



<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2024-28-2-297-315>  
EDN: JESQJM

Научная статья / Research Article

## Надзорные органы в системах власти России и отдельных зарубежных стран: сравнительный анализ

С.Г. Рокитянский ✉

Прокуратура Московской области, г. Москва, Российская Федерация  
Университет прокуратуры Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация  
✉Rocky1979@rambler.ru

**Аннотация.** Надлежащее исполнение законов является приоритетом любого государства, однако, в разных правовых порядках сложились различные модели и традиции осуществления надзора за законностью. Как в Российской империи, так и в Советском Союзе и современной России статус прокуратуры всегда был обусловлен выполнением собственной независимой государственной функции надзора за законностью, в том числе в действиях представителей власти. *Европейским и англо-американским* правовым порядкам неизвестно связанное с этим понятие общего надзора, а прокуроры не имеют соответствующих полномочий. В *социалистической* модели Китая с целью надзора за деятельностью властей создана отдельная от прокуратуры независимая система надзорных органов. Каждая модель имеет свои онтологические, структурные и организационные особенности, а их сравнительный анализ и обобщение накопленного опыта позволяет выявить преимущества и недостатки соответствующего подхода, чем обусловлена актуальность исследования. Исследование направлено на выявление и анализ общего и частного в четырех организационных моделях обеспечения государством режима законности. Особенностью исследования является то, что *эмпирическая база* сравнения надзорных органов формируется с акцентом не на признаки внешнего сходства (не по названию «прокуратура» или «прокурор»), а с использованием методологически точного *критерия* – самой выполняемой государственной функции, вне зависимости от органа, которым она выполняется (функциональный подход). Были изучены аутентичные тексты законов и других нормативных актов, авторитетные доктринальные источники, релевантная судебная практика, официальные разъяснения иностранного законодательства. Результатом исследования стали обоснованные выводы об уникальности российской модели прокуратуры, которая обладает рядом преимуществ любой из рассмотренных зарубежных моделей, дополняет их собственными и способна, поэтому, воспринимать положительный опыт для наиболее эффективного достижения поставленных перед ней целей, вне зависимости от его происхождения.

**Ключевые слова:** прокуратура, прокурорский надзор, статус прокурора, общий надзор, публичный интерес, защита прав человека, прокуратура КНР

**Конфликт интересов.** Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Поступила в редакцию: 20 сентября 2023 г.

Принята к печати: 15 апреля 2024 г.

© Рокитянский С.Г., 2024



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode>

**Для цитирования:**

Рокитянский С.Г. Надзорные органы в системах власти России и отдельных зарубежных стран: сравнительный анализ // *RUDN Journal of Law*. 2024. Т. 28. № 2. С. 297–315. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2024-28-2-297-315>

## **Supervisory bodies in the systems of power in Russia and certain foreign countries: Comparative analysis**

**Sergei G. Rokityanskii**✉

Public Prosecutor's Offices of the Moscow Region, Moscow, Russian Federation  
University of the Prosecutor General's Office, Moscow, Russian Federation  
✉Rocky1979@rambler.ru

**Abstract.** The significance of law enforcement cannot be understated in any state, and diverse models and traditions of law enforcement have evolved within different legal systems. The status of the Procuracy in the Russian Empire, the Soviet Union and modern Russia, has been consistently characterized by its own independent power for supervising legality, including the actions of government officials. This contrasts with the European and Anglo-American legal systems where the concept of "general supervision" is not present and prosecutors do not possess equivalent powers. In the socialist model of China, an independent system of supervisory bodies has been established separately from the procurator's office to oversee the activities of government officials. Each model exhibits distinct ontological, structural and organizational features, and a comparative analysis of their accumulated experiences facilitates the identification of their respective advantages and disadvantages, underscoring the relevance of this study. The research aims to identify and analyze the commonalities and differences among four organizational models for ensuring the rule of law. Notably, the empirical basis for comparing supervisory authorities emphasises the state superiority function, irrespective of the body responsible for its execution (functional approach), rather than external similarities such as the name "prosecutor's office" or "prosecutor". The study draws from authentic legal texts, regulations, authoritative doctrinal commentaries, relevant judicial practices, and official interpretations of foreign legislation. The outcomes of the research lead to informed conclusions regarding the distinctiveness of the Russian model of the Procuracy, which incorporates several advantages from each foreign model, complements them with its own features and is thus capable of embracing positive experiences, regardless of their origins, to effectively fulfill its mission.

**Key words:** Procuratorate, procuratorial supervision, general supervision, procurators status, public interest, protection of human rights, People's Procuratorate of the PRC

**Conflict of interest.** The author declares no conflict of interest.

*Received: 20th September 2023*

*Accepted: 15th April 2024*

**For citation:**

Rokityanskii, S.G. (2024) Supervisory bodies in the systems of power in Russia and certain foreign countries: Comparative analysis. *RUDN Journal of Law*. 28 (2), 297–315. (in Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2024-28-2-297-315>

### **Введение**

В российской правовой науке усилиями ведущих юридических школ постепенно предпринимаются последовательные попытки вернуться к методологической стройности и, собственно, к «научности», которая была присуща как доктринальной

дореволюционной классике (Ф.Ф. Кокошкин, Н.М. Коркунов, А.Ф. Кистяковский и др.), так и строгой исследовательской работе советских правоведов (А.А. Мишин, С.Ф. Кечекьян, О.Э. Лейст и др.), Такой тренд задает сама жизнь и политико-правовая практика – бурное развитие общественных отношений и коренные преобразования общественных, государственных и политических институтов создают в управленческой и юридической среде запрос на научно-обоснованное, объективное знание о закономерностях данных процессов, а не на абстрактное политико-правовое философствование. Поэтому приверженность строгой методологии правовых исследований, благодаря которой обеспечивался и обеспечивается надлежащий уровень достоверности результатов юридических исследований, является вопросом первостепенным.

В сравнительных исследованиях вопрос метода (особенно – критерия сравнения) является еще и определяющим, поскольку от правильного его решения зависит не только сам процесс сравнения (непосредственно исследование), но и надлежащее определение эмпирического материала (сравнительной базы), неправильный подбор которого изначально поведет исследование по ложному пути и к недостоверным результатам.

Во-первых, как показывает одна из последних докторских диссертаций по данной проблеме (Troitskaya, 2020), беспорядочное обращение к правовым институтам разных стран лишь по признакам внешнего сходства (например, по наименованию или структуре) с большой долей вероятности не способно дать достоверное знание о схожести или различности самой государственной функции (содержания деятельности) в сравниваемых государствах и, тем более, причин или следствий такой деятельности.

Во-вторых, как подчеркивается в одном из наиболее фундаментальных диссертационных исследований онтологии англо-американского прецедентного права (что вызывает особый интерес с точки зрения сравнения континентальных и англо-американских правовых институтов), бесполезно пытаться понять тот или иной зарубежный правовой институт, механически примеряя используемые в нем категории и понятия (например, «суд», «судья», «присяжные», «судебное решение», «законотворчество» и т.д.) на реалии собственной правовой системы исходя из наших собственных знаний о праве и юридической практике – ловушка искажения здесь кроется как во временном факторе, так и в культурно-пространственном (Lesiv, 2022:28). Об этой методологической сложности серьезно высказался О. Шпенглер, который убедительно показал, что поверхностные аналогии «не имеют никакого смысла в плане морфологии», а распространенная практика «подбора [этих] образов определяется исключительно прихотью, а вовсе не *идеями*, не ощущением необходимости» (Spengler, 2017:14).

Результаты указанных исследований еще раз подтвердили важность использования функционального подхода в сравнении государственно-правовых институтов. *Критерием* такого исследования выступает в первую очередь не название или внешнее структурное сходство, например, государственных органов, а сама государственная функция. Его *эмпирической базой* тогда становится не законодательство о конкретном государственном органе само по себе, а порядок организации и осуществления самой функции, а также ценностно-идеологический контекст ее осуществления, место в системе власти и права в целом. Только тогда можно сказать, схожи или различны подходы тех или иных государств к решению тех или иных

государственно-правовых вопросов. Иначе можно прийти к ложным выводам, например, сравнив внешне похожие (по названию) публичные органы и не найдя точек пересечения, хотя на самом деле может оказаться, что функцию одного из органов осуществляет совершенно иной орган в другом государстве, к примеру, функцию высшего административного суда во Франции осуществляет вовсе не Кассационный суд, а Государственный совет.

В сравнительно-правовом исследовании статуса прокуратуры решение поставленной методологической проблемы представляет особую важность. Это обусловлено тем, что исторически функция надзора за соблюдением законов и гражданских прав развивалась и приобретала организационную форму совершенно по-разному не только в масштабах правовых семей (континентальная, англо-американская, восточная), но даже в рамках конкретных государств (например, Франция и Германия не имеют полностью аналогичных институтов и подходов). Кроме того, в одних странах функция по надзору за соблюдением законов охватывает понятие надзора за соблюдением уголовных запретов (и, следовательно, функцию уголовного преследования), а в других – данные функции разделены.

Наконец, в России прокуратура исторически стала выполнять поистине всеобъемлющую надзорную функцию, которая привела к появлению понятия об общем надзоре – надзоре за соблюдением прав человека и правомочностью и обоснованностью буквально любого действия или решения, особенно – государственных органов. Это связано с тем, что, когда в XVIII в. назрела необходимость принятия решения об учреждении российской прокуратуры, в государственном устройстве произошли настолько масштабные системные изменения (Petrovskii, 1875)<sup>1</sup>, что этот *социально-правовой контекст* просто не мог не отразиться на статусе органа, который учреждался с целью «накрепко смотреть, дабы [власть] в своем звании праведно и нелицемерно поступала»<sup>2</sup>. Исследователи подтверждают, что «в условиях начала 1720-х гг. в России существовала объективная потребность в органе власти, призванном осуществлять *надзор за высшим и центральным звеньями государственного аппарата*» (Segov, 2011:60), что и стало основной функцией российской прокуратуры, отличающей ее сущность от схожих органов в иностранных государствах.

Следовательно, именно в данном контексте и с прицелом на данную всеобъемлющую и полномасштабную государственную функцию необходимо проводить сравнительно-правовые исследования статуса надзорных органов в различных правовых порядках, чтобы данные исследования имели хоть какую-то релевантность к российской модели прокуратуры и, возможно, способствовали ее развитию. Таким образом, в целях нашего исследования *критерием* сравнения будет выступать не внешнее название органов («прокуратура» или «прокурор»), а сама государственная функция надзора не столько за соблюдением законов, сколько за надлежащим

<sup>1</sup> Во-первых, Сенат впервые в качестве органа, отдельного от монарха, был наделен всей полнотой власти, в том числе неограниченным административным усмотрением. Во-вторых, отсутствовала какая-либо вообще система обеспечения законности и прав людей, отсутствовал независимый суд (тогда как в Англии он существовал уже на протяжении почти 5 веков). В-третьих, что следует из предыдущего, повсеместными стали случаи чиновничьего произвола на местах, властных злоупотреблений и совершения деяний не только против интересов людей (угнетение слабых сильными), но и против интересов самого государя. См.: (Petrovskii, 1875:357).

<sup>2</sup> Указ от 27 апреля 1722 г. «О должностях Генерал-Прокурора», Указ от 27 апреля 1722 г. «О должностях Прокурора в Коллегиях, Мануфактур и Статс-Контролах, в Магистратах и в Надворных судах». ПСЗ РИ. Т. 6: 1720-1722 : [№ 3480-4136]. №№ 3979, 3981. с. 662-664, 665-666.

(законным и добросовестным) поведением лиц, облеченных властью – за тем, как они используют эту власть; а *эмпирической базой* исследования станут порядок организации и осуществления этой функции, ее ценностно-идеологический контекст и место в системе власти и права в целом.

### Англия и США

В системах общего права (англо-американские правопорядки) исполнение законов, как и положено в традиционной концепции разделения властей, находится в ведении исполнительной власти. Следовательно, контрольно-надзорными институтами являются, главным образом, органы исполнительной власти, разнообразие которых сопоставимо с разнообразием самих сфер надзора. Данный подход может называться «экспертным», когда логично предполагается, что надзирать за специализированной сферой общественных отношений и специализированной отраслью правовых норм лучше всего могут «специалисты» в данных сферах и отраслях, а не некий всеобщий орган и, тем более, не юристы как таковые. В частности, в Великобритании это более десяти видов исполнительных органов (и количество возможных видов не ограничено). Так, помимо знакомых многим европейским правопорядкам служб (*services*)<sup>3</sup>, агентств (*agencies*)<sup>4</sup> и комитетов (*committees*)<sup>5</sup>, здесь созданы в качестве исполнительных, контрольных или административно-юрисдикционных органов различные ведомства (*authorities*)<sup>6</sup>, советы (*councils*)<sup>7</sup>, трибуналы (*tribunals*)<sup>8</sup>, уполномоченные лица, офисы (*offices, officers*)<sup>9</sup> и даже «независимые наблюдатели», квазисудьи (*reviewers, adjudicators*)<sup>10</sup> (Rokityanskii, 2022), а также иные разнообразные представители власти, как индивидуальные, так и коллективные, каждый наделенный некоторой спецификой. Исходя из указанных оснований, сама мысль о том, что и так сложная и разноплановая совокупность институтов нуждается в создании еще одного надзорного органа, и не единоличного, а представляющего собой целую централизованную систему «надзора за надзором» (Rokityanskii, 2022), совершенно чужда британской общественно-правовой мысли.

Здесь представляется целесообразным обратиться к доводам и примерам, которые приводит Б.В. Лесив, характеризуя судебную систему в Англии начиная с XIII в. как децентрализованно-независимую и на практике приспособленную к защите основных прав английских подданных (Lesiv, 2021b), в их противопоставлении с встречавшимся произволом структур управления<sup>11</sup>. К сожалению, в России в названный период времени вплоть до создания первых надзорных институтов

<sup>3</sup> Например, Служба по защите конкуренции (*Competition Service*).

<sup>4</sup> Например, Агентство государственного имущества (*Government Property Agency*).

<sup>5</sup> Например, Комитет по контролю за экспортом произведений искусств и объектов культурного наследия (*Reviewing Committee on the Export of Works of Art and Objects of Cultural Interest*).

<sup>6</sup> Например, Ведомство по защите торговых интересов (*Trade Remedies Authority*).

<sup>7</sup> Например, Совет по регулированию финансовой отчетности (*Financial Reporting Council*).

<sup>8</sup> Например, Трибунал в сфере растениеводства (*Plant Varieties and Seeds Tribunal*).

<sup>9</sup> Например, Уполномоченный по сертификации торговых союзов (*Trades Union Certification Officer*), Офис по интеллектуальной собственности (*Intellectual Property Office*).

<sup>10</sup> Например, Независимый наблюдатель за исполнением законодательства сфере противодействия терроризму (*Independent Reviewer of Terrorism Legislation*), Квазисудья по вопросам школьного образования (*Schools Adjudicator*).

<sup>11</sup> См., например, дело XVII в. о признании незаконным действий контролирующего органа — медицинского совета: *Thomas Bonham v College of Physicians* [1610] 77 ER 638.

(фискалитета, прокуратуры), судя по убедительным доводам свидетелей тех дней, отсутствовали аналогичные возможности эффективной судебной защиты (Chernyaev, 2016).

Английские праведы подтверждают, что исторически в Англии «судебная власть... давно отделена от двух других ветвей государственной власти» (Barber, 2020:10). Со временем независимость судов в Англии только упрочилась. Для наглядного примера, если взять период учреждения Петром I российской прокуратуры, когда речи об ограничении власти еще и быть не могло, а насущная потребность в борьбе с произволом чиновников на местах уже доказала свою актуальность, в Англии «по Акту о дальнейшем ограничении Короны и лучшем обеспечении прав и вольностей подданного 1701 г. (Act of Settlement) судьи судов высшей инстанции были защищены» (Barber, 2020:10), что предполагало невозможность вмешательства короля в их деятельность, а также передачу права отстранения их от должности только совместному решению обеих палат парламента (Barber, 2020). Усложненная процедура была реализована лишь один раз в истории английского государства, что понятно с учетом уровня политического разнообразия и представительской активности английского парламента. Итак, общеизвестно, что для англо-саксонской системы права, вплоть до века двадцатого, если вести речь о защите гражданских прав и свобод и закреплении обязанностей, куда более характерным является не статутное право (законодательство), а сформулированное и возведенное в систему самим же судебским корпусом (Gray, 1895) право прецедентное (common law). Следовательно, в таких условиях, когда право, как таковое, и закреплялось (устанавливалось) и защищалось властью судебной, исторические предпосылки для формализации функции прокуратуры по надзору за соблюдением законодательства просто не сформировались, да и законодательство, как таковое, в силу некоторой непервостепенной значимости, в таком внимании не нуждалось.

Таким образом, именно социальные потребности конкретного времени в конкретном государстве и ценностно-идеологический контекст таких потребностей (база нашего сравнительного исследования) стали причиной разницы подходов к осуществлению надзорной функции (критерий нашего сравнения) в России, с одной стороны, и в Англии или США – с другой. Во-первых, надзор за соблюдением законов осуществлялся профессионалами на основе «экспертного» знания с распределением по сферам деятельности; во-вторых, защиту прав подданных от имени Короны испокон веков осуществляли независимые судьи – причем защиту как от чиновников «общей» администрации, так и в спорах с названными «экспертными» органами.

Если вести речь о должностных лицах, чье наименование принято переводить на русский язык как «прокуроры», то их государственно-правовой статус, объединяющий их место, функции и роль в системе органов публичной власти Англии и США, отнюдь не тождественен статусу надзорного ведомства в России. Необходимо учитывать, что английское «Attorney General», если не обращаться к традиционному переводу (Генеральный прокурор), пытающемуся провести параллели между перпендикулярными системами, может в равной степени означать главного поверенного (доверенное лицо), а еще чаще – главного адвоката.

Общий генезис такой не столько терминологической, сколько фактической ситуации вновь заключен в факте наличия независимого суда, до сих пор сохраняющего свой статус органа, обладающего монополией в сфере защиты нарушенных прав. Причем природа этого явления в Англии (и, как производное, в США), как

отмечается в работах различных ученых, основывается скорее на власти общества, нежели на государственной власти (Lesiv, 2021a).

Тогда, когда в России Петром Великим только был учрежден институт прокуратуры, на туманном Альбионе уже 500 лет действовала такая судебная система, которая обеспечивала гарантии индивидууму даже в его споре с государством (Lesiv, 2021a), власть, сила которой противопоставлялась любой иной. И значение здесь имеют не вопросы справедливости, которые редко можно характеризовать через отношения высшей власти, а присутствие судебной власти во всех действиях, решающих судьбу страны, и национального общества – как ее источника. Источник этот был канализирован: общество выступало не как абстрактная совокупность граждан, а посредством представителей, имеющих должную юридическую подготовку, полученную в Баре (адвокатской ассоциации). Отсюда традиционное английское «барристер» – адвокат или присяжный поверенный. Другой вариант – «солиситор» – также адвокат, но с несколько меньшими правами в судебном представительстве. Не имея задачи в рамках данной статьи в анализе этих двух разновидностей адвокатов в Великобритании, отметим только, что родовым понятием для них, вне зависимости от имеющихся особенностей, является то самое «attorney».

Таким образом, несколько понятнее проявляется суть государственно-правового статуса «Attorney General» – как бы главного общественного юрисконсульта для государства, призванного вести его юридические дела и представлять от его имени в суде. Сама этимология слов в англо-саксонской системе *Attorney General* и *Solicitor General* как бы акцентирует внимание на сходство с солиситорами и барристерами – представителями обычных граждан, только эти General – выступают от имени государства (в данном случае народа)<sup>12</sup>. При этом, между *Attorney General* и *Solicitor General* также имеются свои различия. Первый призван в наибольшей степени обеспечивать формирование и проведение правовой, а более всего уголовной политики, действуя «от имени народа» и имея некоторое сходство скорее даже с министром юстиции.

В то время как второй отделен от ветвей власти, не входит в состав правительства и должен быть лицом «сведущим в законах» и представлять интересы государства в Верховном суде США, участвовать в административных и конституционных спорах. Иногда при описании его конституционной роли его с теоретической точки зрения называют даже «десятым судьей» Верховного Суда (Roiphe, 2020). В этом плане, забегая вперед, отметим некое сходство с Французской Республикой, где прокуратуру также возглавляет лицо, входящее в состав правительства – Министр юстиции, но для отделения истинно юридической деятельности от политики принимаются меры для обеспечения независимости подчиненных ему прокуроров в рамках рассмотрения конкретных дел.

## Франция

Совершенно иным, не похожим на англо-саксонскую модель, государственно-правовым статусом наделяется прокуратура во Франции. Это находит отражение и в ее устройстве, и в закрепляемых функциях, и в иных элементах ее статуса.

<sup>12</sup> Всем известна формулировка американских дел «Народ против...».

Существующее статусное различие выражается в наделении прокуроров не только различающимся набором функций, но и в придании им различных средств для осуществления деятельности (в том числе способов построения системы прокуратуры). Такие особенности, если речь идет о Франции, происходят из онтологических максим французской революции, названной по посылу В.И. Ленина в нашем Отечестве Великой.

Как свидетельствуют ученые, обстоятельством критической значимости для Франции того времени, обусловивших революционные брожения, явилось полное отсутствие независимости и мздоимство королевских судов (парламентов), негативно отличавшихся от судов туманного Альбиона исключительной защитой интересов господствующего класса, склонного к разорению простых людей Франции, без учета социально-экономических чаяний широких слоев общества<sup>13</sup>. Как следствие – во Франции формируется опасное и неконструктивное антисудебное мировоззрение, некоторые проявления которого возможно заменить в этом государстве и поныне (Giabardo, 2017).

В том историческом контексте, предшествовавшем Великой французской революции, оправданной мерой реагирования на происходившее в обществе стало крупномасштабное, затронувшее всю систему до самого ее основания, переустройство. И здесь проявляется такой отличительный элемент французского правосудия, сохранившийся и в настоящее время, как закрепление за «каждым французским судом как бы *“защитника общества и всей французской нации”*» (Rokityanskii, 2022), осуществляющего надзор, в том числе за преемственностью правоприменения в конкретном суде и судебной системе в целом в соответствии с государственной политикой, направляемой республиканским законодателем и реализуемой правительством в интересах французской нации.

Во времена Великой французской революции имевшееся ранее положение дел и полная утрата судебной системой человеческого лица и благопристойной репутации привела, таким образом, к лишению французского суда как значительной части авторитета, так и некоторой части суверенитета.

Таким образом, институт прокуратуры во Франции, как и такие институты как президент или парламент, воплотил в себе идейную сущность Великой французской революции, в упрощенном смысле заключающуюся в противопоставлении новой формации абсолютизму, ей предшествовавшему. Практически же это означало, что институт прокуратуры стал для французов воплощением того, что не могло, в силу печальных событий, послуживших глубинными причинами для революции, быть реализовано судом самостоятельно (Merguman, 1996) – институт прокуратуры стал воплощением таких функций, как защита интересов общества в целом, защита прав индивида и общественных интересов независимо от интересов элитарной прослойки<sup>14</sup>. Возможно поэтому «Конституционный совет Франции очень часто акцентирует свое внимание на такой задаче приставленных к судам прокуроров как

<sup>13</sup> О том, что английские и американские суды при помощи присяжных действовали с точностью наоборот и ориентировались на общество, а не государство, см.: (Lesiv, 2021c).

<sup>14</sup> При этом понятие «защиты общества» охватывает защиту индивидуальных прав и свобод, которая является едва ли не главной его составляющей (из защиты индивидуальных свобод каждого отдельного гражданина республики складывается защита общества в целом от пагубных угроз различной природы).

„действие в целях защиты общества“ (например, в решении Конституционного совета Франции от 22 июля 2016 г. № 2016-555 QPC)» (Rokityanskii, 2022).

Возможно констатировать, что Британская монархия в отличие от монархии французской существует и по сей день, чем во многом, представляется, обязана судебной власти, справлявшейся с задачами по защите общественных интересов, где институт прокуратуры явился лишь несколько эволюционировавшей и обретшей ряд специфических черт формой института судебного представительства. Монархия французская утрачена в силу противоположной сущности судебной власти в этом государстве на определенном историческом отрезке, что, в свою очередь, привело к становлению французской прокуратуры, как института некоего общественно-государственного контроля за властью судебной, позволяющего сбалансировать интересы широких народных масс и управляющей прослойки.

Здесь возможно провести сравнение (ведь сравнение уместно проводить лишь при наличии сходных черт) между аксиологической сущностью французской прокуратуры, явившейся основой при ее учреждении, и замыслом, предпосылками и устремлениями Петра Великого при создании отечественной прокуратуры. С той разницей, что для Франции первоимпульс исходил условно от «общества, пекущегося об обществе», а для России от государя, пекущегося об обществе, где надзор за властью судебной явился лишь одной из составляющих надзорной функции за деятельностью ветвей власти, находящихся «под» государем.

Но вернемся к прокуратуре Франции, где названные идейные ориентиры существенно отразились на роли прокуроров в системе органов публичной власти Франции. Так, прокурор (*procureur / parquet / procureur général*) в этом государстве концептуально является суверенной государственной должностью, а прокуратура – выделенной и самостоятельной частью государственного аппарата. Здесь все контрастирует с англо-саксонской системой, где *attorney* (включающие, по сути, публичных барристеров и солиситоров) представляются как поверенные от государства в суде. Но, что более важно, и что непосредственно следует из уже упомянутого замысла об аксиологии прокуратуры Франции, прокуроры являются неотъемлемой частью судебного корпуса (магистратуры).

Осмысленная, таким образом, место прокуратуры в системе разделения властей, где в отечественной правовой доктрине единое мнение отсутствует, но более традиционным для российской или социалистической модели считается невключение этого института ни в одну из ветвей, а в Англии или США прокуроры относятся к власти исполнительной, в отношении Франции ученые едины во мнении, что прокуратура относится к судебной ветви власти, *прокуроры наравне с судьями являются магистратами*. Это видно в самих терминах: «магистрат – „судебная должность“, а магистратура – „судебная система“» (Rokityanskii, 2022).

При этом значимым представляется отметить один «выбивающийся» из стройного статуса французской прокуратуры элемент – подчиненность Министру юстиции. Тут, в защиту независимости прокуратуры и ее причастности к судебной ветви власти возможно отметить, что отношения власти-подчинения являются не только не абсолютными, но и недавно обогатились новыми гарантиями суверенности, такими как утрата Министром юстиции права давать прокурору указания в рамках конкретного дела, а также развитие полномочий Высшего совета магистратуры (высший орган судейско-прокурорского сообщества) как в назначении прокуроров, так и в привлечении их к дисциплинарной ответственности, в которые Минюст больше не

вправе вмешиваться. При этом Министр юстиции не утратил полномочий рекомендательного характера в отношении деятельности прокуроров по реализации государственной политики, выраженной в законодательстве, в том числе уголовной политики (уголовного законодательства). Данное полномочие в наибольшей степени представляется исторически обусловленным (но ни в коей мере не архаичным), проистекающим из обозначенного ранее генезиса данного органа – гарантирование через институт прокуратуры связи суда (судебной власти) и правительства (исполнительной власти) в лице Министра юстиции в целях обеспечения национальных интересов народа Франции. Данный механизм должен гарантировать сохранность французского общества от цикличности исторических ошибок – от непоправимого и опасного отдаления судей от социально-правовой реальности.

При описании компетенции французских магистратов прокуратуры необходимо обозначить следующие ее аспекты:

1) «руководство судебной полицией и осуществление уголовного преследования<sup>15</sup> (к которому относится и административное, если учесть, что категория административного правонарушения во Франции находит выражение в уголовном проступке)» (Rokityanskii, 2022);

2) защита публичного интереса в наиболее важных гражданских отношениях (включая гражданские дела в суде) (Golovko & Mathieu (eds.), 2018:129);

3) обеспечение преемственности и адекватности нормотолкования и нормоприменения, отражение чаяний нормотворца при такой деятельности, реализуемого во взаимосвязи с общественными потребностями, а также обеспечение единства практики судебного правоприменения<sup>16</sup>.

Последняя из названных функций особенно важна с точки зрения сформированных историей французского публичного права аксиоматических ценностных установок судебной магистратуры, неразрывно связанных с понятием национального суверенитета, выраженного в законах. Поэтому усилия прокуроров предпринимаются, чтобы «гарантировать последовательность и логичность толкования закона, обеспечить соответствие такого толкования замыслу законодателя, взятому в совокупности с публичным интересом и публичным порядком, обеспечить единство судебной практики» (Rokityanskii, 2022).

Сюжет о Франции в рамках предмета настоящего исследования был бы неполным, если мы оставили бы без внимания статус того органа, который хотя и не называется прокуратурой, но играет краеугольную роль в обеспечении законности решений, принимаемых властью, и совершаемых ею действий. Особенно важно это на фоне исконной концептуальной природы этого органа не в качестве судебного (как, например, раскрыто выше в отношении судов Англии, изначально выполнявших функцию защиты общества от ненадлежащей власти), а в качестве правительственного, но обособленно-статусного и независимого. Как отмечает А.А. Соловьев, «создание в 1800 г. государственного надзорного органа — Государственного совета сыграло ключевую роль в формировании административной юстиции во Франции» (Soloviev, 2013:145), а полномочия этого органа прежде всего касались «разрешения конфликтов, возникающих в сфере осуществления государственной власти различными ее органами» (Soloviev, 2013:145).

<sup>15</sup> Решение Конституционного совета Франции от 10 марта 2011 г. № 2011-625 DC.

<sup>16</sup> Французская правовая система / под ред. Министерства юстиции Франции. Париж, 2012. С. 6. Режим доступа: [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/french\\_legal\\_system.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/french_legal_system.pdf) (дата обращения: 20.06.2023).

Государственный Совет (Conseil d'État) является высшей инстанцией по любым делам и вопросам административного права, то есть именно этот орган является *окончательным арбитром в делах, касающихся осуществления власти* исполнительной ветвью, местными органами, независимыми государственными органами (за исключением судов), учреждениями государственного управления или любыми другими учреждениями, наделенными государственными полномочиями (весьма схоже с функциями Национальной надзорной комиссии КНР, которые будут раскрыты позднее).

Может показаться удивительным тот факт, что во Франции – одном из типичных правовых порядков континентального типа, локомотиве романского правового текстуализма – статус Государственного Совета в качестве одного из высших органов власти, председателем которого является Премьер-министр (а вице-президент Совета, который фактически выполняет функции председателя, является девятым по важности должностным лицом в стране), никак не затронут ни в Конституции, ни в одном из важнейших органических законов. Более того, в государстве, которое со времен Великой французской революции сменило уже пять режимов и конституций, Государственный Совет продолжает действовать непрерывно в том общем виде, в котором он существовал еще при Наполеоне, который переименовал высший Совет из Королевского в Государственный (именно в Конституции VIII года он назван как орган, «решающий вопросы, возникающие в связи с административными отношениями»). Наиболее важный акт, наделивший Госсовет современными функциями высшего административного суда, это Закон от 24 мая 1872 года, статья 9 которого называет Совет органом, «принимаящим окончательные решения по аннуляционным заявлениям о злоупотреблении властью различными административными органами в нарушение законов». Таким образом, выполняя двойственную функцию суда и консультанта правительства, Государственный Совет *надзирает за тем, чтобы французская администрация действовала в соответствии с законом, и рассматривается поэтому как одна из главных гарантий верховенства закона*.

Госсовет является вышестоящей инстанцией по отношению к 37 административным судам и 8 апелляционным административным судам, которые рассматривают претензии к использованию власти любыми наделенными ею публичными субъектами.

В аспекте настоящего исследования статус Госсовета не был бы настолько интересен, если бы он воплощал природу обычного высшего судебного органа, ведь административные суды не являются редкостью в современных правовых порядках, все они выполняют схожие функции, которые отнюдь по статусу не близки прокурорскому надзору за законностью. Однако статус Госсовета тем уникален, что является *государственным институтом sui generis*, не только, как было сказано, имманентно присущ самой французской государственности сквозь смену режимов и конституций, но и совмещающий природу судебного и правительственного органа. В отличие от судов, задача которых решать конкретные дела, не вмешиваясь в сферу влияния исполнительной власти, задачей Государственного Совета напрямую заложено основанное на собственной практике «консультирование» Правительства с целью надлежащего исполнения законов страны. Рассматривая сложнейшие административные дела, возникающие из претензий граждан к органам власти, Госсовет имеет возможность обнаруживать ошибки чиновников и уязвимости проводимой ими

государственной политики, обобщать их и давать соответствующие указания Правительству. С другой стороны, непосредственная связь с Правительством (и председательство Премьер-министра) дает Совету возможность не уходить в другую «крайность», обеспечивая уже упомянутый выше механизм *балансирования* публичных и частных интересов с целью точного и непреклонного осуществления публичной власти в интересах французской нации. В этом видится еще один отголосок опасений французов за то, чтобы суды не отдалялись от интересов людей настолько, как это было во времена королевских парламентов, ставших одной из ключевых причин Великой французской революции.

### Социалистическая модель

Социалистическая модель (Китай, Вьетнам, КНДР) в наибольшей степени похожа на российскую, что очевидно обусловлено влиянием на нее советской и марксистско-ленинской идеологии и консультаций, оказанных представителями СССР этим странам при создании модели управления на принципах социализма (Rokityanskii, 2022).

Руководствуясь методологическими установками и сравнительным критерием раздела настоящей статьи об Англии и США, в качестве эмпирической базы для исследования социалистической модели будут использованы законодательство и закономерности юридической практики Китайской Народной Республики. При этом в рамках функционального подхода необходимо сосредоточить внимание на конституционном статусе двух публичных органов, деятельность которых наиболее близка к российским «прокурорским» институтам общего надзора за законностью и пресечения властных злоупотреблений – собственно *Народная прокуратура КНР* и *Национальная надзорная комиссия КНР* (система надзорных комиссий).

О ценностно-идеологическом контексте статуса надзорных органов в Китае достаточно сказать, что уже в одной из первых статей «Надзорного закона КНР» (с англ. Supervision Law of the People's Republic of China)<sup>17</sup> прямо указано, что надзорная деятельность должна быть привержена Марксизму-Ленинизму, Мысли Мао Дзедуна, Теории Дена Сяопина, Видению социализма Си Цзиньпина и китайским установкам на «Новую Эру», а соответствующие идеи названы «руководством» к практическому действию. Соответственно, для понимания *ценностно-идеологической эмпирики* надзорной функции китайского государства необходимо погрузиться в названные пласты идеологии социализма-коммунизма, что выходит за рамки целей и задач настоящего исследования, однако, уже самого указания на данный неоспоримый факт и общих представлений об основах названной идеологии достаточно для минимально необходимого представления такой эмпирики.

Согласно статье 1 Органического закона Народной прокуратуры КНР<sup>18</sup> (далее – Органический закон) народная прокуратура является государственным органом надзора за законностью (legal supervision).

<sup>17</sup> Supervision Law of the People's Republic of China. Режим доступа: <https://www.legal-tools.org/doc/ef4c4d/pdf/> (дата обращения: 20.06.2023).

<sup>18</sup> Organic Law of the People's Procuratorate of the People Republic of China. Режим доступа: <https://www.chinalawtranslate.com/en/organic-law-of-the-peoples-procuratorate-of-the-pre-2018/> (дата обращения: 20.06.2023).

Интересно, что до пересмотра Органического закона в 2018 г. действовала редакция закона от 1983–1986 гг., согласно которой функцией прокуроров был не просто надзор за законностью, а в аспекте «противодействия контрреволюционерам и другим преступникам с целью защиты государственного единства, *власти диктатуры пролетариата* и социалистической правовой системы». Однако в 2018 г. Всекитайское собрание народных представителей *пересмотрело данный подход* и теперь соответствующие статьи закона наказывают прокурорам осуществлять полномочия *независимо и беспристрастно* в соответствии с положениями закона, без какого-либо вмешательства административных органов, социальных групп или частных лиц, применять закон равным образом ко всем без исключения, не отдавать предпочтений или привилегий ни одной организации или частному лицу, а *дискриминация в любой форме запрещена*. Более того, прокурорам предписано отстаивать судебную справедливость, принимать за основу только объективные факты и руководствоваться только мерилом закона, следовать предписанным им процедурам, уважать и защищать *права человека*.

К функциям прокуратуры теперь отнесены, прежде всего: (1) осуществление *следственных полномочий* по уголовным делам; (2) проверка уголовных дел, одобрение или решение вопроса об аресте подозреваемых в совершении преступлений (3) *иницирование судебных разбирательств в публичных интересах*; (4) осуществление надзора за законностью деятельности по судебным спорам (litigation activity); (5) *надзор за исполнением судебных постановлений*<sup>19</sup>; (6) надзор за правоохранительной деятельностью тюрем и центров содержания под стражей. Как видно, китайской прокуратуре свойственны некоторые функции, хотя и связанные с общим понятием надзора за законностью, но не характерные для российской прокуратуры (непосредственно следственные полномочия, надзор за исполнением любых юридически окончательных документов, включая решения судов).

Большое влияние на характер и методы деятельности китайской прокуратуры оказывает принцип *демократического централизма*, являющийся характерной чертой государственного режима Китая в целом (Steiner, 1950). В соответствии с этим принципом особо сложные дела и важнейшие правовые вопросы находятся не в единоличной компетенции главного прокурора того или иного уровня, а подлежат обсуждению и решению специальным органом – прокурорским комитетом, который создается в прокуратуре каждого уровня. Если мнение главного прокурора не совпадает с позицией большинства в прокурорском комитете, то вопрос подлежит передаче в постоянный комитет Народного собрания соответствующего уровня для принятия окончательного решения.

Систему прокуратуры составляют Высшая народная прокуратура, народные прокуратуры различных уровней, военные прокуратуры и специализированные народные прокуратуры. Прокуратуры различных уровней включают в себя прокуратуры провинций, автономных регионов и муниципалитетов, подчиненные центральному правительству, а также их самостоятельные подразделения; прокуратуры автономных префектур и городов, подчиненные провинциальным правительствам; прокуратуры округов, городов, автономных округов и муниципальных районов. На уровне прокуратур провинций и округов могут быть созданы специализированные

<sup>19</sup> Organic Law of the People's Procuratorate of the People Republic of China. Режим доступа: <https://www.chinalawtranslate.com/en/organic-law-of-the-peoples-procuratorate-of-the-pre-2018/> (дата обращения: 20.06.2023).

народные прокуратуры (в целях надзора в промышленных и горнодобывающих районах, сельскохозяйственных мелиоративных или лесных зонах и т.п.). Создание последних должно быть отдельно утверждено Постоянным комитетом Всекитайского собрания народных представителей.

Согласно статье 3 Надзорного закона КНР *надзорные комиссии* всех уровней являются специализированными органами, ответственными за осуществление *государственных надзорных функций*. Закон гласит, что они обязаны осуществлять *надзор за государственными должностными лицами*, осуществляющими публичную власть, укреплять их добросовестность (честность, порядочность), расследовать нарушения и преступления, связанные с исполнением служебных обязанностей, и проводить антикоррупционную работу, а также поддерживать достоинство Конституции и закона в публичной власти. Работа китайских надзорных комиссий является одним из приоритетных направлений не с точки зрения наказания за коррупцию, а с точки зрения ее предотвращения, хотя исследователи отмечают сохраняющуюся несогласованность полномочий комиссий, прокуратуры и суда в данном аспекте (Моу, 2017).

Среди государственных должностных лиц, которые названы законом в качестве поднадзорных комиссиям, можно отметить, прежде всего, государственных служащих органов Коммунистической партии Китая, органов народных собраний и их постоянных комитетов, народных правительств, народных судов, народных прокуратур, других государственных служащих КНР; руководителей государственных предприятий; управляющий персонал в государственных структурах в сферах образования, научных исследований, культуры, здравоохранения и спорта. В целом необходимо отметить, что полномочия надзорных комиссий *распространяются на любых лиц, выполняющих общественно-значимые (публичные) или непосредственно связанные с ними функции*, независимо от организационно-правовой формы.

Надзорные комиссии осуществляют надзорные полномочия независимо, руководствуются только законом. Недопустимо вмешательство в их деятельность каких-либо административных органов, публичных организаций или частных лиц. При расследовании нарушений или преступлений, связанных с исполнением должностных обязанностей, они взаимодействуют с судебными органами, *органами прокуратуры* и правоохранительными органами, осуществляя *совместные проверки*. В случае, если надзорной комиссии требуется содействие в ее работе, соответствующие органы и организации обязаны оказать такое содействие в соответствии с законом и требованиями надзорной комиссии.

Надзорные комиссии выполняют следующие основные функции: (1) обеспечивают обучение должностных лиц добросовестности и надзирают за тем, *чтобы последние осуществляли власть беспристрастно* и выполняли функции в соответствии с законом, обеспечивают чистоту государственного управления; (2) расследуют нарушения и преступления, связанные с исполнением служебных обязанностей, такие как подозрения в коррупции, взяточничестве, злоупотреблении властью, пренебрежении долгом, погоне за властным покровительством, *практике фаворитизма и фальсификации*, а также растрате государственных средств; (3) принимают решения о правительственных санкциях в отношении должностных лиц, которые нарушают какой-либо закон, *привлекают к ответственности руководителей*<sup>20</sup>,

<sup>20</sup> Относительно выделенных фрагментов нельзя не отметить схожесть функционально-ценностных основ китайского и российского надзорных институтов, одним из ключевых направлений деятельности

которые не выполняют свои функции эффективным образом или пренебрегают своими обязанностями и ответственностью, передают результаты расследования по подозрению в совершении служебных преступлений *в народные прокуратуры* для оценки и возбуждения государственного преследования в соответствии с законом, а также вносят надзорные предложения субъектам, где работают объекты надзора.

Для исполнения своих функций надзорные комиссии, как и прокуратура в России, вправе направлять проверяющих в органы Коммунистической партии Китая, в любые государственные органы, организации и подразделения, управляющие общественными делами, в административные районы и государственные предприятия под их юрисдикцией.

Систему надзорных комиссий составляют Национальная надзорная комиссия КНР (высший надзорный орган). Провинции, автономные регионы, муниципалитеты, непосредственно подчиняющиеся центральному правительству, автономные префектуры, округа, автономные округа, города и муниципальные районы должны создать собственные надзорные комиссии. Руководство и члены надзорных комиссий назначаются собраниями народных представителей соответствующих уровней, как и прокурорские работники и большинство других государственных должностных лиц в КНР (в соответствии с принципом демократического централизма).

### Заключение

Основываясь на критерии сравнения, определенном во введении, следует подвести итог в следующих сравнительных наблюдениях. Функция надзора за законностью и защиты от властных злоупотреблений присуща всем рассмотренным правовым порядкам и является, можно сказать, одной из основ правления в любом демократическом государстве. Однако подходы к решению соответствующих задач, их организационное и идейно-ценностное оформление отличаются, предоставляя, с одной стороны, некоторые преимущества в достижении поставленных целей, а с другой – обуславливая некоторые недостатки. Прежде всего, в качестве *одного из основных сравнительных выводов* можно отметить, что традиционное российское понятие общего надзора за законностью является уникальным и не имеет прямых аналогов в зарубежных моделях, что, как видится, обусловлено особым историко-правовым контекстом его появления (причин и необходимостей, вызвавших его к жизни именно в таком формате) и его дальнейшим развитием по собственному вектору. Наиболее близким к данному понятию можно было бы назвать деятельность китайских прокуроров в качестве обособленного независимого института, однако, во-первых, ни одна из перечисленных функций китайской прокуратуры не охватывает всех целей и задач общего надзора и, во-вторых, существует обособленная система надзорных комиссий, часть полномочий которых может пересекаться с понятием общего надзора в России.

---

которых является не только стандартное обеспечение прямой законности, но и поддержание «должностного тонаса» лиц, облечённых властью. Так, ещё со времен Петра Великого российская прокуратура учреждена с целью «накрепко смотреть, дабы [власть] в своем звании праведно и нелицемерно поступала». См.: Указ от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-Прокурора», Указ от 27 апреля 1722 г. «О должности Прокурора в Коллегиях, Мануфактур и Статс-Конторах, в Магистратах и в Надворных судах».

*Английская модель* характеризуется четким разделением функций надзора за исполнением законов, которая отдана в ведение органов исполнительной власти, и защиты личности от недозволительного осуществления власти, которую испокон веков обеспечивает независимый суд. Так называемые прокуроры в данной модели, следовательно, не составляют независимую систему надзорного ведомства, а входят в структуру исполнительной власти (являются должностными лицами министерства или департамента юстиции) и выполняют в аспекте надзорных полномочий, главным образом, функцию консультирования правительства по правовым вопросам и функцию его публичного представительства в независимых судах. Отличие данного подхода от подходов других государств, где понадобилось создание отдельных надзорных институтов, можно связать именно с этой историко-правовой особенностью, поскольку, пожалуй, нигде, кроме Англии и порожденных ею правовых систем, изначально не существовало института независимых судей, которые уже даже в Средние века (к примеру, в отличие от французских королевских судов) не допускали властного произвола и защищали права англичан, гарантированные Великой Хартией начиная с 1215 года. Особенностью *французской модели* является то, что, с одной стороны, прокуроры являются полноценной частью судебной системы (магистратуры) и выполняют соответствующие функции по охране права, но, с другой стороны, обеспечивается неразрывная связь надзорных институтов (прокуратура, Государственный Совет) с демократическими институтами – национальным Правительством, Премьер-министром и Министром юстиции, воплощающими действительные интересы всей французской нации. Во-первых, такой подход обеспечивает баланс публичных и частных интересов в конкретный исторический момент и не дает «независимым» судебным и квази-судебным институтам отдалиться от людей, как это делали королевские парламенты. Во-вторых, обнаруживаемые надзорными институтами ошибки и злоупотребления власти (в том числе по жалобам граждан), и работа над ними позволяют вовремя корректировать курс осуществления власти за счет постоянной и непосредственной связи с центральными правительственными инстанциями, которым даются соответствующие рекомендации. *Социалистическая модель* (на примере Китая) нацелена на всеобъемлющий надзор за соблюдением законов, а для обеспечения надлежащего осуществления власти любыми ее субъектами созданы не только прокурорские органы, но и специализированная система надзорных комиссий, обладающих широкими возможностями сдерживания и пресечения даже в отношении высших чиновников правящей Коммунистической партии КНР. В Китае также предусмотрена обязательность обеспечения непосредственной связи надзорных институтов с демократическими инстанциями, однако, в отличие от Франции, не с правительством, а с законодательно-представительными органами – собраниями народных представителей всех уровней, которые уполномочены принимать окончательные решения по сложнейшим спорным вопросам.

Таким образом, в английской модели так называемые прокуроры являются представителями *исполнительной власти*, поскольку именно она ответственна за исполнение законов, во Франции – представителями *судебной власти*, поскольку обеспечивают необходимую со времен Великой революции связь судов как главных охранителей права с демократическими институтами, в КНР – представителями единой системы демократического централизма, то есть системы, построенной вокруг решений и главенствующей роли *законодательно-представительных органов* всех уровней.

Проведенное исследование позволяет заключить, что *российская модель* надзорного ведомства – прокуратуры – является самобытной и, полностью разделяя приверженность зарубежных правопорядков верховенству закона и целям противодействия недозволительным властным проявлениям, воплощает собой совершенно уникальный механизм, не уступающий, а во многом даже опережающий надзорные механизмы Англии, Франции и Китая. Это стало возможным благодаря тому, что российская прокуратура создавалась не по каким-либо заранее существующим шаблонам, а существует непрерывно уже на протяжении 300 лет с той онтологией, задачами и ценностями, которые были заложены в нее еще Петром I. На протяжении долгих лет в Российской империи она фактически выполняла функцию защиты людей от властного произвола, в то время как в Англии это делал независимый суд. До сих пор граждане России имеют возможность принести жалобу прокурору в качестве полностью независимого института, указав на любые действия или решения должностных лиц, которыми нарушаются законы или их права. Прокуратура России, как суд в Англии, как Государственный Совет Франции, как система надзорных комиссий в Китае, является действенным, сильным и самостоятельным механизмом обжалования ненадлежащего поведения должностных лиц различного уровня. Более того, как и в Китае, российские прокуроры надзирают не только за соблюдением должностными лицами формальной законности, но и за тем, «дабы [власть] в своем звании праведно и нелицемерно поступала». С французскими надзорными институтами российских прокуроров сближает особое внимание защите публичного интереса, в том числе в рамках судебных процессов. В частности, российский механизм опротестования судебных решений (представлений о пересмотре дел) вне зависимости от участия прокурора в деле («усмотрев, что решение, приговор, определение или постановление суда являются незаконными или необоснованными, прокурор приносит протест в порядке надзора») идейно коррелирует с полномочиями французских прокуроров по наблюдению за судебной практикой с целью обеспечения соответствия судебного толкования замыслу национального законодателя.

Таким образом, российская прокуратура, на протяжении 300 лет непрерывно выполняющая собственную независимую функцию надзора за законностью, в том числе законности деятельности представителей власти, обладает рядом преимуществ любой из рассмотренных зарубежных моделей, дополняет их собственным богатым опытом и передовыми разработками. Она способна поэтому воспринимать, адаптировать и улучшать положительный опыт, вне зависимости от источника его происхождения, поскольку центральным критерием является не формальная правовая география, а работа на благо интересов государства и защиты прав человека.

В частности, в качестве теоретического дополнения к дискуссии об отдельных наработках зарубежного надзорного опыта, которые потенциально могли бы стать интересными для развития отечественного законодательства, можно выделить концепцию «всеохватывающего» надзора в КНР, при которой надзорные институты требуют соблюдения законности от любых лиц, выполняющих общественно-значимые (публичные) или непосредственно связанные с ними функции. В отечественной науке не нова дискуссия вокруг встречающихся временами попыток обосновать «иммунитет» от прокурорского надзора тем, что те или иные органы или должностные лица прямо не поименованы в частях 1 статей 21 и 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Например, в указанных статьях есть указание на органы исполнительной власти, но отсутствуют упоминания о государственных

органах, не отнесенных к какой-либо ветви власти, хотя последние существуют не только на федеральном уровне, но и в каждом субъекте Российской Федерации. В рамках обозначенной дискуссии можно было бы оценить преимущества и недостатки двух концепций: с одной стороны, четкий перечень объектов надзора обеспечивает недвусмысленность наличия полномочий прокурора в отношении конкретного органа или лица; с другой стороны, невозможность перечислить все органы и лица в законе оставляет открытыми пути к потенциальным апелляциям об «иммунитете» от надзора.

### References / Список литературы

- Barber, N.U. (2020) Separation of powers and the Constitution of Great Britain. *Pravo. Journal of the Higher School of Economics*. (1), 3–17. (in Russian).  
*Барбер Н.У.* Разделение властей и конституция Великобритании // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2020. № 1. С. 3–17.
- Chernyaev, A.V. (2016) At the dividing line of political thought in Russia: Correspondence between Andrei Kurbsky and Ivan the Terrible. *Philosophy Journal*. 9(1), 80–100. (in Russian).  
*Черняев А.В.* У водораздела русской политической мысли: Переписка Андрея Курбского с Иваном Грозным // Философский журнал. 2016. Т. 9. № 1. С. 80–100.
- Giabardo, C.V. (2017) Disobeying Courts' Orders – A Comparative Analysis of the Civil Contempt of Court Doctrine and of the Image of the Common Law Judge. *Journal of Civil Law Studies*. 10(1), 35–59.
- Golovko, L.V. & Mathieu, B. (eds.). (2018) *The Court and the State*. Moscow, Statute Publ. (in Russian).  
Суд и государство / под ред. Л.В. Головки, Б. Матьё. М.: Статут, 2018. 272 с.
- Gray, J.C. (1895) Judicial Precedents. A Short Study in Comparative Jurisprudence. *Harvard Law Review*, 9 (1), 27–41.
- Lesiv, B.V. (2021a) Credibility of the Anglo-American Court Orders and their Effective Enforcement: What's the Secret? *Russian Justice*. (6), 52–62. (in Russian).  
*Лесив Б.В.* Авторитет решений англо-американских судей и эффективность их исполнения: в чем секрет? // Российская юстиция. 2021. № 6. С. 52–62.
- Lesiv, B.V. (2021b) The Ontological Emphasis of the Jury in Anglo-American Law and its Influence on the O. Holmes' Legal Thought. *Legal Science: History and Modernity*. (4), 162–171. (in Russian).  
*Лесив Б.В.* Онтологическая доминанта суда присяжных в англо-американском праве и ее влияние на правовую доктрину О. Холмса // Юридическая наука: история и современность. 2021. № 4. С. 162–171.
- Lesiv, B.V. (2021c) Theoretical and Historical Reservations Required for Adequate Perception of the O.W. Holmes' Legal Ideology. *History of State and Law*. (5), 17–27. (in Russian).  
*Лесив Б.В.* Теоретико-исторические оговорки, необходимые для адекватного восприятия правовой идеологии О. Холмса // История государства и права. 2021. № 5. С. 17–27.
- Lesiv, B.V. (2022) *Foundations of Legal Realism: O.W. Holmes' Doctrine of Judicial Law-Making*. Diss. Candidate of Legal Sciences. Moscow, Lomonosov Moscow State University. (in Russian).  
*Лесив Б.В.* Правовой реализм: доктрина Оливера Холмса о судебном правотворчестве: дис. ... канд. юрид. наук. М.: МГУ, 2022. 280 с.
- Merryman, J.H. (1996) The French Deviation. *The American Journal of Comparative Law*. 44(1), 109–119.
- Mou, Y. (2017) Overseeing Criminal Justice: The Supervisory Role of the Public Prosecution Service in China. *Journal of Law and Society*. 44(4), 620–645.
- Petrovskii, S.A. (1875) *On the Senate's Role During the Reign of Peter the Great. Historical and legal research*. Moscow, University Publ. (Katkov and Co.). (in Russian).

*Петровский С.А.* О Сенате в царствование Петра Великого. Историко-юридическое исследование. М.: Университетская типография (Катков и Ко), 1875. с. 357.

Rokityanskii, S.G. (2022) The main models of the state-legal status of the prosecutor's office. England and the USA. *Judge*. 1(133), 57–61. (in Russian).

*Рокитянский С.Г.* Основные модели государственно-правового статуса прокуратуры. Англия и США // Судья. 2022. № 1(133). С. 57–61.

Roiphe, R.A. (2020) Typology of Justice Department Lawyers' Roles and Responsibilities. *N.C. L. Rev.* 98, 1077. Режим доступа: <https://scholarship.law.unc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6794&context=nclr> (дата обращения: 20.07.2023).

Soloviev, A.A. (2013) The general outlook of the French model of administrative justice. *RUDN Journal of Law*. (3), 142–151. (in Russian).

*Соловьев А.А.* Общая характеристика французской модели административной юстиции // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2013. № 3. С. 142–151.

Serov, D.O. (2011) Peter the Great and Public Prosecutor's Office of France. *Legality*. 1(915), 58–60. (in Russian).

*Серов Д.О.* Петр I и прокуратура Франции // Законность. 2011. № 1(915). С. 58–60.

Spengler, O. (2017) The Decline of Western World: Essays on the Morphology of World History. Complete edition in one volume Moscow, Alpha-Book Publ., 2017. (in Russian).

*Шпенглер О.* Закат Западного мира; Очерки морфологии мировой истории. Полное издание в одном томе / пер. с нем. И.И. Маханькова. М.: Альфа-книга, 2017. 1085 с.

Steiner, H.A. (1950) The People's Democratic Dictatorship in China. *The Western Political Quarterly*. 3(1), 38–51. <https://doi.org/10.2307/442412>

Troitskaya, A.A. (2020) *Comparative method in the science of constitutional law and decisions of constitutional control bodies*. Diss. Doctor of Legal Sciences. Moscow, Lomonosov Moscow State University. (in Russian).

*Троицкая А.А.* Сравнительный метод в науке конституционного права и решениях органов конституционного контроля: дис. ... д-ра юрид. наук. М.: МГУ, 2020. 485 с.

#### **Сведения об авторе:**

*Рокитянский Сергей Георгиевич* – заместитель прокурора Московской области, государственный советник юстиции 3 класса, Прокуратура Московской области; аспирант, Университет прокуратуры Российской Федерации; 107031, Российская Федерация, г. Москва, Малый Кисельный пер., 5 стр. 1

**SPIN-код: 6641-3102**

*e-mail:* Rocky1979@rambler.ru

#### **About the author:**

*Sergei G. Rokityanskii* – Deputy Prosecutor of the Moscow Region, 3rd class State Counselor of Justice, Prosecutor's Office of the Moscow Region; postgraduate student, University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation; 5 build. 1 Maly Kiselyny per., Moscow, 107031, Russian Federation

**SPIN-code: 6641-3102**

*e-mail:* Rocky1979@rambler.ru