

Точка зрения молодого специалиста о понятии и роли прокуратуры в современном Российском государстве

В настоящее время в науке и на практике широко обсуждаются проблемы конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации.

Согласно нормам действующего законодательства, прокуратура РФ представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, действующих на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации¹.

В научной среде уже более 20 лет не утихают дискуссии о месте и роли прокуратуры в государственном механизме России, причем разброс мнений существенный – от отнесения ее к определенной ветви власти до отрицания государственного характера. Встречаются мнения о целесообразности отнесения прокуратуры к законодательной ветви власти. Так, В.В. Долежан считает: «Целесообразно, чтобы прокуратура представляла собой инструмент законодательной власти, предназначенный для обеспечения специфическими надзорными средствами проведения в жизнь действующего законодательства»². Также встречаются мнения об отнесении прокуратуры к органам исполнительной ветви власти. Например, С.А. Осипян полагает, что прокуратура являлась и является подсистемой исполнительной власти, тяготеющей к сфере исполнительной власти главы государства³. Некоторые авторы относят прокуратуру к судебной ветви государственной власти⁴.

В то же время, в науке встречается и диаметрально противоположное мнение, что прокуратура РФ не входит в классическую систему разделения властей, а образует четвертую ветвь государственной власти: контрольную, прокурорскую или прокурорско-надзорную. Так, А.И. Казанник считает, что организационная обособленность прокуратуры России состоит в том, что она не включается на конституционном уровне ни в одну из трех классических ветвей власти: ни в законодательную, ни в исполнительную, ни в судебную.



А.Б. Копейкин

*Помощник Борского городского прокурора
Нижегородской области, юрист 3 класса*

Это как раз и дает ей возможность самостоятельно осуществлять прокурорско-надзорную власть⁵.

В свою очередь, автор согласен с мнением Т.Ю. Сафоновой: «Представляется, что, не умаляя значения прокуратуры для российского общества и государства, не следует ни делать из нее дополнительной ветви власти, ни включать ее в одну из существующих ветвей власти»⁶.

Данная позиция обусловлена рядом причин:

1. Отсутствие нормативно-правовых аргументов. Все приведенные суждения либо не соответствуют, либо противоречат действующему законодательству. Например, что касается отнесения прокуратуры РФ к исполнительной ветви власти, то данное мнение противоречит позиции Верховного Суда РФ, согласно которой прокуратура Российской Федерации не входит в систему федеральных органов исполнительной власти⁷.

2. Сторонники приведенных позиций сводят роль современной прокуратуры к осуществлению какой-либо одной функции (преимущественно надзорной), в то время как современная российская прокуратура является многофункциональным органом.

3. Изложенные суждения по существу представляют собой не совсем удачную попытку модификации существовавшего в советской науке подхода к определению институциональной принадлежности прокуратуры с учетом современной теории разделения властей. При этом авторы того или иного взгляда чисто формально относят этот орган к какой-либо ветви власти на основании, как правило, одного признака, не раскрывая сущности и значения прокурорских органов в целом. К примеру, статья 129 Конституции РФ, посвященная прокуратуре РФ, размещена в одной главе со статьями, регламентирующими правовой статус судебной власти. На основе этого, авторы делают вывод, что прокуратура относится к судебной ветви власти. Однако, они не учитывают, что прокуратура РФ ни структурно, ни функционально не связана с судебными органами, а Конституция РФ устанавливает, что судебная власть реализуется в форме правосудия, осуществляемого только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства⁸. Поэтому ни прокуратура, ни иные государственные органы, кроме судов, не могут осуществлять судебную власть.

В настоящее время законодатель делает попытки определить место прокуратуры в государственном аппарате РФ. Так, Законом Российской Федерации от 05.02.2014 N 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации»

глава 7 Конституции РФ переименована. Сейчас наименование главы – Судебная власть и прокуратура⁹. Это свидетельствует о том, что законодатель ограничивает прокуратуру от судебной власти.

Кроме того, существенным образом была изменена редакция статьи 129 Конституции РФ. До принятия последних поправок часть 1 указанной статьи определяла следующее: «Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации». Указанное положение было исключено из Конституции, и заменено на следующее: «Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются Федеральным законом».

Согласно статье 10 Конституции РФ государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Кроме того, статья 11 Конституции к субъектам, осуществляющим государственную власть относит Президента РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, суды. Таким образом, прокуратура не входит в систему разделения властей. По мнению автора, такое положение является верным.

Власть – это отношения между властвующими и подвластными, в которых властвующий навязывает свою волю подвластному, направляя его поведение¹⁰.

Если предположить, что прокуратура входит в систему разделения властей, то она выступает в роли властвующего субъекта. Возникает вопрос: кто подвластный субъект? Наиболее логичным является ответ – все те, кто обязаны соблюдать закон. Но при осуществлении надзора прокуратура не навязывает свою волю, а лишь указывает на необходимость соблюдения закона, который в свою очередь выражает волю законодателя, а также подзаконных актов, которые отражают волю иных субъектов правотворчества. При поддержании государственного обвинения в суде, прокурор также не навязывает свою волю участникам судопроизводства, а лишь высказывает мнение по конкретным обстоятельствам дела.

В подтверждение указанной точки зрения следует привести позицию Конституционного суда: «...само по себе представление прокурора не имеет абсолютный характер и силой принудительного исполнения не обладает, поскольку преследует цель понудить указанные в п. 1 статьи 21 Закона о прокуратуре органы и должностных лиц устранить допущенные нарушения закона прежде всего в добровольном порядке. Требования о безусловном исполнении представления прокурора реализуются путем специальных процедур

вынесение самим прокурором постановления о возбуждении производства об административном правонарушении либо обращением в суд»¹¹.

Есть и другие решения судов, подтверждающие отсутствие властных полномочий у прокурора. Так, в Постановлении ФАС Уральского округа от 28.10.2004 N Ф09-3606/04-ГК дополнено: «...предостережение прокурора носит рекомендательный характер, содержит разъяснение норм действующего законодательства, не содержит властно-распорядительных обязательных предписаний, распоряжений»¹².

Таким образом, прокуратура не осуществляет государственную власть, а, следовательно, не является органом государственной власти. Такой подход, автору видится наиболее верным. Прокуратура должна быть обособленным от власти механизмом, обеспечивающим внешний надзор за деятельностью государственного аппарата.

Стоит заметить, что общая теория контроля говорит о том, что наблюдатель должен быть не внутри, а над системой¹³. Внешний по отношению ко всем ветвям государственной власти надзор дает надежду на

предоставление обществу объективной информации о работе государственного механизма. Самоконтроль и внутриведомственный контроль не обеспечивают такой объективности. Поэтому объективный общий надзор невозможен внутри системы той или иной ветви власти, он должен быть над этой системой.

Таким образом, прокуратура является самостоятельным государственно-правовым институтом и не может быть отнесена ни к одной из традиционных ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной). Законодательная неопределенность статуса прокуратуры вносит некоторую нестабильность в процесс осуществления возложенных на нее полномочий, уменьшает эффективность защиты прав субъектов общественных отношений, предупреждения и пресечения правонарушений.

На протяжении почти 300-летней истории существования прокуратура не раз доказывала свою значимость для государства. По мнению автора, прокуратура является главным органом по поддержанию законности в стране. Без сильной и независимой прокуратуры невозможно поддержание законности в стране на том уровне, каком требует современная действительность. ■

¹ См.: Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (в ред. от 22 декабря 2014 г.) // Рос. газета. 1992. N 39; 2014. N 52 (часть I), ст. 7538.

² Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 19.

³ См.: Осипян С.А. Российский федерализм и конституционно-правовой статус прокуратуры: концептуальные проблемы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генпрокуратуре РФ. М., 2006. С. 15.

⁴ См.: Алексеев В.Б., Колибаб К.Е. Процессуальный статус прокуратуры и судебная власть // Организация управления в органах прокуратуры: Сб. ст. М., 1998. С. 95–96.

⁵ См.: Казанник А.И. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации: мифы и реальность // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. N 5. С. 13–16.

⁶ Сафонова Т.Ю. К вопросу о месте и роли прокуратуры в современном российском государстве // Вестник Воронежского института МВД России. 2010. N 2. С. 97.

⁷ См.: Решение Верховного Суда РФ от 11 февраля 2005 г. N ГКПИ04-1479 // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 27.01.2015).

⁸ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок 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) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. N 31, ст. 4398.

⁹ См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. N 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. N 6, ст. 548.

¹⁰ См.: Кулапов В.Л. Теория государства и права: учебник. Саратов, 2011. С. 469.

¹¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 24 Февраля 2005 г. N 84-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Моторичевой Ирины Ивановны на нарушение ее конституционных прав положениями статьи 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

¹² Постановление ФАС Уральского округа от 28 октября 2004 г. N Ф09-3598/04-ГК по делу N А50-3027/04 // Документ опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

¹³ См.: Терехов А.А. Аудит. М., 1998. С. 17–18.