

УДК 342.5

Надин Алексей Николаевич
Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Институт прокуратуры
Россия, Москва
alex.nadin00@mail.ru
Nadin Alexey Nikolaevich
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Institute of Prosecution
Russia, Moscow

МЕСТО И РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: в статье рассматриваются дискуссионные вопросы места и роли прокуратуры РФ в системе государственных органов, определяются направления и способы взаимодействия прокуратуры с законодательной, исполнительной и судебной властью, а также с Президентом Российской Федерации. Особое внимание автор уделяет Закону РФ о поправке к Конституции РФ 2014 года и планируемым конституционным изменениям 2020 года, которые, по мнению автора, окажут существенное влияние на определение конституционно-правового статуса, места прокуратуры в системе разделения властей и роли в механизме государства. Автор приходит к выводу, что российским реалиям наиболее соответствует модель прокуратуры, при которой она не принадлежит ни к одной из ветвей единой государственной власти и, взаимодействуя в той или иной степени с каждой из них, занимает обособленное положение.

Ключевые слова: прокуратура РФ, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, Президент РФ, право законодательной инициативы, Закон РФ о поправке к Конституции РФ.

POSITION AND ROLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

Annotation: the article considers contentious issues of the position and role of the prosecutor's office of the Russian Federation in the system of state bodies, directions and ways of interaction of the prosecutor's office with legislative, executive, judicial branches of government and President of the Russian Federation are determined. Particular attention is paid to an amendment to the Constitution in 2014 and according to the author planned constitutional changes in 2020 will have a significant impact on the determination of constitutional status, the position of the prosecutor's office in the system of separation of powers and the role in the state mechanism. The author comes to the conclusion that the Russian realities are most consistent with the prosecutor's model, in which it does not belong to any of the branches of the state power cooperating in varying degrees with each of them and occupying a separate position.

Key words: the prosecutor's office of the Russian Federation, legislative branch, executive branch, judicial branch, President of the Russian Federation, right to initiate legislation, amendment to the Constitution of the Russian Federation.

Важнейшими вопросами на протяжении всего периода существования российской прокуратуры являлись место данного государственного органа в системе разделения властей и его роль в механизме государства, что имеет важнейшее значение для установления системы прокуратуры, организации и деятельности её органов, а также оказывает непосредственное влияние на выполнение ею своих функций.

С момента принятия Конституции Российской Федерации прошло уже более двадцати пяти лет, и, тем не менее, дискуссии по вопросу места и роли прокуратуры в системе органов государственной власти продолжают до сих пор. В Конституции России чётко не установлены полномочия прокуратуры, не дано определение прокуратуры как органа государственной власти.

Важным шагом на пути к определению места прокуратуры, её статуса стало принятие Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 N 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" [2].

В результате этих изменений гл. 7 Конституции стала именоваться «Судебная власть и прокуратура» [1]. Анализ положений ст. 129 Конституции РФ позволяет нам говорить об усилении полномочий Главы государства в сфере назначения руководящего состава органов прокуратуры, с одновременным изъятием у Генерального прокурора РФ полномочий по назначению на должность прокуроров субъектов.

К тому же, исключена норма о прокуратуре как единой централизованной системе с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Возможно, это объясняется желанием законодателя не нагромождать конституционные нормы лишними формулировками, оставив это на усмотрение Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», призванного конкретизировать данные положения [3].

Особый интерес представляет проект Закона РФ о поправке к Конституции РФ, подписанный Президентом РФ 4 марта 2020 года [18]. В соответствии с этими изменениями вновь усиливаются полномочия Президента РФ: теперь Генеральный прокурор РФ, его заместители, прокуроры субъектов и специализированных прокуратур будут назначаться Главой государства после консультаций с Советом Федерации, который ранее назначал руководителя системы прокуратуры.

Кадровые полномочия Генерального прокурора по назначению и освобождению от должности прокурорских работников сформулированы по остаточному принципу: «Если иное не предусмотрено федеральным законом, прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации» (ч. 6 ст. 129).

Проект Закона РФ о поправке к Конституции РФ по новому формулирует часть первую данной статьи: законодатель, с учётом юридической техники редакции Конституции РФ 2008 года, определяет понятие прокуратуры РФ с учётом важнейших функций данного органа - общий надзор, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и уголовное преследование в пределах своих полномочий.

Итак, особенность этого важнейшего государственного института проявляется в том, что прокуратура РФ, в той или иной степени, взаимодействует с каждой из ветвей единой государственной власти. Именно посредством этого и раскрывается её положение в системе государственных органов.

1. С законодательной ветвью власти прокуратура взаимодействует по следующим направлениям:

а) кадровые и контрольные полномочия Федерального собрания по отношению к прокуратуре: Генеральный прокурор РФ и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации Федерального собрания РФ (п. 1. "з" ст. 102 Конституции РФ); Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам парламента доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению (п. 7 ст. 12 ФЗ "О прокуратуре РФ"); финансовый контроль; парламентские запросы; обращения депутатов;

б) полномочия прокуратуры в сфере правотворчества: право прокуроров вносить предложения в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения о дополнении, изменении или отмене законов и иных нормативных правовых актов (ст. 9 ФЗ "О прокуратуре РФ"); участие в заседаниях органов законодательной власти (ст. 7 ФЗ "О прокуратуре РФ").

Актуальным остается вопрос о предоставлении прокуратуре РФ права законодательной инициативы, что рассматривается некоторыми авторами как один из путей дальнейшего развития взаимодействия с законодательной

властью [21, с. 51]. Несомненно, возможные изменения принесли бы положительные результаты в правотворческой деятельности, ведь прокуратура РФ – тот орган, который, осуществляя надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законодательства на территории России, видит те пробелы и противоречия в правовой регламентации, которые можно устранить. Целесообразность данного решения подтверждает советский опыт конституционного строительства, а именно, Конституция СССР 1977 г. включала Генпрокурора СССР в число субъектов права законодательной инициативы (ст. 113) [5]. К тому же, большинство субъектов РФ уже закрепило это право за прокурорами субъектов в конституциях (уставах) на региональном уровне [19, с. 219-220].

в) сотрудничество Федерального Собрания и прокуратуры по вопросам лишения неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы. Так, например, за период с 1993-2015 гг. неприкосновенности были лишены девять депутатов Государственной Думы [7].

Некоторые учёные рассматривают прокуратуру как подсистему законодательной власти либо как инструмент её реализации. Например, Г. Чуглазов считает: "Законы принимаются законодательной властью, а Генеральный прокурор и подчинённые ему прокуроры заботятся о точном и неуклонном исполнении законов. Из этого можно сделать вывод, что полномочия прокуратуры являются одним из инструментов законодательной власти для реализации своих прав" [22, с. 31].

Такой взгляд на положение органов прокуратуры был характерен для советского этапа развития.

Как правильно подчеркивает Н.В. Мельников: «Прокуратура сегодня не является и не должна являться органом законодательной власти... порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ по представлению Президента РФ Советом Федерации Федерального Собрания РФ и обязанность его ежегодно представлять палатам Федерального Собрания

РФ и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в стране ни в коей мере не свидетельствуют о подчиненности либо вхождении прокуратуры в законодательную или исполнительную ветви власти» [13, с. 83].

Итак, вышеизложенное демонстрирует, что область взаимодействия прокуратуры и законодательных органов весьма обширна. Тем не менее, мы можем констатировать, что прокуратура не может относиться к законодательной власти или являться её контрольным органом. Взаимодействие прокуратуры и законодательной власти в РФ необходимо для поддержания баланса властей в государстве, удержания друг друга от произвола.

2. Взаимоотношения с исполнительной властью определяются посредством:

а) выполнения общей функции борьбы с преступностью. При осуществлении этой деятельности Правительство РФ не может не опираться на прокуратуру, которая, несомненно, является одним из важнейших правоохранительных органов в стране [20, с. 246]. Со своей стороны, прокуратура нуждается в помощи Правительства РФ при осуществлении функции надзора за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти.

б) участия сотрудников прокуратуры в работе Правительства РФ, исполнительных органов власти субъектов РФ, министерств и ведомств.

в) надзора за деятельностью исполнительных органов и деятельностью должностных лиц этих органов.

Для обоснования тезиса о принадлежности прокуратуры к исполнительной ветви власти необходимо рассмотреть мнения учёных по данному вопросу.

Академик РАН В.С. Нерсисянц утверждает, что она должна быть отнесена к органам исполнительной власти, возможно, ввиду обладания некоторыми признаками и полномочиями, свойственными исполнительным органам [17, с. 696].

По мнению С.А. Осипяна, прокуратура является "подсистемой исполнительной власти, тяготеющей к сфере исполнительной власти главы государства", объясняется это преимущественно характером выполнения прокуратурой своих функций, связанных в основном с исполнительной властью [15, с. 15].

Совместные согласованные действия прокуратуры как самостоятельного государственного института и исполнительной власти необходимы для реализации общих задач, стоящих перед этими органами. Стоит учитывать, что максимально эффективного исполнения законов можно будет добиться лишь при гармоничном взаимодействии органов прокуратуры, осуществляющих надзор за исполнением законов многочисленными контролирующими структурами исполнительной ветви власти, и органов исполнительной власти, осуществляющих в пределах своих полномочий контрольную деятельность.

Таким образом, прокуратура не относится к исполнительной ветви власти, так как предмет её надзора является, в том числе, деятельность органов исполнительной власти, но, тем не менее, она обладает некоторыми общими с ней признаками: структурой и системой, отличной от судебной и законодательной власти; правом на применение принуждения; определённой самостоятельностью при осуществлении своей деятельности; их деятельность носит подзаконный характер [16, с. 221-222].

3. С судебной ветвью власти прокуратура взаимодействует путём:

а) участия прокуроров в рассмотрении дел судами в случаях, предусмотренных федеральными законами и процессуальным законодательством РФ (ст. 35 ФЗ "О прокуратуре РФ"). Прокурор является участников уголовного, гражданского, административного и конституционного судопроизводства.

б) в соответствии с п. 5 ст. 35 ФЗ «О прокуратуре» Генеральный прокурор РФ принимает участие в заседаниях Верховного Суда РФ в соответствии с законодательством РФ, а в соответствии со ст. 39 данного Федерального закона, Генеральный прокурор вправе обращаться в Пленум Верховного Суда РФ.

в) с Конституционным Судом РФ прокуратура взаимодействует путём направления Генеральным прокурором РФ обращения по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (п. 6 ст. 35 ФЗ "О прокуратуре").

Стоит отметить, что прокуратура РФ не указана в числе субъектов, уполномоченных обращаться в Конституционный суд с запросом о проверке конституционности нормативных правовых актов (ст. 125 Конституции РФ). Тем не менее, Конституционный суд в одном из своих постановлений установил возможность для руководителя системы прокуратуры РФ обращаться в Конституционный суд РФ с запросом о проверке соответствия Конституции РФ конституций и уставов субъектов РФ [4].

Прокуратура – орган судебной власти. Многие считали именно так до внесения изменений в Конституцию РФ в 2014 г., но, конечно же, отнесение прокуратуры к судебной власти представляется ошибочным.

Подтверждал это и О. Е. Кутафин, который, размышляя о дефектах в конституционном праве, считал размещение норм о прокуратуре в главе 7 Конституции РФ ошибочным, оказывающим дезориентирующее воздействие как на науку, так и на практику и предлагал совершенствовать данные положения [9, с. 69, 81].

Итак, важное место при взаимодействии органов прокуратуры с судебной властью играет участие прокуроров, выступающих в качестве стороны или субъекта соответствующего разбирательства, в заседаниях арбитражных судов и судов общей юрисдикции. Но не стоит забывать и о схожих целях и задачах двух систем: защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства; способствовать утверждению и укреплению законности и правопорядка в стране; формировать уважительное отношение к общечеловеческим ценностям и к закону [10, с. 9]; Несмотря на то, что область взаимодействия судебных органов и прокуратуры достаточно велика, не следует рассматривать прокуратуру как орган судебной власти, ведь

она ни структурно ни функционально не входит в эту систему, и, согласно ст. 118 Конституции РФ, только суд имеет право осуществлять правосудие.

4. Взаимодействие прокуратуры с Главой государства предопределено:

а) порядком участия Президента РФ в назначении руководителя данной системы: только он полномочен представлять кандидатуры Генерального прокурора РФ и его заместителей для утверждения Советом Федерации. Также он назначает и освобождает от должности прокуроров субъектов и специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов, по представлению Генпрокурора РФ.

б) обеспечением прокуратурой координации деятельности органов, осуществляющих функцию борьбы с преступностью, которые, в том числе, формируются Президентом РФ (федеральная служба безопасности), путём формирования координационных совещаний, организации рабочих групп, истребования статистической и иной информации (ст. 8 ФЗ «О прокуратуре РФ»).

в) представлением главе государства ежегодного доклада о состоянии законности и правопорядка в России и о проделанной работе по их укреплению.

Позиция, относящая прокуратуру к президентской власти, представляется актуальной после поправки, внесенной в Конституцию РФ в феврале 2014 г., в результате которой, коренным образом изменился объём и характер взаимоотношений главы государства с прокуратурой.

Королёв Г. Н. считает, что это представляется вполне логичным и оправданным, ведь сегодня на территории любого субъекта Федерации руководители всех судебных и правоохранительных органов и их заместители назначаются на должность именно Президентом России. К тому же, прокуратура наряду со Следственным комитетом РФ олицетворяет собой особую категорию государственных органов, формирующихся в государственном аппарате и в совокупности образующих правовой механизм реализации полномочий главы государства [12, с. 17].

В то же время, некоторые учёные считают необоснованным отнесение прокуратуры к системе власти Президента РФ, ведь приведённые изменения свидетельствуют лишь об усилении подчинённости руководящего состава органов прокуратуры публичным интересам в противовес ведомственным [6, с. 16 - 17].

Между тем, нельзя не признать повышение фактического влияния главы государства на данный институт, о постепенно усиливающихся полномочиях Президента РФ свидетельствуют дальнейшие изменения конституционных норм о прокуратуре, планируемые в 2020 году и, перечисленные ранее.

Для полноты сведений, касающихся места прокуратуры в системе государственной власти, необходимо учитывать самую распространённую позицию по данной теме.

Прокуратура – **самостоятельный независимый орган, не входящий в классическую триаду разделения властей** и, занимающий особое место в системе органов государственной власти [8, с. 313 -314].

Сторонником данной позиции является С. А. Авакьян, который, подчеркивая близкую связь прокуратуры и суда, тем не менее, говорит об их функциональном различии, ведь прокуратура не обладает функцией вынесения судебных решений, а, как и другие субъекты права, может лишь инициировать такие решения и оспаривать их. К тому же, судоустройство и прокуратура отнесены Конституцией к исключительному ведению Российской Федерации раздельно [11, с. 730].

Советник Генерального прокурора РФ Мыцыков А. Я. отмечает: "прокурорский надзор – особый вид государственной деятельности; выполняя ее прокуратура не входит ни в одну из ветвей власти и вообще в систему разделения властей" [14, с. 19].

Особенность данной позиции проявляется в том, что прокуратура чаще всего рассматривается как институт, являющийся необходимым элементом реализации конституционного механизма сдержек и противовесов. С нашей

точки зрения эта позиция наиболее полно отражает действительное положение прокуратуры в России.

Наука конституционного права чрезвычайно обширно толкует принадлежность прокуратуры РФ к той или иной ветви власти, или же определяя её как независимую систему. Стоит иметь в виду, что место прокуратуры в системе государственных органов определяется посредством взаимодействия с каждой из ветвей единой государственной власти, а роль, в свою очередь, заключается в том, что она является одним из элементов, способствующих функционированию системы «сдержек и противовесов» в демократическом государстве.

Таким образом, считаю закономерным включить в состав субъектов права законодательной инициативы Генерального прокурора РФ; выделить конституционные положения, касающиеся органов прокуратуры, в отдельную главу Конституции РФ, тем самым, обозначив обособленное место данного органа в системе разделения властей и в государственном механизме.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // "Собрание законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398.

2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 N 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации" // "Российская газета", N 27, 07.02.2014.

3. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 06.02.2020) "О прокуратуре Российской Федерации". [Электронный ресурс] // «КонсультантПлюс» // URL:<http://www.consultant.ru>.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 N 13-П // "Вестник Конституционного Суда РФ", N 5, 2003.

5. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) [Электронный ресурс] // «КонсультантПлюс» // URL: <http://www.consultant.ru>.

6. Бондарь Н. С., Джагарян А. А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. N 5. С. 9 - 23.

7. Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС) // URL: <https://tass.ru/info/1249164>.

8. Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник / Е. И. Козлова, О. Е. Кутафин. - М.: Проспект, 2019. 592 с.

9. Кутафин О. Е. Избранные труды / сост. В. В. Комарова. - М.: Проспект, 2016. 368 с.

10. Кобзарев Ф. М. Конституционно-правовые основы взаимодействия прокуратуры и суда // Пробелы в российском законодательстве 2013. № 3. С. 8 – 10.

11. Конституционное право России. Учебный курс: в 2 т. / С.А. Авакьян. М.: Норма: Инфра-М, 2020. 928 с.

12. Королёв Г. Н. Сохранится ли прокуратура России как единая система? // Законность. 2014. N 10. С. 16 19.

13. Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. М.: Юристъ, 2003. 384 с.

14. Мыцыков А. Я. Прокурорской системе быть // Законность. 2014. N 10. С. 19 – 21.

15. Осипян С.А. Российский федерализм и конституционно-правовой статус прокуратуры: концептуальные проблемы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. 58 с.

16. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник / под ред. С.А. Старостина. - М.: Проспект, 2017. 336 с.

17. Проблемы общей теории права и государства: учебник / под общ.ред. В. С. Нерсесянца. М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. 816 с.

18. Проект Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 885214-7 "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти. [Электронный ресурс] // «КонсультантПлюс» // URL: <http://www.consultant.ru>.

19. Смирнов А.Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2017. N 1. С. 215 - 221.

20. Судостроительство и правоохранительные органы: учебник / отв. ред. Ю.К. Орлов. М.: Проспект, 2016. 336 с.

21. Фомичева О.А. Прокуратура как субъект права законодательной инициативы в законотворческой деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 10. С. 50 - 55.

22. Чуглазов Г. Прокуратура в системе органов государственной власти // Законность. 2003. № 2. С. 30 - 32.