

В.Б. Евдокимов, О.А. Степанов

О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ ЗАКРЕПЛЕНИИ ОСОБЕННОСТЕЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Исследуются вопросы совершенствования деятельности органов прокуратуры в связи с внесением изменений в Конституцию Российской Федерации. Предложенные изменения в Конституцию Российской Федерации, а также необходимость внесения изменений в Закон «О прокуратуре Российской Федерации» рассматриваются авторами через призму укрепления законности, улучшения защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. Обозначаются актуальные проблемы совершенствования федерального законодательства.

Ключевые слова: изменение Конституции Российской Федерации; деятельность прокуратуры; законодательство.

15 января 2020 г. Президент России В.В. Путин в послании Федеральному Собранию Российской Федерации представил свои предложения по изменению Конституции. Некоторые из этих предложений касались изменения деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

Согласно положению, закреплённому в п. 3 ст. 129 Конституции, было установлено, что прокуроры субъектов Российской Федерации (как и руководители федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ) назначаются на должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ, согласованному с субъектами РФ.

В послании Федеральному Собранию Президент России предложил изменить данную процедуру и назначать на должность прокуроров субъектов Российской Федерации Президентом РФ после консультаций с верхней палатой российского парламента – Советом Федерации Федерального Собрания.

Заметим, что принцип единства и централизации прокуратуры был унаследован с петровских времен и последовательно закреплялся в советских конституциях 1924, 1936, 1977 гг., где деятельность прокуратуры получила свое конституционное отражение как деятельность, осуществляемая от имени государства. Исторически это было обусловлено необходимостью обеспечения единства стандартов верховенства права и правового равенства на всей территории государства.

Так, в Конституции СССР 1924 г. в главе VII «О Верховном Суде Союза ССР» впервые на конституционном уровне были обозначены вопросы организации и деятельности прокуратуры.

В Конституции СССР 1936 г. впервые под собственным именем в главе IX «Суд и прокуратура» был закреплён статус прокуратуры, а прокурорский надзор определялся как «высший надзор за точным исполнением законов».

В Конституции СССР 1977 г. появилась отдельная глава 21 «Прокуратура», в которой получили свое преемственное развитие два важнейших конституционных положения: определение прокурорского надзора как высшего надзора и закрепление строгой централизации прокурорской системы.

В Российской Федерации конституционные новеллы о высшем надзоре трансформировались – в ст. 129

главы 7 Конституции Российской Федерации 1993 г. статус прокуратуры был определен лишь в общих чертах с указанием на то, что она составляет «единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации», которая осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти. При этом принятой в 2014 г. поправкой к Конституции Российской Федерации название главы 7 «Судебная власть» было дополнено словами «и прокуратура», что укрепило конституционно-правовой статус органов прокуратуры.

Весьма существенная корректировка положений ст. 129 Конституции, регулирующих конституционно-правовое положение прокуратуры в системе организации государственной власти, также расширяла круг лиц, которые назначались Советом Федерации по представлению Президента страны. К их числу, помимо Генерального прокурора РФ, были отнесены его заместители.

В соответствии с этим Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) был дополнен ст. 12.1, 15.1, 16.1, 19.1, реализация которых связана с закреплением пятилетнего срока полномочий прокуроров, а также с рядом законодательных ограничений, связанных с замещением должностей прокуроров субъектов, а также прокуроров городов и районов.

В дальнейшем в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации, подготовленном во исполнение Послания Президента России В. Путина Федеральному Собранию от 15 января 2020 г., было предложено закрепить тот факт, что прокуратура является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции.

Такое развитие практики государственного строительства характерно не только для России, но и для стран ближнего зарубежья. Так, защита прав и свобод человека и гражданина через надзор за органами управления и руководителями различных организа-

ций является приоритетным направлением в деятельности прокуратур Казахстана, Абхазии, Туркменистана и др.

Нововведения в Конституцию Российской Федерации призваны:

а) повысить эффективность деятельности прокуратуры по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства;

б) повысить значение Совета Федерации как представительного органа в обеспечении большей прозрачности работы органов прокуратуры;

в) в большей степени обеспечить соблюдение принципа разделения властей;

г) обеспечить большую независимость органов прокуратуры в субъектах Российской Федерации;

д) повысить объективность и беспристрастность прокуроров при осуществлении ими своих полномочий.

Указанное выше предполагает внесение соответствующих изменений и дополнений:

– в ст. 1 и 12 Федерального закона «О прокуратуре в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 27.12.2019).

– в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный в постановлении СФ ФС РФ от 30.01.2002 № 33-СФ (в ред. 11.12.2019), в части более детальной регламентации процедуры проведения консультаций при рассмотрении вопроса о назначении на должность прокуроров субъектов Российской Федерации Президентом РФ.

Так, согласно ст. 12.1 Закона о прокуратуре кандидат на должность заместителя генпрокурора должен иметь *«стаж службы (работы) не менее 10 лет в органах и учреждениях прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классных чинов»*. Эта поправка, внесенная в Закон о прокуратуре в 2014 г., сильно ограничивает круг лиц, которые могут быть допущены на руководящие посты в Генпрокуратуре (ранее подобных требований к заместителям главы надзорного ведомства не предъявлялось).

Поскольку системность правового регулирования деятельности прокуратуры требует согласованности всех норм, регулирующих конкретные общественные отношения, а также соответствия целей и задач, поставленных в законах, действительным интересам общества и государства, то в целях повышения эффективности организационной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации данное положение требует своего изменения в части того, что кандидат на должность заместителя генпрокурора должен иметь *стаж службы (работы) не менее 10 лет в правоохранительных органах и учреждениях на должностях, по которым предусмотрено присвоение как классных чинов, так и специальных (воинских) званий*.

Так как полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры в настоящее время определяется Законом о прокуратуре, то есть смысл гово-

рить и о том, чтобы организационно-правовые основы деятельности прокуратуры были закреплены непосредственно в Конституции, а конкретные полномочия и порядок деятельности – в федеральном конституционном законе.

Наряду с этим следует упомянуть о том, что сегодня Генеральный прокурор Российской Федерации не обладает полномочием обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о толковании Конституции Российской Федерации. Это в определенной степени затрудняет осуществление надзорной деятельности прокурорами на местах.

Кроме того, важно учитывать и то, что, будучи единственным в стране государственным органом, осуществляющим деятельность по надзору за исполнением законов практически во всех сферах жизни общества, прокуратура в определенной мере призвана выполнять функцию мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Это обстоятельство предполагает необходимость включения Генерального прокурора Российской Федерации в число субъектов, обладающих правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке конституционного нормоконтроля [1].

Заметим, что Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. от 02.05.2012 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не исключает предоставления прокурорам городов и районов уставами муниципальных образований права правотворческой инициативы в представительных органах местного самоуправления. Поэтому в Законе о прокуратуре необходимо отразить наличие указанного правомочия у прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроров городов и районов.

Нельзя не признать того, что отсутствие законодательного закрепления права прокуроров участвовать в заседаниях органов представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, связанных с рассмотрением проектов нормативных правовых актов, подготовленных по инициативе прокуроров или имеющих повышенное значение для защиты граждан, нуждающихся в особой правовой и социальной помощи, отрицательно сказывается на результатах прокурорской деятельности в целом. Ведь Закон о прокуратуре наделяет прокуроров лишь правом присутствовать на таких мероприятиях. Так, Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители и по их поручению другие прокуроры имеют такую возможность применительно к заседаниям палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. А прокуроры субъектов Российской Федерации, городов и районов, приравненные к ним прокуроры, заместители этих должностных лиц и по их поручению другие прокуроры обладают правомочием присутство-

вать на заседаниях иных представительных и исполнительных органов власти.

Хотя прокуроры призваны в пределах своих полномочий активно воздействовать на ход и результаты обсуждения законопроектов, но в настоящее время непосредственное участие прокуроров в заседаниях органов представительной и исполнительной власти предусмотрено исключительно при рассмотрении внесенных ими представлений и протестов.

Там же, где в регламентах законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований предусмотрено на возможность внеочередного выступления прокуроров на заседаниях указанных структур власти с правом совещательного голоса, прокуроры своевременно получают возможность обращать внимание на допущенные в проектах нормативных правовых актов нарушения законов, дополнительно обосновать необходимость учета высказанных ими замечаний и предложений.

В целях минимизации возможности принятия нормативных правовых актов, противоречащих закону, важно на законодательном уровне закрепить положение о том, что прокуроры могут указывать на последствия принятия коррупциогенных норм права и вносить представления об устранении такого нарушения коллегиальным органам власти.

Таким образом, внесение изменений в Конституцию Российской Федерации и в Закон о прокуратуре следует рассматривать прежде всего через призму укрепления законности, улучшения защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

При этом нельзя не отметить, что в настоящее время одна из внесенных поправок в Основной Закон порождает правовую неопределенность, которую возможно разрешить в рамках совершенствования отраслевого законодательства. Речь идет, в частности, о наделении Президента России правом назначать на должность и освобождать от должности не только прокуроров субъектов Российской Федерации, но и иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров.

Категория «иные прокуроры» требует своего толкования. При расширенном толковании под иными

прокурорами могут пониматься специальные прокуроры, которые могут находиться и вне общей системы прокурорских органов – назначаться Президентом для расследования деяний высших должностных лиц либо руководителей самой прокуратуры. Такие прокуроры могут задействоваться и в ходе разбирательства по особо сложным финансовым и экономическим преступлениям. В этом случае компетенция специального прокурора должна определяться Президентом страны. В таком понимании, в частности, институт специального прокурора существует в США, Индии, Исландии, Дании, Республике Корея, Швейцарии, Швеции, Эфиопии [2]. Однако в России прокуратура с 2007 г. лишена функции расследования и полномочий уголовного преследования в досудебном производстве. Исходя из этого речь может идти о законодательном порядке наделения специального прокурора особыми полномочиями.

В рамках дискуссии по восстановлению ряда утраченных полномочий прокуратуры в юридическом сообществе существуют различные точки зрения. Так, В.Е. Чиркин, в частности, считает, что особая (контрольная) власть предполагает, что существуют обособленные органы государства, осуществляющие определенный вид деятельности, не подчиненные при этом никакой власти, другим органам. К их числу можно отнести и прокуратуру, которая при обнаружении в актах признаков нарушения закона принимает соответствующие меры реагирования с требованием устранить нарушение или не допускать его [3]. По мнению же заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации по уголовным делам А.А. Толкоченко, в последние годы произошли законодательные ограничения надзорных функций полномочий прокуратуры – от возбуждения уголовных дел и контроля за законностью проведения оперативно-розыскных мероприятий до стадии исполнения приговора. Это в целом не способствует повышению режима законности во всех сферах [4].

В заключение отметим, что от того или иного решения проблемы конституционно-правового закрепления особенностей деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации в целом зависит эффективность функционирования всей государственной системы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Евдокимов В.Б., Тухватулин Т.А. О конституционно-правовом статусе прокуратуры в законодательстве Российской Федерации: вопросы теории и практики // Юридический мир. 2015. № 3. С. 14–19.
2. Додонов В.Н. Институт специальных (независимых) прокуроров в зарубежных странах и целесообразность его введения в Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 5. С. 100–104.
3. Чиркин В.Е. Государствование. 3-е изд., испр. и доп. Москва; Воронеж : МПСУ; МОД. ЭК, 2012. С. 441, 453.
4. Конституционно-правовой статус прокуратуры в России и в зарубежных странах: сравнительно-правовое исследование / Э.Н. Примова и др. М. : Проспект, 2018. С. 174.

Статья представлена научной редакцией «Право» 27 октября 2020 г.

On the Constitutional and Legal Consolidation of the Features of the Prosecution Bodies' Activities in the Russian Federation
Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2020, 461, 225–228.

DOI: 10.17223/15617793/461/27

Vyacheslav B. Evdokimov, Institute of Legislation and Comparative Law under the Russian Federation Government (Moscow, Russian Federation). E mail: vevdokimov@list.ru

Oleg A. Stepanov, Institute of Legislation and Comparative Law under the Russian Federation Government (Moscow, Russian Federation). E mail: o_stepanov28@mail.ru

Keywords: changing the Constitution of the Russian Federation; Prosecutor's Office activities; legislation.

The article deals with the issues of improving the activities of the Prosecutor's Office in connection with amendments to the Constitution of the Russian Federation. Actual problems of improving federal legislation are identified. The law of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation was prepared in response to Vladimir Putin's Address to the Federal Assembly of January 15, 2020. The law was to fix the fact that the Prosecutor's Office is a single federal centralized system of bodies that monitor compliance with the Constitution of the Russian Federation, the implementation of laws, compliance with human and civil rights and freedoms, and criminal prosecution in accordance with their powers, and perform other functions. A systematic legal regulation of the Prosecutor's Office requires consistency of all the rules governing specific public relations, as well as compliance with goals and objectives, the actual interests of society and the state defined in the laws. The proposed amendments to the Constitution of the Russian Federation and the law on the Prosecutor's Office of the Russian Federation should be considered primarily through the prism of strengthening the rule of law and improving the protection of human and civil rights and freedoms, as well as legally protected interests of society and the state. However, one of the amendments to the Constitution creates legal uncertainty, which must be resolved within the framework of improving sector laws. This amendment is about giving the president of Russia the right to appoint and dismiss not only regional prosecutors, but also other prosecutors, except for city, district and equivalent prosecutors. The category "other prosecutors" requires its own interpretation. The fact is that "other prosecutors" can be understood as special prosecutors who may be outside the general system of prosecutorial bodies: they may be appointed by the president to investigate acts of senior officials or heads of the Prosecutor's Office itself, or they may deal with particularly complex financial and economic crimes, i.e. the competence of the special prosecutor is determined by the president or the prosecutor general. The effective functioning of the entire state system at the present historical stage of its development depends on the correct solution of the problem of constitutional and legal consolidation of the features of the Prosecutor's Office in the Russian Federation as a whole.

REFERENCES

1. Evdokimov, V.B. & Tukhvatullin, T.A. (2015) On Constitutional-Law Status of the Prosecutor's Office in Legislation of the Russian Federation: Issues of Theory and Practice. *Yuridicheskiy mir – Juridical World*. 3. pp. 14–19. (In Russian).
2. Dodonov, V.N. (2014) On the Institution of Special (Independent) Prosecutors in Foreign Countries and the Appropriateness of Its Introduction in the Russian Federation. *Vestnik Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii*. 5. pp. 100–104. (In Russian).
3. Chirkin, V.E. (2012) *Gosudarstvovedenie* [Science of state]. 3rd ed. Moscow; Voronezh: MPSU; MOD. EK.
4. Primova, E.N. et al. (2018) *Konstitutsionno-pravovoy status prokuratury v Rossii i v zarubezhnykh stranakh: sravnitel'no-pravovoe issledovanie* [The constitutional and legal status of the Prosecutor's Office in Russia and in foreign countries: a comparative legal study]. Moscow: Prospekt.

Received: 27 October 2020