что статус самостоятельного государственного органа прокуратура впервые приобретает в 1933 году, когда Постановлением ЦИК и СНК от 20 июня 1933 года была учреждена прокуратура СССР. Таким образом, самостоятельная прокуратура учреждалась совместным постановлением ЦИК и СНК СССР, один из которых - СНК - являлся чисто исполнительно-распорядительным органом Союза ССР. Более того, в соответствии с новым Положением о прокуратуре СССР, утвержденным 17 декабря 1933 года, прокурор СССР был ответственен не только перед ЦИК СССР и его Президиумом, но перед СНК СССР, то есть перед правительством страны. Однако организацией прокуратуры СССР ее централизация еще не была завершена. Прокуроры союзных республик состояли в системе наркоматов юстиции. Прокуратура Союза ССР осуществляла лишь «общее руководство» деятельностью прокуратур союзных республик. Окончательно органы прокуратуры были выделены из системы народного комиссариата юстиции лишь в 1936 году в связи с принятием новой Конституции СССР⁴².

Таким образом, впервые в нашей стране была образована прокуратура как единый централизованный орган государственной власти в масштабах всего государства, впервые прокуратура получила свою самостоятельность, как это было при Петре I и его преемниках, вплоть до слияния с министерством юстиции в 1802 году. В этой связи необходимо пояснить, что вопрос о создании прокуратуры ставился еще в начале 30-х годов. Однако он по ряду обстоятельств решен не был, и в частности, по причине учреждения в апреле 1932 года специальных военных прокуратур ОГПУ, а также ОГПУ НКВД и др., кото-

⁴² Шобухин В. Возникновение и историческое развитие прокурорского надзора в России // История государства и права. 2007. № 14. С. 15.

рые, по существу, заменили собой прокуратуру ОГПУ советского государства. Этот факт свидетельствуют о том, что органы ОГПУ практически были выведены из-под надзора прокуратуры, которая уже не могла влиять на аресты по наиболее важным делам, и находилась под юрисдикцией этих органов. Все это стало правовой основой репрессий в 30-40 годы в советском государстве, когда органы ОГПУ НКВД фактически самостоятельно проводили не только дознание, но и аресты, контролировали дела в судах и т.д.

После учреждения в июне 1933 года прокуратуры СССР ее возглавил прокурор СССР, который назначался ЦИК СССР, а его заместители утверждались Президиумом ЦИК СССР. Прокурор СССР был ответственен перед ЦИК, его Президиумом, СНК СССР. В состав прокуратуры вошли военная, транспортная, а позднее - водная транспортная прокуратура.

Вместе с тем необходимо особо отметить, что новая структура прокуратуры оказалась неэффективна и в 1937 году органы прокуратуры вновь перешли к работе по функциональному признаку.

Важным историческим этапом развития прокуратуры СССР стало первое Всесоюзное совещание судебных и прокурорских работников, проходившее 23 апреля 1934 года, на котором с основным докладом выступил прокурор СССР И.А. Акулов «Решения XVII съезда партии и задачи органов юстиции». В нем он, в частности, отметил, что укрепление пролетарской диктатуры неразрывно связано с укреплением социалистического правосознания и социалистической законности. Это свидетельствует о том, что прокуратуре отводилась роль одного из инструментов утверждения социалистической законности для борьбы с классовым врагом и для укрепления в государстве диктатуры пролетариата. В результате, были выработаны рекомендации органам прокуратуры о необходимости соответствия, в первую очередь, политическим задачам. При этом был сделан главный вывод: прокуратура в дореформенном виде возвращается к структуре и идеологии прокуратуры, образованной Петром I.

Окончательное формирование единства прокуратуры в масштабах всего СССР юридически было закреплено в Конституции СССР 1936 года, Консти-

туциями РСФСР 1937 года и других союзных республик. Конституция СССР 1936 года установив конституционный статус прокуратуры, впервые включила нормы, регламентирующие ее деятельность, в отдельную главу, объединив их в общем разделе «Судебная власть». Однако включение главы о прокуратуре в названный раздел не может рассматриваться как установка на поглощение ее судебной властью. Именно Конституцией СССР 1936 года был сформулирован «советский» стереотип, признанный и Основным Законом СССР 1977 года, и Конституцией Российской Федерации 1993 года, объединивший судебную власть и органы прокуратуры в единый раздел Конституции.

В соответствии с Конституцией СССР 1936 года устанавливалась централизованная система советской прокуратуры. Однако централизация органов прокуратуры, осуществлявшаяся якобы для обеспечения надзора за единообразным исполнением законов, приобрела чрезмерный характер и не избежала бюрократических извращений, присущих и другим правоохранительным ведомствам. Центральный аппарат прокуратуры СССР фактически подмял под себя прокуратуры союзных республик и способствовал их отчуждению от народа и социальной среды. Вместе с тем исследователями, да и практиками замалчивается существенный вопрос - вследствие чего была достигнута централизация органов прокуратуры, а также таких правоохранительных органов, как служба безопасности, криминальная милиция и ряда других ведомств, и что представляла на самом деле независимость советских прокуроров всех без исключения уровней.

Между тем, централизация органов прокуратуры в советском государстве и унификация организационного построения прокуратуры на всех уровнях, которая складывалась в течение почти двух десятилетий, явились результатом окончательного формирования к 1936 году политической системы тоталитаризма, главными чертами которого являются сверхжесткая централизация управления, единственная официальная идеология, поклонение вождю, террористическая и вездесущая тайная полиция и монополярная власть высшего партийного руководства, провозгласившего свое главенство над законностью и

личностью. Все это привело к тому, что к 1936 году процессы централизации власти и управления достигли своего апогея, и страна, из федеративного государства, практически превратилась в строго централизованное унитарное государство, для которого провозглашавшиеся принципы федерализма являлись лишь конституционным фасадом под названием Союз ССР. Выраженный унитаризм самой КПСС еще более усугублял процесс централизации государственной власти в нашей стране.

И тем не менее, несмотря на эти трагические страницы в истории органов советской прокуратуры надо все же отметить, что Конституция СССР, принятая 6 декабря 1936 года придала прокуратуре конституционный статус, который остается неизменным до настоящего времени и соответствует Конституции Российской Федерации 1993 года.

Таким образом можно сделать следующие выводы: 1. В период с 1917 по 1922 годы в советском государстве прокуратура отсутствовала, но сама функция надзора за деятельностью государственных органов сохранялась. Она распределялась между различными органами - ВЦИК, СНК, отдельных наркоматов и др. и не являлась для них основой. Предпосылкой восстановления прокуратуры в СССР явилось увеличение количества нормативно-правовых актов советского государства и необходимость четкого надзора за их исполнением; рост правонарушений и поиск путей выхода из правового беспредела; 2. В России в советское время прокуратура на разных этапах представляла собой хотя и государственный орган, но действовавшей от имени той или иной ветви власти, наделившей ее полномочиями по надзору за исполнением законов. Так, по положению о прокурорском надзоре 1922 года, прокуратура действовала от имени исполнительной власти, также, как и учреждения в 1933 году. Прокуратура же Верховного суда СССР формально относилась к судебным органам и фактически не входила в судебную систему. Более того, союзная прокуратура подчинялась Президиуму ЦИК - высшему законодательному и распорядительному органу власти СССР, а прокуратуры союзных республик - наркоматам юстиции, т.е. исполнительным органам; 3. Все они старались в рамках существующего

законодательства исполнять свои обязанности, что позитивно сказывалось на деятельности советского государства в самое сложное для него время: 1922-1936 годы.

В 1937 г. в соответствии с положениями Конституции СССР от 1936 г., содержавшей отдельную главу о суде и прокуратуре, была принята Конституция РСФСР, в которой прокурорский надзор характеризовался как высший надзор. Прокуроры в своей деятельности были ориентированы на осуществление надзора за соблюдением прежде всего общесоюзного законодательства, которое выступало основой законодательства союзных республик, в том числе РСФСР. Принципиально важным явилось положение о независимости прокуратуры от местных органов власти.

В годы Великой Отечественной войны статус прокуратуры не претерпел никаких серьезных изменений и оставался прежним. Прокуратура была в первую очередь органом надзора за законностью. Особенностью явилось то, что в связи с введением на отдельных территориях военного положения некоторые территориальные прокуратуры были преобразованы в военные. Военизированы были и транспортные прокуратуры⁴³.

24 мая 1955 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР утверждено новое Положение о прокурорском надзоре в СССР, в соответствии с которым, как и прежде, прокурорская система объявлялась централизованной системой органов во главе с Генеральным прокурором СССР. Провозглашался независимый статус прокуратуры. Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры были призваны своевременно принимать меры к устранению всяких нарушений законов, от кого бы эти нарушения ни исходили. Наряду с протестом предусматривалось такое правовое средство реагирования на нарушение закона, как представление об устранении нарушений закона и причин, способствующих нарушению закона. Прокуроры были вправе привлекать лиц, нарушивших закон, не только к уголовной и административной, но и к дисципли-

⁴³ Савенков А.Н. Военная прокуратура: история и судьбы. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. С. 304.

нарной ответственности. В четвертой главе Положения о прокурорском надзоре содержались нормы о надзоре за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судебных органов. В связи с этим Генеральному прокурору СССР и подчиненным ему прокурорам было предоставлено право истребования из суда для проверки в порядке надзора любого гражданского или уголовного дела.

В Конституции СССР 1977 г. в отличие от ранее действовавших конституций регламентации организации и деятельности прокуратуры была посвящена целая глава. Здесь закреплялось подчинение всех органов прокуратуры Генеральному прокурору СССР, определялось, что Генеральный прокурор СССР и все подчиненные ему прокуроры осуществляют высший надзор за законностью, провозглашался независимый статус прокуратуры от местных властей. На основании данной Конституции СССР Верховным Советом СССР 30 ноября 1979 г. был принят Закон о прокуратуре СССР⁴⁴.

Законом о прокуратуре СССР от 30 ноября 1979 г. на органы прокуратуры возлагалось наряду с иными функциями осуществление координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями. В отличие от ранее действовавшего Положения о прокурорском надзоре СССР 1955 г. Закон о прокуратуре СССР 1979 г. четко определил полномочия прокуроров по отдельным отраслям прокурорско-надзорной деятельности. В Законе содержалась отдельная статья, посвященная регламентации статуса следователей прокуратуры. Примечательно, что Генеральному прокурору СССР, а также прокурорам союзных и автономных республик предоставлялось право законодательной инициативы. Генеральный прокурор СССР, Главный военный прокурор, прокурор союзной республики и их заместители были вправе приостанавливать исполнение опротестованного приговора, определения и постановления суда по уголовному делу до разрешения дела в порядке надзора. Принесение прокурором протеста на иные акты, нарушаю-

⁴⁴ Трофимов Н.И. История прокурорского надзора в России, надзора за соблюдением прав и свобод военнослужащих // Военно-юридический журнал. 2009. № 8. С. 12.

щие права и свободы граждан, автоматически влекло приостановление действия такого акта до рассмотрения протеста. Требования прокурора об устранении выявленных им нарушений, причин и условий, способствующих их совершению, носили обязательный для исполнения характер. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 16 июня 1987 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон СССР «О прокуратуре СССР» введены такие средства прокурорского реагирования, как предписание и предостережение.

С распадом в 1991 г. СССР Прокуратура Союза ССР прекратила свою деятельность и утратила руководящий статус над прокуратурами союзных республик, в том числе Прокуратурой РСФСР. Все действовавшие на тот момент на территории РСФСР органы прокуратуры были объединены в единую систему прокурорских органов во главе с Генеральным прокурором РСФСР. В 1992 г. принят Закон «О прокуратуре Российской Федерации»⁴⁵, нормы которого легли в основу отрасли современного прокурорского права и в соответствии с положениями которого строится и функционирует современная российская прокуратура.

В Законе о прокуратуре РФ 1992 г. в отличие от Закона СССР о прокуратуре СССР не были предусмотрены такие правовые средства прокурорского надзора, как предписание и предостережение. Не было указано на осуществление надзора за исполнением законов гражданами. Прокурорский надзор перестал именоваться высшим надзором. Выпала из поля правовой регламентации функция прокуратуры по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Хотя ряд региональных прокуроров продолжали ее осуществлять.

Федеральным законом от 17 ноября 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О прокуратуре РФ»⁴⁶ в Закон о прокуратуре РФ была включена отдельная глава, посвященная регламентации надзора за соблюде-

⁴⁵ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. ФЗ от 05.12.2022 № 498-ФЗ) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁴⁶ Федеральный закон от 17.11.1995 № 168-ФЗ (с изм. от 05.06.2007) «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

ем прав и свобод человека и гражданина, и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина выделен в качестве самостоятельной отрасли прокурорского надзора. Предусмотрена функция координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. С 1999 г. в качестве самостоятельного направления прокурорской деятельности провозглашен надзор за исполнением законов судебными приставами. Предусмотрено такое правовое средство прокурорского надзора, как предостережение о недопустимости нарушения закона. Произошли иные немаловажные законодательные изменения, которые характеризуют уже современное состояние прокурорского права и прокурорского надзора в России.

1.2 Основные направления деятельности прокуратуры (XVIII – XX вв.)

Следует констатировать, что, несмотря на довольно большое количество научных работ, до настоящего времени в учебной и научной литературе нет единого мнения о направлениях деятельности, функциях, полномочиях прокуратуры и отраслях прокурорского надзора. Нет четкого определения этих понятий и в законодательстве.

Некоторые ученые отождествляют направления деятельности прокуратуры с ее функциями и с отраслями прокурорского надзора⁴⁷ или не делают между этими понятиями никакого различия⁴⁸. Постараемся на основе анализа различных точек зрения ученых и законодательства высказать свою позицию по этим вопросам.

Направления деятельности. Как известно, это понятие впервые появилось в Законе о прокуратуре СССР 1979 г., где ст. 3 называлась «Основные направления деятельности прокуратуры»⁴⁹. К ним Закон отнес:

- надзор за исполнением законов органами государственного управления,

⁴⁷ Кириллова Н.П. Прокурорский надзор: Учебник и практикум для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2020. С. 78.

⁴⁸ Прокурорский надзор: Учебник и практикум для вузов / М.П. Поляков, А.В. Федулов, С.В. Власова, М.В. Лапатников; под общей редакцией М.П. Полякова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2020. С. 27.

⁴⁹ Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-Х (ред. от 07.01.1988) «О прокуратуре СССР» // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами (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;

- борьба с нарушениями законов об охране социалистической собственности и другими нарушениями законов в сфере народного хозяйства;

- борьба с нарушениями законов, направленных на обеспечение прав и законных интересов граждан;

- борьба с преступностью и другими правонарушениями, расследование преступлений, привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступление, обеспечение неотвратимости ответственности за преступление;

- разработка совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений;

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями;

- участие в совершенствовании законодательства и пропаганде советских законов.

В первой редакции ныне действующего Закона о прокуратуре РФ соответствующая статья именовалась уже как «Цели и направления прокурорской деятельности». В ней также содержался схожий перечень направлений деятельности прокуратуры (конечно, обновленный редакционно и количественно в соответствии с новыми реалиями политического и государственного устройства). В редакции 1995 г. понятие «направления деятельности прокуратуры» в Законе о прокуратуре РФ уже отсутствует, но появилось другое - функции прокуратуры (ст. 1, 3, 22).

Примечательно, что понятие «функция прокурора» впервые было исполь-

зовано в Положении о прокурорском надзоре от 28 мая 1922 г. в ст. 9, в которой излагались обязанности прокурора республики: «непосредственное осуществление функций прокуроров в тех случаях, когда прокурором республики это будет признано необходимым»⁵⁰. Также это понятие перешло и в Положение о прокурорском надзоре от 24 мая 1955 г. в ст. 6: «На основании статьи 117 Конституции СССР органы прокуратуры осуществляют свои функции независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному Прокурору СССР»⁵¹. В Законе о прокуратуре СССР 1979 г. такого понятия уже не было и вновь оно появилось в Законе о прокуратуре РФ.

Авторы Настольной книги прокурора под основными направлениями деятельности прокуратуры понимают динамически изменяющиеся, приоритетные на тот или иной временной отрезок направления деятельности органов прокуратуры в зависимости от состояния законности в тех или иных сферах правовых отношений или в отдельных регионах. Приоритетность деятельности прокуратуры, по их мнению, может определяться поручениями Президента РФ, требованиями федеральных законов, например Закона «О противодействии коррупции», организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры РФ, прокуратур субъектов Федерации⁵².

Однако мы ведем речь не о текущей работе органов прокуратуры, а о тех направлениях деятельности, которые закреплены в законодательстве, как это было в названных Законе о прокуратуре СССР и Законе о прокуратуре РФ в первой редакции.

В учебной и научной литературе авторы продолжают использовать это понятие, и мы считаем это вполне правомерным. Необходимо только четко отграничить его от понятий функций, отраслей прокурорского надзора и полномочий прокуратуры и других, которые появились сравнительно недавно – «участки работы», «деятельность по содействию реализации задач определен-

⁵⁰ Постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре» // Известия ВЦИК. 1922. № 132. С. 23.

⁵¹ Указ Президиума ВС СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

⁵² Настольная книга прокурора в 2 ч. Часть 1: Практическое пособие / О.С. Капинус [и др.]; под общей редакцией О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2020. С. 32.

ного законодательства»⁵³, «направления прокурорского надзора», «поднаправления прокурорского надзора», «участки деятельности прокуратуры»⁵⁴. Такая перегрузка различными понятиями, характеризующими деятельность прокуратуры, как представляется, только усложнит ее понимание.

По нашему мнению, направления деятельности прокуратуры - это те сферы общественных отношений, регулируемых правом, в которых участвует прокурор. В тех правоотношениях, в которых прокурор не участвует, - нет и прокурорской деятельности⁵⁵. Как представляется, эти правоотношения перечислены в ст. 1, 2, 9.1, 10, 51 Закона о прокуратуре. Это правоотношения в сфере деятельности органов исполнительной и законодательной власти, органов управления коммерческих и некоммерческих организаций, уголовного, гражданского, арбитражного и административного судопроизводства, исполнения наказаний за совершенные преступления, правотворчества, международного сотрудничества по правовым вопросам, рассмотрении жалоб граждан, государственного статистического учета.

Конечно, не все указанные правоотношения в полном объеме являются сферой деятельности органов прокуратуры, а только та часть, которая определена Законом о прокуратуре РФ и другими нормативными актами, регламентирующими деятельность прокурора в тех или иных сферах правовых отношений - УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, Трудовым кодексом, Кодексом административного судопроизводства РФ, Семейным кодексом РФ и т.д. Например, прокурор участвует в правоотношениях в сфере здравоохранения, культуры, но он не лечит людей, не ставит спектакли, а участвует только в тех правоотношениях, которые регламентируют деятельность органов управления здравоохранением и культурой, их должностных лиц, порядок издания ими правовых актов. Причем законодательство устанавливает пределы и условия такой деятельности. При

⁵³ Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» в 2 т. Том 1. Разделы НИ. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2020 (Профессиональные комментарии). С. 14.

⁵⁴ Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: Учебник для вузов / Ю.Е. Винокуров, А.Ю. Винокуров; под редакцией Ю.Е. Винокурова. 15-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2020. С. 62.

⁵⁵ Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / Науч. ред. докт. юрид. наук, проф. И.Ф. Демидов. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 28.

осуществлении надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов прокурор не полномочен вмешиваться в административно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов, по общему правилу, проводит проверки только по поступившей информации о нарушении закона. В уголовном судопроизводстве прокурор в определенных пределах может руководить процессуальной деятельностью следователя, а дознавателя - в более широких и т.д.

В направлениях деятельности прокуратуры реализуются ее функции и полномочия. Перечень и объем правовых отношений, в которых участвует прокурор, зависит от многих объективных и субъективных факторов, сложившихся на определенном историческом отрезке, - это и форма правления в государстве, политический режим, уровень экономического развития, господство тех или иных правовых идей, школ, правовых традиций и т.д.

Функции. Правильно отмечено авторами Настольной книги прокурора, что «ключевой правовой категорией, которая раскрывает и объясняет предмет, структуру, содержание и пределы деятельности прокуратуры, как и иного органа, являются ее функции»⁵⁶.

По их мнению, «...понятие функции прокуратуры можно сформулировать как такой вид ее деятельности, который предопределяется социальным назначением прокуратуры, выраженным в ее задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение этих задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств их реализации». К функциям они относят надзор, уголовное преследование, координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в правотворческой деятельности, участие представителя прокуратуры в конституционном, уголовном, гражданском, арбитражном и административном судопроизводствах⁵⁷.

По мнению А. Винокурова, функция прокуратуры - это «осуществляемый в строго регламентируемых федеральным законодательством рамках вид дея-

⁵⁶ Настольная книга прокурора в 2 ч. Часть 1: Практическое пособие / О.С. Капинус [и др.]; под общей редакцией О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2020. С. 32.

⁵⁷ Там же. С. 33.

тельности, направленный на достижение поставленных перед прокуратурой РФ целей, заключающийся в реализации прокурорами возложенных на них полномочий исходя из установленной законами и руководящими указаниями вышестоящих прокуроров компетенции»⁵⁸. К ним он относит: 1) прокурорский надзор; 2) уголовное преследование; 3) координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; 4) участие прокурора в рассмотрении дел судами в рамках конституционного, гражданского и административного судопроизводства; 5) контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам; 6) административное преследование.

Как представляется, множество мнений о количестве и названии функций прокуратуры происходит из-за того, что не разработано общепринятое понятие функции прокуратуры, а также критерии (признаки), по которым можно определить конкретную функцию и отграничить ее от другой.

Согласно толковым словарям русского языка «функция» означает «явление, зависящее от другого... роль, обязанность, круг деятельности»⁵⁹. Мы согласны с М. Шалумовым, который определил функции прокуратуры как «вытекающие из правового статуса прокуратуры, ее места и назначения в государственном механизме обязанности по решению поставленных перед нею законом задач»⁶⁰. Здесь функция определяется не как вид деятельности, не как основные направления деятельности прокуратуры, а как обязанность, возложенная на нее законом. Это определение более точно и конкретно указывает на ту деятельность, которую обязана осуществлять прокуратура, - надзор за соблюдением Конституции и законов, уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и т.д. Надо отметить, что названия функций носят общий характер, из которых не следует, как и какими способами они реализуются. Такую роль играют конкретные полномочия прокурора, закрепленные в Законе о прокуратуре и в других отраслях

⁵⁸ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» в 2 т. Том 1. Разделы I - III / А.Ю. Винокуров. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2020. С. 12.

⁵⁹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 3-е изд. М., 1996. С. 847.

⁶⁰ Шалумов М.С. Функции прокуратуры: Письмо в редакцию // Государство и право. 1995. № 6. С. 155.

законодательства.

Исходя из сказанного, предлагаем следующее понятие функции прокуратуры: это предусмотренная законодательством обязанность общего характера для достижения целей и выполнения задач, возложенных на прокуратуру государством и реализуемая с помощью соответствующих полномочий.

Также надо учитывать, что в отдельном направлении деятельности - в конституционном, уголовном, гражданском и административном процессах, трудовых, семейных и т.д. правоотношениях - кроме функций, предусмотренных Законом о прокуратуре, прокуроры реализуют и другие, присущие именно для этих видов правоотношений и закрепленные в соответствующих отраслях права.

По нашему мнению, исходя из анализа Закона о прокуратуре, органы прокуратуры осуществляют следующие функции: 1) надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов; 2) уголовного преследования; 3) координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; 4) административного преследования; 5) правотворчества; 6) международного сотрудничества; 7) антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; 8) правозащиты; 9) рассмотрения и разрешения заявлений, жалоб и иных обращений; 10) участия в рассмотрении дел судами.

Представляется, что к критериям, по которым определяются функции прокуратуры и по которым можно отграничить одну функцию от другой, относятся: 1) вид обязанности общего характера, возложенной на прокуратуру действующим законодательством; 2) сущность осуществляемой функции; 3) цели и задачи функции; 4) содержание функции. Так, на прокуратуру возложена обязанность осуществлять надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов. Как справедливо отмечал В. Савицкий, «сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок отправления порученных им обязанностей»⁶¹. Цель этой функции

⁶¹ Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М., 1975. С. 27.

- выявлять готовящиеся или совершенные нарушения законов. Задача - эффективно использовать предоставленные полномочия, а также научные методы и способы для их выявления.

Содержание - конкретная деятельность прокурора, совершаемая в соответствии с предоставленными ему полномочиями для выявления нарушений закона. Например, при осуществлении надзора за исполнением законов прокурор полномочен иметь доступ к документам и материалам поднадзорных объектов, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона и т.д. (ст. 22 Закона о прокуратуре).

Отрасли прокурорского надзора. Некоторые авторы выделяют подфункции и считают их отраслями прокурорского надзора: «Прокурорский надзор - это деятельность прокуратуры по выявлению правонарушений и принятию мер для восстановления законности. Данная деятельность так широка, что потребовалось выделить ее отдельные участки или подфункции в зависимости от правоотношений, в которых она осуществляется. Чаще всего эти подфункции именуют отраслями прокурорского надзора»⁶². Как представляется, функция здесь одна - надзорная, но реализуется она в разных направлениях прокурорской деятельности, т.е. в различных общественных отношениях, регулируемых правом (правоотношениях). Никакого различия между функцией надзора и ее «подфункцией» нет. То же самое можно сказать и о других функциях. Поэтому излишне вводить в научный и практический оборот упомянутые понятия «деятельность по содействию реализации задач определенного законодательства» «направления прокурорского надзора», «поднаправления прокурорского надзора». Практическое значение имеет понятие «участки работы», которые распределяются между прокурорами, заместителями, помощниками прокурора и другими сотрудниками прокуратуры. Переводя на научный язык - это отдельные участки деятельности прокуратуры в сфере тех или иных правоотношений, в

⁶² Голиков К.Н. Прокурорская деятельность: Учебное пособие. М.: Российский государственный университет правосудия, 2019. С. 7.

которых участвует прокурор.

Что касается отраслей прокурорского надзора, то это понятие не совсем корректно. В нынешнем понимании каждая отрасль характеризуется специфическими целями и задачами, своим кругом поднадзорных объектов, предметом надзора, полномочиями прокурора, актами прокурорской деятельности. Однако в каждой «отрасли» может реализовываться не только функция надзора, но и другие - правозащитная, административного преследования, уголовного преследования; правотворческая; международного сотрудничества; рассмотрения и разрешения заявлений, жалоб и иных обращений; участия в рассмотрении дел судами и т.д.

Резюмируя вышесказанное, можно сделать вывод, что всю деятельность прокуратуры можно представить следующим образом: государство, в зависимости от стоящих перед ним в конкретный исторический отрезок целей и задач, через законодательные акты определяет направления деятельности прокуратуры, ее функции и полномочия. В направлениях деятельности реализуются ее функции с помощью полномочий.

2 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ РФ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

2.1 Понятие, система, принципы организации и деятельности органов прокуратуры

Юридическая литература в отличие от официальных источников права содержит множество упоминаний о прокуратуре Российской Федерации как о государственном органе (федеральном органе государственной власти или федеральном государственном органе)⁶³. Подчеркнем, что речь идет именно о прокуратуре РФ, а не о ее органах, которые зачастую именуются прокуратурами и также обозначаются государственными органами.

В то же время в нормативных актах прокуратура РФ государственным органом не называется. В правовой доктрине также не удалось найти исследований, объясняющих механизм функционирования единой системы органов прокуратуры в качестве субъекта права. Большинство ученых априори убеждены в том, что прокуратура РФ является государственным органом, и приступают к изучению ее правового статуса⁶⁴, хотя, по справедливому замечанию В. Шобухина, «использование такой категории, как «правовой статус», оправданно относительно физических и юридических лиц. В отношении же целой системы государственных органов это проблематично в силу широты и разнообразия полномочий структурных единиц того или иного ведомства⁶⁵. Действительно, трудно себе представить систему федеральных органов исполнительной власти или судебную систему Российской Федерации субъектом права - государственным органом, состоящим из других государственных органов, и привести гипотетический пример осуществления ею каких-либо прав и исполнения обязанностей.

В сложившейся ситуации усматривается проблема поиска легальных и

⁶³ Конституционное право России: Учебное пособие / В.В. Никулин, А.В. Пчелинцев. Тамбов, 2019. С. 46.

⁶⁴ Сафонова Т.Ю. Конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры России как государственного органа с особым правовым статусом: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 8.

⁶⁵ Шобухин В.Ю. Конституционно-правовой статус прокуратуры РФ // Российский юридический журнал. 2004. № 1. С. 133.

доктринальных оснований, позволяющих проверить достоверность тезиса «прокуратура РФ - государственный орган».

Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ «О прокуратуре РФ»), прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная *система органов*, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции⁶⁶.

Полагаем, что институциональный подход к пониманию прокуратуры РФ согласуется с действующей правовой регламентацией и обладает самостоятельным познавательным потенциалом вне дискурса о государственном органе - субъекте права. Представляется, что осуществление прокурорской деятельности одним государственным органом, имеющим территориальные органы, или совокупностью государственных органов, управляемых Генеральным прокурором, возглавляющим федеральный государственный орган (Генеральную прокуратуру), для достижения целей прокуратуры РФ особого значения не имеет. В то же время существующая организация прокуратуры РФ из частей, образующих централизованную систему, выдержала 300-летнюю проверку временем.

В период существования Российской империи такими частями были должности Обер-Прокурора и Прокуроров, подчинявшихся Генерал-Прокурору⁶⁷, а в советское время сосредоточением человеческих и материальных ресурсов стали органы прокуратуры, компетенцию которых по традиции продолжили осуществлять прокуроры в рамках своих полномочий⁶⁸. В онтологическом ракурсе прокуроры и в настоящее время образуют «материальный субстрат», являющийся реальной социально-правовой основой государственно-правового института прокуратуры РФ, по сути, представляющей собой единую

⁶⁶ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. ФЗ от 29.12.2022 № 581-ФЗ) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁶⁷ Прокуратура Российской империи в документах, 1722 - 1917: Хрестоматия / В.В. Лавров, А.В. Еремин, Н.М. Иванова; под. ред. Г.В. Штадлера. СПб., 2018. С. 9.

⁶⁸ Закон СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-Х «О прокуратуре СССР» // Ведомости ВС СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

федеральную централизованную систему прокуроров, осуществляющих в соответствии со своими полномочиями надзор и иные направления деятельности, предусмотренные федеральным законом⁶⁹.

Следует напомнить, что основным нормативным актом, в котором определяется понятие прокуратуры, принципы организации деятельности, а также система прокуратуры, является ФЗ «О прокуратуре РФ».

В соответствии со ст. 11 ФЗ названного закона, систему прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

Генеральная прокуратура Российской Федерации осуществляет в порядке и пределах, которые установлены законодательством Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, закрепленного за органами и организациями прокуратуры, а также функции и полномочия учредителя в отношении подведомственных ей организаций, в том числе санаторно-курортных и оздоровительных организаций.

Образование, реорганизация и ликвидация органов и организаций прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации.

Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускаются.

В настоящее время в России 89 субъектов Федерации, включая четыре вновь присоединенных (Донецкая Народная Республика (ДНР), Луганская Народная Республика (ЛНР), Запорожская и Херсонская области). В каждом

⁶⁹ Артеменков В.К. К вопросу о признании прокуратуры Российской Федерации государственным органом в контексте проблемы наличия у нее правосубъектности // Законность. 2022. № 7. С. 7.

из субъектов функционирует прокуратура.

Примечательно, что кроме прокуратуры субъекта, в ряде регионов функционируют специализированные прокуратуры. Так, например, в Дальневосточном федеральном округе действует 21 специализированная прокуратура, из которых 1 в Амурской области (Благовещенская межрайонная природоохранная прокуратура)⁷⁰. Обратим внимание, что из 21 прокурора 3 – женщины.

Российская прокуратура, являясь одним из старейших государственных органов страны, за всю историю своего существования претерпела массу различных политических, организационных, функциональных и иных трансформаций. Сегодня уже ни у кого не вызывает сомнений, что прокуратура Российской Федерации является важнейшим государственным институтом, без которого невозможно представить себе обеспечение правовых основ жизни нашего общества. Между тем по сей день остаются актуальными дискуссии о месте прокуратуры в системе государственных органов, о ее роли в современном российском государстве, о принадлежности прокуратуры к той или иной ветви государственной власти и многом другом. В центре этих дискуссий чаще всего находится вопрос о функциях прокуратуры, поскольку все вышеизложенное объективируется именно в них.

По мнению ученых, отечественная прокуратура всегда отличалась многофункциональным характером деятельности⁷¹: помимо надзорной функции, она выполняла и иные виды профессиональной работы на различных исторических этапах своего существования. В разные времена состав функций был разным, он определялся историческими, экономическими, правовыми, политическими и социальными условиями и особенностями развития общества.

Многофункциональность прокуратуры закреплена во всех действовавших с 1995 г. по настоящее время редакциях Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»: в п. 1 ст. 1 указывается, что, помимо нескольких обозначенных позиций, прокуратура выполняет и *иные*

⁷⁰ Генеральная прокуратура Российской Федерации. Официальный сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/about-the-proc/structure/structure-divisions/search> (дата обращения 05.06.2023)

⁷¹ Казарина А.Х. Правозащитная деятельность прокуратуры и ее влияние на режим законности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2007. № 2 (2). С. 9.

функции. Благодаря конституционной реформе 2020 г. указание на многофункциональность прокуратуры появилось и в Конституции Российской Федерации: статья 129 устанавливает, что прокуратура осуществляет «надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями», а также выполняет иные функции⁷².

Проблема видится в том, что признание многофункциональности прокуратуры как необходимого условия ее развития не сопровождалось научными исследованиями этого явления. До сегодняшнего дня научное сообщество не пришло к единому мнению по обозначенным вопросам, понятие «функции прокуратуры» не имеет легального закрепления, функциональное назначение прокуратуры до сих пор остается предметом споров ученых. Вследствие этого возникают сомнения в законности и обоснованности некоторых возложенных на прокуратуру функций и предоставленных ей полномочий, нет обоснованных ориентиров в направлениях совершенствования организации и деятельности прокуратуры. Разрастание количества и содержания функций прокуратуры, не сдерживаемое каким-либо внешним регулятором, представляется серьезной проблемой, чреватой размыванием границ предмета прокурорской деятельности, подменой прокуратурой иных органов, нарушением установки о невмешательстве прокуратуры в деятельность поднадзорных объектов⁷³.

Как представляется, очерченный круг вопросов необходимо рассматривать в тесной и неразрывной связи с принципами организации и деятельности прокуратуры, поскольку именно эти принципы выступают фундаментом для построения норм законодательства о прокуратуре.

Выдающийся советский и российский ученый С.С. Алексеев писал: «Юридическое своеобразие права, наряду с непосредственно регулятивными свойствами, выражается в интеллектуально-волевом, юридическом содержании

⁷² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

⁷³ Алева-Герман Е.А. Многофункциональность прокуратуры Российской Федерации как принцип ее организации и деятельности // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 4. С. 170.

правовых норм. А отсюда многим подразделениям правовой системы свойственны особые принципы. Каждое подразделение системы характеризуется своим «набором» общих положений, понятий, терминов»⁷⁴.

Принципы организации и деятельности российской прокуратуры - это основополагающие требования к структурному построению системы органов прокуратуры и основным условиям ее функциональной деятельности, закрепленные в нормативных правовых актах и носящие общеобязательный характер. Эти принципы способствуют реализации функционального предназначения прокуратуры и играют важную роль в ее индивидуализации как уникальной системы государственных органов⁷⁵. Важно, что принципы существуют не разрозненно, а объединены в систему, то есть имеют устойчивые взаимосвязи как с внешней средой, так и между собой: изменение одного принципа, как правило, влечет за собой изменение остальных.

Необходимо отметить разнообразие научных взглядов относительно количества и состава этих принципов.

Принципы организации и деятельности прокуратуры периодически становятся объектом объемных научных исследований, тематикой диссертаций на соискание ученых степеней. Так, в 2008 г. в г. Екатеринбурге под научным руководством профессора В.М. Семенова защищена кандидатская диссертация М.М. Черепанова на тему «Принципы организации и деятельности российской прокуратуры»⁷⁶. В подразделе исследования «Система и классификация принципов организации и деятельности российской прокуратуры» автором предлагается классифицировать принципы по характеру нормативного источника, в котором закреплены принципы, выделяя конституционные принципы и принципы, закрепленные в отраслевом законодательстве.

В научных кругах достаточно много приверженцев сходных взглядов. К изложенному предложению близка, например, позиция В.Б. Ястребова и В.В.

⁷⁴ Алексеев С.С. Собрание сочинений: в 10 т. М.: Статут, 2010. Т. 2: Специальные вопросы правоуедения. С. 24.

⁷⁵ Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов / А.Ф. Смирнов [и др.]; под ред. А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. С. 87.

⁷⁶ Черепанов М.М. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

Ястребова, согласно которой выделяется ряд «конституционных» принципов (а именно три: принцип законности, принцип единства и централизации, принцип гласности) и три «других» (принцип профилирующей надзорной специализации деятельности органов прокуратуры, принцип независимости прокуроров от внешнего воздействия, принцип внепартийности органов прокуратуры)⁷⁷. Конституционными авторы называют указанные принципы по признаку источника закрепления (установленные Конституцией России или могущие быть абстрагированными на основе ее положений). Названные ученые отмечают ведущую роль конституционных принципов в системе принципов организации и деятельности прокуратуры, их значение в качестве основы для формирования остальных принципов.

Одним из наиболее интересных научных трудов по исследуемой тематике представляется докторская диссертация Е.Р. Ергашева «Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов»⁷⁸. Е.Р. Ергашев концептуализирует изучаемую нами категорию как отраслевые принципы прокурорского надзорно-охранительного права и выделяет, пожалуй, наибольшее количество принципов по сравнению с другими исследователями данной тематики - более двадцати. Названный автор считает основным признаком типового разграничения всех правовых принципов правовой источник (правовую основу) и по этому признаку подразделяет принципы на 1) установленные Конституцией РФ и вытекающие из ее положений, 2) содержащиеся в иных законах. Эта позиция близка к точкам зрения авторов, указанных выше.

Предлагаемая Е.Р. Ергашевым система принципов прокурорского надзорно-охранительного права в целом является четырехзвенной и строится так: первое звено - общеправовые принципы (справедливость, гуманизм, законность, федерализм, сочетание убеждения и принуждения и др.); второе звено - межотраслевые принципы (гласность и состязательность судопроизводства, неотвратимость ответственности в уголовном, гражданском и административ-

⁷⁷ Ястребов В.Б., Ястребов В.В. Прокурорский надзор: учебник для академического бакалавриата юридических вузов и факультетов. М.: Зерцало-М, 2017. С. 73.

⁷⁸ Ергашев Е.Р. Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 14.

ном праве, равенство сторон в гражданском и семейном праве и др.); третье звено - упомянутые выше отраслевые принципы прокурорского надзорно-охранительного права (независимость органов прокуратуры, гласность, информированность и др.); четвертое звено - принципы институтов прокурорского надзорно-охранительного права (надзорно-охранительных институтов, таких как институт надзора за исполнением закона, институт надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и далее по отраслям надзора; ненадзорно-охранительных институтов, в частности институт участия прокурора в рассмотрении дел судами).

Е.Р. Ергашев называет ряд принципов, которые фигурируют в юридической литературе (принцип законности, целесообразности, гласности и др.) и считает нужным добавить к ним следующие: доступности, уважения чести и достоинства личности, объективной истины, обязательности исполнения законных требований прокурора, убедительности.

В юридической литературе можно встретить мнение о том, что все обозначенные принципы в науке, как правило, подразделяют на три группы: общие, специфические и отраслевые⁷⁹. Анализ учебной и научной юридической литературы позволяет сделать вывод, что многими теоретиками предлагаются и иные комбинации. Например, такие ученые-правоведы, как Ю.Е. Винокуров и А.Ю. Винокуров, условно обозначают три группы принципов организации и деятельности прокуратуры: общие основополагающие, общеобязательные и внутриорганизационные. К первым авторы относят восемь принципов: законности, централизации, единства, независимости, политической независимости (внепартийности), гласности, взаимодействия прокуратуры с другими органами, обязательности выполнения законных требований прокурора. Ко второй группе относятся четыре принципа: эффективности, профессионализма, гуманизма и справедливости. Третья группа представлена принципом взаимодействия структурных подразделений прокуратуры, зональным, предметным и

⁷⁹ Шобухин В.Ю. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры в условиях современных законодательных изменений // Налоги (газета). 2008. № 12. С. 10.

смешанным (предметно-зональным) принципами распределения служебных обязанностей⁸⁰.

В.П. Рябцев предлагает определить две группы: общие и внутриорганизационные принципы организации и деятельности прокуратуры⁸¹. Эту позицию критикуют авторы учебника «Прокурорский надзор» под редакцией И.И. Сыдорука, А.В. Кикотя и О.В. Химичевой, указывая, что выделение общих принципов предполагает «в таком случае включение в систему... и частных принципов»⁸². Эти же авторы, кстати сказать, не соглашались и с приведенной выше позицией В.Б. Ястребова относительно разделения принципов на конституционные и другие: они усматривают здесь несовершенство подхода, выраженное в том, что по правилам дихотомического деления «другие» принципы следовало бы назвать неконституционными⁸³.

Авторы, изучающие в своих трудах аспекты принципов организации и деятельности прокуратуры, предлагают различные варианты комплектов обозначенных принципов. Так, В.И. Басков выделяет восемь принципов⁸⁴, В.П. Рябцев - девять (шесть общих и три внутриорганизационных), М.П. Поляков и еще три автора - девять⁸⁵ (три общеправовых и шесть специальных), В.Г. Бессарабов - десять⁸⁶, Ю.Е. Винокуров и А.Ю. Винокуров (как было отмечено выше) - пятнадцать принципов, включая внутриорганизационные.

Таким образом, в вопросах количества, состава и классификации принципов организации и деятельности прокуратуры наблюдается многообразие подходов и научных точек зрения. Отнесение некоторых позиций к категории са-

⁸⁰ Винокуров Ю.Е., Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 15-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. С. 68.

⁸¹ Рябцев В.П. Общие принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации // Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; Инфра-М, 2021. С. 73.

⁸² Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Кикотя, О.В. Химичевой. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2018. С. 107.

⁸³ Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Кикотя, О.В. Химичевой. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2018. С. 107.

⁸⁴ Басков В.И. Курс прокурорского надзора: учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. М.: Зерцало, 1998. С. 70.

⁸⁵ Прокурорский надзор: учебник и практикум для среднего профессионального образования / М.П. Поляков, А.В. Федулов, С.В. Власова, М.В. Лапатников; под общ. ред. М.П. Полякова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. С. 40.

⁸⁶ Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. М.: ТК Велби; Проспект, 2006. С. 97.

мостоятельных принципов (например, рассматриваемый в качестве обособленного «принцип ограничения совмещения деятельности прокурора с выполнением иных обязанностей»⁸⁷ или «принцип независимости от федеральных и местных органов»⁸⁸), с нашей точки зрения, весьма спорно. Не преследуя цели критиковать отдельные подходы, надо отметить, однако, что детализация принципов путем дробления на узкие категории и, как следствие, выделение принципов в слишком большом количестве видится нецелесообразным ввиду масштабности и фундаментальности этой абстрактной категории.

При всем многообразии взглядов ученые, как правило, сходятся во мнении касательно отнесения к числу исследуемых принципов нескольких базовых, основных позиций, вытекающих из закрепления принципов в законодательных актах.

Весьма убедительным с точки зрения научного анализа законодательства о прокуратуре представляется мнение профессора А.Ф. Смирнова о том, что в качестве основных принципов организации и деятельности российской прокуратуры необходимо выделять пять: единство системы органов прокуратуры, централизацию системы органов прокуратуры, независимость деятельности, законность деятельности, гласность⁸⁹.

Эти пять принципов относятся к категории важнейших, имеющих общий (универсальный) характер, то есть отражают как статическую (организация), так и динамическую (деятельность) составляющую. Разумеется, полный перечень принципов организации и деятельности прокуратуры не исчерпывается указанными позициями: в законодательстве о прокуратуре Российской Федерации содержатся указания и на другие принципиальные положения, которые необходимо учитывать при построении системы органов прокуратуры и организации ее деятельности.

Системность этих пяти основных принципов выражается в том, что они

⁸⁷ Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. В.И. Рохлина. СПб., 2000. С. 46.

⁸⁸ Савенков А.Н. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2006. С. 57.

⁸⁹ Смирнов А.Ф. Организационно-правовые факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. М., 1997. С. 59.

действуют как единое целое, находясь при этом в теснейшей взаимной зависимости, и одновременно влияют на внешнюю среду. Несоблюдение одного из принципов чаще всего влечет за собой и нарушение остальных.

Принципы организации и деятельности российской прокуратуры оказывают решающее воздействие как на функциональное устройство, так и на индивидуализацию прокуратуры в государственном механизме. С учетом изложенного, а также высокой дискуссионности вопросов, касающихся функционального устройства прокуратуры, приходим к заключению, что законодательно сформулированных на настоящий момент принципов недостаточно для четкого формирования норм права, исключающих двойное толкование и не порождающих научных споров.

В этой связи нами сформулирован новый принцип организации и деятельности прокуратуры, который предлагается назвать принципом многофункциональности. В основу принципа легло одно из основных свойств российской прокуратуры как организационной системы - многофункциональность. До настоящего времени исследований многофункциональности прокуратуры как относительно самостоятельного правового явления не проводилось.

Результаты исследования подводят к выводу о том, что многофункциональность российской прокуратуры можно определить как ее свойство посредством единой организационной структуры и путем реализации своих полномочий системно реализовывать ряд функций для достижения единой цели - исполнения своего предназначения в государственном механизме. Главное назначение многофункциональности - индивидуализация прокуратуры как уникальной системы органов в российском государстве.

Для решения вопроса об отнесении (или неотнесении) какой-либо идеи к категории принципов права необходимо в первую очередь выяснить, соответствует ли указанное положение признакам этого явления, то есть выявить, удовлетворяет ли оно соответствующим условиям для принадлежности к категории принципов.

Из общего понимания сущности принципов организации и деятельности

прокуратуры логически вытекает ряд признаков этого правового явления, которое:

- 1) является основополагающим руководящим требованием;
- 2) закреплено в нормативных правовых актах;
- 3) носит общеобязательный характер;
- 4) отражает предназначение прокуратуры в системе государственных органов;
- 5) носит универсальный характер, т.е. отражает как институциональный (организация, требования к структурному построению органов прокуратуры) аспект, так и функциональный (деятельность, требования к основным условиям функциональной деятельности прокуратуры).

Ученые выделяют и другие признаки. Например, Е.Р. Ергашев указывает на такие признаки принципа, как выражение сущности «прокурорского надзорно-охранительного права» и сквозной характер⁹⁰. Н.П. Кириллова отмечает, что принцип должен определять «сущность и содержание института прокуратуры как государственного органа, порядок его формирования, функционирования, а также природу правового регулирования прокурорско-надзорной и иной деятельности прокуратуры»⁹¹. Авторы упомянутого выше учебника под редакцией И.И. Сыдорука, А.В. Кикотя и О.В. Химичевой выделяют еще один признак - бинарность, или двойственность, означающий регулирование принципом соотношения «конкурирующих правовых норм, одна из которых определяет главное содержание принципа, а другая является исключением из основного правила»⁹². В.И. Басков полагает, что принципы «содержат признаки и качества, определяющие отличие органов прокуратуры от иных государственных органов, в том числе и от правоохранительных»⁹³.

⁹⁰ Ергашев Е.Р. Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11; Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2008. С. 66.

⁹¹ Кириллова Н.П. Прокурорский надзор: учебник и практикум для среднего профессионального образования. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. С. 37.

⁹² Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Кикотя, О.В. Химичевой. 9-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2018. С. 106.

⁹³ Басков В.И. Курс прокурорского надзора: учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. М.: Зерцало, 1998. С. 68.

Представляется, что принцип многофункциональности применительно к российской прокуратуре можно сформулировать следующим образом: структурное построение и функциональное устройство прокуратуры Российской Федерации должно осуществляться с учетом ее многофункциональности, то есть присущего прокуратуре свойства системно реализовывать ряд функций для достижения единой цели - исполнения своего предназначения в государственном механизме.

Для того, чтобы обосновать принадлежность многофункциональности к категории принципов организации и деятельности российской прокуратуры, необходимо сопоставить характеристики многофункциональности с приведенными выше пятью основными признаками обозначенного правового явления.

Принцип многофункциональности как основополагающее руководящее требование. В основе принципа многофункциональности российской прокуратуры в числе прочего лежит идея о том, что все функции, исполняемые этой системой органов, находятся в неразрывной органической взаимной связи, представляя собой единую систему. Отличительная черта функций прокуратуры (сравнительно с отдельными видами или участками деятельности) заключается в том, что виды деятельности, посредством которых реализуются функции, имеют строгую целевую направленность. А вся совокупность функций, исполняемых прокуратурой, объединена общей целью - реализовать предназначение прокуратуры как элемента механизма осуществления единой государственной власти. Именно поэтому целесообразно говорить не просто о совокупности, но о системе функций. Любые виды, направления деятельности, отдельные действия, не укладывающиеся в эту схему, должны быть признаны несвойственными прокуратуре, их исполнение не может вменяться в обязанность этой системе органов.

Таким образом, обоснованная многофункциональность - это принципиальное требование, выдвигаемое к прокуратуре как к организационной системе (и для надзора, и для других сфер деятельности). Причем представляется, что это первичное положение, которое оказывает влияние на остальные отраслевые

принципы организации и деятельности прокуратуры.

Закрепление многофункциональности в нормативных правовых актах. Как обозначено выше, указание на многофункциональность прокуратуры Российской Федерации появилось в нормативных правовых актах уровня федерального закона достаточно давно: в редакции от 17.11.1995 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» появился отдельный абзац («Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами»). В связи с нововведениями конституционной реформы 2020 г. и внесением корреспондирующих изменений в Федеральный закон о прокуратуре в редакции этого Закона от 09.11.2020 обозначенный абзац утратил силу, а к определению прокуратуры в первом абзаце («система органов, осуществляющих надзор...») добавлен оборот «а также выполняющих иные функции». Эта формулировка полностью дублирует аналогичную в Конституции.

Помимо этого, Конституция России теперь устанавливает, что не только полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры, но и ее функции определяются федеральным законом. Здесь необходимо отметить, что данная норма представляется несовершенной ввиду того, что из формулировки не очевидно, каким именно федеральным законом определяются обозначенные выше аспекты: идет ли речь о Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» или имеется в виду родовый признак нормативного правового акта (федеральный закон в отличие, например, от закона субъекта Российской Федерации). Как справедливо указывают ученые, Федеральный закон о прокуратуре в своем дальнейшем регламентировании норм о прокуратуре вышел за рамки конституционного положения, установив регулирование описанных аспектов «федеральными законами» (во множественном числе) в противовес конституционному «федеральным законом» (в единственном числе). По этому же пути пошла, к сожалению, и практика⁹⁴.

⁹⁴ Смирнов А.Ф. Неопределенность формулировок в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» // Актуальные проблемы российского права. 2020. Декабрь. Т. 15. № 12 (121). С. 174.

Возвращаясь к вопросу нормативного характера принципа многофункциональности, нужно добавить, что, несмотря на все несовершенства законодательных норм о прокуратуре, Конституция и Федеральный закон о прокуратуре предписывают закрепление функций прокуратуры на уровне федерального закона.

Таким образом, многофункциональность удовлетворяет требованию такого признака принципа организации и деятельности прокуратуры, как закрепление в нормативных правовых актах, и в настоящее время выведена на самый высокий уровень - конституционный.

Принцип многофункциональности выступает как требование к функционированию всей системы органов прокуратуры: никакие иные функции, кроме входящих в систему функций (закрепленных в Федеральном законе и отвечающих назначению прокуратуры как элемента государственного механизма), не могут быть возложены на прокуратуру. В данном случае речь идет о деятельности прокуратуры. Одновременно ввиду того, что именно совокупность реализуемых системой функций определяет организационную структуру прокуратуры (функция первична, структура вторична), соблюдение принципа многофункциональности требует построения организационной структуры прокуратуры в строгом соответствии с исполняемыми ею функциями. Здесь речь идет уже об организации. Сказанное дает основания сделать вывод о том, что положению о многофункциональности присущ признак универсальности.

Таким образом, из изложенного вытекает, что положению о многофункциональности присущи все основные признаки отраслевого принципа организации и деятельности российской прокуратуры: многофункциональность является руководящим требованием к построению системы органов прокуратуры и к ее функционированию, закреплена в нормативных правовых актах, имеет общеобязательный характер, отражает предназначение прокуратуры в системе государственных органов, а также характеризуется универсальностью - оказывает влияние как на организацию прокуратуры, так и на ее деятельность.

Подводя итоги сказанному, приходим к заключению, что принцип мно-

гофункциональности можно сформулировать как требование к структурному построению и функциональному устройству прокуратуры Российской Федерации осуществляться с учетом присущего прокуратуре свойства реализовывать систему возложенных на нее функций для достижения единой цели - исполнения своего предназначения в государстве (обществе). Единая цель конкретизируется в закрепленных в Законе целях прокуратуры: обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Также, согласно ст. 4 ФЗ «О прокуратуре РФ», органы прокуратуры:

- осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами;

- действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне;

- информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

Органы прокуратуры в связи с осуществлением ими в соответствии с настоящим Федеральным законом прокурорского надзора вправе получать в установленных законодательством Российской Федерации случаях доступ к необходимой им для осуществления прокурорского надзора информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами, в том числе осуществлять обработку персональных данных.

Прокуроры не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Прокурорские работники не могут являться членами общественных объ-

единений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и организациях прокуратуры не допускаются. Прокуроры в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений.

Прокурорские работники не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности. При этом педагогическая, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Прокурорские работники не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации⁹⁵.

Таким образом, можно сделать вывод, что прокуратура РФ в настоящее время является одним из самых эффективных и важных органов государственной власти, осуществляющих надзор за деятельностью всех других органов власти и организаций на предмет соблюдения последними принципа законности. Нормативное закрепление принципов организации и деятельности прокуратуры предполагает исполнение и соблюдение данных установлений и является концептуальным для оптимизации функционирования прокуратуры.

2.2 Основные направления деятельности прокуратуры в современный период

Предназначение прокуратуры в системе государственных органов, разде-

⁹⁵ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. ФЗ от 29.12.2022 № 581-ФЗ) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

ления и взаимодействия властей предопределяется точностью состава функций, необходимых для выполнения возложенных на прокуратуру задач. Ключевой правовой категорией, раскрывающей и объясняющей структуру, содержание и пределы деятельности прокуратуры, являются ее функции⁹⁶.

Функции - это выражение государственно-правового и социального предназначения прокуратуры как элемента государственно-правового механизма современного Российского государства. Их реализация представляет собой особый, свойственный только прокуратуре вид деятельности. Функции прокуратуры реализуются *в видах деятельности* органов и учреждений прокуратуры⁹⁷.

К функциям прокуратуры относятся надзор, а также уголовное преследование, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участие в правотворческой деятельности, участие во всех видах судопроизводства, международно-правовое сотрудничество.

А. Винокуров в своих работах высказывает точку зрения о том, что функция прокуратуры - это осуществляемый в строго регламентируемых законодательством рамках вид деятельности, направленный на достижение поставленных перед прокуратурой целей, заключающийся в реализации возложенных на нее полномочий, исходя из установленной законами и руководящими указаниями вышестоящих прокуроров компетенции. В рамках конкретной отрасли прокурорского надзора указанный автор выделяет направления (подотрасли), а к тем видам деятельности, которые не являются самостоятельными, а во многом обеспечиваемыми, по его мнению, следует применить термин «участок деятельности», т.е. направление деятельности прокуратуры, осуществляемой в целях обеспечения выполнения возложенных на нее функций, характеризующееся преимущественно ведомственным регулированием полномочий прокуроров. К участкам прокурорской деятельности А. Винокуров относит, в частности, международное сотрудничество, участие в правотворческой деятельности,

⁹⁶ Рябцев В.П. Прокурорский надзор: Курс лекций. М.: Норма, 2006. С. 73.

⁹⁷ Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: Учебник. М.: Проспект, 2016. С. 118.

взаимодействие с органами публичной власти, государственный учет преступлений и некоторые другие⁹⁸.

Е. Никитин, по существу, отождествляет с направлением деятельности прокуратуры ее функции, полагая, что функцией прокуратуры является социально значимое направление деятельности этого органа, осуществляемое через конкретные виды его деятельности в рамках установленного типа его организации и деятельности⁹⁹.

Таким образом, полярность мнений исследователей по поводу определения дефиниций «функция прокуратуры», «направление деятельности прокуратуры», «участок деятельности прокуратуры», а также по поводу конкретных наименований (количества) функций прокуратуры представляется вполне очевидной. В определенной мере такой теоретической дискуссии способствовали некоторые юридико-технические неточности, которые можно усмотреть в самом тексте Закона о прокуратуре РФ.

Так, в п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре определена основная функция прокуратуры - надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России. В п. 2 указанной статьи Закона перечисляются иные функции прокуратуры, в том числе уголовное преследование и координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и некоторые иные. Другие функции прокуратуры рассредоточены по различным статьям раздела 1 и включены в ст. 51 Закона о прокуратуре и прямо не именуется функциями прокуратуры, что, несомненно, требует их научного осмысления и обоснованно вызывает теоретическую дискуссию.

Как представляется, внесенные в Закон о прокуратуре Федеральными законами от 17 июля 2009 г. № 171-ФЗ, от 7 февраля 2011 г. № 4-ФЗ и от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ изменения, дополнившие базовый закон, в частности, ст. 9.1 («Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых ак-

⁹⁸ Винокуров А.Ю. К вопросу о классификации внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры. М., 2012. С. 54.

⁹⁹ Никитин Е.Л. Функции прокуратуры и отрасли прокурорской деятельности: понятие, сущность, классификация // Труды Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2004. № 6. С. 26.

тов»), абз. 8 п. 2 ст. 1 (возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования) и изменившие содержание ст. 51 положением о ведении прокуратурой государственного единого учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора, в определенной мере могут приблизить теоретическую дискуссию о функциях прокуратуры к завершению. Законодатель в тексте указанных статей Закона определил не только непосредственно еще три вида деятельности (функции) прокуратуры, но и установил в указанных нормах также определенные полномочия прокурора и механизм их реализации.

В частности, в соответствии с положениями ст. 9.1 Закона при выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов (т.е. при осуществлении такой функции, как проведение антикоррупционной экспертизы) прокурор вносит... требование об изменении... акта (это уже - полномочие прокурора) с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в установленном порядке в суд. Это требование подлежит обязательному рассмотрению, о результатах которого незамедлительно сообщается прокурору.

По аналогии с указанной статьей Закона о прокуратуре непосредственно не включенные в п. п. 1 и 2 ст. 1, но рассредоточенные по тексту раздела 1 и включенные в ст. 51 Закона виды деятельности прокуратуры следует признать ее функциями, поскольку они определяют дополнительные виды прокурорской деятельности. Отсутствие (в настоящее время) в нормах закона положений, регулирующих механизм реализации отдельных функций, нельзя признать препятствием для такого их позиционирования, поскольку они непосредственно включены в соответствующие нормы федерального закона и определяют обособленные полноценные виды деятельности прокуратуры.

С учетом изложенного полагаем необходимым сформулировать понятие «функция прокуратуры» как определенный Федеральным законом вид деятельности прокуратуры, обусловленный ее целями и задачами, имеющий собствен-

ный предмет и реализуемый посредством специально предусмотренных для этого в законе полномочий.

Однако в рамках функций прокуратуры, на наш взгляд, следует дифференцировать также такие понятия, как приоритетное и основное направление прокурорской деятельности.

На практике, в отличие от функций прокуратуры, как приоритетные, так и основные направления деятельности прокуратуры определяются уже не федеральным законом, а актами Генерального прокурора РФ.

При этом приоритетные направления прокурорской деятельности устанавливаются на определенный период времени в зависимости от различных факторов как социально-экономического (к примеру, приоритет надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, за исполнением законодательства при реализации приоритетных национальных проектов и др.), так и политического характера (обеспечение надлежащего надзора за исполнением избирательного законодательства, в особенности в предвыборный и избирательный периоды).

Что же касается основных направлений прокурорской деятельности, то к ним представляется правильным отнести важнейшие в рамках конкретных функций прокуратуры ее составные части, которые прокурором должны быть обеспечены в обязательном порядке в ходе осуществления функциональной деятельности. Как показывает практика, можно различать основные направления прокурорской деятельности (они определены ст. 1 Закона о прокуратуре), а также и иные функции прокуратуры.

Столь подробное рассмотрение вопроса о функциях и направлениях деятельности прокуратуры позволяет сделать несколько выводов, имеющих, как представляется, серьезное теоретическое и практическое значение.

Во-первых, поскольку в настоящее время традиционный термин «прокурорский надзор» не охватывает в полной мере все виды деятельности прокуратуры, необходимо ввести в служебный, практический оборот понятие «прокурорская деятельность», которая представляет собою особый вид осуществляе-

мой прокуратурой государственной деятельности, носит комплексный характер и разнообразные формы, осуществляется в соответствии с нормами Конституции и федерального законодательства посредством выполняющего главную составляющую часть этой деятельности надзора за исполнением конституционных и законодательных норм, уголовного преследования и выполнения других возложенных на прокуратуру функций и направлена на обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

Как представляется, данное с учетом анализа точек зрения ученых и специалистов определение искомой дефиниции можно в целом позиционировать как базовое при производстве дальнейших научных исследований в этом направлении.

Во-вторых, логически следующий за первым вывод о том, что прокуратура не имеет так называемой правозащитной функции.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре целями деятельности прокуратуры России являются: 1) обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности; 2) защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Установленные федеральным законодательством цели деятельности прокуратуры РФ в полном объеме отвечают интересам как государства, так и граждан РФ. Защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства - цель всей деятельности прокуратуры, которой проникнута каждая из функций, осуществляемых прокуратурой. Это квинтэссенция всей деятельности прокуратуры, а не только отдельная, пусть и особо определенная часть этой деятельности. Таким образом, следует говорить, прежде всего о правозащитной цели деятельности прокуратуры, которая надлежащим образом реализуется в осуществляемых ею функциях.

В-третьих, сделанные выводы ставят на повестку дня вопрос о формулировании и других базовых дефиниций прокурорской деятельности. Это относится, прежде всего, к правильному определению объекта и предмета проку-

рорской деятельности, которые могут несколько отличаться от ставшими традиционными объекта и предмета прокурорского надзора.

Предмет надзора за исполнением законов состоит из двух аспектов - предметом этого вида надзора является соблюдение Конституции РФ и исполнение законов. Самостоятельным аспектом предмета является соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами.

В соответствии со ст. 21 Закона о прокуратуре предметом прокурорского надзора за исполнением законов являются соблюдение Конституции и исполнение законов, действующих на территории РФ, перечисленными в законе органами и должностными лицами, а также соответствие законам издаваемых ими правовых актов. Объект прокурорского надзора в традиционной трактовке включает совокупность юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления, а также должностных лиц¹⁰⁰.

Вместе с тем, по нашему мнению, объект и предмет деятельности прокуратуры как по сути, так и по содержанию отличаются от объекта и предмета прокурорского надзора, являющегося, собственно, составной частью такой деятельности, в связи с чем предпримем попытку сформулировать эти понятия.

Объект деятельности прокуратуры - та сфера общественных отношений, в которой комплексно осуществляется многофункциональная деятельность прокуратуры (чем, собственно, объект прокурорской деятельности отличается от объекта прокурорского надзора в той или иной сфере общественных отношений). Однако вводимое в теорию прокурорской деятельности определение требует уточнения ранее процитированной позиции по поводу формулировки объекта прокурорского надзора, которая, исходя из научной логики, подлежит пересмотру.

Представляется правильным в связи с изложенным сформулировать объект прокурорского надзора как конкретную сферу общественных отношений, в которой осуществляется деятельность прокуратуры по надзору за исполнением

¹⁰⁰ Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2009. С. 16.

законов указанными в нем органами, организациями и должностными лицами и законностью издаваемых ими правовых актов. Что же касается предмета деятельности прокуратуры, то он представляет собою собирательное понятие из предметов каждой конкретной функции прокуратуры. По нашему мнению, в обобщенном виде предмет деятельности прокуратуры можно сформулировать как совокупность предметов надзорной деятельности прокуратуры, деятельности прокуратуры по осуществлению уголовного преследования, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участию в рассмотрении дел судами и других функций прокуратуры.

Так, общий предмет надзорной деятельности прокуратуры - надзор за соблюдением Конституции России, исполнением законов и соответствием издаваемых поднадзорными органами и должностными лицами правовых актов законодательству. Предмет координационной деятельности прокуратуры - изучение, анализ и выработка с правоохранительными органами совместных мер по борьбе с преступностью (недопущение нарушений закона). Предмет деятельности прокуратуры при осуществлении уголовного преследования - привлечение к уголовной ответственности виновных в совершении преступлений лиц, недопущение нарушений прав участников уголовного процесса. Аналогичным образом определяются предметы и других функций прокуратуры.

Таким образом, под предметом прокурорской деятельности следует понимать совокупность предметов каждой из составляющих ее деятельность функций, которые должны рассматриваться исходя из приоритета того, в какой сфере осуществляется эта деятельность и каким обособленным конкретным целям она подчинена (обеспечение законности; защита прав определенных категорий граждан и т.д.).

Направление – это форма выражения функции, ее составная часть, область деятельности прокуратуры, характеризующаяся определенным предметом и методом, задачами, полномочиями и правовыми средствами¹⁰¹. Отдель-

¹⁰¹ Российский прокурорский надзор: Учебник / Под ред. проф. А.Я. Сухарева. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2001. С. 21.

ные исследователи вводят в научный оборот дополнительные понятия: отрасли¹⁰², подфункции¹⁰³ и т.п. Полагаем, такая терминологическая разрозненность обусловлена следующими факторами.

Во-первых, непродолжительной историей существования самой теории (науки) прокурорского надзора, а с 2012 г. – прокурорской деятельности («расширение» области исследования связано с внесением изменений в наименование научной специальности 12.00.11)¹⁰⁴.

Во-вторых, отсутствием четкого и ясного понятийно-категориального аппарата в действующем ФЗ «О прокуратуре РФ» и ведомственных нормативных правовых актах Генерального прокурора России. В данном основополагающем законе применительно к прокурорской деятельности используется исключительно понятие «функция», а в приказах Генерального прокурора – преимущественно «основные (приоритетные) направления».

В-третьих, устоявшимися традициями, обусловленными закреплением в законодательных актах советского и переходного периодов именно направлений прокурорской деятельности, а не функций. Так, ст. 3 Закона СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР», ст. 2 Закона РФ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в первоначальной редакции) были именованы как «Основные направления деятельности прокуратуры» и «Цели и направления прокурорской деятельности» соответственно.

В системе действующих правовых актов полагаем обоснованно говорить о функциях и направлениях прокурорской деятельности, которые не являются тождественными понятиями. Использование терминов «подфункции» и «отрасли» прокурорской деятельности не основано на законе, хотя и получило широкое распространение в теории прокурорского надзора¹⁰⁵. Разграничение рассматриваемых понятий имеет важное теоретическое и практическое значение,

¹⁰² Винокуров А.Ю. Прокурорская деятельность: 25 лет эволюции // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 5. С. 33.

¹⁰³ Костенко Н.И. Прокурорский надзор. Курс лекций. М.: РАП, 2007. С. 155.

¹⁰⁴ Винокуров А.Ю. Прокурорская наука: состояние и перспективы развития // Журнал российского права. 2014. № 9. С. 125.

¹⁰⁵ Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л.: Издательство Ленинградского университета, 1990. С. 77.

закрывающееся в обогащении и создании логически последовательного понятийно-категориального аппарата теории прокурорской деятельности, обеспечении дальнейших научных исследований методологической базой, а также в обеспечении установления и развития системы и структуры органов прокуратуры, распределения служебных обязанностей между прокурорскими работниками.

Кроме того, характеристика функций прокуратуры позволяет судить о ее типе и месте в механизме государственной власти, а выделение направлений прокурорской деятельности – о проводимой государством политике, расставленных в ней приоритетах. В толковых словарях русского языка понятие функции определено как обязанность, круг деятельности¹⁰⁶. С позиций социологии под функцией принято понимать роль, выполняемую отдельным субъектом социальной системы в ее организации как целого, в осуществлении целей, интересов социальных групп и классов¹⁰⁷.

Приведенные выше определения функций прокурорской деятельности безусловно соответствуют данному семантическому значению понятия «функция», но построены безотносительно к существующим реалиям, действующему нормативному правовому регулированию организации и деятельности прокуратуры в Российской Федерации. В дефинициях не раскрывается цель (предназначение) прокурорской деятельности, установленная в ч. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ».

Следовательно, полагаем, функции прокуратуры Российской Федерации представляют собой установленные федеральным законом виды (области) прокурорской деятельности, обусловленные ее предназначением, состоящем в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Логика изложения ч. 1 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ» позволяет говорить о

¹⁰⁶ Словарь русского языка в четырех томах. М. «Русский язык», 1988. Том IV. С. 141.

¹⁰⁷ Социологическая энциклопедия. В двух томах. М. Мысль. 2003. Т. 2. С. 727.

надзорной функции органов прокуратуры, а также об иных функциях, установленных федеральными законами. С нашей точки зрения, всю совокупность функций прокурорской деятельности можно классифицировать:

1. В зависимости от периода существования на традиционные и новые;
2. В зависимости от предмета деятельности на надзорную, ненадзорную и организационную. Надзорная функция прокуратуры является традиционной и заключается в осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. К традиционным ненадзорным функциям прокурорской деятельности относятся уголовное преследование и участие в рассмотрении дел судами, поскольку здесь предметом деятельности прокуратуры выступает не исполнение законов, а соответственно изобличение подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления (п. 55 ст. 5 УПК РФ) и защита прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, неопределенного круга лиц, интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (ст. 39 КАС РФ, ст. 45 ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ).

Среди традиционных организационных функций следует выделить рассмотрение и разрешение в органах прокуратуры заявлений, жалоб и иных обращений; координацию деятельности по борьбе с преступностью; участие в правотворческой деятельности; международное сотрудничество. Указанные функции в достаточной мере исследованы и представлены в материалах, посвященных прокурорской деятельности. Еще первым Положением о прокурорском надзоре, утвержденным Постановлением ВЦИК от 28.05.1922, на прокуратуру возлагались функции осуществления надзора, возбуждения уголовного преследования, поддержания обвинения на суде.

Анализ п. а) ст. 13 Положения позволяет утверждать также о выполнении прокуратурой функции рассмотрения и разрешения заявлений и жалоб. С наделением Генерального Прокурора СССР правом войти в Президиум Верховного Совета СССР с представлением по вопросам, подлежащим разрешению в законодательном порядке или требующим толкования закона, стало возможным го-

ворить о выполнении прокуратурой функции участия в правотворческой деятельности (ст. 9 Положения о прокурорском надзоре в СССР, утв. Указом Президиума ВС СССР от 24.05.1955).

Отдельные же функции представляются новыми для органов прокуратуры. К их числу следует отнести: проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; ведение государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора. Более того, необходимо отметить, что в настоящее время продолжается тенденция расширения перечня функций прокурорской деятельности, для которых характерно сочетание признаков надзорной, контрольной и организационной деятельности.

За последние 10 лет к традиционным видам прокурорской деятельности добавились: контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам; согласование ежегодных планов и формирование ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, согласование внеплановых выездных проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей; согласование и формирование ежегодного сводного плана, ежегодных планов проверки деятельности органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации; координация деятельности органов контроля (надзора) по планированию и проведению проверок в отношении органов государственной власти субъектов Федерации и муниципальных органов.

Направления прокурорской деятельности – это составная часть функции, которая характеризуется не только определенными предметом, задачами, полномочиями и правовыми средствами, как указывают отдельные исследователи, но и также определенной ее организацией, которая регламентируется в подзаконных актах Генеральной прокуратуры РФ. Если функция – это вид прокурорской деятельности, то направление – отдельный участок соответствующего ви-

да прокурорской деятельности, где через предмет находит свою «специализацию» объект прокурорской деятельности¹⁰⁸, конкретизируются задачи, полномочия, правовые средства прокурора и организация деятельности. Указанные категории выступают критериями разграничения рассматриваемых понятий.

Направления прокурорской деятельности существуют и позволяют с наибольшей эффективностью концентрировать усилия прокуроров по укреплению законности, правопорядка, защите прав и свобод граждан в определенных областях общественных отношений. Они со всей полнотой раскрывают и конкретизируют процедуру и особенности реализации того или иного вида прокурорской деятельности, в связи с чем мы не согласны с точкой зрения авторов¹⁰⁹, что направления реализуются через функции. Считаем не вполне корректной и позицию ученых о том, что направления – это форма выражения функции¹¹⁰. Форма – это внешнее проявление чего-либо.

Направления прокурорской деятельности не являются ее внешним проявлением, материальным выражением, а составляют часть прокурорской деятельности (часть содержания функции). Основные направления прокурорской деятельности закреплены в ФЗ «О прокуратуре РФ» и ведомственных правовых актах Генеральной прокуратуры, имеют общероссийский характер, их выделение обусловлено социально-политическими и экономическими факторами, особой значимостью тех или иных прав граждан и организаций, состоянием законности и правопорядка в определенной сфере общественных отношений в конкретный исторический период.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» закрепляет 5 направлений прокурорской деятельности: надзор за исполнением законов и за соответствием законам издаваемых правовых актов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и пред-

¹⁰⁸ Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л.: Издательство Ленинградского университета, 1990. С. 73.

¹⁰⁹ Российский прокурорский надзор: Учебник / Под ред. проф. А.Я. Сухарева. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2001. С. 45.

¹¹⁰ Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для бакалавров / под науч. ред. Е.Р. Ергашева. М.: Издательство Юрайт, 2011. С. 36.

варительное следствие; надзор за исполнением законов судебными приставами; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

По каждому из данных направлений в федеральных законах и ведомственных актах Генеральной прокуратуры России определены свои предмет, задачи, полномочия, правовые средства и особенности организации надзора. При этом, в рамках отдельных из них прокуроры наделены специфическими полномочиями и правовыми средствами (например, надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие).

Сообразно установленным направлениям деятельности осуществляется построение и развитие системы и структуры органов прокуратуры в России. Так, в Российской Федерации учреждены природоохранные прокуратуры, осуществляющие деятельность в области охраны окружающей среды и природопользования, прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях и др. По основным направлениям прокурорской деятельности в структуре Генеральной прокуратуры выделяют управления: по надзору за соблюдением прав и свобод граждан, по надзору за соблюдением прав предпринимателей, по надзору за исполнением законодательства в сфере экономики и др.¹¹¹

Определение государством борьбы с коррупцией в качестве одной из приоритетных направлений деятельности, в том числе органов прокуратуры, повлекло в 2007 г. развитие строения прокуратур всех видов и уровней, которое выражено в образовании в их составе специализированных подразделений по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

Таким образом, представляется возможным сделать следующий вывод. Функции и направления прокурорской деятельности находятся в тесной взаи-

¹¹¹ Структура Генеральной прокуратуры. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/structure/genprokuratura/> (дата обращения 08.06.2023)

мосвязи и в своей совокупности составляют основное ее содержание. Функции прокуратуры закреплены в федеральных законах, определяют ее общее предназначение, цели и задачи прокурорской деятельности. Направления прокурорской деятельности – составная часть функции, характеризующаяся определенными предметом, задачами, полномочиями и правовыми средствами, а также определенной ее организацией.

2.3 Некоторые проблемы при рассмотрении обращений граждан в органах прокуратуры

В соответствии со ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация провозглашена социальным государством, цель которого - создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Неотъемлемое условие благополучия граждан - возможность свободно и в полной мере реализовывать свои права и свободы, закрепленные в гл. 2 Конституции РФ. При этом государство гарантирует их защиту от посягательств. Механизм реализации и защиты прав человека, система органов, обеспечивающих такую защиту, их компетенция детально регламентированы как в отечественном законодательстве, так и в международных актах.

Безусловно, действенным и наиболее эффективным способом защиты своих прав и свобод для граждан было и остается право на обращение, отраженное в ст. 33 Конституции РФ. Помимо закрепления прав человека как высшей конституционной ценности, законодателем предусмотрена возможность ограничения некоторых из них при определенных условиях.

В связи с этим интересной представляется предложенная А. Троицкой классификация прав человека по критерию возможности их ограничения: абсолютные, т.е. не подлежащие ограничению ни при каких условиях, и лимитативные, которые могут быть ограничены на основании нормативных актов¹¹².

В Основном Законе нашего государства подобные ограничения установлены в ст. 56, в ней же определены и абсолютные права, не подлежащие огра-

¹¹² Троицкая А.А. Пределы прав и абсолютные права: за рамками принципа пропорциональности: теоретические вопросы и практика Конституционного Суда РФ // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 2. С. 45.

ничению.

Вместе с тем анализ практики прокурорского надзора свидетельствует о том, что некоторые положения Конституции, касающиеся ограничения прав, декларативны и фактически остаются нереализованными, что влечет снижение эффективности работы органов государственной власти, а в дальнейшем - и нарушение прав и свобод граждан. Сказанное в полной мере относится к реализации права граждан на обращение.

На протяжении уже пятнадцати лет действует Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 59-ФЗ). К сожалению, этот нормативный акт содержит лакуны, создающие почву для злоупотреблений со стороны недобросовестных граждан.

Статистические данные прокуратуры Амурской области свидетельствуют о том, что число обращений, направленных гражданами для разрешения в прокуратуру региона, остается стабильно высоким (15 618 обращений в первом полугодии 2022 г., 15 366 - в первом полугодии 2021 г., 13 724 - в первом полугодии 2020 г. и т.д.), что бесспорно свидетельствует о доступности и эффективности правозащитной функции органов прокуратуры.

С другой стороны, одной из причин большого количества поступающих в прокуратуру области заявлений является злоупотребление правом на обращение со стороны отдельных граждан.

В этом контексте точно выразился С. Степкин, который отметил, что по факту до 80 % поступающих обращений не входят в компетенцию органа или должностного лица, которым они адресованы. Это не только ведет к перегруженности органов, трате дополнительных бюджетных средств на пересылку обращений согласно компетенции и уведомление граждан о перенаправлении их обращений, но и зачастую существенно удлиняет срок принятия решения по обозначенным гражданами вопросам. И если часть граждан делает это по незнанию, то другая часть - кверулянты (лат. *querulus* - жалующийся) - поступает так умышленно. Нередко такие граждане пытаются использовать ресурсы орга-

нов власти и правоохранительной системы для разрешения межличностных конфликтов и имущественных споров гражданско-правового характера, чаще всего с родственниками, соседями и руководителями¹¹³.

Подтверждением этих слов может служить следующий пример. В прокуратуру Амурской области только в 2022 г. от ранее уволенного из органов прокуратуры области сотрудника поступило свыше 4,5 тыс. жалоб, направленных фактически на дестабилизацию деятельности прокуратуры (в некоторые дни от него поступало до 150 писем). Проведенное обобщение показало, что в жалобах содержались примеры нарушений законов в различных регионах, новости, в том числе зарубежные, рассуждения на темы, не относящиеся к компетенции прокуратуры, не было конкретики, приводились ссылки на страницы в сети Интернет и требования безосновательного проведения проверок хозяйствующих субъектов на территории Амурской области. Подавляющая часть этих жалоб признана необоснованной. Вместе с этим каждое обращение в соответствии с действующим законодательством было зарегистрировано, в том числе в автоматизированном информационном комплексе «Надзор», по каждому обращению изучены материалы, дан исчерпывающий ответ.

При этом какого-либо законодательного механизма противодействия подобным злоупотреблениям правом не установлено.

Федеральным законом № 59-ФЗ предусмотрена возможность оставить обращение без ответа и предупредить гражданина о недопустимости злоупотребления правом. Однако это правомерно только в случае наличия в обращении оскорблений, угроз должностному лицу или членам его семьи, что явно не решает проблему.

Постулаты, содержащиеся в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, п. 2 ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 1 и 10 Гражданского кодекса РФ, свидетельствуют о том, что, реализуя свои права, гражданин не должен нарушать права и свободы других лиц, обязан действовать добросовестно и

¹¹³ Степкин С.П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал. 2019. № 1. С. 54.

разумно. Вместе с тем ни Федеральный закон № 59-ФЗ, ни Закон о прокуратуре, ни сложившаяся судебная практика фактически не предоставляют правоприменителям никаких механизмов защиты от недобросовестного поведения заявителя.

Так, прокуроры (не только в Амурской области) вынуждены рассматривать обращения, фактически являющиеся массовой рассылкой, указывающие на нарушения, выявленные в других регионах, не поддающиеся прочтению, содержащие исключительно эмоциональные переживания по какому-либо поводу, написанные на клочках бумаги, обоях, между газетных или книжных строк и т.д. Очень часто таким видом «террора» пользуются так называемые кверулянты, регулярно обращающиеся в органы государственной власти с массовыми (веерными) обращениями. Отдельная категория лиц специально не получает ответы на свои обращения на почте, чтобы позднее подать жалобу из-за утраты их обращений или непредоставления ответов.

Подобная активная сутяжническая деятельность в значительной степени снижает эффективность работы государственных органов, отвлекает силы и средства от реальной работы, что в конечном итоге может повлечь подрыв авторитета властных структур. В связи с этим полагаем, что назрела необходимость выработки четкого механизма защиты от недобросовестного поведения граждан, злоупотребляющих правом на обращение.

Целесообразно рассмотреть вопрос о предоставлении правомочия органам государственной власти и местного самоуправления на обращение в суд с требованием о признании такого неправомерного поведения злоупотреблением правом, взыскании причиненных государству или муниципалитету убытков, наложении штрафных санкций. Действенным способом также может быть введение госпошлины за подачу обращений со стороны граждан, обращающихся не в защиту собственных прав или направляющих значительное количество однотипных (тождественных) или необоснованных обращений в различные инстанции.

Помимо этого, есть и иные аспекты, влияющие на эффективность работы

с обращениями граждан, в том числе и в органах прокуратуры.

Например, весьма актуальной остается проблема идентификации и аутентификации заявителей при направлении обращения с использованием средств информационно-телекоммуникационных технологий.

В соответствии с положениями Федерального закона № 59-ФЗ граждане могут направлять заявления в форме электронного документа. Поступившее в орган обращение в форме электронного документа (посредством электронной почты, через интернет-приемные) подлежит обязательному принятию к рассмотрению наряду с обращениями в письменной форме и устными обращениями.

Подобные заявления зачастую не соответствуют требованиям ст. 7 Федерального закона № 59-ФЗ, направляются не в форме электронного документа и не всегда содержат достоверные сведения об авторе.

С учетом изложенного направление в органы прокуратуры обращений граждан с использованием средств информационно-телекоммуникационных технологий, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в единой системе идентификации и аутентификации, позволит достоверно установить лицо, чьи права и законные интересы нарушены.

Подобный подход приведет к исключению случаев поступления в органы прокуратуры «электронных анонимных» обращений.

В целях оперативного принятия мер, предусмотренных п. 1.7 указания Генерального прокурора РФ от 6 марта 2020 г. № 137/9 «О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»¹¹⁴, для уточнения у заявителя недостающих данных при отсутствии в обращении сведений, достаточных для его разрешения, либо в случае неясности изложения существа вопроса представляется целесообразным обеспечить возможность направления прокурорами заявителю, прошедшему идентификацию и аутентификацию, уведомления о необходимости предостав-

¹¹⁴ Указание Генпрокуратуры России от 06.03.2020 № 137/9 «О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2020. № 4. С. 12.

ления дополнительной информации и документов также через единый портал государственных и муниципальных услуг. Это будет способствовать надлежащей реализации положений Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры РФ, утвержденной Приказом Генерального прокурора РФ от 30 января 2013 г. № 45.

В ст. 7 Федерального закона № 59-ФЗ определены требования к содержанию письменного обращения гражданина, в том числе в части указания заявителем своих фамилии, имени и отчества, почтового адреса, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения, личной подписи и даты.

Исходя из ст. 13 Федерального закона № 59-ФЗ устные обращения принимаются на личном приеме граждан. При этом в ходе приема гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность.

Вместе с тем в органах прокуратуры, как и в иных государственных органах, практикуется проведение таких мероприятий, как горячая линия, общественная приемная, в ходе которых осуществляется прием устных обращений от физических и юридических лиц посредством телефонной и видеосвязи. Кроме того, в органах прокуратуры функционируют дежурный телефон, телефон доверия и т.п.

Для обеспечения единообразного подхода к рассмотрению устных обращений граждан, поступивших в органы прокуратуры в рамках осуществления названных мероприятий, необходимо законодательно урегулировать вопросы их организации и проведения, идентификации заявителей в таких случаях.

На практике зачастую представляется сложным разрешение в органах прокуратуры обращений граждан, в которых нет конкретных сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом правоотношениям, а также содержащих недостоверную информацию о соблюдении контролируруемыми лицами обязательных требований.

Учитывая, что в силу ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 59-ФЗ установленный этим Законом порядок разрешения заявлений граждан распространяет-

ся на все обращения, за исключением тех, которые подлежат рассмотрению в порядке, закрепленном иными законами, рационально рассмотреть возможность внесения изменений в действующее законодательство в части уточнения механизма разрешения подобных обращений граждан, касающихся деятельности лиц, подлежащих государственному контролю (надзору) или муниципальному контролю.

Это лишь некоторые аспекты, связанные с организацией работы по рассмотрению обращений. Данное направление прокурорской деятельности с учетом пристального внимания со стороны руководства Генеральной прокуратуры РФ требует дополнительного исследования, дальнейшего изучения практики и осмысления представителями научного сообщества.

Качественная работа с обращениями граждан - важный способ получения информации о нарушениях закона, которая позволяет наиболее объективно оценить состояние законности, степень удовлетворенности людей своей жизнью, снять социальную напряженность. По итогам рассмотрения обращений и восстановления прав конкретных граждан прокурорские работники воочию могут наблюдать реальные плоды своей деятельности и получать моральное удовлетворение от результата.

В связи с этим весьма важно создать наиболее комфортные условия как для населения, так и для правоприменителей, обеспечив реализацию конституционных прав, свобод и предоставив максимальный объем инструментов для выполнения поставленных государством задач, исключив любые возможности для злоупотреблений.

Можно порассуждать на тему вариантов повышения эффективности прокурорского надзора.

Магистральное направление повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов — это повседневное, постоянное совершенствование его качественных характеристик на всех стадиях надзорного процесса и в особенности совершенствование всех элементов организации работы прокуратуры.

Прежде всего необходимо обеспечить комплексный подход в борьбе с правонарушениями и в первую очередь — с преступлениями. Применительно к прокурорскому надзору за исполнением законов комплексный подход может означать: комплексное, целенаправленное и активное применение прокурором всех предоставленных в его распоряжение правовых средств; координацию надзора в рассматриваемой сфере с другими отраслями прокурорского надзора и всеми участниками деятельности прокуратуры; тесное увязывание надзорной работы с профилактической деятельностью; постоянное и тесное взаимодействие прокуроров с органами представительной и исполнительной власти, правоохранительными, контролирующими и другими органами, а также с общественными формированиями по вопросам укрепления законности; увязывание надзорных мероприятий с важнейшими социально-экономическими, экологическими и иными задачами, решаемыми в регионе (районе, городе, области).

Достижению комплексного подхода могут способствовать также: тесное увязывание надзорной деятельности с предварительным следствием по уголовным делам и, в частности, проведение прокурорских проверок одновременно с производством предварительного следствия; проведение совместных с органами контроля и иными органами проверок; активная реализация прокурором права поручения проведения проверок правоохранительным, контролирующим и другим органам. Речь, таким образом, идет о создании единого, четко скоординированного фронта борьбы с правонарушителями.

Повышение эффективности прокурорского надзора за исполнением законов связано с совершенствованием управления (руководства) надзорной деятельностью со стороны вышестоящих прокуратур.

Оно может идти по следующим направлениям:

- своевременное, оперативное корректирование надзорной деятельности, нацеливание ее на решение главных, ключевых задач укрепления законности, предупреждение правонарушений;

- улучшение анализа надзорной деятельности и своевременное доведение результатов анализа до нижестоящих прокуроров;

- своевременное принятие мер к устранению ошибок и упущений в работе, допускаемых нижестоящими прокурорами;
- улучшение методической помощи нижестоящим прокурорам;
- подготовка более совершенных методических пособий, разработок, указаний, писем и обеспечение ими прокуроров;
- совершенствование деятельности по распространению положительного опыта работы;
- совершенствование контроля за внедрением в практику работы новейших достижений науки и практики, передовых методов и приемов выявления и устранения правонарушений;
- развитие инициативы, самостоятельности и боевитости у нижестоящих прокуроров. При этом основные усилия должны направляться на оказание действенной помощи прокурорам районов и городов в организации ими на научной основе прокурорского надзора за исполнением законов.

В плане повышения методического мастерства прокурорских работников низового звена хорошие результаты может дать проведение работниками областных и им равных прокуратур показательных (учебных) проверок исполнения законов. Речь идет об обучении в условиях проведения реальной проверки.

Следующее направление — это совершенствование тактики и методики выявления нарушений законов и установления обстоятельств, им способствующих. В первую очередь необходимо добиваться повышения качества прокурорских проверок, которое к сожалению, не всегда высокое.

Прокуроры не всегда готовятся к проведению проверок, в результате чего они порой проводятся поверхностно и нарушения законов не выявляются, не устанавливаются обстоятельства, способствующие нарушениям. Устранение этих и других недостатков будет способствовать повышению качества прокурорских проверок.

Этому может способствовать также:

- комплексное применение прокурорами различных проверочных действий;

- применение различных приемов и методов, в том числе и криминалистических;
- активное привлечение к проверкам специалистов;
- проведение проверок совместно (одновременно) с другими правоохранительными органами, контролирующими и иными органами;
- проведение комплексных проверок, т.е. проверок исполнения нескольких законов. Повышению качества проверок будет способствовать, кроме того, совершенствование ныне действующих и разработка новых частных методов их проведения.

Повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов также может способствовать совершенствование практики реагирования прокуроров на нарушения законов.

Совершенствование практики реагирования может идти по следующим направлениям:

- совершенствование порядка внесения актов прокурорского надзора, активное применение всех правовых средств и актов реагирования;
- сочетание письменных и устных форм реагирования;
- повышение остроты прокурорского реагирования;
- совершенствование структуры и повышение качества актов прокурорского надзора;
- усиление контроля со стороны прокуроров за реализацией внесенных актов реагирования;
- систематическое обобщение (анализ) практики реагирования;
- совершенствование профессиональных навыков прокуроров. Этому могут способствовать все формы повышения квалификации прокуроров.

Кроме этого повышению эффективности прокурорского надзора, как и всей многогранной деятельности прокуратуры, может способствовать дальнейшее совершенствование законодательства, регулирующего организацию и деятельность прокуратуры. Понятно, что и совершенствование всего законодательного массива России и, в частности, устранение пробелов в правовом регу-

лировании тех или иных общественных отношений, разночтений, дублирования, его кодификация будут в конечном итоге способствовать повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов.

Прокуроры должны использовать все имеющиеся в их распоряжении средства (возможности) для повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов, что будет, несомненно, способствовать укреплению законности и правопорядка как в регионах, так и в целом в стране.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведя исследование вопросов становления и развития прокуратуры, а также ее роли в системе органов государственной власти, можно сделать некоторые выводы.

Учреждение прокуратуры Российской империи в 1722 году было объективно обусловлено необходимостью организации контроля за исполнением законов государственными служащими страны. Российская прокуратура с первых дней своего создания принципиально отличалась от своих европейских прототипов по целям, задачам и методам их реализации. Император Петр I надеялся с помощью прокуратуры покончить с произволом и злоупотреблениями чиновников в центре и на местах, полагая, что прокуроры, независимые от каких бы то ни было властей, кроме самого императора, станут реальными гарантами беспрекословного и точного исполнения его воли, выраженной в законе. Поэтому российская прокуратура создавалась как институт надзора. Однако, несмотря на возмужавшую роль прокуратуры, ее создателям, и прежде всего Петру I, не удалось добиться выполнения законов в российском государстве. Даже в периоды наивысшего могущества генерал-прокуроров во второй половине XVIII в., которое достигалось усилением их административных, а не надзорных функций, прокуратуре удавалось добиться соблюдения в лучшем случае делопроизводства, а не беспрекословного выполнения существующих в то время законов.

В целом, исследование проблемы показало, что в дореформенный (1722-1864 гг.) период в российском государстве главенствовал не закон, а государева воля. При всех русских императорах дореформенного периода с Петра I до Александра I на генерал-прокуроров, как доверенных лично императору лиц, одновременно возлагались обязанности столь неопределенного характера - контроль и надзор, управление финансовым ведомством и внутреннее управление, управление государственным казначейством и др.

Одновременно в этот исторический период отсутствовала более или ме-

нее сложившаяся система прокурорских органов. В результате, на протяжении XVIII в. прокуратура оставалась случайным элементом в системе самодержавия и сохранялась только благодаря авторитету ее основателя - Петра I. Поэтому и не удивительно, что в этот период не было такого понятия, как «прокуратура», под которой подразумевалось бы цельное, составляющее определенную систему учреждение. В этой связи и с учетом того, что вся верховная государственная власть - законодательная, исполнительная и в некоторой степени судебная, находилась в руках российского императора, точного определения места и роли прокурора в системе государственного управления и надзора не было.

После судебной реформы создавалась по существу новая прокуратура, и по своей структуре, и по своим функциям. Из надзорной она превратилась в судебную. В связи с этим местная административно - территориальная прокуратура реорганизуется в прокуратуру при судах. В результате, судебная прокуратура начала осуществлять надзор в системе государственного аппарата пореформенной России. Наиболее авторитетна была ее деятельность в уголовно-правовой сфере, где благодаря судебным уставам удалось довольно эффективно осуществлять свои функции. Этому способствовала реорганизация органов прокуратуры, вследствие которой были созданы независимый суд и адвокатура. В результате в пореформенной России прокурор стал ключевой, а иногда и самой главной фигурой в организации надзора за выполнением российского законодательства.

В работе получил анализ тот факт, что прокуратура Российской империи в своем развитии прошла два больших этапа: этап надзора и этап государственного обвинения. Более эффективной и важной, несмотря на отдельные недостатки, ее деятельность становится на втором этапе, когда она была инструментом государственного обвинения. Однако, несмотря на такой вывод, автор магистерской диссертации довольно осторожно относится к историческому опыту дореволюционной прокуратуры, который имеет сложный, противоречивый характер.

Результатом первого же декрета СНК РСФСР «О суде» от 24 ноября 1917 года стало разрушение дореволюционной прокурорской системы. Однако в этот период времени прокурорские, судебные функции заменили революционные трибуналы, основной целью которых являлось физическое уничтожение отдельных лиц или целых групп людей.

В исследовании особо отмечается, что в 1922 году были восстановлены органы прокурорского надзора, которые соединяли функции обвинителя и во многом обязанности дореформенного губернского прокурора, упразднение должности которого неоправданно произошло на основании Судебных уставов 1864 года. Постепенно прокуратура превратилась в институт, осуществляющий высший надзор за законностью деятельности органов исполнительной власти, а также судов и других советских учреждений.

С 1922 года по 1933 год, то есть до постановления ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 года «Об учреждении Прокуратуры СССР», прокуроры РСФСР, а потом и СССР входили соответственно в системы Наркомата юстиции и Верховного Суда СССР, прокуроры же союзных республик состояли в ведении наркоматов юстиции союзных республик до 1936 года - до завершения централизации органов прокуратуры, которая была зафиксирована в Конституции СССР 1936 года. За весь этот период в соответствии с Положением о Прокуратуре СССР от 17 декабря 1933 года прокурор РСФСР, а потом прокурор СССР были подчинены ЦИК СССР, его Президиуму и СНК СССР, т.е. Правительству СССР.

Советская прокуратура с 1922 по 1936 годы состояла в системе чисто исполнительной и частично судебной власти, а с 1936 года почти до распада Союза ССР она и организационно и по существу находилась в подчинении ЦК КПСС и его структур.

Конституции СССР 1936 и 1977 годов определяли прокуратуру СССР как орган, осуществляющий высший надзор за законностью в стране, и расширили ее функции. По Конституциям 1936 и 1977 годов прокурор СССР, а потом и Генеральный прокурор СССР избирался Верховным Советом СССР, был под-

отчетен Верховному Совету, а в перерыве между сессиями Верховного Совета СССР - его Президиуму. По Конституции СССР 1977 года (в редакции Закона СССР от 26 декабря 1990 г.) Генеральный прокурор СССР был ответственен перед Съездом народных депутатов и Верховным Советом СССР и им подотчетен. Однако эти конституционные положения являлись по существу декларациями и были далеки от реальности государственной практики. Генеральный прокурор, прокуроры республик, равно как и территориальные прокуроры, фактически назначались ЦК КПСС, ЦК КП республики, обкомами, крайкомами и райкомами партии и только потом официально оформлялись приказами Генерального прокурора. Надзорная функция прокуратуры осуществлялась не только и не столько законами о прокуратуре, а в соответствии с проводимой политикой партии на конкретном этапе, которая оформлялась «Совместными постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров СССР».

Все вышесказанное свидетельствует о том, что в проведенном историческом исследовании российской прокуратуры со времени ее зарождения и до конца 90-х годов XX века показало, что прокуратура может в разное время, даже в условиях одной и той же формы правления и правового режима, играть разную роль в государственном механизме. Она может быть как непосредственно подчинена верховной власти, так и отнесена ею к числу институтов судебной или исполнительной власти, причем у нее может преобладать как надзорная, так и обвинительная функция. Кроме того, автор в своей работе стремился выявить исторические особенности и основные функции прокуратуры Российской империи на разных этапах ее развития. На основе комплексного анализа исторических предпосылок создания российской прокуратуры в работе проанализированы особенности места, функций и деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации после распада СССР, показаны возможности и реальные перспективы дальнейшего совершенствования ее с учетом новых требований XXI века. В этой связи автор исследования отмечает, что за 300-летний срок своего существования российская прокуратура прошла несколько этапов своего развития, отличающихся наличием у нее специфических функ-

ций, полномочий, а также места, которое она занимала в тот или иной период времени в системе государственных институтов страны.

На современном этапе развития прокуратуры возникает потребность в анализе нормативных актов, регламентирующих ее деятельность. Так, было установлено, что одним из принципов организации и деятельности прокуратуры является ее многофункциональность, что, в свою очередь, позволило автору сформулировать данный принцип.

Думается, что принцип многофункциональности можно рассматривать как требование к структурному построению и функциональному устройству прокуратуры Российской Федерации. Оно должно осуществляться с учетом присущего прокуратуре свойства реализовывать систему возложенных на нее функций для достижения единой цели - исполнения своего предназначения в государстве (обществе). Единая цель конкретизируется в закрепленных в Законе целях прокуратуры: обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защите прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Кроме того, предлагаем сформулировать понятие «функция прокуратуры» как определенный Федеральным законом вид деятельности прокуратуры, обусловленный ее целями и задачами, имеющий собственный предмет и реализуемый посредством специально предусмотренных для этого в законе полномочий.

Однако в рамках функций прокуратуры, на наш взгляд, следует дифференцировать также такие понятия, как приоритетное и основное направление прокурорской деятельности. На практике, в отличие от функций прокуратуры, как приоритетные, так и основные направления деятельности прокуратуры определяются уже не федеральным законом, а актами Генерального прокурора РФ.

Функции и направления прокурорской деятельности находятся в тесной взаимосвязи и в своей совокупности составляют основное ее содержание. Функции прокуратуры закреплены в федеральных законах, определяют ее об-

щее предназначение, цели и задачи прокурорской деятельности. Направления прокурорской деятельности – составная часть функции, характеризующаяся определенными предметом, задачами, полномочиями и правовыми средствами, а также определенной ее организацией.

В настоящее время существуют некоторые проблемы, препятствующие эффективной работе прокуратуре. Так, одной из проблем, обозначенных в работе, является работа с обращениями граждан. Качественная работа с обращениями граждан - важный способ получения информации о нарушениях закона, которая позволяет наиболее объективно оценить состояние законности, степень удовлетворенности людей своей жизнью, снять социальную напряженность. По итогам рассмотрения обращений и восстановления прав конкретных граждан прокурорские работники воочию могут наблюдать реальные плоды своей деятельности и получать моральное удовлетворение от результата.

В связи с этим весьма важно создать наиболее комфортные условия как для населения, так и для правоприменителей, обеспечив реализацию конституционных прав, свобод и предоставив максимальный объем инструментов для выполнения поставленных государством задач, исключив любые возможности для злоупотреблений.

В заключении отметим, что на современном этапе реформирование прокуратуры должно носить постепенный характер, проводиться с учетом национальных традиций и исторического опыта, реального состояния законности и правопорядка, потребностей общества в обеспечении эффективного правового регулирования и надежной правоохраны во всех сферах его жизнедеятельности. По нашему мнению, любые преобразования должны быть связаны с государственной необходимостью.

У российской прокуратуры имеются весьма существенные резервы, которые следует искать в распространении положительного опыта и устранении имеющихся недостатков, совершенствовании форм и методов работы, расширении и углублении теоретических исследований проблем прокурорского надзора, в более действенном внедрении научных рекомендаций в практику.

Теоретические выводы и научные рекомендации по этому поводу, как и по вопросу совершенствования законодательства, могут быть полезны как исследователям, так и практикам органов прокуратуры.

Высказанные в работе предложения могут стать поводом для дискуссии среди исследователей и, возможно, явиться импульсом для дальнейших изменений и дополнений в законодательство о прокуратуре.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

2 Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. ФЗ от 29.12.2022 № 581-ФЗ) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.

3 Федеральный закон от 17.11.1995 № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.

4 Указание Генпрокуратуры России от 06.03.2020 № 137/9 «О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. - 2020. - № 4. - С. 12.

II Историко-правовые акты

5 Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР» // Ведомости ВС СССР. - 1979. - № 49. - Ст. 843.

6 Манифест об учреждении министерств от 8 сент. 1802 г. № 20.406 // Полное собрание законов Российской империи. - СПб., 1830. - Т. 27. 1802 - 1803. – 589 с.

7 Положение о мерах к ограждению государственного порядка и общественного спокойствия 1881 г. Музей истории российских реформ имени П.А. Столыпина. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://xn--e1aaejmenosqx.xn--p1ai/node/13672> - 01.06.2023.

8 Постановление ВЦИК от 28.05.1922 «Положение о прокурорском надзоре» // Известия ВЦИК. - 1922. - № 132. - С. 23.

9 Указ Президиума ВС СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // Ведомости ВС СССР. - 1955. - № 9. - Ст.

222.

III Специальная литература

10 Акчурина, Н.В. Историческое правоведение: становление, развитие в России в 30-х - 70-х годах XIX века / Н.В. Акчурина - Саратов: СГАП, 2000. – 154 с.

11 Алева-Герман Е.А. Многофункциональность прокуратуры Российской Федерации как принцип ее организации и деятельности / Е.А. Алева-Герман // Актуальные проблемы российского права. - 2022. - № 4. - С. 170.

12 Алексеев, С.С. Собрание сочинений: в 10 т. / С.С. Алексеев - М.: Статут, 2010. Т. 2: Специальные вопросы правоведения. – 230 с.

13 Артеменков, В.К. К вопросу о признании прокуратуры Российской Федерации государственным органом в контексте проблемы наличия у нее правосубъектности / В.К. Артеменков // Законность. - 2022. - № 7. - С. 7.

14 Басков, В.И. История прокуратуры Российской империи / В.И. Басков // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». - 1997. - № 2. - С. 12.

15 Басков, В.И. Курс прокурорского надзора: учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов / В.И. Басков - М.: Зерцало, 1998. – 390 с.

16 Бессарабов, В.Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1722 - 1864) / В.Г. Бессарабов // Журнал российского права. - 2002. - № 8. - С. 14.

17 Бессарабов, В.Г. Прокурорский надзор: Учебник / В.Г. Бессарабов - М.: Проспект, 2016. – 366 с.

18 Винокуров, А.Ю. К вопросу о классификации внешнефункциональной деятельности прокуратуры Российской Федерации. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры / А.Ю. Винокуров - М., 2012. – 104 с.

19 Винокуров, А.Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» в 2 т. Том 1. 3-е изд., перераб. и доп. / А.Ю. Винокуров - М.: Издательство «Юрайт», 2020 (Профессиональные комментарии). – 696 с.

20 Винокуров, А.Ю. Прокурорская деятельность: 25 лет эволюции / А.Ю.

Винокуров // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - 2016. - № 5. - С. 33.

21 Винокуров, А.Ю. Прокурорская наука: состояние и перспективы развития / А.Ю. Винокуров // Журнал российского права. - 2014. - № 9. - С. 125.

22 Винокуров, Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 15-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2021. – 478 с.

23 Гершевский, Ю.Р. Причины возникновения института прокуратуры в России / Ю.Р. Гершевский // Законность. - 2008. - № 12. - С. 7.

24 Гессен, И.В. Судебная реформа / И.В. Гессен - СПб., 1905. – 122 с.

25 Год 1722-й. Недремлющее «Око государево»: Интервью зам. генерального прокурора А.Г. Звягинцева // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/interview/65729 - 05.03.2023.

26 Голиков, К.Н. Прокурорская деятельность: Учебное пособие. / К.Н. Голиков - М.: Российский государственный университет правосудия, 2019. – 134 с.

27 Головачев, А.А. Десять лет реформ. 1861-1871 / А.А. Головачев - СПб., 1872. – 96 с.

28 Даев, В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора / В.Г. Даев, М.Н. Маршунов - Л., 1990. – 233 с.

29 Долежан, В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. / В.В. Долежан - М., 1991. – 405 с.

30 Ергашев, Е.Р. Принципы прокурорского надзорно-охранительного права и его институтов: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11. Уральская государственная юридическая академия / Е.Р. Ергашев - Екатеринбург, 2008. – 432 с.

31 Законодательство императрицы Елизаветы Петровны / Сост. и вступ. ст. В.А. Томсинова. - М.: Зерцало, 2009. – 258 с.

32 Звягинцев, А.Г. Неизвестная Фемида. Документы, события, люди / А.Г. Звягинцев, Ю.Г. Орлов - М.: Олма-Пресс, 2003. – 124 с.

33 История прокуратуры // Официальный сайт Генеральной прокуратуры

РФ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <http://genproc.gov.ru> – 07.03.2023.

34 Казанцев, С.М. История царской прокуратуры / С.М. Казанцев - СПб., 1993. – 334 с.

35 Казарина, А.Х. Правозащитная деятельность прокуратуры и ее влияние на режим законности / А.Х. Казарина // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - 2007. - № 2 (2). - С. 9.

36 Казарина, А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук / А.Х. Казарина - М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2009. – 53 с.

37 Кириллова, Н.П. Прокурорский надзор: учебник и практикум для среднего профессионального образования. 2-е изд., перераб. и доп. / Н.П. Кириллова - М.: Юрайт, 2021. – 280 с.

38 Кони, А.Ф. Избранные произведения / А.Ф. Кони - Т. 4. - М., 1980. – 330 с.

39 Конституционное право России: Учебное пособие / В.В. Никулин, А.В. Пчелинцев. - Тамбов, 2019. – 277 с.

40 Коржихина, Т.П. История государственных учреждений СССР / Т.П. Коржихина - М., 1986. – 202 с.

41 Костенко, Н.И. Прокурорский надзор. Курс лекций / Н.И. Костенко - М.: РАП, 2007. – 244 с.

42 Крыленко, Н.В. Суд и право в СССР Ч. 1. / Н.В. Крыленко - М., 1985. – 147 с.

43 Ленин, В.И. О «двойном» подчинении и законности / В.И. Ленин // Советская прокуратура: Сб. документов. - М., 1981. – 456 с.

44 Настольная книга прокурора в 2 ч. Часть 1: Практическое пособие / О.С. Капинус [и др.]; под общей редакцией О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. 5-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство «Юрайт», 2020. – 778 с.

45 Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О про-

куратуре Российской Федерации» в 2 т. Том 1. Разделы I - III / А.Ю. Винокуров. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство «Юрайт», 2020. – 255 с.

46 Нелидов, А.А. История государственных учреждений СССР 1917 - 1936 гг. / А.А. Нелидов - М., 1962. – 488 с.

47 Никитин, Е.Л. Функции прокуратуры и отрасли прокурорской деятельности: понятие, сущность, классификация / Е.Л. Никитин // Труды Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - 2004. - № 6. - С. 26.

48 Николаева, Л.А. Общий надзор в советском государственном управлении: учеб. пособие. / Л.А. Николаева - Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1979. – 120 с.

49 Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. 3-е изд. / С.И. Ожегов С.И., Н.Ю. Шведова - М., 1996. – 1003 с.

50 Павел Иванович Ягужинский. История прокуратуры в лицах // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/about/people/person-12020/> – 04.03.2023.

51 Паламарчук, А.В. История становления общего надзора и задачи органов прокуратуры по надзору за исполнением федерального законодательства / А.В. Паламарчук, В.Г. Бессарабов // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. - 2011. - № 6. - С. 47.

52 Поляков, М.М. История противодействия коррупции органами прокуратуры в государственном управлении дореволюционной России XVIII - начала XX в. / М.М. Поляков // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 6. - С. 11.

53 Прокуратура Российской империи в документах, 1722 - 1917: Хрестоматия / В.В. Лавров, А.В. Еремин, Н.М. Иванова; под. ред. Г.В. Штадлера. - СПб., 2018. – 588 с.

54 Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. В.И. Рошлина. - СПб., 2000. – 230 с.

55 Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник для бакалав-

ров / под науч. ред. Е.Р. Ергашева. - М.: Издательство Юрайт, 2011. – 499 с.

56 Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Кикотя, О.В. Химичевой. 9-е изд., перераб. и доп. - М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2018. – 369 с.

57 Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов / А.Ф. Смирнов [и др.]; под ред. А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2021. – 447 с.

58 Прокурорский надзор: Учебник и практикум для вузов / М.П. Поляков, А.В. Федулов, С.В. Власова, М.В. Лапатников; под общей редакцией М.П. Полякова. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Издательство «Юрайт», 2020. – 140 с.

59 Прокурорский надзор: учебник и практикум для среднего профессионального образования / М.П. Поляков, А.В. Федулов, С.В. Власова, М.В. Лапатников; под общ. ред. М.П. Полякова. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2021. – 245 с.

60 Российский прокурорский надзор: Учебник / Под ред. проф. А.Я. Сухарева. - М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА М), 2001. – 322 с.

61 Российское законодательство X - XX вв.: В 9 т. / Отв. ред. А.Г. Маньков. - М.: Юрид. лит., 1986. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма. – 336 с.

62 Рябцев, В.П. Общие принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации / В.П. Рябцев // Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма; Инфра-М, 2021. – 335 с.

63 Рябцев, В.П. Прокурорский надзор: Курс лекций / В.П. Рябцев - М.: Норма, 2006. – 200 с.

64 Савенков, А.Н. Военная прокуратура: история и судьбы / А.Н. Савенков - СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2004. – 390 с.

65 Савенков, А.Н. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб-

ник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.Н. Савенков - М., 2006. – 170 с.

66 Савицкий, В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве / В.М. Савицкий - М., 1975. – 190 с.

67 Сафонова, Т.Ю. Конституционно-правовое регулирование деятельности прокуратуры России как государственного органа с особым правовым статусом: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.Ю. Сафонова - М., 2011. – 23 с.

68 Сборник русского исторического общества. - СПб., 1867 - 1916. - Т. 7. – 660 с.

69 Скуратов, Ю.И. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации / Ю.И. Скуратов // Законность. - 1997. - № 3. - С. 6.

70 Скуратов, Ю.И. Роль прокуратуры в укреплении законности и правопорядка / Ю.И. Скуратов // Законность. - 1996. - № 12. - С. 13.

71 Смирнов, А.Ф. Неопределенность формулировок в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» / А.Ф. Смирнов // Актуальные проблемы российского права. - 2020. Декабрь. Т. 15. - № 12 (121). - С. 174.

72 Смирнов, А.Ф. Организационно-правовые факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / А.Ф. Смирнов - М., 1997. – 385 с.

73 Степанков, В. Прокуратура России: из истории в завтра / В. Степанков // Законность. - 1992. - № 3. - С. 3.

74 Степкин, С.П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения / С.П. Степкин // Российский юридический журнал. - 2019. - № 1. - С. 54.

75 Троицкая, А.А. Пределы прав и абсолютные права: за рамками принципа пропорциональности: теоретические вопросы и практика Конституционного Суда РФ / А.А. Троицкая // Сравнительное конституционное обозрение. - 2015. - № 2. - С. 45.

76 Трофимов, Н.И. История прокурорского надзора в России, надзора за

соблюдением прав и свобод военнослужащих / Н.И. Трофимов // Военно-юридический журнал. - 2009. - № 8. - С. 12.

77 Тушев, А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / Науч. ред. докт. юрид. наук, проф. И.Ф. Демидов / А.А. Тушев - СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 365 с.

78 Умеренко, В.А. Правовой статус Генерального прокурора Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук В.А. Умеренко - Екатеринбург, 2005. – 23 с.

79 Черепанов, М.М. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры: дис. ... канд. юрид. наук / М.М. Черепанов - Екатеринбург, 2008. – 180 с.

80 Шалумов, М.С. Функции прокуратуры: Письмо в редакцию / М.С. Шалумов // Государство и право. - 1995. - № 6. - С. 155.

81 Шобухин, В. Возникновение и историческое развитие прокурорского надзора в России / В. Шобухин // История государства и права. - 2007. - № 14. - С. 15.

82 Шобухин, В.Ю. Конституционно-правовой статус прокуратуры РФ / В.Ю. Шобухин // Российский юридический журнал. - 2004. - № 1. - С. 133.

83 Шобухин, В.Ю. Принципы организации и деятельности российской прокуратуры в условиях современных законодательных изменений / В.Ю. Шобухин // Налоги (газета). - 2008. - № 12. - С. 10.

84 Шобухин, В.Ю. Тенденции развития прокуратуры России в период 1722 - 1864 гг. / В.Ю. Шобухин // Журнал российского права. - 2010. - № 6. - С. 81.

85 Ястребов, В.Б., Ястребов В.В. Прокурорский надзор: учебник для академического бакалавриата юридических вузов и факультетов / В.Б. Ястребов, В.В. Ястребов - М.: Зерцало-М, 2017. – 255 с.