

Прокурор – государственная должность или процессуальная фигура? (попытка определения понятия)

Казалось бы, что неясного содержится в понятии «прокурор»? Многие десятилетия на практике и в теоретических исследованиях оно существует некоей данностью. Но тем не менее как научная категория понятие «прокурор» до сих пор, к сожалению, не имеет однозначного определения.

Если обратиться к учебникам по прокурорскому надзору, то все они так или иначе определяют прокурора как должностное лицо органов прокуратуры, являющееся государственным служащим федеральной государственной службы Российской Федерации, исполняющее свои обязанности по государственной должности в органах прокуратуры с учетом требований федерального закона о прокуратуре и в соответствии с иными законами [1].

Правда, есть варианты, то есть прокурор тоже должностное лицо, государственный служащий федеральной государственной службы Российской Федерации, исполняющий обязанности по государственной службе в органах прокуратуры, но с той лишь разницей, что обладает полномочиями работников органов и учреждений прокуратуры, обязательных для исполнения в системе прокуратуры Российской Федерации или ее соответствующих органов [2].

Имеется вообще простое определение. Прокурор это физическое лицо, состоящее на постоянной или временной службе в органах прокуратуры, принятое на работу в порядке, установленном Законом о прокуратуре, и исполняющее должностные обязанности, предусмотренные тем же Законом или приказами вышестоящего прокурора [3].

Между тем ни первое, ни второе, и тем более, ни третье определение не дают возможности провести отличие между, например, прокурором государственным обвинителем либо прокурором, уполномоченным осуществлять надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, и прокурором отдела (управления) прокуратуры субъекта Российской Федерации или помощником прокурора района, хотя государственный обвинитель, безусловно, может быть и прокурором отдела, и помощником районного прокурора, а те, в свою очередь, государственными обвинителями (при наличии определенных условий даже уполномоченными осуществлять надзор в оперативно-розыскной сфере). Это первое.



А.Я. Мыцыков

Советник Генерального прокурора Российской Федерации, государственный советник юстиции второго класса

Второе заключается в том, что определения учебников не отражают особенности системы органов прокуратуры, в которой все прокуроры являются «государственными служащими федеральной государственной службы Российской Федерации», но при этом есть прокуроры руководители звеньев прокурорской системы, так называемые «конституционные» прокуроры (назначаемые на срок полномочий и в порядке, предусмотренном ст. 129 Конституции Российской Федерации и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации») и прокуроры, выполняющие отдельные надзорные функции, не говоря уже о тех прокурорах, что заняты в кадровых и других подразделениях, непосредственно не связанных с осуществлением надзора за исполнением законов (статистика, взаимодействие со средствами массовой информации и т.п.).

Логично ожидать, что четкое определение понятия «прокурор» и отличие между различными прокурорами содержится в действующем законодательстве, прежде всего в Конституции Российской Федерации. Но не тут-то было. Упомянутая статья Основного закона в этом отношении сформулирована весьма общо. Из ее текста следует, что прокурорами являются Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации и иные прокуроры, назначаемые Генеральным прокурором Российской Федерации. (Речь, разумеется, идет о

прокурорах городов, районов и прокурорах руководителей специализированных прокуратур).

Не добавляет конкретности Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». В статье 54, разъясняющей некоторые содержащиеся в Законе понятия, к прокурорам, кроме названных руководителей прокурорской системы, отнесены советники Генерального прокурора Российской Федерации, его старшие помощники, помощники и помощники по особым поручениям, заместители, их помощники по особым поручениям, заместители, старшие помощники и помощники Главного военного прокурора, все нижестоящие прокуроры, их заместители, помощники прокуроров по особым поручениям, старшие помощники и помощники прокуроров, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов, действующих в пределах своей компетенции [4].

Следует особо выделить последнюю фразу: «действующих в пределах своей компетенции». Отсылая к статьям 1, 3, 6, 7, 10, 22, 25 и т.д. Закона, эта компетенция сформулирована так, что остается неясным, может ли, скажем, помощник прокурора края по особым поручениям или прокурор отдела областной прокуратуры принести протест на незаконный правовой акт, вправе ли советник Генерального прокурора Российской Федерации отменить незаконное постановление о возбуждении или, наоборот, об отказе в возбуждении уголовного дела?

Любой практик на эти вопросы, безусловно, ответит отрицательно. Однако в своем отрицании не приведет весомых обоснований.

Более определен в этом отношении Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Статья 37 указывает, что полномочия прокурора (читай компетенция), предусмотренные настоящим Кодексом, осуществляются прокурорами района, города, их заместителями, приравненными к ним прокурорами и вышестоящими прокурорами [5]. Таким образом, речь вновь идет, в первую очередь, о «конституционных прокурорах», которые являются руководителями системы органов прокуратуры.

Употребленный законодателем термин «вышестоящие прокуроры», несомненно, подразумевает прокуроров субъектов Российской Федерации, их заместителей, Генерального прокурора России и его заместителей, но в приведенной формулировке нивелирует необходимую конкретность. Ведь согласно науке управления вышестоящим прокурором при определенных условиях является любой прокурор в прокуратуре субъекта Российской Федерации и в

Генеральной прокуратуре России (прокурор отдела, старший прокурор управления, начальник отдела и т.д.) [6]. Тем более что УПК РФ определяет прокурора как просто «должностное лицо, уполномоченное в пределах предоставленной статьей (ст. 37) компетенции, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия».

Конечно, можно возразить, что проблемы как таковой нет, либо разрешается она просто через понятия «реализация полномочий» (их носители руководители прокуратур, те самые «конституционные» прокуроры) и разделение труда (это функции, которые исполняют в том числе остальные прокуроры). Но, думается, что дело значительно сложнее. Ведь и сама прокуратура определена в законодательстве весьма расплывчато.

Сегодня Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» определяют ее как единую централизованную систему органов. Однако что это за система, каков ее характер, в какую ветвь власти входят составляющие ее органы, если вообще можно говорить о принадлежности их к какой-либо ветви, обладает ли система властными полномочиями? Эти и многие другие вопросы остаются за рамками правового регулирования [7]. Но если раньше такое положение объяснялось существовавшей с советского времени государственно-правовой доктриной, то сейчас, в период радикальных изменений правовой системы, вряд ли нормально, когда одна правовая неопределенность (прокуратуры) влечет за собой другую (прокурора).

Представляется, что прокуратура это не только и не столько система органов, сколько орган государства. Причем не просто орган, а федеральный государственный орган, уполномоченный от имени Российской Федерации осуществлять надзор за исполнением действующих на территории России законов, обладающий надзорно-властными полномочиями, имеющий соответствующую структуру.

Признание и указание на то, что прокуратура это федеральный государственный орган, сделает ее государственно-правовым институтом с четким предназначением и четким статусом, снимет, кроме того, вопросы о принадлежности ее к триаде государственной власти, исключит возможность от деления или, наоборот, появления в ней структур типа предлагаемых время от времени Департамента

государственного обвинения либо Коллегии независимых прокуроров [8].

Отдаем себе отчет в том, что определение прокуратуры в такой формулировке не совпадает с определением, данным в статье 129 Конституции Российской Федерации. Но, полагаем, несовпадение это чисто внешнее, не содержащее внутреннего противоречия. Наше предложение только дополняет и уточняет конституционное определение.

С определением «прокуратуры как государственно-правового института», думается, автоматически решится проблема определения понятия «прокурор». Организационное строение прокуратуры соответствует государственному устройству Российской Федерации и, следовательно, каждое звено прокурорской системы возглавляет соответствующий «конституционный» прокурор (Генеральный прокурор Российской Федерации, прокурор субъекта Российской Федерации, прокурор района, города и приравненные к ним прокуроры). Эти прокуроры назначаются на должность в порядке, предусмотренном федеральным законом, обладают полным набором установленных УПК, ГПК, АПК РФ и иными нормативными актами процессуальных, административных и других полномочий. Они имеют заместителей, старших помощников и помощников.

Старшие помощники и помощники — это советники, помощники по особым поручениям, начальники управлений, отделов, старшие прокуроры и прокуроры отделов, управлений, помощники прокуроров городов, районов и другие, перечисленные в ст. 54 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Они тоже прокуроры, но, в отличие от «конституционных» прокуроров руководителей прокуратур, действуют на основе разделения труда и в соответствии с полномочиями, предоставленными им «конституционными» прокурорами.

При таком подходе к толкованию понятия «прокурор» все встает на свои места. Из понятийного аппарата в упомянутой статье 54 Закона «прокурор» становится вслед за «прокуратурой» государственно-правовой категорией с четко определенным порядком назначения и освобождения от должности, полномочиями, установленными процессуальным и иным законодательством.

Подобный подход устранил лукавство формулировки второй части статьи 54, согласно которой прокурор может быть одновременно прокурорским работником. Прокурор, думается, должен быть толь-

ко прокурором. В противном случае вновь возникает обозначенная уже правовая неопределенность.

Естественно, что «прокурор» в системе прокуратуры лицо должностное. Его определение должно быть в Федеральном законе «О статусе прокуроров в Российской Федерации», который призван регламентировать правовой статус прокуроров, порядок и условия прохождения ими службы.

Необходимая статья Закона, думается, могла бы иметь следующую редакцию: «1. Прокурор должностное лицо в системе прокуратуры, назначаемое на должность в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом (О статусе прокуроров), для выполнения на профессиональной основе надзорных и иных возложенных на прокуратуру функций.

2. Прокурорами по настоящему Федеральному закону, процессуальному и иному законодательству являются:

- Генеральный прокурор Российской Федерации, заместители Генерального прокурора Российской Федерации;
- советники и помощники Генерального прокурора Российской Федерации;
- прокурор субъекта Российской Федерации, приравненные к нему военные прокуроры и прокуроры других специализированных прокуратур, их заместители;
- помощники прокуроров;
- прокурор города, района, приравненные к ним межрайонные, военные прокуроры, прокуроры других специализированных прокуратур, их заместители;
- помощники прокуроров».

«Расстановка» таким образом прокуроров снимет споры относительно принадлежности к «прокурорам», например, сотрудников научных и образовательных учреждений системы прокуратуры или иных лиц, имеющих классные чины (воинские звания), а также многие трудности в правоприменении. ■

Литература:

1. Крюков В.Ф. Прокурорский надзор: Учеб. пособие. М.: Норма, 2008. С. 32.
2. Рябцев В.П. Прокурорский надзор: Курс лекций. М.: Норма, 2006. С. 30.
3. Винокуров А.Ю. и др. Прокурорский надзор: Учебник. М.: Юрайт, 2011. С. 14.
4. ФЗ от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 03.12.2012, с изм. от 30.12.2012) «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Уголовно–процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174–ФЗ (ред. от 12.11.2012) [Электронный ресурс] // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления. М.: Криминологическая ассоциация, 1997.

7. См. также: Мыцыков А.Я. Правовое регулирование деятельности прокуратуры / Законность. 2011. N 11; Актуальные проблемы правового регулирования деятельности прокуратуры Российской Федерации // Сборник ма-

териалов семинара, 31.01.2012 // Академия Генеральной прокуратуры РФ.

8. Речь идет о появившемся в 2011 году на сайте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации проекта Федерального закона «О коллегии независимых (полномочных) прокуроров». Суть законопроекта создать внутри прокуратуры самостоятельную и независимую структуру для расследования преступлений особой группы должностных лиц.