

## Место прокуратуры в современном государственном аппарате России

**И.А. ТЕРЕНТЬЕВ** – аспирант кафедры административного права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина

Статья посвящена рассмотрению проблемы определения места прокуратуры Российской Федерации в современном государстве как в теоретическом, так и в практическом аспектах. Автором делается достаточно оригинальный вывод об отнесении прокуратуры к президентской власти.

Ключевые слова: прокуратура; разделение властей; Президент; органы исполнительной власти; государственный аппарат.

## Public prosecutor's office place in modern Russian state machinery

**I.A. TERENTYEV** – graduate student of chair of administrative law of the Moscow state legal academy of a name of O.E. Kutafin.

Article is devoted to investigation of the public prosecutor's office place in modern Russian state machinery. They study both theoretical and practical aspects of the problem. They do rather original conclusion that the public prosecutor's office is a part of presidential power.

Key words: public prosecutor's office; separation of powers; President; bodies of executive power; state machinery.

Вопрос о роли прокуратуры в современном государстве вызывал и продолжает вызывать немало споров. Представляется необходимым законодательно закрепить место этого органа среди других элементов государственного аппарата с тем, чтобы дать ему возможность полноценно действовать в соответствии с обозначенными целями. Однако предвзятый подобный шаг должна серьезная теоретическая проработка проблемы.

Ключевым моментом при определении места государственного органа в составе всего государственного аппарата практически в любом современном исследовании на подобную тематику является опора на теорию разделения властей. Исходя из функционального назначения органов государства, а также их политической взаимозависимости выделяются различные ветви власти, которые с учетом характера полномочий элементов государственного аппарата, в них входящих, самостоятельно функционируют в пределах собственной компетенции, но при этом уравнивают друг друга и взаимодействуют между собой<sup>1</sup>. Такой подход отражен в ст. 10 Конституции Российской Федерации: «Государственная власть

в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

Несмотря на то, что на сегодняшний день Конституция Российской Федерации содержит ст. 129, гласящую, что прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации, а также указывающую на установление федеральным законом полномочий, организации и порядка деятельности прокуратуры, должной ясности в обозначенной сфере нет. Более того, в сравнении с Конституцией РСФСР, принятой в 1978 г. и сохранившей отдельную гл. 22 «Прокуратура», названная норма вносит больше разногласий. К примеру, ст. 179 Конституции РСФСР 1978 г. четко устанавливала рамки независимости прокуратуры относительно иных органов государственной власти: «Органы прокуратуры Российской Федерации составляют единую систему и осуществляют свои полномочия независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь

только Генеральному прокурору Российской Федерации». Сам же Генеральный прокурор назначался на должность Верховным Советом, что дало основание некоторым исследователям считать прокуратуру органом законодательной власти, ее контрольным механизмом<sup>2</sup>. Однако же факт назначения Генерального прокурора Верховным Советом относит прокуратуру к органам законодательной власти так же, как соответствующее назначение Председателя Совета министров относит к законодательной власти Совет министров<sup>3</sup>.

Сегодня назначение Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Генерального прокурора, осуществляющего руководство системой органов прокуратуры, не дает Совету Федерации практически никакого серьезного влияния на прокуратуру, хотя некоторые ученые и считают, что последняя действует по полномочию и под контролем законодательной власти<sup>4</sup>. Генеральный прокурор назначается по представлению Президента России, а члены Совета Федерации, согласно ст. 95 Конституции Российской Федерации, являются представителями исполнительных и представительных органов государственной власти субъектов Федерации. Учитывая современную зависимость органов государственной власти субъектов Федерации от Президента и подчиненных ему должностных лиц, представляется маловероятным отклонение представленных кандидатур, как это было в первые десять лет существования нашего государства. К примеру, представленная Президентом Российской Федерации для назначения на должность Генерального прокурора кандидатура была отклонена постановлениями Совета Федерации от 25.04.1994 г. № 99-1 СФ и от 25.10.1994 г. № 221-1 СФ; предложение Президента Российской Федерации об освобождении от должности Генерального прокурора отклонялось постановлениями Совета Федерации от 17.03.1999 г. № 78-СФ, от 21.04.1999 г. № 154-СФ и от 13.10.1999 г. № 396-СФ. Все это прямо свидетельствует об отсутствии у Совета Федерации реальной возможности оказывать давление на прокуратуру.

Точно так же и ежегодный доклад о состоянии законности и правопорядка, представляемый Совету Федерации Генеральным прокурором, не может служить основанием для утверждения о наличии контроля со стороны законодательной власти над системой органов прокуратуры. Подобный отчет выполняет лишь информационную функцию.

Отнесение прокуратуры к органам исполнительной власти, на наш взгляд, имеет под собой чуть больше оснований. Органы прокуратуры независимы в своей деятельности от органов исполнительной власти, что гарантируется ст. 5 Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Тем не менее действующее законодательство содержит положения, позволяющие вести речь о наличии некоторого влияния органов исполнительной власти на прокуратуру. Здесь имеется в виду факт участия органов исполнительной власти в назначении прокуроров. Как было сказано выше, Генеральный прокурор назначается Советом Федерации, члены которого являются в том числе и представителями исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, ч. 1 ст. 13 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» гласит, что «прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, определяемыми субъектами Российской Федерации». В большинстве случаев органы исполнительной власти участвуют в согласовании назначения на должность прокурора субъекта, как это, например, закреплено в областном законе Ленинградской области от 01.10.2010 г. № 51-оз «О порядке согласования назначения на должность прокурора Ленинградской области». Статья 1 названного акта «Органы государственной власти Ленинградской области, осуществляющие согласование назначения на должность прокурора» гласит: «Органами государственной власти Ленинградской области, осуществляющими согласование назначения на должность прокурора, являются Губернатор Ленинградской области и Законодательное собрание Ленинградской области».

Важным является и то, что законом ограничены возможности прокуратуры в осуществлении надзора за деятельностью Правительства Российской Федерации, реализующего согласно ст. 110 Конституции Российской Федерации исполнительную власть в Российской Федерации. Чтобы проиллюстрировать это положение достаточно обратиться к ст. 24 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: «В случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции Российской Федерации и

законам Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации информирует об этом Президента Российской Федерации». По сути, все, что может сделать прокуратура, это ждать решения Президента. Правительство уходит из-под влияния прокуратуры, имея при этом большое количество полномочий, связанных с определением ее финансовой и материально-технической базы. Так, например, «прокуроры, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, обеспечиваются в соответствии с нормами, установленными законодательством Российской Федерации, отдельными жилыми помещениями, приобретаемыми за счет средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели органам Прокуратуры Российской Федерации в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации» (ч. 4 ст. 44 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Более того, в полномочия Следственного комитета Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти, входят проверка сообщений о преступлениях, совершенных прокурорами, возбуждение в отношении прокуроров уголовных дел (за исключением случаев, когда прокурор застигнут при совершении преступления) и осуществление их предварительного расследования (ст. 42 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Таким образом, наблюдается явный дисбаланс в сфере взаимного влияния прокуратуры и исполнительной власти, который, впрочем, уравновешивается сильной президентской властью над ними обеими.

Сомнительно отнесение прокуратуры к судебной власти. Конституция включает положения о прокуратуре, содержащиеся в ст. 129, гл. 7 «Судебная власть», фактически не обнаруживая никакой реальной связи, позволяющей обосновать передачу системы органов прокуратуры под контроль судебной власти. Это «хотя и нацеливает на сотрудничество с судом, но в большей степени носит юридико-технический, чем конституционный характер»<sup>5</sup>. Такое расположение названной статьи связано с тем, что «в процессе подготовки проекта новой Конституции Российской Федерации была предпринята попытка ограничения роли прокуратуры выполнением лишь судебно-процессуальных функций и исключением функции надзора из сферы ее деятельности»<sup>6</sup>. В настоящее время в научной литературе нередко предложения об удалении статьи о прокуратуре из гл. 7 и даже о включении в Конституцию Россий-

ской Федерации специального раздела, посвященного только системе органов прокуратуры<sup>7</sup>. Реального влияния судебной власти на прокуратуру в современном законодательстве не предусмотрено, чем, впрочем, не обладает и прокуратура по отношению к судебной власти, что ясно свидетельствует об их независимости друг от друга. Единственным существенным аргументом сторонников отнесения прокуратуры к области судебной власти является поддержание государственного обвинения в суде<sup>8</sup>.

Некоторые исследователи включают прокуратуру в правоохранительную власть<sup>9</sup>. При этом туда же, по их мнению, входят не только правоохранительные органы исполнительной власти, но и суды, то есть, по сути, вся судебная власть. Данное утверждение противоречит действующему законодательству, в том числе Основному Закону, устанавливающему судебную и исполнительную власть, но не признающему правоохранительную.

Есть ученые, которые придерживаются той точки зрения, что прокуратура, не представляя ни одну ветвь власти, «осуществляет правоохранительную функцию без каких-либо административных полномочий, не входит и не должна входить ни в одну из систем»<sup>10</sup>. Прокуратуру также называют частью системы сдержек и противовесов<sup>11</sup>.

Высказывается мнение о существовании прокурорской власти. К примеру, Н.В. Мельников выступает за включение в Конституцию Российской Федерации следующей фразы: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную, судебную и прокурорскую»<sup>12</sup>. Многие ученые в советский период придерживались сходных воззрений. И.Е. Фарбер писал, что «прокурорский надзор в Советском государстве есть особая деятельность социалистического государства, основанная на демократических принципах и представляющая собой форму осуществления государственной власти»<sup>13</sup>. С.Г. Березовская, В.Ф. Коток, Г.И. Бровин указывали на особый характер прокурорского надзора и признавали отношения, возникающие по его поводу, в качестве государственно-властных<sup>14</sup>.

Подобная точка зрения была распространена в советской юридической науке в том числе и благодаря господствовавшим тогда в теории государства взглядам. В частности, из-за отсутствия признания теории разделения властей выделялись следующие формы государственной деятельности:

деятельность представительных органов (государственная власть), исполнительно-распорядительная деятельность (государственное управление), правосудие и прокурорская деятельность<sup>15</sup>. В настоящее время приоритет политической теории разделения властей обуславливает и законодательное закрепление только положений о наличии трех ветвей власти. Выводы о существовании отличных ветвей власти или форм государственной деятельности остаются лишь плодом теоретических изысканий.

Между тем возможность влияния иных элементов государственного аппарата на прокуратуру, несмотря на формально провозглашенную в федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» недопустимость вмешательства в ее деятельность, не дает оснований для выделения прокурорской власти.

Анализ современного законодательства и сложившейся политической ситуации, на наш взгляд, заставляет признать наиболее верной точку зрения Р.Д. Курбанова. Этот исследователь относит прокуратуру (предлагая внесение необходимых изменений в законодательство, включая и Конституцию Российской Федерации) к органам президентской власти, то есть органам, непосредственно подчиненным Президенту Российской Федерации. По мнению Р.Д. Курбанова, такое положение соответствует статусу Президента как гаранта Конституции Российской Федерации, главы государства и отвечает историческому назначению прокуратуры как «ока государева»<sup>16</sup>. Нам в связи с этим хотелось бы уточнить, что включение прокуратуры в президентскую власть – не дело будущих изменений законодательства, а современная реальность, вытекающая непосредственно из полномочий Президента Российской Федерации и подтверждающаяся сложившимися на данный момент отношениями между Президентом и системой органов прокуратуры. «Исполнительной властью мы именуем президентскую рать по инерции, под гипнозом идеи разделения властей. На самом деле это пока еще административная власть, явно подавляющая иные ветви власти, провозглашенные в Конституции РФ 1993 г. как самостоятельные»<sup>17</sup>. Полномочия Президента, закрепленные в Конституции, дают ему возможность управления как исполнительной вертикалью, так и органами прокуратуры. И именно фактическое подчинение прокуратуры Президенту, который сегодня дает поручения непосредственно Генеральному прокурору, говорит о том, что президент-

ская власть существует и благодаря такому мощному рычагу влияния, как прокуратура, оказывается в состоянии осуществлять решающее давление на иные ветви власти. Иллюстрацией высказанного мнения могут служить многочисленные поручения Президента, ставшие благодаря Указу Президента Российской Федерации от 28.03.2011 г. № 352 «О мерах по совершенствованию организации исполнения поручений и указаний Президента Российской Федерации» обязательными для руководителей федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации. В качестве примера приведем текст поручения Президента Российской Федерации, размещенный на официальном президентском сайте в сети Интернет 30.07.2010 г.:

«В.В. Путину

Примите совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации исчерпывающие меры по ликвидации пожаров, оказанию помощи пострадавшим, усилению противопожарной безопасности и профилактике возгораний. Организуйте дооснащение Сибирского и Дальневосточного авиационно-спасательных центров МЧС России самолетами-амфибиями "Бе-200ЧС".

Г.С. Полтавченко, И.И. Клебанову, В.В. Устинову, Г.А. Рапоте, Н.А. Винниченко, А.В. Квашнину, В.И. Ишаеву, А.Г. Хлопонину

Примите меры по оказанию помощи пострадавшим.

Ю.Я. Чайке, С.В. Степашину, К.А. Чуйченко

Проверьте эффективность расходования средств федерального бюджета, выделяемых на борьбу с пожарами и оказанию помощи пострадавшим»<sup>18</sup>.

Президент одновременно дает поручение Генеральному прокурору, Председателю Правительства, Председателю Счетной палаты, что демонстрирует огромную власть главы государства, независимую от тех ветвей власти, что перечислены в Конституции Российской Федерации.

Очевидно, что фактически сложившаяся политическая реальность требует юридического оформления. Необходимо внесение в Конституцию Российской Федерации изменений, которые бы наконец четко обозначили место прокуратуры по отношению ко всем высшим органам и должностным лицам современного российского государственного аппарата.

В заключение подчеркнем, что необходимость приближения органов прокуратуры к современной социальной действительности признает и действующий Генеральный прокурор Ю.Я. Чайка: «Органы прокуратуры Российской Федерации – важнейший институт государственного устройства, уже

не раз доказавший свою состоятельность, необходимость и востребованность. Главная задача настоящего времени – его дальнейшее развитие и модернизация применительно к реалиям общественной жизни, российского законодательства и приближение к международным стандартам»<sup>19</sup>.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 65.

<sup>2</sup> См.: Скуратов Ю.И., Шинд В.И. Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1994. С. 21.

<sup>3</sup> См.: Григоров К.А. Функции и направления деятельности прокуратуры Российской Федерации в современных условиях // Российское право в Интернете. 2004. № 2.

<sup>4</sup> См.: Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 44.

<sup>5</sup> Скуратов Ю.И., Шинд В.И. Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации. С. 24.

<sup>6</sup> Буйанский С.Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы: Моногр. М., 2006.

<sup>7</sup> См.: Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе органов государственного контроля в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 13; Мельников Н.В. Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры. М., 2000. С. 85.

<sup>8</sup> См.: Точилковский В.М. О концепции прокурорской власти // Советское государство и право. 1990. № 9. С. 46.

<sup>9</sup> См.: Звирбуль В.К. Перспективы развития прокурорского надзора в правовом государстве // Советское государство и право. 1990. № 9. С. 36.

<sup>10</sup> Власов В.И. У прокурора и судьи разные функции // Российская юстиция. 1995. № 9. С. 51. Об этом также см.: Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе органов государственного контроля в Российской Федерации. С. 13–14.

<sup>11</sup> См.: Скуратов Ю.И., Шинд В.И. Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации. С. 20.

<sup>12</sup> Мельников Н.В. Конституционные основы организации и деятельности прокуратуры. С. 171–173. См. также: Он же. Прокурорская власть и личность. М., 2003. С. 45.

<sup>13</sup> Фарбер И.Е. Конституционные основы прокурорского надзора в Советском государстве // Советская прокуратура на страже законности. Саратов, 1973. С. 28.

<sup>14</sup> См.: Березовская С.Г. Нормы прокурорского надзора и их место в системе советского права // Вопросы прокурорского надзора. М., 1972. С. 28; Коток В.Ф. О системе науки советского государственного права // Советское государство и право. 1959. № 6. С. 74; Бровин Г.И. О прокурорско-надзорных правоотношениях // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. М., 1973. С. 94.

<sup>15</sup> См.: Буйанский С.Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы.

<sup>16</sup> См.: Курбанов Р.Д. Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам о незаконной добыче водных животных и растений: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 25.

<sup>17</sup> Бойков А.Д. Третья власть в России. Курск, 1999. С. 106.

<sup>18</sup> Перечень поручений по ликвидации последствий пожаров и оказанию помощи пострадавшим. <http://state.kremlin.ru/face/8502>

<sup>19</sup> Чайка Ю.Я. О развитии органов прокуратуры // Адвокат. 2006. № 7.

<sup>1</sup> См.: Kutaфин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 65.

<sup>2</sup> См.: Skuratov Ju.I., Shind V.I. Konstitucionnye osnovy mesta prokuratury v gosudarstvennom mehanizme Rossijskoj Federacii // Konstitucionnaja zakonnost' i prokurorskij nadzor. M., 1994. S. 21.

<sup>3</sup> См.: Grigorov K.A. Funkcii i napravlenija dejatel'nosti prokuratury Rossijskoj Federacii v sovremennyh uslovijah // Rossijskoe pravo v Internetе. 2004. № 2.

<sup>4</sup> См.: Dolezhan V.V. Problemy kompetencii prokuratury: Avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 1991. S. 44.

<sup>5</sup> Skuratov Ju.I., Shind V.I. Konstitucionnye osnovy mesta prokuratury v gosudarstvennom mehanizme Rossijskoj Federacii. S. 24.

<sup>6</sup> Bujanskij S.G. Prokuratura v uslovijah administrativno-pravovoj reformy: Monogr. M., 2006.

<sup>7</sup> См.: Bessarabov V.G. Prokuratura v sisteme organov gosudarstvennogo kontrolja v Rossijskoj Federacii: Avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2001. S. 13; Mel'nikov N.V. Konstitucionnye osnovy organizacii i dejatel'nosti prokuratury. M., 2000. S. 85.

<sup>8</sup> См.: Tochilovskij V.M. O koncepcii prokurorskoj vlasti // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1990. № 9. S. 46.

<sup>9</sup> См.: Zvirbul' V.K. Perspektivy razvitiya prokurorskogo nadzora v pravovom gosudarstve // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1990. № 9. S. 36.

<sup>10</sup> Vlasov V.I. U prokurora i sud'i raznye funkcii // Rossijskaja justicija. 1995. № 9. S. 51. Ob jetom takzhe sm.: Bessarabov V.G. Prokuratura v sisteme organov gosudarstvennogo kontrolja v Rossijskoj Federacii. S. 13–14.

<sup>11</sup> См.: Skuratov Ju.I., Shind V.I. Konstitucionnye osnovy mesta prokuratury v gosudarstvennom mehanizme Rossijskoj Federacii. S. 20.

<sup>12</sup> Mel'nikov N.V. Konstitucionnye osnovy organizacii i dejatel'nosti prokuratury. S. 171–173. Sm. takzhe: On zhe. Prokurorskaja vlast' i lichnost'. M., 2003. S. 45.

<sup>13</sup> Farber I.E. Konstitucionnye osnovy prokurorskogo nadzora v Sovetskom gosudarstve // Sovetskaja prokuratura na strazhe zakonnosti. Saratov, 1973. S. 28.

<sup>14</sup> См.: Berezovskaja S.G. Normy prokurorskogo nadzora i ih mesto v sisteme sovetskogo prava // Voprosy prokurorskogo nadzora. M., 1972. S. 28; Kotok V.F. O sisteme nauki sovetskogo gosudarstvennogo prava // Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1959. № 6. S. 74; Brovin G.I. O prokurorsko-nadzornyh pravootnoshenijah // Sovershenstvovanie prokurorskogo nadzora v SSSR. M., 1973. S. 94.

<sup>15</sup> См.: Bujanskij S.G. Prokuratura v uslovijah administrativno-pravovoj reformy.

<sup>16</sup> См.: Kurbanov R.D. Prokurorskij nadzor za ispolnieniem zakonov v dosudebnom proizvodstve po ugovolnym delam o nezakonnoj dobyche vodnyh zhivotnyh i rastenij: Dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2002. S. 25.

<sup>17</sup> Bojkov A.D. Tret'ja vlast' v Rossii. Kursk, 1999. S. 106.

<sup>18</sup> Perechen' poruchenij po likvidacii posledstvij pozharov i okazaniu pomowi postradavshim. <http://state.kremlin.ru/face/8502>

<sup>19</sup> Chajka Ju.Ja. O razvitii organov prokuratury // Advokat. 2006. № 7.