

УДК 343.16

**С. В. Васин**

магистрант

Пензенский государственный университет, г. Пенза, Россия

## ПРАВОВОЙ СТАТУС ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Аннотация.* В статье представлен правовой статус прокуратуры Российской Федерации, вся система органов прокуратуры, которая строится на принципах единства и централизации, в соответствии с государственно-федеративным и административно-территориальным устройством России. Рассматривается структура прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, ее функции и задачи. Приведен подробный анализ конституционно-правового статуса прокуратуры.

*Ключевые слова:* прокуратура Российской Федерации, система органов прокуратуры, правовой статус, федеральный закон.

**S. V. Vasin**

Master student

Penza State University, Penza, Russia

## LEGAL STATUS OF PROSECUTOR'S OFFICE RUSSIAN FEDERATION

*Abstract.* The article deals with legal status of prosecutor's office of the Russian Federation, all system of bodies of prosecutor's office, which is under construction on the principles of unity and centralization. Author analyzes the structure of prosecutor's office of the Russian Federation in federal districts, its functions and a task is considered and constitutional legal status of prosecutor's office.

*Key words:* prosecutor's office of the Russian Federation, system of bodies of prosecutor's office, legal status, federal law.

Правовой статус прокуратуры РФ, являющейся одним из важнейших конституционно закрепленных органов государственной власти, в Конституции РФ до сих пор не определен.

Несмотря на различия в функциональном предназначении, вся система органов прокуратуры строится на принципах единства и централизации, подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ.

Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» не допускает создание и деятельность на территории России органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры РФ. Образование, реорганизация и упразднение органов и учреждений прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ. Прокуроры субъектов Федерации и приравненные к ним прокуроры вносят соответствующие предложения Генеральному прокурору РФ, которые учитываются при принятии решений по организационным вопросам.

Система органов прокуратуры закреплена в Законе РФ «О прокуратуре Российской Федерации» и представляет собой разветвленную сеть территориальных, военных и иных специализированных прокуратур, научных и образовательных учреждений, других организаций, являющихся юридическими лицами, организационно между собой взаимосвязанных и взаимообусловленных единством решаемых задач по обеспечению режима законности и правопорядка.

Система органов прокуратуры строится в соответствии с государственно-федеративным и административно-территориальным устройством России. Кроме того, при организации военных и иных специализированных прокуратур учитываются приоритетные направления надзора или особенности организации объекта надзора.

Систему органов прокуратуры РФ составляют:

- Генеральная прокуратура РФ;
- прокуратуры субъектов Федерации и приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры;
- прокуратуры городов и районов и приравненные к ним военные и специализированные прокуратуры;
- научные и образовательные учреждения.

Вопросы совершенствования структуры органов прокуратуры и повышения эффективности обеспечения прокурорского надзора регламентируются, в частности, следующими Приказами Генерального прокурора РФ:

- 1) от 9 сентября 2002 г. № 54 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур»;
- 2) от 26 июля 2001 г. № 47 «Об организации надзора за исполнением законов в оборонно-промышленном комплексе»;
- 3) от 12 апреля 2001 г. № 23 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах»;

4) от 30 марта 2001 г. № 17 «О полномочиях прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях»;

5) от 21 октября 1996 г. № 57 «Об организационных основах деятельности прокуратур городов с районным делением»;

6) от 3 декабря 2002 г. № 70 «О порядке представления специальных донесений о чрезвычайных происшествиях и преступлениях, а также иной обязательной информации в органах прокуратуры Российской Федерации»;

7) от 3 января 1996 г. № 1 «Об образовании при Генеральной прокуратуре Российской Федерации Научно-консультативного совета»;

8) от 2 сентября 2002 г. «Об отделах Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах».

Система территориальных органов прокуратуры состоит из трех звеньев (уровней): Генеральная прокуратура РФ; прокуратуры субъектов РФ; районные (городские) прокуратуры.

В городах, где районное деление отсутствует, образованы прокуратуры административных округов с приданием им статуса прокуратур районов в городах.

Высшее звено - Генеральная прокуратура РФ, возглавляемая Генеральным прокурором РФ.

Второе (среднее) звено - прокуратуры субъектов РФ. Это прокуратуры республик, краев, областей, автономной области, автономных округов и городов федерального значения. В основной части субъектов Федерации, на низовом уровне созданы и действуют только прокуратуры городов и районов. В некоторых субъектах действуют межрайонные прокуратуры, осуществляющие свои полномочия на территории нескольких районов.

В столице России - городе Москве, исходя из его особого положения в соответствии с окружным административным делением действуют прокуратуры административных округов и муниципальных районов, имеющие статус прокуратуры города с районным делением.

Низовое звено органов прокуратуры - прокуратуры районов и городов (в городах без районного деления).

Специализированные органы прокуратуры являются неотъемлемым элементом прокурорской системы, создаваемым в тех случаях, когда существует объективная необходимость обеспечения законности в специфических сферах деятельности, имеющих особую важность для жизнеобеспечения общества и государства. Объясняется это тем, что административно-

территориальный принцип построения органов прокуратуры не всегда является оптимальным в тех случаях, когда работа прокуратуры касается ряда специфических сфер деятельности государства

Специализированные прокуратуры можно разделить на два типа:

1) прокуратуры первого типа осуществляют возложенные на прокуратуру функции в полном объеме в соответствующих сферах правовых отношений. К ним относятся военные прокуратуры и прокуратуры на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях - ЗАТО (до 2001 г. данные прокуратуры именовались прокуратурами войсковых частей);

2) прокуратуры второго типа выполняют задачи и функции прокурорского надзора наряду с территориальными. К прокуратурам второго типа относятся транспортные прокуратуры, природоохранные прокуратуры и прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях.

Поскольку Вооруженные Силы РФ строятся не по административно-территориальному принципу, территориальные прокуратуры не могут заменить подсистему военной прокуратуры [1]. Военные прокуратуры возглавляет Главная военная прокуратура (ГВП), которая является структурным подразделением Генеральной прокуратуры РФ. Органы военной прокуратуры организуются в соответствии с принципом строительства Вооруженных Сил РФ и Военно-морского флота РФ и включают в себя:

1) Главную военную прокуратуру;

2) военные прокуратуры военных округов, флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Федеральной пограничной службы России, ФСБ России;

3) Московскую городскую военную прокуратуру и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов РФ;

4) военные прокуратуры гарнизонов, объединений, соединений, и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов.

Свои полномочия органы военной прокуратуры осуществляют в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами (п. 4 ст. 46 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации»).

Приказом Генерального прокурора РФ от 9 сентября 2002 г. № 54 на военных прокуроров возложен:

1) надзор за исполнением Конституции РФ, законов, соответствием законам издаваемых правовых актов, соблюдением прав военнослужащих и членов их семей и иных граждан руководителями и должностными лицами органов управления и военного управления, воинских частей, учреждений, организаций, предприятий и иных военизированных подразделений Вооруженных Сил РФ, внутренних войск Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Федеральной службы охраны РФ, Федеральной пограничной службы России, ФСБ России, Службы внешней разведки РФ и ряда других ведомств;

2) надзор за исполнением законов при производстве предварительного следствия, дознания и осуществления оперативно-розыскной деятельности по уголовным делам и материалам о преступлениях, совершенных военнослужащими, а также гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, в связи с исполнением ими своих служебных обязанностей или совершенных в расположении воинской части, соединения, учреждения;

3) надзор за исполнением должностными лицами органов и войск Федеральной пограничной службы законов, а также соблюдением прав и гарантий граждан в изоляторах временного содержания и помещениях, специально оборудованных для содержания лиц, подвергнутых административному задержанию на основании Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации», а также за законностью при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении граждан (юридических лиц), допустивших нарушения пограничного режима в пограничной зоне, в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также правил добычи, использования, передачи, охраны морских (водных) биологических ресурсов, и иные административные правонарушения стандартов и норм природоохранного законодательства, отнесенные законом к компетенции Федеральной пограничной службы России;

4) уголовное преследование по уголовным делам о преступлениях, совершенных военнослужащими, а также гражданами, проходящими военные сборы, лицами гражданского персонала Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами в связи с

исполнением ими своих служебных обязанностей или совершенных в расположении воинской части, соединения, учреждения.

2. Системой органов прокуратуры руководит Генеральный прокурор РФ, возглавляющий Генеральную прокуратуру РФ и назначаемый на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ. В таком же порядке происходит освобождение Генерального прокурора от должности согласно п. «з» ч. 1 ст. 102 Конституции РФ (см. комментарий к ней).

Генеральный прокурор РФ имеет первого заместителя и пять заместителей (кроме заместителей Генерального прокурора в федеральных округах), назначаемых на должность и освобождаемых от должности Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Генерального прокурора РФ.

Если предложенная Президентом РФ кандидатура на должность Генерального прокурора РФ не получит требуемого количества голосов членов Совета Федерации, то Президент РФ в течение 30 дней представляет Совету Федерации новую кандидатуру. Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ в порядке, установленном Советом Федерации, приводит к присяге лицо, назначенное на должность Генерального прокурора Российской Федерации.

Генеральный прокурор РФ приносит следующую присягу:

«Клянусь при осуществлении полномочий Генерального прокурора Российской Федерации свято соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации, защищать права и свободы человека и гражданина, охраняемые законом интересы общества и государства».

В отсутствие Генерального прокурора РФ или в случае невозможности исполнения им своих обязанностей его обязанности исполняет первый заместитель, а в случае отсутствия Генерального прокурора РФ и его первого заместителя или невозможности исполнения ими своих обязанностей - один из заместителей Генерального прокурора РФ в соответствии с установленным распределением обязанностей между заместителями.

Срок полномочий Генерального прокурора РФ - пять лет. Сообщения о назначении Генерального прокурора РФ на должность и об освобождении его от должности публикуются в печати.

Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению. Совету Федерации Федерального Собрания РФ указанный доклад Генеральный прокурор РФ представляет лично на заседании палаты.

В Генеральной прокуратуре РФ образуется коллегия в составе Генерального прокурора РФ (председатель коллегии), его первого заместителя и заместителей (по должности) и других прокурорских работников, назначаемых Генеральным прокурором РФ. Коллегия Генеральной прокуратуры РФ является совещательным органом, необходимым для выработки решений по наиболее актуальным вопросам организации и деятельности органов прокуратуры. Заседания коллегии проводятся в плановом порядке или по указанию Генерального прокурора РФ, но не реже одного раза в два месяца.

Структура Генеральной прокуратуры РФ, так же как и иных прокуратур, не является застывшей, она изменяется в соответствии с изменениями задач, стоящих перед прокуратурой, функций и приоритетов в ее деятельности.

Указом Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» на территории России были созданы семь федеральных округов. В связи с этим Приказом Генерального прокурора РФ от 5 июня 2000 г. № 98 «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах» в составе Генеральной прокуратуры РФ были образованы управления в Центральном, Северо-Западном, Приволжском, Уральском, Сибирском и Дальневосточном федеральных округах. Функции управления Генеральной прокуратуры РФ в Южном федеральном округе были возложены на Главное управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности и межнациональным отношениям на Северном Кавказе.

Управления Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах в 2002 г. были преобразованы в отделы Генеральной прокуратуры в федеральных округах на основании Положения «Об отделах Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах». Отделы являются самостоятельными структурными подразделениями Генеральной прокуратуры и не заменяют других подразделений Генеральной прокуратуры.

Руководство и контроль за деятельностью находящихся в федеральных округах прокуратур субъектов РФ они осуществляют в рамках предоставленных им полномочий и предметов ведения. Отделы Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах проводят комплексные, а также целевые проверки, если они предусмотрены планом Генеральной прокуратуры РФ либо по поручению Генерального прокурора РФ. При выполнении возложенных функций отделы поддерживают деловые связи с научными и образовательными учреждениями, а также

взаимодействуют с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах.

Руководство прокурорской системой осуществляет аппарат Генеральной прокуратуры РФ, подразделения которого в пределах своей компетенции осуществляют оперативное руководство и контроль за деятельностью прокуратур субъектов Федерации, а также иных нижестоящих органов прокуратуры.

Управления возглавляют начальники, являющиеся одновременно старшими помощниками Генерального прокурора РФ. В этих подразделениях работают старшие прокуроры и прокуроры, старшие прокуроры-криминалисты и прокуроры-криминалисты, а также старшие следователи по особо важным делам, следователи по особо важным делам и их помощники. Штатную численность и структуру Генеральной прокуратуры РФ в пределах выделенной штатной численности и фонда оплаты труда устанавливает Генеральный прокурор РФ. Он же утверждает положения о структурных подразделениях Генеральной прокуратуры РФ. Структура Генеральной прокуратуры РФ регулярно приводится в соответствие с изменениями, происходящими в системе органов управления на территории России.

Это находит отражение в образовании новых структурных подразделений, изменении объема, направлений деятельности и статуса действующих структурных подразделений центрального аппарата Генеральной прокуратуры РФ.

В Генеральной прокуратуре РФ планирование работы обеспечивается в соответствии с ее Регламентом, утвержденным Приказом Генерального прокурора РФ от 11 декабря 1998 г. № 89, которым предусматривается принятие полугодовых планов.

3. Согласно ст. 13 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры субъектов РФ назначаются на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ, определяемыми самими субъектами РФ.

Прокуроры субъектов РФ подчинены и подотчетны Генеральному прокурору РФ и только им могут быть освобождены от занимаемой должности.

4. Согласно комментируемой норме иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором РФ. К ним относятся прокуроры городов и районов, а также прокуроры специализированных прокуратур. Они подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ.

Сообщения о назначении прокуроров на должность и об освобождении их от должности публикуются в печати.

5. Согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура РФ - это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории России.

В 1995 г. была принята новая редакция Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», где прокурорский надзор сохранен как одно из важнейших направлений деятельности прокуратуры [2]. В частности, в данном Законе содержится специальная гл. 2 «Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина». В качестве специальной функции на прокуратуру возложена координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (ч. 2 ст. 1, ст. 8, ч. 2 ст. 35 Закона).

Данная редакция Закона предусматривает также ряд новелл, свидетельствующих о понимании законодателем важной роли прокуратуры в деле укрепления законности и построения в России правового государства.

В Конституции РФ о задачах и полномочиях прокуратуры не упоминается. Это 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. Таким было и требование Совета Европы как условие вступления в него России.

Предлагалось даже лишить прокуратуру самостоятельности, включив ее в качестве структурного подразделения в систему Министерства юстиции или в состав судов. Однако эта идея не нашла поддержки законодателя.

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» поставил перед прокуратурой следующие задачи:

- обеспечение верховенства закона;
- обеспечение единства и укрепления законности;
- защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В целях выполнения этих задач прокуратура РФ осуществляет следующие функции:

- надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными

федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- надзор за исполнением законов судебными приставами;

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

- уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ;

- координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Прокуратура РФ действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ.

При введении чрезвычайного положения на территориях нескольких субъектов РФ Генеральным прокурором РФ может быть создана межрегиональная прокуратура территории, на которой введено чрезвычайное положение.

Прокуратура РФ помимо надзора выполняет и иные функции [3]:

- осуществляет уголовное преследование;

- координирует деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- участвует в рассмотрении дел судами;

- опротестовывает противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Генеральная прокуратура РФ в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров России.

Оптимальная организация работы в органах прокуратуры является важнейшим условием ее эффективного функционирования. Как и любой другой государственный орган, Прокуратура РФ прежде всего представляет собой определенную организацию, т.е. устойчивую систему совместно работающих индивидов на основе иерархии рангов и разделения труда. Впервые на уровне закона получили решение вопросы материального и социального обеспечения прокурорских работников, порядок их привлечения к уголовной и административной ответственности (ст. 42). По-иному сформулированы принципы организации и деятельности прокуратуры (ст. 4). Специальный раздел посвящен особенностям организации и обеспечения деятельности органов военной прокуратуры (разд. VI) и др.

Конституционно-правовой статус прокуратуры можно определить как закрепленное в конституционном законодательстве правовое положение этого органа, включающее в себя систему правоотношений с другими государственными органами и иными субъектами, ее социальное назначение, принципы организации и деятельности и компетенцию.

Анализ конституционно-правового статуса прокуратуры позволяет заключить, что в настоящее время конституционное регулирование статуса прокуратуры сводится в основном к вопросам организации ее системы и не затрагивает ключевых моментов, связанных с определением предназначения прокуратуры, ее компетенции и места в системе государственных органов.

Между тем конституционно-правовой статус российской прокуратуры прежде всего должен определять ее социальное предназначение и обеспечивать его реализацию. Современной России необходим орган, специализирующийся исключительно на осуществлении надзора, и таким органом является прокуратура.

Неопределенность правового статуса приводит к высказываниям об упразднении прокуратуры или большинства ее функций и в связи с этим к тому, что реформирование прокуратуры осуществляется недостаточно последовательно. Так, изначально законодатель пошел по пути сокращения полномочий прокурора в гражданско-процессуальной сфере. Новый ГПК РФ установил,

что прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина только в случае, если он по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Такая формулировка ст. 45 ГПК РФ породила множество проблем в реализации прокуратурой своих правозащитных функций. И это при том, что, осуществляя правозащитную функцию, прокуроры ежегодно рассматривают около полутора миллионов обращений граждан и очень часто для восстановления нарушенных прав им необходимо обращаться в суд.

### Библиографический список

1. Анциферов О.В. Обеспечение единства законодательной системы Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Анциферов. — Москва, 2003. — 22 с.
2. Бывальцева С. Защита прав и свобод человека / С. Бывальцева // Законность. — М. : Юридическая научная библиотека «СПАРК». — 2008. — № 9. — С. 20-22.
3. Кожевников О.Л. Краткие разъяснения к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» / Кравчук В.В. // Учебное пособие / под ред. О.Л. Кожевникова. — Екатеринбург, 2001. — 112 с.

### Referenses

1. Antsiferov O.V. *Obespechenie edinstva zakonodatel'noi sistemy Rossiiskoi Federatsii*. Avtoref. diss. kand. iurid. nauk [Ensuring unity of legislative system of the Russian Federation. Abstract diss. Cand.]. 2003, 22 p.
2. Byvaltseva S. Protection of the rights and freedoms of the person. *Zakonnost' = Legality*, 2008, no.9, pp.20-22 (in Russian).
3. Kozhevnikov O.L. *Kratkie raz'iasneniia k Federal'nomu zakonu «O prokurate Rossiiiskoi Federatsii»* [Short explanations to the Federal law «About Prosecutor's Office of the Russian Federation»]. Ekaterinburg, 2001, 112 p.

### Информация об авторе

Васин Сергей Владимирович — магистрант, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Россия, e-mail: sid90-704c19627@vkmessenger.com.

**Authors**

*Vasin Sergei Vladimirovich* — Master student, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, Russia, e-mail: sid90-704c19627@vkmessenger.com.