

Место прокуратуры в современном государственном аппарате России

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

Статья посвящена вопросу определения места прокуратуры Российской Федерации в современном государстве. Исследуются как теоретические, так и практические аспекты проблемы. 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. TERYTYEV – postgraduate Department of Administrative Law of the Moscow State Law Academy named after 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 месте и роли прокуратуры в современном государстве всегда вызывал и продолжает вызывать немало споров. Представляется необходимым законодательно закрепить место прокуратуры среди других элементов государственного аппарата, с тем чтобы дать ей возможность полноценно действовать в соответствии с целями, поставленными перед ней государством. Однако для этого необходима серьезная теоретическая проработка проблемы.

В качестве ключевого критерия для определения места государственного органа в структуре всего государственного аппарата практически в любом современном исследовании подобной тематики принимается 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 действуют в пределах собственной компетенции, но при этом уравновешивают друг друга и взаимодействуют между собой¹. Такой подход отражен и в ст. 10 Конституции Российской Федерации: «Государственная власть в Российской Федерации осущест-

вляется 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, должная ясность в обозначенной сфере не достигнута. И даже, более того, в сравнении с Конституцией РСФСР, принятой в 1978 г. и содержавшей отдельную гл. 22 «Прокуратура», возникает больше разногласий. К примеру, ст. 179 Конституции РСФСР 1978 г. четко устанавливала независимость 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 проку-

пор назначался на должность Верховным Советом, что дало основание некоторым исследователям счесть прокуратуру органом законодательной власти, относящимся к ее контрольному механизму². Однако факт назначения Генерального прокурора Верховным Советом свидетельствует об отнесенности прокуратуры к органам законодательной власти в той же мере, как назначение Председателя Совета министров – об отнесенности к законодательной власти Совета министров³.

Сегодня назначение Генерального прокурора, осуществляющего руководство системой органов прокуратуры Российской Федерации, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не предполагает практически никакого серьезного влияния Совета Федерации на прокуратуру, хотя некоторые ученые и считают, что прокуратура действует по полномочию и под контролем законодательной власти⁴. Генеральный прокурор назначается по представлению Президента Российской Федерации, а члены Совета Федерации согласно ст. 95 Конституции Российской Федерации являются представителями исполнительных и представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. С учетом современной зависимости 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 Российской Федерации. К примеру, представленные Президентом Российской Федерации кандидатуры для назначения на должность Генерального прокурора отклонялись постановлениями Совета Федерации от 25.04.1994 г. № 99-1 СФ и 25.10.1994 г. № 221-1 СФ; предложение Президента Российской Федерации об освобождении от должности Генерального прокурора отклонено постановлениями Совета Федерации от 17.03.1999 г. № 78-СФ, 21.04.1999 г. № 154-СФ и 13.10.1999 г. № 396-СФ.

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 законодательной власти над системой органов прокуратуры. Этот документ выполняет лишь информационную функцию.

Отнесение прокуратуры к органам исполнительной власти, на наш взгляд, имеет под собой чуть более оснований. Органы

прокуратуры не зависимы 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 некоторой подчиненности прокуратуры органам исполнительной власти. Речь идет в том числе и об участии последних 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 «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 (далее – Губернатор) и Законодательное собрание Ленинградской области (далее – Законодательное собрание)».

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. Чтобы проиллюстрировать это положение, достаточно обратиться к ст. 24 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 сде-

лать прокуратура, это ждать решения президента. Правительство уходит из-под влияния прокуратуры, имея при этом большое количество полномочий, связанных с установлением 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, выделяемыми 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, Следственный комитет Российской Федерации, федеральный орган исполнительной власти, уполномочен проверять сообщения о преступлении, совершенном прокурором, возбуждать в отношении прокурора уголовное дело (за исключением случаев, когда прокурор застигнут при совершении преступления) и осуществлять его предварительное расследование (ст. 42 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Таким образом, наблюдается явный дисбаланс взаимных рычагов влияния прокуратуры и исполнительной власти. Впрочем, ситуация уравнивается сильной президентской властью над ними обеими.

Сомнительно отнесение прокуратуры к судебной власти. Конституция включает положения о прокуратуре в ст. 129 гл. 7 «Судебная власть», фактически не обнаруживая никакой реальной связи, позволяющей обосновать подпадание системы органов прокуратуры под контроль судебной власти. Это «хотя и нацеливает на сотрудничество с судом, но в большей степени носит юридико-технический характер, чем конституционный характер»⁵. Такое расположение статьи, посвященной прокуратуре, связано с тем, что «в процессе подготовки проекта новой Конституции РФ была предпринята попытка ограничения роли прокуратуры выполнением лишь судебно-процессуальных функций и исключением функции надзора из сферы ее деятельности»⁶. В настоящее время в научной литературе встречаются предложения об удалении статьи о прокуратуре из гл. 7 Конституции Российской Федерации и даже включении в текст Основного закона специальной главы, посвященной только системе органов прокуратуры⁷. Реальных рычагов влияния судебной власти на

прокуратуру современным законодательством не предусмотрено, причем, и прокуратур не обладает таковыми в отношении судебной власти, что в большой степени говорит об их независимости друг от друга. Единственным существенным аргументом сторонников отнесения прокуратуры к судебной власти является поддержание государственного обвинения в суде⁸.

Некоторые исследователи включают прокуратуру в систему правоохранительной власти⁹, которую составляют не только правоохранительные органы исполнительной власти, но и суды, то есть, по сути, вся судебная власть. Подобное утверждение противоречит действующему законодательству, в том числе положениям Конституции Российской Федерации, закрепляющей существование судебной и исполнительной власти, но не признающей правоохранительную.

Есть ученые, которые придерживаются точки зрения, что прокуратура не относится ни к одной ветви власти, а «осуществляет правоохранительную функцию без каких-либо административных полномочий, не входит и не должна входить ни в одну из систем органов государственной власти»¹⁰. Прокуратуру также называют частью системы сдержек и противовесов¹¹.

Существует мнение о наличии прокурорской власти. К примеру, Н.В. Мельников выступает за включение в Конституцию Российской Федерации следующей формулировки: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную, судебную и прокурорскую»¹². Многие ученые в советский период придерживались подобной точки зрения. 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»¹³. С.Г. Березовская¹⁴, В.Ф. Коток¹⁵, Г.И. Бровин¹⁶ указывали на особый характер прокурорского надзора и рассматривали отношения, возникающие по его поводу, в качестве государственно-властных.

Распространенность представленного подхода в советской юридической науке объяснялась господствовавшими тогда взглядами в области теории государства. В частности, из-за отсутствия признания разделения властей выделялись следующие формы государственной деятельности: деятельность представительных органов (госу-

дарственная власть), исполнительно-распорядительная деятельность (государственное управление), правосудие и прокурорская деятельность¹⁷. В настоящее время господство политической теории разделения властей обуславливает и законодательное закрепление только положений о наличии трех ветвей власти, названных в ст. 10 Конституции Российской Федерации. Выводы о существовании иных ветвей власти или форм государственной деятельности остаются лишь результатами теоретических изысканий.

Между тем возможность влияния иных элементов государственного аппарата на деятельность прокуратуры, 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 складывающейся политической практики, как нам представляется, заставляет признать наиболее верной точку зрения Р.Д. Курбанова. Этот исследователь относит прокуратуру (подчеркивая необходимость внесения соответствующих 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 историческому назначению прокуратуры как «ока государева»¹⁸. Между тем мы считаем, 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»¹⁹. Полномочия президента, закрепленные в Конституции Российской Федерации, 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 президентская власть благодаря такому мощному рычагу влияния, как прокуратура, в состоянии осуществлять решающее давление на иные ветви власти. Иллюстрацией подобного 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. Например, текст поручения Президента Российской Федерации, размещенный на официальном сайте Президента Российской Федерации 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 оказание помощи пострадавшим»²¹.

Президент одновременно дает поручение Генеральному прокурору, Председателю Правительства, Председателю Счетной палаты, что демонстрирует его огромную власть, не зависящую от тех ветвей, что закреплены в Конституции Российской Федерации.

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

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»²¹.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 65.

² 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.

³ См.: Григоров К.А. Функции и направления деятельности прокуратуры Российской Федерации в современных условиях // Российское право в Интернете. № 2004 (02). <http://www.rpi.msal.ru/prints/200402advocacy1.html>

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

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

⁶ Буйанский С.Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы: Моногр. М., 2006. С. 160.

⁷ 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.

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

⁹ См.: Звирбуль В.К. Перспективы развития прокурорского надзора в правовом государстве // Там же. С. 36.

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

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

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

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

¹⁴ См.: Березовская С.Г. Нормы прокурорского надзора и их место в системе советского права // Вопросы прокурорского надзора. М., 1972. С. 28.

¹⁵ См.: Коток В.Ф. О системе науки советского государственного права // Советское государство и право. 1959. № 6. С. 74.

¹⁶ См.: Бровин Г.И. О прокурорско-надзорных правоотношениях // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. М., 1973. С. 94.

¹⁷ См.: Буйанский С.Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы.

¹⁸ 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.

¹⁹ Бойков А.Д. Третья власть в России. Курск, 1999. С. 106.
²⁰ Перечень поручений по ликвидации последствий пожаров и оказанию помощи пострадавшим. <http://state.kremlin.ru/face/8502>

²¹ Чайка Ю.Я. О развитии органов прокуратуры // Адвокат. 2006. № 7.

¹ См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 65.

² 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.

³ См.: Григоров К.А. Функции и направления деятельности прокуратуры Российской Федерации в современных условиях // Российское право в Интернете. № 2004 (02). <http://www.rpi.msal.ru/prints/200402advocacy1.html>

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

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

⁶ Буйанский С.Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы: Моногр. М., 2006. С. 160.

⁷ 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.

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

⁹ См.: Звирбуль В.К. Перспективы развития прокурорского надзора в правовом государстве // Там же. С. 36.

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

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

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

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

¹⁴ См.: Березовская С.Г. Нормы прокурорского надзора и их место в системе советского права // Вопросы прокурорского надзора. М., 1972. С. 28.

¹⁵ См.: Коток В.Ф. О системе науки советского государственного права // Советское государство и право. 1959. № 6. С. 74.

¹⁶ См.: Бровин Г.И. О прокурорско-надзорных правоотношениях // Совершенствование прокурорского надзора в СССР. М., 1973. С. 94.

¹⁷ См.: Буйанский С.Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы.

¹⁸ 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.

¹⁹ Бойков А.Д. Третья власть в России. Курск, 1999. С. 106.
²⁰ Перечень поручений по ликвидации последствий пожаров и оказанию помощи пострадавшим. <http://state.kremlin.ru/face/8502>

²¹ Чайка Ю.Я. О развитии органов прокуратуры // Адвокат. 2006. № 7.