

КАРПОВ К. Н.
К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ
ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена вопросу определения правового статуса прокуратуры Российской Федерации, поскольку до настоящего времени точно не определено положение прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации. Подчеркивается универсальный характер прокурорской деятельности. Производится разграничение понятий правоохранительных органов и прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура Российской Федерации, прокурорская деятельность, орган государственной власти, правоохранительные органы, принцип разделения властей.

KARPOV K. N.
ON LEGAL STATUS OF PUBLIC
PROSECUTION SERVICE OF RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article deals with the issue of determining the legal status of the Public Prosecution Service of the Russian Federation. Currently the position of public prosecution in the system of public authorities of the Russian Federation is not determined. The universal nature of prosecutorial activities is a distinctive feature of this body of state power. The author separates public prosecution from the law enforcement agencies of Russia.

Keywords: public prosecution service, prosecutorial activities, state authority, law enforcement agencies, principle of separation of powers.

Рассмотрение вопроса о правовом статусе государственного органа (органа государственной власти) представляется крайне важным, поскольку именно правовой статус свидетельствует о роли и месте данного конкретного органа в системе государственной власти, его целях, задачах, функциях и полномочиях. При этом в теории государства и права принято выделять словосочетание «механизм государства», под которым в наиболее широком смысле этого слова понимаются органы государства и государственные организации, совокупность государственных органов и организаций, а также публичные службы и корпорации [1, с. 105].

Однако до настоящего времени место, занимаемое прокуратурой в системе государственной власти Российской Федерации, точно не определено. Еще в 2013 году (до внесения известных изменений в название главы 7 Конституции Российской Федерации) нами было высказано мнение о том, что с правовой точки зрения было бы справедливым

внести в название главы 7 Конституции России дополнение и именовать ее не “Судебная власть”, а “Судебная власть и прокуратура”. Кроме того, нами предлагалось ч. 1 ст. 129 российской Конституции дополнить положением о том, что прокуратура осуществляет *высший* (курсив мой – Карпов К. Н.) надзор за исполнением законов органами государственной и муниципальной власти, общественными объединениями и гражданами; а, в целом, деятельность прокуратуры в полном объеме регламентировать не просто федеральным законом, а федеральным конституционным законом, поскольку основы правового статуса прокуратуры России заложены в конституционных нормах [2]. Тот факт, что в настоящее время главный закон государства в названии одной из своих глав упоминает, наряду с судебной властью, и прокуратуру, говорит о важности и значимости места прокуратуры в системе государственной власти Российской Федерации.

Изменения, которые произошли в Конституции, относительно регулирования правового статуса прокуратуры Российской Федерации, с одной стороны уменьшили градус научной полемики по данной проблематике, но, в то же время, позволили некоторым ученым сделать новые выводы о месте и роли прокуратуры Российской Федерации в системе государственной власти России на современном этапе и перспективах развития ее статуса.

Так, профессор Г. Н. Королев в своей статье “Сохранится ли прокуратура России как единая система?”, размышляя над местом прокуратуры в системе органов государства, задается вопросом “будет ли прокуратура РФ и впредь составлять единую самостоятельную систему либо будет частью другой системы? И тогда закономерен вопрос - частью какой системы? Не хотелось бы строить домыслы, но вполне можно предположить, что этой системой может стать Министерство юстиции”. Кроме того, автор указанной статьи указывает, что в связи с внесением конституционных поправок, в результате которых глава государства приобрел новые полномочия по формированию прокурорского корпуса высшего и среднего эшелонов, представляется целесообразным внести предложение о том, что Президент Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью прокуратуры России [3].

Один из авторов учебника Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) по прокурорскому надзору, Джатиев В. С., предлагает рассматривать прокуратуру Российской Федерации как отдельный вид государственной власти. При этом указанный автор отмечает, что “было бы логично ст. 10 Конституции РФ изложить в новой редакции с указанием существования четырех видов деятельности государства и соответствующих четырех видов органов государственной власти, закрепив тем самым их объективную природу, взаимообусловленность и

взаимосвязи. Государство не может существовать без права, законов. Отсюда предназначение органов законодательной власти – осуществление законодательной деятельности. Реализация законодательных предписаний – предназначение органов исполнительной власти. Для осуществления правосудия – рассмотрения и разрешения по существу различных дел – существуют органы судебной власти (суды). Органы же прокуратуры предназначены посредством прокурорского надзора обеспечивать реализацию законов субъектами подзаконной деятельности – органами исполнительной и судебной властей, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и лицами, представляющими в правоотношениях собственные интересы. В совокупности все четыре вида государственной деятельности представляют собой ни что иное, как государственное управление обществом (государственное социальное управление), а четыре вида государственных органов являются специализированными по видам деятельности структурными подразделениями единого государственного механизма” [4, с. 54].

Отметим также, что в Рекомендациях по результатам парламентских слушаний "Роль и место прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации", утвержденных протоколом Совета палаты – Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 17.06.2008 года подчеркивалось, что прокуратура Российской Федерации ни функционально, ни структурно не включена в классическую триаду ветвей государственной власти (законодательная, исполнительная, судебная), тогда как положения теории разделения властей в завершенном виде были сформулированы еще в XVIII веке. В то же время европейская и мировая практика государственного строительства прошедшего периода свидетельствует о создании и успешном функционировании множества институтов, обладающих государственно-властными полномочиями, но не вписывающихся ни в одну из трех (а по сути, четырех) указанных подсистем государственной власти. В России к таким институтам относятся, в частности, Центральный банк Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. В этом же ряду должна рассматриваться и прокуратура.

Определяя место прокуратуры в системе органов государственной власти, следует исходить не из догматичного толкования теории разделения властей вне исторического контекста, а из особенностей Российского государства с учетом современных реалий организации и функционирования власти ... При таком понимании социальной значимости прокуратуры ее независимость от всех ветвей власти (на всех их уровнях) должна расцениваться как крупное достижение в государственном строительстве в современной России [5].

На наш взгляд, прокуратуру Российской Федерации нельзя рассматривать как составную часть ни одной из ныне конституционно провозглашенных подсистем государственной власти, поскольку она занимает особое положение, которое не свойственно иным институтам государственной власти.

Прокуратура России обладает всеми признаками, позволяющими отнести ее к органу, наделенному самостоятельными властными полномочиями, и, соответственно, отнести ее к отдельному элементу государственной власти Российской Федерации. Представляется правильным определить место прокуратуры в системе государственной власти России как конституционный орган государственной надзорной власти, наделенный соответствующими функциями и полномочиями [6].

При этом, на наш взгляд, прокуратура России не может быть отнесена к правоохранительным органам в классическом понимании этого термина.

Не умаляя значения правоохранительного потенциала органов прокуратуры, которые действуют в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, хотелось бы выделить признаки, которые бы характеризовали прокуратуру как орган, располагающийся несколько в ином правовом поле (как конституционного органа государственной надзорной власти).

Во-первых, следует отметить, что на прокуратуру, в первую очередь, возлагается обязанность по надзору за тем, как сами правоохранительные органы осуществляют свою деятельность, и именно в контексте реализации этой надзорной функции прокуратуры можно непосредственно говорить об осуществлении ею правоохранительной деятельности. Кроме того, статьей 5 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” установлена недопустимость вмешательства, воздействия или воспрепятствования в какой-либо форме на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение. Такое вмешательство может повлечь за собой установленную законом ответственность.

Во-вторых, в соответствии со статьей 8 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” прокуратура осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Сущность такой координационной деятельности правоохранительных органов будет состоять во взаимосогласованной реализации полномочий каждого правоохранительного органа для реализации общих целей. Рассмотрение прокуратуры именно как правоохранительного органа ставит под вопрос осуществление ею координационной деятельности. Обоснованное выведение прокуратуры из числа правоохранительных органов имеет своей целью сформировать такую систему

координации, при которой координация осуществлялась бы органом, который, с одной стороны, не входит в саму систему правоохранительных органов, а с другой стороны обладает властными полномочиями в отношении данных органов при нарушении ими требований законодательства Российской Федерации. Такое, в определенной мере надсистемное положение прокуратуры, должно способствовать принятию объективных решений при координации ею деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

В-третьих, не стоит забывать, что прокуратура при реализации надзорной функции за исполнением законов не подменяет иные государственные органы – т.е. на прокуратуру не могут быть возложены функции иных органов (в том числе и правоохранительных), более того инициативные действия прокурорских работников по выполнению функций иных государственных институтов запрещены законом.

В-четвертых, научная специальность, в рамках которой исследуются научные, правовые, организационно-структурные, методологические основы деятельности органов судебной власти и прокуратуры, органов исполнительной власти в сфере правоохранительной и правозащитной деятельности, а также правоохранительных и правозащитных институтов гражданского общества обоснованно разграничивает прокурорскую и правоохранительную деятельность и именуется в настоящее время не иначе как “Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность”.

В-пятых, в соответствии с п.1 ст.40 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» служба в органах и организациях прокуратуры является федеральной государственной службой, а прокурорские работники являются федеральными государственными служащими. В предыдущей редакции ст. 2 Федерального закона "О системе государственной службы Российской Федерации" устанавливалась система государственной службы, которая включала в себя государственную гражданскую службу, военную службу, а также правоохранительную службу. Исходя из системы государственной службы, действовавшей на тот момент, а также характеристики правоохранительной деятельности, именно правоохранительная служба была наиболее близка к той деятельности, которой осуществляла прокуратура, однако исследователями отмечались противоречия данной редакции закона и необходимость внесения изменений.

Федеральным законом от 13.07.2015 № 262-ФЗ статья 2 Федерального закона «О системе государственной службы в Российской Федерации» была изложена в новой редакции, в результате чего на данный момент система государственной службы включает в

себя государственную гражданскую службу; военную службу, а также государственную службу иных видов, т.е. была исключена правоохранительная служба как таковая, что позволяет теперь с полной уверенностью именовать службу в органах и организациях прокуратуры как минимум уже не правоохранительной, а государственной службой иного вида (государственная служба в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации).

В Разъяснении Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления об исключении из системы государственной службы «правоохранительной службы» и включении в нее «государственной службы иных видов» от 6 июля 2016 г. отмечалось, что работа над проектом федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации» велась около 10 лет, но так и не была завершена. В законодательстве Российской Федерации нет определения понятия «правоохранительный орган», то есть не определены критерии и признаки, которым он должен соответствовать. Также не поименованы государственные органы, которые являются правоохранительными. ... законопроектом учитывался зарубежный опыт, который идет не столько по пути принятия общих законов, сколько по пути создания актов по каждому виду правоохранительной службы. В соответствии с пунктом 2 статьи 9 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» перечни типовых должностей федеральной государственной службы иных видов будут утверждаться Президентом Российской Федерации, однако в настоящее время такой перечень не разработан и не утвержден [7].

Отметим также, что в Настольной книге прокурора отмечается, что деятельность прокуратуры, основанная на установленной законом компетенции, носит надведомственный, универсальный характер [8, с. 19].

Таким образом, именно исходя из универсального характера деятельности прокуратуры следует считать, что *прокуратура осуществляет именно прокурорскую деятельность, нежели правоохранительную.*

С учетом изложенного сформулируем вывод о том, что прокуратура Российской Федерации обладает всеми признаками органа, осуществляющего на основании Конституции Российской Федерации и федерального законодательства надзорную государственную власть в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, а также защиты прав и свобод человека и гражданина, и охраняемых законом интересов общества и государства.

Такое место прокуратуры в системе государственной власти Российской Федерации, на наш взгляд, может положительно сказаться не только на деятельности государственных институтов, а, следовательно, и на укреплении государства в целом, но и будет способствовать гармонизации отношений между человеком и государством, и, таким образом, ускорит процесс становления гражданского общества в Российской Федерации. Становление гражданского общества в России, на наш взгляд, неразрывно связано с необходимостью развития и совершенствования правового статуса прокуратуры Российской Федерации, как одного из столпов, своего рода краеугольных камней стабильности и укрепления российского государства и общества, стража законности и правопорядка в стране.

И совершенно не случайно ст. 1 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” целями деятельности прокуратуры Российской Федерации, помимо обеспечения единства, верховенства и укрепления законности, определяет как защиту прав и свобод человека и гражданина, так и охраняемых законом интересов общества и государства.

Таким образом, именно на прокуратуру России законом возлагается роль своеобразного поверенного интересов как, с одной стороны, человека и гражданина, так и, с другой стороны, интересов всего российского общества и государства. Эта роль крайне ответственна, ибо необходим очень мудрый подход для того, чтобы различить, зачастую, очень тонкую грань между интересами гражданина и интересами государства и общества. В этой связи, на наш взгляд, прокурорскому работнику невозможно обойтись без изучения и знания современных концепций соотношения государства и гражданского общества, а также соответствующих нормативных правовых актов [9].

Такая характеристика роли и места прокуратуры Российской Федерации еще раз подчеркивает ее самостоятельность, независимость и принципиальную невозможность вхождения прокуратуры ни в одну из действующих подсистем государственной власти, закрепленных статьями 10 и 11 Конституции Российской Федерации.

Приведенная аргументация свидетельствует также и о том, что правовой статус прокуратуры Российской Федерации подлежит дальнейшему совершенствованию.

Прежде всего, само законодательное регулирование деятельности прокуратуры России должно осуществляться не федеральным, а федеральным конституционным законом, поскольку основы правового статуса прокуратуры Российской Федерации урегулированы положениями Конституции Российской Федерации, поставившей прокуратуру на один уровень с уже официально провозглашенной судебной властью (см. главу 7 Конституции Российской Федерации).

Кроме того, настоятельно необходимо установление именно высшего надзорного статуса для всей надзорной деятельности органов прокуратуры России, поскольку прокуратура, что весьма существенно отличает ее от других контрольно-надзорных органов, в соответствии с п.1 ст. 1 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” осуществляет надзор от имени всего российского государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Морозова Л. А. Теория государства и права: учебник / под ред. Л. А. Морозовой. – М.: Эксмо, 2011. – 464 с.
2. Карпов К. Н. Прокуратура в системе государственной власти России // Традиции и новации в системе современного российского права: Сборник Международной научно-практической конференции. – М.: МГЮА им. О. Е. Кутафина, 2013. – С. 58–59.
3. Королев Г. Н. Сохранится ли прокуратура России как единая система? // Законность. – 2014. – № 10. – С. 16–18.
4. Джатиев В. С. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А. Ф. Смирнова и А. А. Усачева. – М.: Юрайт, 2016. – 402 с.
5. Рекомендации по результатам парламентских слушаний "Роль и место прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации", утвержденных протоколом Совета палаты - Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 17.06.2008 года // Официальный сайт Дальневосточной транспортной прокуратуры. – Режим доступа: <http://www.dvtp.ru/node/298>.
6. Карпов К. Н. Прокуратура в системе государственной власти России // Традиции и новации в системе современного российского права: Сборник Международной научно-практической конференции. – М.: МГЮА им. О. Е. Кутафина, 2013. – С. 58–59.
7. Разъяснение Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления от 6 июля 2016 г. // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. – Режим доступа: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/154902>.

8. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С. Г. Кехлерова и О. С. Капинус. – М.: Юрайт, 2016. – Ч. 1. – 429 с.
9. Карпов К. Н. Совершенствование правового статуса прокуратуры Российской Федерации в контексте становления гражданского общества // Сборник статей IV Международной научной студенческой конференции. – Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016. – С. 213–216.