

УДК: 347.963

*Корякина Виктория Игоревна,
магистрант, Костромской государственной университет*
*Koryakina Victoria Igorevna,,
postgraduate, Kostroma State University*
rubis.vika123@gmail.com

МЕСТО ПРОКУРАТУРЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

PLACE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE STATE MECHANISM OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье рассмотрены различные точки зрения представителей отечественной юридической доктрины относительно места прокуратуры в системе государственных органов.

The article considers different points of view of representatives of the national legal doctrine regarding the place of the Prosecutor's office in the system of state bodies.

Прокуратура, орган власти, разделение властей, защита прав и законных интересов граждан, ветвь власти, надзор.

Prosecutor's Office, authority, separation of powers, protection of rights and legitimate interests of citizens, branch of power, supervision.

Рассматривая российскую прокуратуру как орган государственной деятельности, осуществляющий защиту прав и законных интересов человека и гражданина, следует обратить внимание на то, что по-прежнему сохраняется дискуссионность относительно определения роли и места прокуратуры в государственном механизме РФ.

В связи с этим, наблюдается прямая необходимость законодательного определения и закрепления места прокуратуры среди других элементов государственного аппарата, как необходимое условие формирования предпосылок для полноценной реализации прокуратурой тех целей и задач, которые поставлены перед ней государством.

Анализ специальной литературы позволяет сделать обоснованный вывод о том, что чаще всего в качестве критерия для определения места

любого органа в структуре государственного аппарата в условиях современных демократических государств, выступает принцип разделения властей. В соответствии с данным принципом, руководствуясь функциональным назначением государственных органов, а также свойством их политической взаимозависимости происходит выделение различные властных ветвей, которые с учетом законодательно установленных полномочий самостоятельно действуют в пределах компетенции, взаимодействуя между собой, но в то же время ограничивают и уравнивают друг друга.

Легальное основание для использования обозначенного принципа для целей определения места прокуратуры как органа государственной власти, призванного защищать права и свободы человека, обнаруживается в норме ст. 10 Конституции Российской Федерации, в силу которой, государственная власть в нашей стране осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. При этом, что органы составляющие структуру соответствующих ветвей, самостоятельны и независимы друг от друга¹⁹⁷.

Анализ Конституции РФ применительно к проведению характеристики конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что в силу легального определения, помещенного в норму ст. 129 Конституции РФ, прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ, а ее полномочия и особенности организации и порядка деятельности устанавливаются действующим федеральным законодательством.

Закрепление обозначенных признаков в тексте Конституции РФ, тем не менее, не вносит ясность в вопрос об определении роли и места прокуратуры в системе органов, обеспечивающих защиту прав и законных интересов граждан.

Некоторые представители отечественной юридической доктрины, руководствуясь обозначенным конституционным принципом разделения властей, предлагают собственное видение места прокуратуры в системе государственных органов.

¹⁹⁷ Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Законодательство России» – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.10.2017).

Например, А. Ю. Ульянов предлагает относить органы прокуратуры к судебной ветви власти, аргументируя свою точку зрения следующими обстоятельствами:

1. Схожий характер задач судебных органов и органов прокуратуры, направленных в обоих случаях на восстановление и защиту прав граждан;

2. Суду и прокуратуре принадлежит ведущая роль в осуществлении мероприятий норм контроля;

3. Активное взаимодействие судов и прокуроров, в части поддержания последними государственного обвинения по уголовным делам¹⁹⁸.

Стоит отметить, что представленный подход не является общепризнанным и активно критикуется в правовой доктрине. В числе контраргументов противников обозначенной точки зрения выступает то, что прокуратура не может быть отнесена к судебной власти уже в силу прямого конституционного указания на возможность осуществления правосудия в РФ только судом. В то же время, суды, как элементы судебной системы РФ осуществляют только рассмотрение и разрешение конкретных индивидуальных юридических споров, не осуществляя при этом постоянного и систематического контроля за соблюдением прав и законных интересов человека и гражданина в РФ¹⁹⁹.

Иными словами, прокуратура в процессе осуществления надзорных функций и поддержания государственного обвинения действительно тесно взаимодействует с органами судебной власти, что позволяет более тщательно следить за состоянием соблюдения прав и свобод российских граждан, однако этого недостаточно для окончательного сближения прокуратуры и суда, путем отнесения их к одной ветви государственной власти.

Такую точку зрения, в частности, поддерживает А. Н. Ванькаев, обращающий внимание на то, что базовые цели органов прокуратуры и суда, в числе которых на первом плане находятся укрепление законности и всемерная защита прав и свобод человека, действительно находятся в необходимом единстве, что обуславливает известную степень

¹⁹⁸ Ульянов А. Ю. Конституционно-правовые вопросы статуса прокуратуры в системе разделения властей // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск. 2010. – Ч. 46. – С. 85-87.

¹⁹⁹ Анаева Е. А. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. 2008. – №3. – С.17.

взаимодействия соответствующих институтов²⁰⁰.

Вместе с тем, включение органов прокуратуры в состав судебной ветви власти неминуемо приведет к нарушению целого комплекса процессуально-правовых начал – принципа равноправия сторон, принципа состязательности, и т.д.

Продолжая характеристику подходов к определению роли и значения прокуратуры как органа защиты прав и свобод в системе государственных органов, следует также обратить внимание на то, что некоторые авторы, с определенной долей условности, предлагают относить прокуратуру к законодательной ветви власти.

В качестве аргумента в пользу такого отнесения приводится необходимость обеспечения единства законности на территории Российской Федерации, ее одинакового понимания и осуществления. Федеральный законодатель после разработки и принятия нормативных правовых актов не должен оставаться безучастным к их последующему исполнению и правоприменению в урегулированной сфере общественной жизни. При этом реализация обозначенной задачи органами законодательной власти проводится с привлечением Конституционного Суда, Уполномоченного по правам человека РФ, а в большей степени – прокуратуры РФ, которой передается большая часть соответствующей функции, а за законодательными органами остается возможность корректировки деятельности самой прокуратуры, посредством внесения изменений и дополнений в действующее законодательство.

В свою очередь следует отметить, что отнесение органов прокуратуры к законодательной ветви государственной власти РФ также невозможно, ввиду того, что в силу прямого указания нормы ст. 94 Конституции РФ, законодательная власть в нашей стране осуществляется двухпалатным Федеральным собранием, основной функцией которого выступает разработка и принятие законодательных актов.

При этом реализация, исполнение, надзор за исполнением законов в компетенцию органов законодательной власти закономерно не включены, поскольку они не вправе подменять собой иные органы государственной власти. Иными словами, нормативно установленные функции органов законодательной власти и органов прокуратуры носят абсолютно разный характер, в связи, с чем предложение об отнесении соответствующих

²⁰⁰ Ванькаев А. Н. Место и роль прокуратуры в системе разделения властей в Российской Федерации // Российский следователь. 2008. – №10. – С.22.

органов к одной ветви власти представляется необоснованным²⁰¹.

Переходя к характеристике взаимодействия органов прокуратуры с органами исполнительной власти, следует обратить внимание на то, что в круг профессиональной компетенции прокуратуры выходит надзор за соблюдением Конституции, исполнением законов и иных актов, действующих на территории РФ, в том числе федеральными и региональными органами исполнительной власти.

Следовательно, достаточно обширный блок надзорной деятельности органов прокуратуры прямо направлен на мониторинг деятельности исполнительной власти и ее сдерживание в случаях, необходимых для обеспечения защиты прав и законных интересов граждан. Отнесение прокуратуры к системе исполнительных органов в таких условиях означало бы прямое разрушение сформированной в соответствии с принципом разделения властей системы «сдержек и противовесов», и создавало бы опасность нарушения законов и прав граждан, ввиду отсутствия независимого прокурорского надзора²⁰².

Таким образом, в результате проведенного анализа можно сделать вывод о том, что характеристика прокуратуры РФ как органа, обеспечивающего защиту прав и законных интересов российских граждан в рамках классической системы разделения властей, не представляется возможной.

В этой связи, следует обратиться к альтернативным подходам к изучению особенностей организации и деятельности прокуратуры РФ в системе государственного механизма.

Так, Т. А. Ашурбекова предлагает подход, в соответствии с которым прокуратуру надлежит рассматривать в качестве органа, уполномоченного государством на осуществления широкого спектра надзорных и иных полномочий, и входящего в этой связи (функционально или статутно) в состав всех относительно самостоятельных властей. При этом прокуратуре принадлежит особое значение, поскольку она в современных условиях выступает системообразующим элементом механизма сдержек и противовесов различных ветвей власти, обеспечивает слаженность их взаимодействия и в этой связи не входит (и не должна входить) в состав ни

²⁰¹ Анаева Е. А. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. 2008. – №3. – С. 17.

²⁰² Шевченко В. Ю. Прокуратура в системе разделения властей и государственном механизме защиты конституционных прав граждан: автореферат. дисс. канд. юрид. наук. Саратов. 2009. – С.12.

одной из них в полной мере, как необходимый фактор обеспечения национальной безопасности²⁰³.

Более того, отнесение прокуратуры к какой-либо из властных ветвей опасно в связи с тем, что полномочия рассматриваемого органа в результате такого преобразования могут быть разделены между существующими ведомствами, а единая централизованная система органов прокуратуры прекратит свое существование.

При этом следует обратить внимание на то, что феномен существования государственно-властного органа, не вписывающегося в традиционную систему разделения властей, не является чисто российским – подобные органы образованы и функционируют, осуществляя контрольно-надзорные полномочия во многих современных демократических правовых государствах (Соединенные Штаты Америки, Япония, Франция, и т.д.).

По этому поводу профессор А. Д. Керимов отметил, что многие постулаты классической теории разделения властей (в том числе основополагающие положения, восходящие еще к идеям Ш. Монтескье), в настоящее время практически устарели, и не в полной степени соответствуют реалиям современной государственной организации и политической жизни, нуждаясь в этой связи в корректировке и обновлении²⁰⁴.

Схожую точку зрения высказывает В. Г. Розенфельд, утверждая, что действующая Конституция РФ не исключает самой возможности существования самостоятельных элементов властного механизма, определяемых потребностями государственного устройства, не относящихся к традиционным законодательной, исполнительной или судебной власти²⁰⁵.

Таким образом, в результате проведенного анализа следует подчеркнуть, что современная российская прокуратура, как орган обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов граждан, в полном объеме обладает признаками самостоятельной подсистемы государственной власти. При этом в числе соответствующих признаков

²⁰³ Ашурбеков Т. А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : автореферат. дисс. д-ра юрид. наук. 2009. – С. 55.

²⁰⁴ Керимов А. Д. Проблемы конституционной реформы и государственного строительства в России. // М.: Изд. РАГС. 2000. – С. 8-9.

²⁰⁵ Розенфельд А. Г. Проблемы теории и практики прокурорского надзора в Российской Федерации: автореферат дисс. д-ра юрид. наук. 1996. – С. 6.

можно выделить:

- Организация и функционирование прокуратуры на основании норм Конституции РФ и действующего федерального законодательства;
- Высокая общественно-государственная значимость создания и деятельности органов прокуратуры в РФ;
- Детализация и регламентация конкретных властных функций, направлений деятельности прокуратуры и полномочий прокурора в нормах действующего законодательства;
- И т.д.²⁰⁶

Исходя из изложенного, можно сделать вывод, что прокуратура РФ обладает особым конституционно-правовым статусом независимого органа государственной власти, осуществляющего совокупность закрепленных в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 полномочий. При этом прокуратуру нельзя отнести к какой-либо ветви власти.

Библиографический список

1. Анаева Е. А. Конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации // Вестник Поволжского института управления. 2008. – №3. – С.17.
2. Ашурбеков Т. А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности : автореферат. дисс. д-ра юрид. наук. 2009. – С. 55.
3. Ванькаев А. Н. Место и роль прокуратуры в системе разделения властей в Российской Федерации // Российский следователь. 2008. – №10. – С.22.
4. Керимов А. Д. Проблемы конституционной реформы и государственного строительства в России. // М.: Изд. РАГС. 2000. – С. 8-9.
5. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система «Законодательство России» – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.10.2017).
6. Розенфельд А. Г. Проблемы теории и практики прокурорского

²⁰⁶ Карпов Н. Н. К вопросу о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации // Научно-практический журнал Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. – № 2 (46). – С.3.

надзора в Российской Федерации: автореферат дисс. д-ра юрид. наук. 1996. – С. 6.

7. Ульянов А. Ю. Конституционно-правовые вопросы статуса прокуратуры в системе разделения властей // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск. 2010. – Ч. 46. – С. 85-87.

8. Шевченко В. Ю. Прокуратура в системе разделения властей и государственном механизме защиты конституционных прав граждан: автореферат. дисс. канд. юрид. наук. Саратов. 2009. – С.12.