УДК 347. 963:37(07) DOI: 10.22394/2074-7306-2020-1-3-54-58

ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сараев Николай Вячеславович кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории права и государства Ростовского филиала Российского государственного университета правосудия (344010, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Ленина, д. 66)
E-mail: snv_571978@mail.ru

Бабунидзе Александр Бондоевич магистрант Ростовского филиала Российского государственного университета правосудия (344010, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. Ленина, д. 66)
E-mail: kafedra213@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются историко-правовые вопросы развития прокуратуры Российской Федерации, проблемные вопросы правовой регламентации надзорного ведомства. Отмечается, что оптимизация правового статуса прокуратуры должна осуществляться с учетом ментальных правовых традиций, делается вывод о негативном влиянии на эффективность деятельности органа неопределенность и чрезмерность компетенций, предлагаются по их совершенствованию.

Ключевые слова*: прокуратура, государственный орган, правовой статус, этапы развития, функции, полномочия.*

В целях реализации новых положений Конституции Российской Федерации Президентом России в сентябре 2020 года внесен законопроект, предусматривающий решение вопросов формирования органов надзорного ведомства. Вместе с тем, следует отметить, что проблемы эффективности органов прокуратуры достаточно остро в последние годы обсуждаются как представителями службы, так и в среде научного сообщества. Все большую дискуссию вызывают вопросы приоритетности осуществляемых рассматриваемым государственным органом направлений деятельности.

Традиционно, в системе государственных органов прокуратура наделялась статусом особой надзорной службы с богатым историческим прошлым, начальным предназначением которой являлась задача осуществления контроля за исполнением законов. Длительный период развития прокуратуры, связанный со становлением, в первую очередь, как органа по надзору за законностью, сформировал в обществе представления о нем как об эффективном гаранте прав и свобод человека и гражданина. Однако, в современных правовых реалиях, характеризующихся отсутствием действенного механизма защиты социальных прав граждан, юридическое сообщество не может не обратить внимание на недостаточную эффективность и роль прокуратуры в обеспечении законности и правопорядка. Следует отметить, что на недо-

статки в правовой регламентации полномочий прокуратуры обращено внимание Председателем Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькиным [1]. Считаем, что при рассмотрении вопросов совершенствования деятельности прокуратуры необходимо учитывать особенности закономерностей исторического развития и форм осуществления функций надзорного ведомства, а также противоречия современного нормативно-правового регулирования статуса данного важного ведомства.

Ученые отмечают, что основной причиной побудившей к учреждению Императором Петром I в 1722 году органов прокуратуры являлась необходимость надзора за исполнением чиновниками законов в условиях произвола и многочисленных злоупотреблениях того времени. Тогда как функциями аналогичных органов в Европе являлись государственное представительство в суде и поддержание государственного обвинения. И, хотя, решить поставленные задачи полностью не удалось, в XVIII веке бюрократические черты прокуратуры усилились после подчинения её исполнительной власти в лице министра юстиции [2].

Таким образом, подчеркивается ментальная правовая традиция в предназначении органов прокуратуры в России.

В результате судебной реформы 1864 года направленность деятельности прокуратуры качественно изменяется, при этом ее доминирующей функцией становится поддержание государственного обвинения в суде. 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.

Таким образом, исторический опыт свидетельствует о важности нормативного определения приоритетности в деятельности надзорного органа с целью исключения ведомственного конфликта интересов и обеспечения решения вопросов соответствующих современной правоохранительной проблематике.

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 др. советских учреждений.

В соответствии с Положением о Прокуратуре СССР 1933 года основной задачей прокуратуры являлось укрепление социалистической собственности и охрана общественного порядка. В качестве основных направлений деятельности прокуратуры определялись: надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР и союзных республик и местных органов власти – Конституции Союза ССР, постановлениям и распоряжениям Союза ССР; наблюдение за правильным и единообразным применением законов судебными учреждениями; возбуждение уголовного преследования и подержание обвинения во всех судебных инстанци-

ях на территории Союза ССР; надзор за деятельностью исправительных учреждений; общее руководство деятельностью прокуратуры союзных республик [4].

Закон СССР от 30 ноября 1979 года «О прокуратуре» значительно расширил границы надзора установив такие его виды как надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия и надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах.

Действующее законодательство о прокуратуре установило пять видов надзора, в том числе надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина [5]. Следует согласиться со специалистами, которые отмечают условность в характеристике прокуратуры как надзорного органа по причине наделения ведомства значительным объемом ненадзорных полномочий. Это, безусловно, препятствует отражению ее сущности и порождает правовую неопределенность как основных направлений деятельности, так и целесообразности выделения тех или иных функций [3].

Следует отметить, что действующее законодательство не содержит ряд важных положений, регламентирующих задачи прокуратуры. Также современный законодатель не включил в систему принципов надзорного ведомства принцип законности, не раскрывается его сущность и правовой смысл, что являлось характерным для ранее действующего законодательства.

Еще одним проблемным вопросом остается определение границ надзорной деятельности. Учитывая, что в условиях слабого уровня юридической техники современного законодательства и недостаточности институциональных механизмов, гарантирующих безусловное исполнение требований закона, является закономерным, по оценкам специалистов, возрастающая роль главы государства в решении вопросов общественной и государственной жизни, в том числе в разработке и принятии законодательных актов, имеющих непосредственное отношение к признанию, соблюдению и защите прав и свобод граждан [6], назрела необходимость в нормативном определении роли прокуратуры в обеспечении проектов федерального масштаба, а также реализации важных государственных программ.

Считаем обоснованным в условиях опережающего нормотворчества указов Президента Российской Федерации по вопросам, касающихся обеспечения конституционных прав и свобод, реализации федеральных проектов, направленных на повышение благосостояния населения расширить границы предмета прокурорского надзора за исполнением законов и подзаконных актов.

Без эффективного функционирования механизма государственного контроля и надзора невозможно ни гарантировать права, свободы и законные интересы граждан, ни закрепить ценности демократического правового государства, ни обеспечить стабильность государственного устройства, ни в целом обеспечить режим законности в стране. Столь же очевидно, что в условиях развития общества (особенно динамичного в современный период) надлежащая эффективность функционирования контрольно-надзорных органов может быть обеспечена только при условии постоянного совершенствования с учетом особенностей их исторического генезиса [7].

В условиях обострения общего правового фона обеспечения законности в Российской Федерации, учитывая негативные тенденции недоверия общества к правоохранительным структурам (уровень возрос с 45% в 2017 году до 66,7% в 2019 году)

и к судебным органам (55% согласно результатам исследования ФСО) как никогда представляется важным на основе исторического опыты определить приоритеты в деятельности надзорного ведомства, исключить несвойственные органу функции.

С целью повышения эффективности деятельности прокуратуры, с учетом исторического развития надзорного ведомства полагаем целесообразным принятие федерального закона «О прокуратуре», оптимизировав объем функций с определением в качестве приоритетной – надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Литература

1. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 09 октября. №226.

2. Пономаренко С.В. Основные этапы истории развития российской прокуратуры: исторический аспект: автореф. дисс… канд. ист. наук. М., 2008 [Электронный ресурс]. URL: https://www.dissercat.com/content/osnovnye-etapy-istorii-razvitiya-rossiiskoi-prokuratury-istoricheskii-aspekt (дата обращения: 07 сентября 2020 года).

3. Гальченко А.И. Функции прокуратуры Российской Федерации: спорные вопросы // LEX RUSSICA (Русский закон). 2014. №11. С. 1346-1359 [Электронный ресурс]. URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=22696400& (дата обращения: 09 сентября 2020 года).

4. Постановление ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 года «Об утверждении Положения о Прокуратуре Союза ССР» [Электронный ресурс]. URL: https://istmat.info/node/24231 (дата обращения: 09 сентября 2020 года).

5. Федеральный закон Российской Федерации от 17.01.1992 №2202-1 [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/10164358/1 cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/ (дата обращения: 09 сентября 2020 года).

6. Карпов Н.Н. Теоретические вопросы деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов // Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов и законностью правовых актов: сб. ст.: [в 2 ч.] / [под общ. ред. Н.Н. Карпова; науч. ред. И.В. Черепановой]; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 6.

7. Серов Д.О. Фискальная служба и прокуратура России первой четверти XVIII века: автореф… д. ист. наук. Екатеринбург, 2020 [Электронный ресурс]. URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/2878 /3/urgu0771s.pdf (дата обращения: 09 сентября 2020 года).

Saraev Nikolay Vyacheslavovich, Candidate of legal Sciences, docent of the Department «Theory and History of Law and the State», Rostov branch Russian state University of justice (66, Lenins street, Rostov-on-Don, 344038, Russian Federation).
E-mail: snv_571978@mail.ru

Babunidze Aleksandr Bondoevich, the undergraduate Rostov branch Russian state University of justice (66, Lenins street, Rostov-on-Don, 344038, Russian Federation).
E-mail: kafedra213@mail.ru

HISTORICAL, LEGAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS DEVELOPMENT OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract

The article deals with the historical and legal issues of the development of the prosecutor's office of the Russian Federation, problematic issues of legal regulation of the supervisory agency. It is noted that the optimization of the legal status of the prosecutor's office should be carried out taking into account the mental legal traditions, it is concluded that the uncertainty and excessiveness of competences have a negative impact on the effectiveness of the body's activities, and it is proposed to improve them.

Keywords: *prosecutor's office, state body, legal status, stages of development, functions, powers.*

References

1. Zor'kin V.D. Bukva i duh Konstitucii // Rossijskaya gazeta. 2018. 09 oktyabrya. №226.

2. Ponomarenko S.V. Osnovnye etapy istorii razvitiya rossijskoj prokuratury: istoricheskij aspekt: avtoref. diss… kand. ist. nauk. M., 2008 [Elektronnyj resurs]. URL: https://www.dissercat.com/content/osnovnye-etapy-istorii-razvitiya-rossiiskoi-prokuratury-istoricheskii-aspekt (data obrashcheniya: 07 sentyabrya 2020 goda).

3. Gal'chenko A.I. Funkcii prokuratury Rossijskoj Federacii: spornye voprosy // LEX RUSSICA (Russkij zakon). 2014. №11. S. 1346-1359 [Elektronnyj resurs]. URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=22696400& (data obrashcheniya: 09 sentyabrya 2020 goda).

4. Postanovlenie CIK i SNK SSSR ot 17 dekabrya 1933 goda «Ob utverzhdenii Polozheniya o Prokurature Soyuza SSR» [Elektronnyj resurs]. URL: https://istmat.info/node/24231 (data obrashcheniya: 09 sentyabrya 2020 goda).

5. Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 17.01.1992 №2202-1 [Elektronnyj resurs]. URL: https://base.garant.ru/10164358/1 cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/ (data obrashcheniya: 09 sentyabrya 2020 goda).

6. Karpov N.N. Teoreticheskie voprosy deyatel'nosti prokuratury po nadzoru za ispol-neniem zakonov // Aktual'nye problemy prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov i zakonnost'yu pravovyh aktov: sb. st.: [v 2 ch.] / [pod obshch. red. N.N. Karpova; nauch. red. I.V. CHerepanovoj]; Akad. Gen. prokuratury Ros. Federacii. M., 2011. S. 6.

7. Serov D.O. Fiskal'naya sluzhba i prokuratura Rossii pervoj chetverti XVIII veka: avto-ref… d. ist. nauk. Ekaterinburg, 2020 [Elektronnyj resurs]. URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/2878 /3/urgu0771s.pdf (data obrashcheniya: 09 sentyabrya 2020 goda