

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УДК 347.963

DOI 10.17223/23088451/12/22

О.В. Воронин

ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И УСТРОЙСТВЕ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В НЕКОТОРЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

Рассматриваются два подхода к классификации современной прокурорской деятельности: функциональный и институциональный. Первый предполагает типологизацию в зависимости от преобладающей функции, второй строится на формальном определении места прокуратуры в сложившейся в той или иной стране системе органов государственной власти. С учетом предложенной классификации выделяются модели и типы организации и устройства прокурорской деятельности.

Ключевые слова: *типология прокурорской деятельности, прокуратура, прокуратуры зарубежных стран.*

Наиболее распространены два подхода к типологии современной прокурорской деятельности: функциональный и институциональный. Первый предполагает типологизацию в зависимости от преобладающей функции, второй строится на формальном определении места прокуратуры в сложившейся в той или иной стране системе органов государственной власти.

Сторонники функционального подхода выделяют два основных типа устройства и деятельности прокуратуры: прокуратуру как орган уголовного преследования («прокурор – обвинитель») и прокуратуру как орган надзора за законностью («прокурор – блюститель законности») [1, с. 4].

На прокуратуру любого типа помимо основной может быть возложено осуществление дополнительных функций, поэтому встречается мнение о существовании прокурорской деятельности смешанного типа, для которого характерно наличие многочисленных функций. В качестве примера приводится современная российская прокуратура [2, с. 66].

Первый тип прокуратуры исторически вытекает из судебного устройства прокурорской деятельности («судебной магистратуры»). В этом случае основная деятельность прокуратуры связана с обеспечением интересов правосудия, главным образом по уголовным делам, и сами прокуратуры представляют собой, как правило, органы уголовного преследования и поддержания публичного (государственного) обвинения. Здесь прокурор преследует только обвинительную цель – публично изобличить лицо в совершении преступления и добиться назначения ему соответствующего наказания. В этой связи очень часто единственной функцией прокуратуры является поддержание публичного обвинения или, более широко, осуществление уголовного преследования. Такие прокуратуры практически лишены надзорных полномочий, а в тех редких случаях, когда они все-таки встречаются, – их пределы ограничиваются надзором за досудебным производством и исполнением приговора. В современных условиях взаимоотношения прокурора, суда и стороны защиты строятся на состязательной основе.

При этом суд весьма часто выступает органом, контролирующим преследовательскую деятельность прокурора. В частности, суд дает разрешение на применение прокурором мер принуждения, необходимых для собирания и представления доказательств, реже – утверждает первоначальное и окончательное прокурорское обвинение. Формально прокуратура обладает равными правовыми возможностями по сравнению со стороной защиты, однако фактически процессуальное преимущество находится на стороне обвинения, поскольку прокурор выступает стороной, инициирующей уголовное преследование в суде с целью наказания виновного. В настоящее время подобное устройство прокурорских органов характерно для таких стран, как Франция, Италия, Испания и Германия.

В последнее время на основе прокуратур этого типа развивается новый – «прокурор (прокуратура) – представитель правосудия» [3, с. 15–16; 4, с. 22–42]. Как и в первом случае, основное содержание прокурорской деятельности связано с осуществлением правосудия по уголовным делам. Вместе с тем принципиальное отличие заключается в том, что если в базовой модели прокурор является основным двигателем уголовного судопроизводства, поскольку только от него зависит инициирование и последующее применение уголовно-правовых норм, то во втором – правом инициирования уголовно-процессуальной деятельности обладают иные участники уголовного процесса, круг которых может быть весьма обширен. Обвинительная и преследовательская активность прокурора уходит на второй план, уступая место правовой оценке содержания процессуальной деятельности прочих участников уголовного процесса. В этом случае роль прокурора схожа с ролью «помощника суда»¹, однако отличается от нее тем, что он обладает большей автономией в оценке представленных иными участниками процесса доказательств и менее активен в установлении иных обстоятельств, имеющих значение для применения нормы

¹ Идея об определении процессуального положения прокурора как «помощника суда (судьи)» в отечественной правовой науке высказывалась и ранее. Более подробно об этом см. [5, с. 11–12; 6, с. 34].

права. Формально прокурор продолжает выполнять функцию обвинения, но при этом преследует цель не изобличить виновного в совершении преступления и назначить ему справедливое наказание, а обеспечить публичные (государственные и общественные) интересы при урегулировании социального конфликта, вызванного совершенным преступлением. Насколько общество заинтересовано в том, чтобы преследовать данное деяние, и возможно ли достижение цели восстановления социальной справедливости иными – альтернативными применению уголовного наказания способами – вот основные цели его процессуальной деятельности. «Прокурор – представитель правосудия» представляет собой часть судебной системы, при этом он не обладает ни фактическими, ни формальными привилегиями по отношению к стороне защиты. Наиболее близко к такой модели устройства прокуратур подошли Нидерланды и современные Скандинавские страны.

Второй тип «прокуратура как орган надзора законностью» исторически происходит из судебно-административного и фискально-надзорного устройства прокурорской деятельности. Основная цель заключается в надзоре (наблюдении) за соблюдением законности, под которой понимается исполнение требований, закрепленных в актах высшей юридической силы – законах с целью достижения правомерного состояния поднадзорной среды. Все прочие функции, включая уголовное преследование и поддержание обвинения, подчинены главной и обуславливаются ею, либо носят второстепенный характер. Надзором прокурора охватывается деятельность всех публичных органов, учреждений и лиц, включая иные контрольные, правообеспечительные и судебные органы. В этой связи прокуратура выступает органом высшего надзора, обладающего лишь внешними признаками учреждения юстиции, и достаточно часто относится к правоохранительным органам, обладающим правом применять существенные меры государственного принуждения в упрощенном (внесудебном) порядке. В ходе судопроизводства прокурор наделен формальными или фактическими процессуальными преимуществами по сравнению с прочими участниками процесса, а также обладает явными или скрытыми надзорными полномочиями по отношению к суду. Очень часто прокурор обладает распорядительной властью, позволяющей ему активно вмешиваться в досудебное производство, а в некоторых случаях самостоятельно проводить предварительное расследование (досудебное производство). Подобная модель устройства прокурорских органов характерна для России, КНР и некоторых латиноамериканских стран.

В настоящее время наметились тенденции трансформации этого типа прокурорской деятельности в новый, который условно можно обозначить как «прокуратура как орган правообеспечения» (а прокурора соответственно как «правозаступника» или «правозащитника»). Принципиальное отличие от базового заключается в том, что традиционное понятие законности как основного предмета прокурорской деятельности уходит на второй план и заменяется категорией

публичного интереса, под которым понимается не столько обеспечение исполнения требований, содержащихся в законе, сколько охрана и защита публичных благ, ценностей и общественных отношений. Обеспечение публичного интереса как предмет прокурорской деятельности включает в себя охрану и защиту интересов общества и государства, а также правового положения личности. При этом обеспечение прав и свобод человека и гражданина имеет приоритетное значение и определяется в качестве публично охраняемого блага, равнозначного прочим публичным ценностям². Вторая отличительная черта заключается в ограничении круга поднадзорных прокуратуре лиц, а именно – исключении из предмета надзора деятельности суда как основного гаранта, обеспечивающего с помощью осуществления правосудия правовое положение личности, а также восстановление иных нарушенных публичных интересов. В процессуальном плане прокурор занимает особое положение: не являясь стороной в процессе и не будучи связанным ни с одной из них, он выступает как незаинтересованный независимый наблюдатель – эксперт в области правообеспечения, обладающий правом участвовать в судопроизводстве. В определенном роде его статус близок к «помощнику суда» и «представителю правосудия», однако, в отличие от последних, прокурор не является частью судебной системы. Кроме того, в судопроизводстве его интересы, исходя из правообеспечительных мотивов, в рамках конкретного производства могут не совпадать с интересами сторон и прочих участников процесса. Основное содержание деятельности прокуратуры в этом случае составляют наблюдение (надзор) и судебно-процессуальная деятельность (участие прокурора в рассмотрении дел судами). Иные направления, в том числе уголовное преследование и поддержание государственного обвинения данному типу прокурорского устройства не свойственны или же носят второстепенный характер.

Второй – институциональный – подход предполагает определение места прокуратуры в сложившейся системе органов власти конкретной страны путем отнесения к тому или иному ведомству или включения в ту или иную ветвь власти. Между тем, несмотря на простоту предлагаемой методики, на практике в зарубежных странах довольно трудно однозначно отнести прокуратуру к какой-либо одной ветви власти или выделить в отдельное ведомство.

К примеру, в литературе выделяют четыре группы стран, исходя из места прокуратуры в системе органов государственной власти: «...1) страны, где прокуратура входит в состав Министерства юстиции, хотя при этом может относиться к органам правосудия и действовать при судах, а прокуроры могут принадлежать к судейскому корпусу («судебной магистратуре»); 2) страны, где прокуратура полностью включена в состав судебной системы и находится при судах либо пользуется в рамках судебной власти административ-

² Следует также отметить, что у этой модели цель прокурорской деятельности также может заключаться в обеспечении законности. Однако при этом основной акцент делается на соблюдении прав и свобод человека как основного элемента понятия законности.

ной автономией; 3) страны, где прокуратура выделена в самостоятельную систему и подотчетна парламенту или главе государства; 4) страны, где прокуратуры или ее прямого аналога вообще нет» [1, с. 5–6].

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

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

Для прокуратуры США характерна более высокая степень включения в государственный аппарат на федеральном уровне. Привычный для нас термин «прокуратура» применительно к США будет включать в себя несколько служб и должностных лиц: атторнейскую службу, возглавляемую Генеральным атторнеем США (*US Attorney General*), являющимся одновременно министром юстиции США; солиситорскую службу, возглавляемую Генеральным солиситором США (*US Solicitor General*), а также должность так называемого Независимого прокурора (*Independent Counsel*), осуществляющего свою деятельность в специальном присутствии по назначению независимых прокуроров (*Special Division of Appointing Independent Counsels*) Апелляционного суда округа Колумбия (*U.S. Court of Appeals for the District of Columbia*)³. Выделяют четыре уровня организации атторнейской службы: федеральный, включая окружной, штатов и местный. Если на федеральном уровне прокуратура США представляет собой единую систему органов и должностных лиц, то на местном уровне и уровне штатов атторнейские службы являются скорее профессиональной корпорацией юристов, представляющей интересы штата (публичной власти) при уголовном преследовании и в судебных делах, чем самостоятельной централизованной службой. Между федеральной атторнетурой, атторнетурами штатов и муниципалитетов отсутствует какое-либо подчинение. Подобная организация прокурорской деятельности обеспечивает высокий уровень независимости, что очень часто позволяет прокурорам (атторнеям) делать политические карьеры.

Основные функции атторнейской службы на федеральном уровне сводятся к осуществлению: уголовного преследования и руководства федеральными органами

уголовного преследования и правоохранными структурами (ФБР, АНБ, Федеральной маршалской службой, Секретной службой США, Службой внутренних доходов США и др., а также так называемыми «ударными силами» (*US Joint Strike Forces*) – сводными целевыми прокурорско-следственными бригадами, сформированными для расследования конкретных дел); представления интересов федерального правительства в судах различных уровней; консультирования федерального правительства по юридическим вопросам; обеспечения исполнения федерального законодательства процессуальными средствами; рекомендации Президенту США относительно кандидатов на должности федеральных судей; участия в нормотворчестве; официального обязательного к исполнению толкования норм права, подлежащих применению в конкретном деле и др.

Обязанности Независимого прокурора США ограничиваются уголовным преследованием высших должностных лиц страны, включая Президента США и Генерального атторнея и солиситора США.

Функции Солиситорской службы США сводятся, главным образом, к судебному представительству интересов федерального правительства.

2. Европейское устройство прокуратуры. Основными функциями для этого вида являются осуществление уголовного преследования, поддержание государственного обвинения и участие в иных судебных делах, кроме того, эти прокуратуры осуществляют представительство интересов государства и реализуют некоторые надзорные полномочия. Европейские прокуратуры относятся к учреждениям юстиции. Организационно они занимают двойственное положение, с одной стороны, административно подчиняясь соответствующим министерствам юстиции (т.е. формально входят в состав исполнительных органов власти), с другой – состоят и реализуют свои функции при многочисленных судах и судебных палатах (функционируют в судебной системе). Наиболее типичными представителями данного вида являются французская и германская прокуратуры.

Французская прокуратура (*le ministère public*) сочетает в себе основные признаки, характерные для прокуратуры как органа юстиции. Прокуроры Республики (*les procureurs de la République*), осуществляющие свою деятельность при трибуналах большого процесса, подчиняются генеральным прокурорам (*les procureurs généraux*) при Кассационном и генеральным адвокатам⁴ (*les avocats généraux*) при апелляционных судах, которые назначаются и смещаются Президентом Республики по рекомендации министра юстиции. Вместе с судами они образуют так называемую судебную магистратуру (*la magistrature judiciaire*) – единый судебный корпус – особую форму организации органов и учреждений юстиции, формально находящуюся в составе министерства юстиции (*le Ministère de la Justice*), но фактически действующую при различных судах и су-

³ Часто американскую прокуратуру фактически отождествляют с атторнейской службой (см., напр., [7, с. 156–164]). В результате делается вывод о вхождении американской прокуратуры в систему органов Министерства юстиции США, т.е. об ее принадлежности к исполнительной ветви власти. Вместе с тем американская прокуратура представляет собой, прежде всего, совокупность независимых профессиональных корпоративных юридических структур, институционально принадлежащих различным уровням и ветвям власти. Подробнее об организации и функционировании американской прокуратуры см. в [8].

⁴ Традиционно для обозначения некоторых прокурорских должностей во Франции наряду с термином «прокуроры» используются также понятия «адвокаты», «магистраты» и «секретари», что ни в коей мере не меняет функциональное содержание их деятельности, заключающееся в осуществлении уголовного преследования и руководстве нижестоящими прокурорами.

дебных палатах, строящуюся на принципах взаимозаменяемости судей и прокуроров. Для французской прокуратуры характерна высокая степень централизации и наличие субординационных связей между вышестоящими и нижестоящими прокурорами.

Французская прокуратура реализует такие функции, как уголовное преследование, поддержание государственного обвинения, надзор за дознанием, проводимым судебной полицией (*la police judiciaire*), участие в гражданском судопроизводстве, представительство в суде интересов публичной власти, обеспечение исполнения приговоров и судебных решений. Под французским влиянием похожее устройство прокуратуры учреждено в Италии и Испании.

Германская прокуратура (*Staatsanwaltschaft*), так же как и французская, формально входит в состав министерства юстиции, но осуществляет свою деятельность в так называемых «коллегиях государственных обвинителей» (*Kollegium der Staatsanwälte*) при Верховном Суде ФРГ, верховных судах земель, судах земель и участковых судах. Принципиальное отличие от французской прокуратуры заключается в ее полной децентрализации: прокуратуры земель полностью автономны, самостоятельны в реализации возложенных на них обязанностей и не подчиняются федеральной прокуратуре.

Так же как и французская, немецкая прокуратура руководит предварительным расследованием, осуществляет поддержание государственного обвинения, участвует в исполнении приговоров и иных судебных решений. Однако в отличие от первой обладает более существенными надзорными полномочиями по отношению к предварительному расследованию и в судебном процессе, помимо поддержания государственного обвинения, также обеспечивает правовое положение всех участников судопроизводства.

3. Советская (российская) прокуратура занимает особое место в типологии прокуратур. (О существова-

нии отдельного типа российской прокуратуры писали также дореволюционные исследователи. Примером может служить высказывание Н.В. Муравьева: «Помимо всяких теорий и европейских образцов, в течение более полутора столетий русский народ успел усвоить себе мысль о том, что на страже закона и правосудия должны стоять особые чиновники, почему и понятие о прокуратуре как «царском оке» могло расширяться, но не извратилось присоединением к нему новейшего представления о государственном обвинителе». Подробнее см. [9, с. 23–24].) Она функционировала практически во всех известных формах организации прокурорской деятельности. Последовательно сменяя различные виды устройства советская (российская) прокуратура продолжала эволюционировать в общей канве исторического развития прокурорских систем с существенными национальными особенностями, продиктованными спецификой отечественного государственного управления и уголовного судопроизводства соответствующих исторических эпох, что позволяет выделить ее в отдельный тип.

Ее основная специфика заключается в наличии обширных надзорных полномочий, являющихся определяющими для прочих видов деятельности. В этой связи российская прокуратура в большей степени представляет собой систему независимых надзорных органов, обладающих лишь внешними признаками органов юстиции. Основная цель ее деятельности – обеспечение интересов центральной власти на всей территории государства путем осуществления прокурорского надзора за единым и правильным применением законов. Все иные функции носят производный и вспомогательный характер. Под советским влиянием такой тип организации прокурорской деятельности стал определяющим для ряда стран, ранее не знавших, отказавшихся или не использовавших американские (британские) или европейские традиции правового строительства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом: сравнительное исследование. М. : НОРМА, 2001. 181 с.
2. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части. Томск : Изд-во НТЛ, 2007. 192 с.
3. Смирнов А.Ф. Модели уголовного процесса. СПб., 2000. 236 с.
4. Семухина О.Б. Типология уголовного процесса англо-американской и романо-германских правовых систем. Томск : Изд-во НТЛ, 2002. 92 с.
5. Полянский Н.Н. Очерки общей теории уголовного процесса. М. : Право и жизнь, 1927. 127 с.
6. Шифман М.Л. Прокурор в уголовном процессе. М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. 247 с.
7. Российский прокурорский надзор: учебник для вузов. М. : НОРМА, ИНФРА-М, 2001. 384 с.
8. Власихин В.А. Служба обвинения в США: закон и политика. М. : Юрид. лит., 1981. 176 с.
9. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. Т. 1: Прокуратура на Западе и в России. М. : Университетская типография, Страт. бул., 1889. 552 с.

ON THE ORGANISATION AND STRUCTURE OF THE PROSECUTOR'S ACTIVITIES IN CERTAIN FOREIGN COUNTRIES

Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law, 2018, no. 12, pp. 113–117. DOI 10.17223/23088451/12/22

Oleg V. Voronin, Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: crim.just@mail.ru

Keywords: typology of prosecutor's activities, prosecutor's office, prosecutor's offices of foreign countries.

There are two main types of structure and activities of the prosecutor's office; they are a criminal prosecution authority (the prosecutor as a representative of the "prosecution"); and a law enforcement authority (the prosecutor as a "supervisor of legality").

The first type of the prosecutor's office historically stems from the judicial structure of the prosecutor's activities ("judicial magistracy"). In this case, the main activity of the prosecutor's office is related to ensuring justice, mainly in criminal cases, and the prosecutor's offices are the bodies of criminal prosecution and public (state) charges support.

Recently, this type of the prosecutor's office provided a basis for a new developing one, which is "the prosecutor (prosecutor's office) as a representative of justice". The prosecutor's activities are mainly associated with the administration of criminal justice, similarly to the basic type; but the fundamental difference is that the basic model regards the prosecutor as the main engine of criminal proceedings, since the initiation and subsequent application of the criminal law rules depend strictly on the person, while the new one provides the right to initiate criminal procedure for other participants in criminal proceedings, and the list of them can be quite extensive. The charging and prosecutorial activities of the prosecutor become inferior to the legal assessment of the procedural activities of other participants in the criminal procedure. This makes the role of the prosecutor similar to the one of an "assistant judge".

The second type of "prosecutor's office as a body of supervision of legality" historically derives from the judicial-administrative and fiscal-supervisory nature of the prosecutor's activities structure. Its main goal is to supervise (monitor) the legality, which is understood as the fulfillment of the requirements set out in the laws (as the acts of the highest legal force) that is aimed at achieving the lawful state of the supervised environment. All other functions, including criminal prosecution and supporting the charges, are subordinate to the main one and are either determined by it, or regarded as of a secondary nature. Prosecutor's supervision covers the activities of all public authorities, institutions and persons, including other control, enforcement and judicial authorities. In this regard, the prosecutor's office acts as a supreme supervision body possessing only external features of an institution of justice and is quite often referred to as a law enforcement body that has the right to apply substantial legal coercion measures in a simplified (out-of-court) manner.

Currently, this type of prosecutor's activities tends to transform into a new one that can be conventionally defined as "the prosecutor's office as a rights enforcement body" (and the prosecutor, respectively, as an "ombudsman" or "the rights defender"). The principal difference from the basic model is that the traditional notion of legality as the main subject of prosecutor's activities becomes subordinate to public interest, which implies protection and securing of public goods, values and social relations rather than enforcement of the requirements set out in the law.

References

1. Dodonov, V.N. & Krutskikh, V.E. (2001) *Prokuratura v Rossii i za rubezhom: sravnitel'noe issledovanie* [Prosecutors in Russia and abroad: a comparative study]. Moscow: NORMA.
2. Voronin, O.V. (2007) *Prokurorskiy nadzor v Rossiyskoy Federatsii: voprosy Obshchey chasti* [Prosecutor's supervision in the Russian Federation: issues of the General part]. Tomsk: NTL.
3. Smirnov, A.F. (2000) *Modeli ugovnogo protsessa* [Models of the criminal procedure]. St. Petersburg.
4. Semukhina, O.B. (2002) *Tipologiya ugovnogo protsessa anglo-amerikanskoy i romano-germanskikh pravovykh sistem* [Typology of the criminal procedure of the Anglo-American and Romance-Germanic legal systems]. Tomsk: NTL.
5. Polyanskiy, N.N. (1927) *Ocherki obshchey teorii ugovnogo protsessa* [Essays on the general theory of criminal procedure]. Moscow: Pravo i zhizn'.
6. Shifman, M.L. (1948) *Prokuror v ugovnom protsesse* [Prosecutor in criminal procedure]. Moscow: Yurid. izd-vo MYu SSSR.
7. Sukharev, A.Ya. (ed.) (2001) *Rossiyskiy prokurorskiy nadzor: uchebnik dlya vuzov* [Russian prosecutor's supervision: a textbook for universities]. Moscow: NORMA, INFRA-M.
8. Vlasikhin, V.A. (1981) *Sluzhba obvineniya v SSHA: zakon i politika* [US prosecution service: law and politics]. Moscow: Yurid. lit.
9. Murav'ev, N.V. (1889) *Prokurorskiy nadzor v ego ustroystve i deyatelnosti: posobie dlya prokurorskoj sluzhby* [Prosecutor's supervision in its structure and activities: a manual for the prosecution service]. Vol. 1. Moscow: Universitetskaya tipografiya, Strast. bul.