

УДК 342

В. В. Авершин

кандидат юридических наук, доцент,
кафедра частного и публичного права
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Россия

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье рассматриваются отдельные проблемы установления конституционно-правового статуса прокуратуры в Российской Федерации. В ходе работы осуществлен анализ основных положений конституционно-правового статуса прокуратуры в Российской Федерации, проблематики включения статьи о прокуратуре в главу 7 Конституции, посвященную основам организации и деятельности судебной власти. Рассмотрены попытки законодательного восполнения конституционных пробелов в статусе российской прокуратуры. Исследована проблема отсутствия в Конституции Российской Федерации закрепления вопросов функционального назначения прокуратуры, что приводит к появлению законопроектов, направленных на кардинальный пересмотр ее целей и задач, например их сведение к обеспечению уголовного преследования по делам публичного и частно-публичного обвинения. Рассмотрены определенные шаги в развитии конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации, сделанные Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, и предлагается дальнейшее его совершенствование по осуществлению деятельности прокуратуры посредством специального законодательства.

Ключевые слова: прокуратура, судебная власть, конституция, конституционно-правовой статус.

V. V. Avershin

Candidate of law, associate professor,
Private and Public Law department
Penza State University, Penza, Russia

SOME PROBLEMS OF ESTABLISHING THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF PUBLIC PROCURATOR'S OFFICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article deals with some problems of constitutional and legal status of public procurator's office in the Russian Federation. In the course of work in-depth analysis of basic guidelines of constitutional and legal status of public procurator's office in the Russian Federation was taken. The author focuses on the attempts of filling gaps in the status of public procurator's office. It is investigated questions of functional destination of public procurator's office. These results in the appearance of bills directed to cardinal reconsideration of the procurator's office's goals and objectives, e.g. reducing them to providing criminal prosecution on cases of public and private-public accusation. The author has also considered certain steps in the development of constitutional and legal status of public procurator's office in the Russian Federation made by the Law of the RF about the amendment to the Constitution of the RF from February 5, 2014 № 2- FCL and proposed a solution of further development of constitutional and legal status of public procurator's office in the Russian Federation.

Key words: public procurator's office, judicial authority, constitution, constitutional and legal status.

Проблемы укрепления законности и правопорядка в Российской Федерации не утрачивают своей актуальности. Вместе с тем нахождение оптимального механизма их решения обуславливает необходимость оптимизации правового статуса отдельных государственных органов, в первую очередь прокуратуры Российской Федерации.

Проблематика конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации подвергалась исследованию в различных аспектах.

В исследованиях отмечается, что система и структура органов прокуратуры РФ в своей основе сложилась в конце 1970-х гг. и остается до настоящего времени достаточно стабильной. В то же время это не означает, что она застыла в своем развитии, что не существует проблем в сфере прокурорской деятельности и исчерпаны дальнейшие резервы ее совершенствования. Об этом свидетельствует динамика изменений, направленная на оптимизацию системы и структуры органов прокуратуры [7].

Основы конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации закреплены в ст. 129 Конституции Российской Федерации, подвергшейся определенным изменениям в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» [1].

При этом определенный перечень полномочий в гл. 7 Конституции Российской Федерации закреплен лишь в отношении судебных органов – Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации. В отношении прокуратуры Российской Федерации подобная конкретизация отсутствовала уже в первоначальной редакции Конституции Российской Федерации.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ также не внес ясность в указанном отношении, исключив в ч. 1 ст. 129 определение прокуратуры в качестве «единой централизованной системы с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации» и сориентировав на отсылочную норму к федеральному закону, которым должны определяться полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Вместе с тем конституционная гарантированность принципа единства и централизации прокуратуры придавала ее системе дополнительную стабильность в отношении:

- единства целей и задач органов прокуратуры;
- единой системы всех территориальных и специализированных прокуратур, при которой действующие на территории РФ нижестоящие прокуроры подчиняются вышестоящему прокурору и Генеральному прокурору;
- независимости органов прокуратуры при осуществлении своих полномочий от органов государственной власти;
- единых требований, предъявляемых к работникам прокуратуры (наличие высшего юридического образования, достижение определенного возраста, надлежащее состояние здоровья и т.д.);
- единого механизма прокурорского реагирования на нарушение законов [8].

Вместе с тем Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ расширены полномочия Президента Российской Федерации по представлению к назначению Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на должность и освобождению от должности помимо Генерального прокурора Российской Федерации также и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации.

Полномочия по назначению прокуроров субъектов Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской

Федерации также перешли к Президенту Российской Федерации. При этом освобождение прокуроров субъектов Российской Федерации от должности производится Президентом Российской Федерации без каких-либо дополнительных согласований.

Также у Генерального прокурора Российской Федерации исключены, а Президенту Российской Федерации предоставлены полномочия по назначению на должность и освобождению от должности иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров.

Таким образом, президентская составляющая в формировании кадрового состава системы прокуратуры Российской Федерации значительно возросла, при оставлении общей контролирующей функции Совета Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации.

В целом же ст. 129 Конституции Российской Федерации сохранила содержательную направленность на регулирование организационных и структурных вопросов организации деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Вместе с тем отсутствие в Конституции закрепления вопросов компетенции прокуратуры в том виде, как это сделано в отношении Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации, вызывает вопросы в части места и роли прокуратуры в системе и структуре органов государственной власти Российской Федерации. Ситуация регулирования полномочий, организации и порядка деятельности прокуратуры нормами федерального закона позволяет более оперативно вносить соответствующие изменения, что однако не способствует стабильности конституционно-правового статуса прокуратуры.

В связи с этим Грудцына Л.Ю. отмечает, что в отсутствие упоминания в Конституции РФ о задачах и полномочиях объясняется тем, что к тому времени еще не был решен вопрос о том, нужно ли оставлять за прокуратурой функции надзора за исполнением законов или по примеру англо-американских государств ограничить ее полномочия лишь поддержанием в суде государственного обвинения [7].

Кондратов П.Е. в комментарии к ст. 129 Конституции Российской Федерации обосновывает нахождение статьи о прокуратуре в гл. 7 «Судебная власть» скорее результатом не осуществившейся при подготовке проекта Конституции попытки свести роль прокуратуры к осуществлению уголовного преследования, нежели свидетельством ее включения в систему судебной власти. Как следует из положений ст. 118 Конституции,

судебная власть осуществляется только судом посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства [9].

Между тем, предназначение прокуратуры в системе государственных органов, разделения и взаимодействия властей предопределяется точностью состава функций, необходимых для выполнения возложенных на прокуратуру задач. Ключевой правовой категорией, раскрывающей и объясняющей структуру, содержание и пределы деятельности прокуратуры, являются ее функции [13].

Так, отсутствие в Конституции Российской Федерации закрепления вопросов функционального назначения прокуратуры приводит к появлению законопроектов, направленных на кардинальный пересмотр ее целей и задач, например их сведение к обеспечению уголовного преследования по делам публичного и частно-публичного обвинения. В этих целях прокуроры возбуждают уголовные дела и передают их для расследования следователям либо лично производят расследование; осуществляют процессуальное руководство деятельностью следователей и органов дознания в досудебных стадиях производства по уголовному делу; поддерживают обвинение в судах первой инстанции; приносят протесты на незаконные и необоснованные приговоры, определения, постановления и участвуют в их рассмотрении вышестоящими судами [3].

Попытка разрешить неопределенность, связанную с нахождением статьи о прокуратуре в гл. 7 «Судебная власть», предпринималась проектом закона РФ № 98094934-2 «О поправках к статьям 104 и 125 Конституции Российской Федерации о наделении Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы, правом обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации и об изменении наименования главы 7 Конституции Российской Федерации», внесенным в 1998 г. в Государственную Думу одной пятой от общего числа членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В пояснительной записке к указанному проекту изложена позиция, что включением ст. 129 (о прокуратуре) в гл. 7 Конституции России ("Судебная власть") прокуратура искусственно отнесена к судебной ветви власти. Это не соответствует правовому статусу органов прокуратуры, которые правосудие не осуществляют (ст. 118 Конституции РФ). В связи с указанным наименование главы предлагается изменить, дополнив его после точки словом «Прокуратура» [4].

В заключении на данный проект закона РФ, подготовленном Правовым управлением Аппарата ГД ФС РФ от 05.01.1999 № 2.2-15/4118 отмечается, что в отличие от перечисленных в ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации федеральных органов государственной власти, в ст. 129 Конституции Российской Федерации, посвященной Прокуратуре Российской Федерации, не очерчено хотя бы в самом общем виде функциональное назначение органов прокуратуры в системе органов государственной власти, не определен предмет ведения этих органов [5].

Согласен с изменениями наименования гл. 7 Конституции был и Комитет Государственной Думы по законодательству и судебно-правовой реформе, «так как прокуратура, безусловно, имеет иную правовую природу, чем органы судебной власти, что и следует отразить в наименовании гл. 7 Конституции Российской Федерации» [6].

Однако постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.09.1999 № 4340-II ГД проект Закона Российской Федерации «О поправках к статьям 104 и 125 Конституции Российской Федерации (о наделении Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы, правом обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации и об изменении наименования главы 7 Конституции Российской Федерации)» был отклонен [2].

С проблематикой места и роли прокуратуры Российской Федерации в системе органов власти связаны и научные споры об органах прокуратуры как «органах государственной власти с особым статусом» [10], выделение их в «особую группу государственных органов прокуратуры» [12].

В целом, следует согласиться с мнением Ткачева И.В., что в настоящее время прокуратура нормативно выведена за рамки законодательной, исполнительной и судебной властей и является особым государственным институтом, призванным осуществлять полномочия по надзору за законностью во всех сферах общественных отношений [14].

Отмечается также, что прокуратура в механизме государства выполняет особую, свойственную только ей функцию и ни по своему генезису, ни по характеру полномочий не входит в структуру власти, управления или правосудия. Правосудие и прокурорский надзор - самостоятельные виды государственной деятельности, осуществляемые в специфической форме разными, не подчиненными друг другу органами [11].

Таким образом, действующая Конституция Российской Федерации оставляет возможность для дальнейших дискуссий в вопросе конституционно-правового статуса прокуратуры, ее места в системе органов власти.

Вместе с тем, определенные шаги в развитии конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ сделаны и дальнейшее его совершенствование, по нашему мнению, должно осуществляться посредством специального законодательства.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – №15. – Ст. 1691.
2. Постановление Государственной Думы ФС РФ от 22.09.1999 № 4340- II ГД//СЗ РФ. – 1999. - № 40. - Ст. 4795.
3. Паспорт проекта Федерального закона № 17675-3 «О прокуратуре Российской Федерации» (внесен депутатами Государственной Думы ФС РФ В.В. Гребенниковым, С.В. Иваненко, В.В. Похмелкиным) (снят с рассмотрения) // [Электронный ресурс]. – Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 16.11.2014).
4. Паспорт проекта Закона РФ № 98094934-2 «О поправках к статьям 104 и 125 Конституции Российской Федерации о наделении Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы, правом обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации и об изменении наименования главы 7 Конституции Российской Федерации» (внесен членами Совета Федерации ФС РФ) (снят с рассмотрения) // [Электронный ресурс]. – Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 15.11.2014).
5. Заключение Правового управления Аппарата ГД ФС РФ от 05.01.1999 № 2.2-15/4118 на проект Закона «О поправках к статьям 104 и 125 Конституции Российской Федерации о наделении Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы, правом обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации и об изменении наименования главы 7 Конституции Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. – Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 17.11.2014).

6. Заключение Комитета по законодательству и судебной правовой реформе от 15.02.1999 № 3.1-191 на проект Закона «О поправках к статьям 104 и 125 Конституции Российской Федерации о наделении Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы, правом обращения с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации и об изменении наименования главы 7 Конституции Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. – Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 17.11.2014).

7. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий/рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев, науч. ред. Ю.И. Скуратов. – М.: Статут, 2013. // [Электронный ресурс]. – Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 19.11.2014).

8. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный)/ под ред. В.Д. Зорькина. – 2-е изд., пересмотр.- М.: Норма; Инфра-М, 2011. // [Электронный ресурс]. – Официальный сайт компании «Консультант-Плюс». – Режим доступа: <http://base.consultant.ru> (дата обращения 19.11.2014).

9. Комментарий к Конституции Российской Федерации/ под общ. ред. Л.В. Лазарева. – М.: Новая правовая культура, 2009 // [Электронный ресурс]. – Сайт Конституции Российской Федерации. – Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634/> (дата обращения 18.11.2014).

10. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. – Учеб. для вузов по юрид. спец. – 3-е изд., измен. и доп. – М.: НОРМА, 2001. – 784 с.

11. Воробьев, Т.Н. Проблемы определения правового статуса прокуратуры в Российской Федерации / Т.Н. Воробьев // Современное право. – 2014. – № 6. – С. 38 – 42.

12. Козлова, Е.И. Конституционное право России / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2003. – 585 с.

13. Рябцев, В.П. Прокурорский надзор: курс лекций / В.П. Рябцев. – М.: Норма, 2006. – 288 с.

14. Ткачев, И.В. Прокуратура как государственный орган с особым статусом / И.В. Ткачев // Законность. – 2014. – № 9. – С. 19 – 21.

Referenses

1. Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii, priniata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993 [The Constitution of the Russian Federation] *Sobranie zakonodatel'stva RF – Collection of legislation of Russian Federation*, 03.03.2014, no. 9, art. 851.

2. Postanovlenie Gosudarstvennoi Dumy FS RF ot 22.09.1999 № 4340- II GD [Resolution of the State Duma of Federal Assembly of Russian Federation, 22.09.1999 no. 4340- II GD] *Sobranie zakonodatel'stva*

RF – Collection of legislation of Russian Federation, 1999, no. 40, art. 4795.

3. *Pasport proekta Federal'nogo zakona № 17675-3 «O proku-rature Rossiiskoi Federatsii» (vnesen deputatami Gosudarstvennoi Dumy FS RF V.V. Grebennikovym, S.V. Ivanenko, V.V. Pokhmelkinym) (sniat s rassmotreniia)* (The passport of the project of the Federal law No. 17675-3 "About prosecutor's office of the Russian Federation" (it is brought by deputies of the State Duma of Federal Assembly of the Russian Federation V. V. Grebennikov, S. V. Ivanenko, V. V. Pokhmelkin) (is disqualified)) Available at: <http://base.consultant.ru> (Accessed 16 November 2014).

4. *Pasport proekta Zakona RF № 98094934-2 «O popravkakh k stat'iam 104 i 125 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii o nadelenii General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii pravom zakonodatel'noi initsiativy, pravom obrashcheniia s zaprosom v Konstitutsionnyi Sud Rossiiskoi Federatsii i ob izmenenii naimenovaniia glavy 7 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii» (vnesen chlenami Soveta Federatsii FS RF) (sniat s rassmotreniia)* (The passport of the project of Law No. 98094934-2 "About amendments to articles 104 and 125 of the Constitution of the Russian Federation about investment of the Prosecutor General of the Russian Federation with the right of a legislative initiative, and about change of the name of chapter 7 of the Constitution of the Russian Federation" (it is brought by members of the Federation Council of Federal Assembly of the Russian Federation) (is disqualified)) Available at: <http://base.consultant.ru> (Accessed 15 November 2014).

5. *Zakliuchenie Pravovogo upravleniia Apparata GD FS RF ot 05.01.1999 № 2.2-15/4118 na proekt Zakona «O popravkakh k stat'iam 104 i 125 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii o nadelenii General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii pravom zakonodatel'noi initsiativy, pravom obrashcheniia s zaprosom v Konstitutsionnyi Sud Rossiiskoi Federatsii i ob izmenenii naimenovaniia glavy 7 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii»* (The conclusion of Legal department of the Staff of the State Duma of Federal Assembly of the Russian Federation of 05.01.1999 No. 2.2-15/4118 on the project of law «About Amendments to Articles 104 and 125 of the Constitution of the Russian Federation about Investment of the Prosecutor General of the Russian Federation with the Right of a Legislative Initiative, the Right of the Address with Inquiry to the Constitutional Court of the Russian Federation and about Change of the Name of Chapter 7 of the Constitution of the Russian Federation») Available at: <http://base.consultant.ru> (Accessed 17 November 2014).

6. *Zakliuchenie Komiteta po zakonodatel'stvu i sudebno-pravovoi reforme ot 15.02.1999 № 3.1-191 na proekt Zakona «O popravkakh k stat'iam 104 i 125 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii o nadelenii General'nogo prokurora Rossiiskoi Federatsii pravom zakonodatel'noi initsiativy, pravom obrashcheniia s zaprosom v Konstitutsionnyi Sud Rossiiskoi Federatsii i ob izmenenii naimenovaniia glavy 7 Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii»* (The conclusion of Committee on the legislation, judicial and legal reform of 15.02.1999 No. 3.1-191 on the project of law «About

Amendments to Articles 104 and 125 of the Constitution of the Russian Federation about Investment of the Prosecutor General of the Russian Federation with the Right of a Legislative Initiative, the Right of the Address with Inquiry to the Constitutional Court of the Russian Federation and about Change of the Name of Chapter 7 of the Constitution of the Russian Federation») Available at: <http://base.consultant.ru> (Accessed 17 November 2014).

7. *Konstitutsiia Rossiiskoi Federatsii. Doktrinal'nyi kommentarii/ruk. avt. kol. Iu.A. Dmitriev, nauch. red. Iu.I. Skuratov*, (Constitution of the Russian Federation. Doctrinal comment) Moscow, Statut Publ., 2013. Available at: <http://base.consultant.ru> (Accessed 19 November 2014).

8. *Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii (postateinyi)/ pod red. V.D. Zor'kina. 2-e izd., peresmotr*, (The comment to the Constitution of the Russian Federation (itemized)) Moscow, Norma Publ, Infra-M Publ., 2011. Available at: <http://base.consultant.ru> (Accessed 19 November 2014).

9. *Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii/ pod obshch. red. L.V. Lazareva*, (The comment to the Constitution of the Russian Federation) Moscow, Novaia pravovaia kul'tura Publ., 2009. Available at <http://constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634/> (Accessed 18 November 2014).

10. Baglai M.V. *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii, ucheb. dlia vuzov po iurid. spets. 3-e izd., izmen. i dop* [The Constitutional law of the Russian Federation the textbook for higher education institutions on legal specialty, the 3rd edition corrected and added] Moscow, Norma Publ., 2001, 784 p.

11. Vorob'ev T.N. Problemy opredeleniia pravovogo statusa prokuratury v Rossiiskoi Federatsii [Problems of establishing the legal status of public procurator's office in the Russian Federation] *Sovremennoe pravo – Modern law*. 2014, no 6, pp. 38 - 42.

12. Kozlova E.I. *Konstitutsionnoe pravo Rossii. 3-e izd., dop.* [The Constitutional law of Russia, the 3rd edition, added] Moscow, The lawyer Publ. 2003, 585 p.

13. Riabtsev V.P. *Prokurorskii nadzor: kurs lektsii* [Directorate of public prosecutions. Course of lectures] Moscow, Norma Publ., 2006. 288 p.

14. Tkachev I.V. *Prokuratura kak gosudarstvennyi organ s osobym statusom* [Public procurator's office as public organ with special status] *Zakonnost' – Legality*, 2014, no. 9, pp. 19 - 21.

Информация об авторе

Авершин Виктор Витальевич – кандидат юридических наук, доцент, кафедра частного и публичного права, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Россия, e-mail: zspo12@mail.ru.

Authors

Avershin Victor Vitalievich – Candidate of law, associate professor, Private and Public Law department, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, Russia, e-mail: zspo12@mail.ru.