

7. Сидоренко Э.Л. Административная преюдиция в уголовном праве: проблемы правоприменения // Журнал российского права. 2016. № 6. С. 125–133.

8. Худяков Е. А. Эффективность применения норм с административной преюдицией : учеб. пособие. М., 1981. С. 9.

9. Ямашева Е. В. К вопросу о восстановлении института административной преюдиции в уголовном законе России // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 69–71.

УДК 347.963

Шевчук Олеся Леонидовна,

заместитель прокурора,

Осташковская межрайонная прокуратура Тверской области,

г. Осташков, Российская Федерация

alex8039@yandex.ru

Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации

Исторически прокуратура занимает особое место в системе государственных органов, обладает особым исторически сложившимся статусом и динамично развивающимися полномочиями, что в свою очередь налагает на прокурора особую ответственность «яко око Государева». Вместе с тем Конституции Российской Федерации функционального закрепления статуса прокуратуры не содержит, что в свою очередь ставит в зависимость от законодательных и исполнительных органов государственной власти существование прокуратуры с его исторически сложившимся статусом.

Ключевые слова: конституция, прокуратура, история становления института прокуратуры, полномочия прокуратуры, статус органов прокуратуры, принцип независимости органов прокуратуры.

Shevchuk Olesia Leonidovna,

deputy prosecutor,

Ostashkovsky Interdistrict Prosecutor's office of the Tver region,

Ostashkov, Russian Federation

Constitutional and legal status of the public prosecutor's office of the Russian Federation

Historically, the prosecutor's office occupies a special place in the system of state bodies, has a special historical status and dynamically developing powers, which in turn imposes on the Prosecutor a special responsibility «like the eye of the Sovereign». At the same time, the Constitution of the Russian Federation does not contain a functional consolidation of the status of the Prosecutor's office, which in turn makes the existence of the Prosecutor's office with its historically established status dependent on legislative and Executive bodies of state power.

Keywords: *the Constitution, the prosecutor's office, the history of formation of Institute of prosecution, the powers of the prosecutor's office, status of prosecutors, the independence of the prosecution.*

Изначально Прокуратура в России учреждена Петром I «**Понеже сей чин – яко око наше и стряпчий о делах государственных**, того ради надлежит верно поступать, ибо перво на нем взыскано будет».

Именной Высочайший Указ Государя Петра I от 12 января 1722 г. гласил: «Надлежит быть при Сенате Генерал-прокурору и Обер-прокурору, также во всякой Коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору». В последующем Указом Петра I были установлены должности прокуроров в надворных судах и в пределах компетенции надворных судов в делах по доносам фискальных и прочих людей.

Основными целями деятельности прокуратуры выступают обеспечение верховенства закона, единство и укрепление законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Напомним, что при создании прокуратуры (12 января 1722) Петром I перед ней была поставлена задача «уничтожить или ослабить зло, проистекающее из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония». В дальнейшем в п. 1 ст. XI Именного указа от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-прокурора» цели деятельности прокуратуры были сформулированы еще более ярко: «И понеже сей чин - яко око наше и стряпчий о делах государственных, того ради надлежит верно поступать, ибо перво на нем взыскано будет»[10].

В 1755г. Екатерина II своим Указом утвердила «Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи» – знаковый документ в истории страны и прокуратуры. В нем имелась глава «О прокурорской и стряпческой должности», закрепившая задачи и функции прокуратуры [9].

Более подробно остановлюсь на советском этапе становления и конституционного закрепления положений о прокуратуре.

После провозглашения советской власти прокуратура была упразднена. Декретом № 1 «О суде», опубликованным 24 ноября 1917 г., Совет Народных Комиссаров – высший исполнительный орган советской власти распустил существовавшие ранее институты судебных следователей и прокурорского надзора, а вместе с ними суды, присяжную и частную ад-

вокатуру. Лишь спустя почти пять лет большевики пришли к необходимости возрождения прокуратуры, а с образованием Союза ССР 23 ноября 1923 г. прокуратура Российской Федерации стала составной частью общесоюзной прокурорской системы [10].

Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик 1923 года [8] содержал положения о Прокуроре Верховного Суда Союза С.С.Р., который назначался Президиумом Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р.

К полномочиям Прокурора Верховного Суда Союза С.С.Р. Конституцией относились: дача заключений по всем вопросам, подлежащим разрешению Верховного Суда Союза С.С.Р.; поддержание обвинения в заседании его и в случае несогласия с решениями пленарного заседания Верховного Суда Союза С.С.Р. опротестование их в Президиуме Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. (статья 46).

Кроме того, на Прокурора Верховного Суда Союза С.С.Р. возлагалось осуществление надзора за закономерностью действий Объединенного Государственного Политического Управления Союза С.С.Р. осуществляется Прокурором Верховного Суда Союза С.С.Р. на основе специального постановления Центрального Исполнительного Комитета Союза С.С.Р. (статья 63).

Также Конституция СССР 1923 года предоставляла право Прокурору Верховного Суда Союза С.С.Р. вносить представления в Центральный Исполнительный Комитет Союза С.С.Р., при котором был учрежден Верховный Суд, по рассмотрению и опротестованию постановлений, решений и приговоров высших судов союзных республик по соображениям противоречия таковых общесоюзному законодательству или поскольку ими затрагиваются интересы других республик.

При этом Конституция (Основной Закон) РСФСР 1925 года [3] положений о прокуратуре РСФСР не предусматривала.

Таким образом, на указанном этапе развития Конституционно закрепились только должность прокурора межреспубликанского характера, устанавливались порядок назначения, основные обязанности, полномочия и права.

В последующем тенденции были противоположными.

Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1936 года [4] содержала лишь одну статью (статья 117), предусматривающую, что органы прокуратуры осуществляют свои функции независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному Прокурору СССР.

А уже Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1937 года [5] (далее – Конституция РСФСР 1937 года) в разделе «Судебная власть и прокуратура» включала ряд статей, предусматривающих порядок назначения прокуроров,

сроки осуществления ими полномочий, а также сами обязанности и полномочия (в том числе возможность выдавать санкции на арест наравне с судом).

Конституция РСФСР 1937 года предусматривала системную организацию органов прокуратуры с подчинением нижестоящих вышестоящим и Прокурору СССР.

Так, система выстраивалась от прокурора СССР до прокурора РСФСР, краевых, областных и прокуроров автономных республик и автономных областей и прокуроров национальных административных округов и городских прокуроров.

Впервые Конституция РСФСР 1937 года предусматривала, что на территории РСФСР прокуратура осуществляет *Высший* надзор за точным исполнением законов всеми Народными Комиссариатами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами.

При этом указывалось, что надзор может осуществляться как непосредственно Прокурором СССР, так и через Прокурора РСФСР.

Кроме того, Конституция РСФСР 1937 года, как и Конституция СССР 1936 года, устанавливала принцип независимости деятельности прокуратуры.

Так, статья 121 Конституции РСФСР 1937 года провозглашала, что органы прокуратуры осуществляют свои функции независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Прокурору СССР.

Далее Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 года [6] проводит смену терминов.

Вместо Прокурора СССР появляется Генеральный прокурор СССР, наименование должности Прокурора РСФСР отсутствует.

Расширен перечень поднадзорных объектов.

Теперь прокуратурой осуществляется высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами. При этом установлены территориальные пределы осуществления надзора в виде территории только РСФСР.

Впервые Конституционно закрепляется, что организация и порядок деятельности органов прокуратуры определяются Законом о прокуратуре СССР.

Кроме того, Конституция СССР 1977 года наряду с принципом независимости органов прокуратуры закрепляла непосредственную ответственность Генерального прокурора СССР.

Статья 165 гласила, что Генеральный прокурор СССР ответствен перед Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР и им подотчетен.

Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России 1978 года [7] (далее – Конституция РФ 1978 года) уже содержала полноценную главу № 22, отдельно посвященную прокуратуре.

Конституцией России 1978 конкретизировались с учетом проведенных административных изменений поднадзорные объекты. При этом из названия надзора уходит слово «Высший». Ссылка на специализированный закон о прокуратуре, которым регламентируется деятельность, также исчезает.

Полномочия прокуратуры практически становятся исчерпывающими положениями Конституции, за исключением полномочий Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров в сфере осуществления правосудия, которые могут определяться законами Российской Федерации о судопроизводстве.

В последующем из Конституции Российской Федерации исчезли положения, регламентирующие деятельность, основные функции и цели прокуратуры, принципы независимости, единства и централизованности.

Изначально в Конституции Российской Федерации 1993 года [2] положения о прокуратуре были включены совместно с судебными органами главу «Судебная власть». Статья 129 Конституции Российской Федерации гласила, что прокуратура единая централизованная система с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

Действующая редакция статьи [1] вышеуказанного принципа организации прямо не предусматривает, а содержит только порядок назначения прокуроров и освобождения их от должности.

Часть 1 статьи 129 Конституции Российской Федерации указывает, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

Примечательно, что статья не содержит указания на то, каким именно законом регламентируются полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры, что в свою очередь позволяет широко толковать данную норму.

Конституционное закрепление прокуратуры дает лишь гарантии на само существование прокуратуры как органа.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что прокуратура Российской Федерации наделена особым конституционно-правовым статусом только как государственного органа, функциональную принадлежность которого определяет законодательная власть, а зачастую и исполнительная, в случае отсылок закона к подзаконным нормативным актам.

Отсутствие функциональной принадлежности и действующая в конституционно-правовая неопределенность может привести к произвольному изменению полномочий, организации и порядка деятельности органов прокуратуры, позволяет наделять органы прокуратуры, казалось бы, не свойственными ей исторически, «как Оку Государеву», полномочиями, такими как: статистический учет преступлений, профилактику правонарушений, формирование ежегодного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, правовое просвещение, экспертиза нормативных правовых актов и их проектов, участие в правотворческой деятельности и др.

Конечно, отсылочное закрепление полномочий прокуратуры позволяет динамично реагировать на меняющиеся запросы общества в целях обеспечения верховенства закона.

Однако действующая редакция Конституции Российской Федерации не закрепляет ни целей, ни принципов работы прокуратуры как органа, что в конечном итоге может привести не только к изменению полномочий, но и к смене исторического сложившегося статуса органа как «Ока Государева», оставив лишь наименование органа «прокуратура Российской Федерации».

Библиографический список

1. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. # 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», вступившим в силу со дня его официального опубликования 6 февраля 2014 г. № 0001201402060001 // Офиц. интернет-портал правовой информации. URL: <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 31.10.2019).

2. Конституция Российской Федерации 1993 года // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения 31.10.2019).

3. Конституция (Основной Закон) РСФСР 1925 года, Утверждена Постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.10.2019).

4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1936 года, Утверждена Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.10.2019).

5. Конституция (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики 1937 года, Утверждена Постановлением Чрезвычайного XVII Всероссийского Съезда Советов от 21.01.1937 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.10.2019).

6. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 года, принята Верховным Советом СССР 07.10.1977 //

СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.10.2019).

7. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России 1978 года, принята Верховным Советом РСФСР 12.04.1978 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.10.2019).

8. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик, утв. ЦИК СССР 06.07.1923 Систематическое собрание действующих законов СССР, книга 1. М., 1926 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.10.2019).

9. Правоохранительные и судебные органы России : учебник / под ред. Н. А. Петухова, А. С. Мамыкина ; Российский государственный университет правосудия, 2015 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.10.2019).

10. Шахрай С. М. Конституционное право Российской Федерации : учебник для академического бакалавриата и магистратуры. 4-е изд., изм. и доп. М. : Статут, 2017. С. 624.