

УДК 342.41

А.Ю. Ульянов

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ

Статья посвящена анализу президентского законопроекта о поправке к Конституции Российской Федерации «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации». Автор предпринимает попытку определить конституционно-правовое положение прокуратуры в системе государственной власти, обосновывает необходимость принятия поправок к Конституции Российской Федерации, связанных с корректировкой конституционных положений о прокуратуре. По мнению автора, предлагаемые поправки имеют важное конституционное значение и направлены на укрепление национальной безопасности страны.

Ключевые слова: конституция, президент, прокуратура, государственная власть.

В сложном процессе укрепления российской государственности прокуратуре отводится особая роль. Вместе с тем дискуссионным остается вопрос о месте прокуратуры в системе государственной власти. Так, некоторые авторы полагают, что прокуратуру следует отнести к судебной власти [1. С. 46]. Другие ученые считают, что прокуратура скорее ближе к законодательной власти, поскольку следит за соблюдением законов и подотчетна в своей деятельности парламенту [2. С. 44]. Широкое распространение в последнее время получило мнение о том, что прокуратура не входит ни в одну ветвь власти и, осуществляя надзор за исполнением законов от имени государства, относится к особой, контрольно-надзорной власти [3; 4. С. 40–45].

Анализ конституционных актов показал, что во всех конституциях советского периода прокуратура была неразрывно связана с судебной системой. В первой союзной Конституции 1924 г. в главе седьмой «О Верховном Суде СССР» упоминалось о Прокуроре Верховного Суда СССР, на которого была возложена обязанность давать заключения, поддерживать обвинение в Верховном Суде СССР и в случае несогласия с решениями пленарного заседания опротестовывать их в Президиум ЦИК СССР. В Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. уже имелась глава «Суд и прокуратура». В Конституции РСФСР 1978 г. глава «Прокуратура» вошла в раздел «Правосудие, арбитраж и прокурорский надзор». Основная функция прокуратуры, закрепленная на конституционном уровне в советский период, – это высший надзор за точным и единообразным исполнением законов. Стоит отметить, что в советских конституциях также получил свое закрепление принцип независимости органов прокуратуры от местных органов власти.

В не простой переходный период, который переживала российская государственность в начале 1990-х гг., роль и место прокуратуры получили неоднозначную оценку, в том числе и со стороны разработчиков проекта новой конституции. Так, в президентском проекте Конституции РФ в главе «Правосудие» появилась статья о прокуратуре. В проекте, предложенном Конститу-

ционной комиссией, похожая статья была включена в главу «Судебная власть». Генеральная прокуратура РФ тогда предлагала создать особую главу о прокуратуре, но в ст. 129 Конституции РФ поместили часть о том, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом [5. С. 19]. И вот спустя 20 лет после принятия Конституции Президентом России предлагаются поправки, существенно корректирующие конституционно-правовое положение, организацию и порядок деятельности прокуратуры.

Внесение названного проекта главным образом связано с озвученной Президентом инициативой об объединении высших судов в единый судебный орган – Верховный Суд Российской Федерации¹. Как указано в обосновании к проекту, реорганизация судебной системы позволит обеспечить единство подходов при отправлении правосудия как в отношении граждан, так и в отношении юридических лиц, исключить возможность отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела, установить общие правила организации судопроизводства, добиться единообразия в судебной практике².

Одновременно предусматривается внести изменения в ст. 129 Конституции Российской Федерации (гл. 7 «Судебная власть»), которая касается прокуратуры. Предлагается установить, что заместители Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Прокуроры субъектов Российской Федерации, а также иные прокуроры, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров, назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации. При этом назначение на должность прокуроров субъектов Российской Федерации осуществляется по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации. Прокуроры городов, районов и приравненные к ним прокуроры назначаются на должность и освобождаются от должности Генеральным прокурором Российской Федерации.

Наименование гл. 7 предлагается изложить в следующей редакции: «Судебная власть и прокуратура»³. Думается, что предложенное Президентом наименование седьмой главы поставит точку в многолетних дискуссиях конституционалистов по поводу отнесения прокуратуры к судебной власти, теперь прокуратуру предлагается рассматривать как самостоятельную структуру, наряду с судебной властью.

¹ В целях совершенствования судебной системы и укрепления ее единства предлагается сформировать один высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным делам, по разрешению экономических споров и по иным делам, подсудным судам, который также осуществлял бы в предусмотримых федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью федеральных судов и давал разъяснения по вопросам судебной практики.

² См.: Обоснование необходимости принятия поправки к Конституции Российской Федерации о Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(ViewDoc\)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&D7DA18041318324E43257BFE002C8018](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(ViewDoc)?OpenAgent&work/dz.nsf/ByID&D7DA18041318324E43257BFE002C8018).

³ Примечательно, что подобное наименование главы содержалось в Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г.

Сейчас, спустя 290 лет после создания надзорного ведомства, глава государства предлагает поставить институт прокуратуры «во главу угла»¹ наряду с органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Об этом во многом свидетельствует и содержание поправок в ст. 129 Конституции. На самом высоком, конституционном, уровне закрепляется перечень должностных лиц органов прокуратуры, которые назначаются напрямую Президентом Российской Федерации. Одновременно расширяется круг лиц, которые назначаются Советом Федерации по представлению Президента, к числу которых помимо Генерального прокурора Российской Федерации предлагается также отнести его заместителей. Их назначение верхней палатой парламента (в которой представлены все субъекты Федерации) вполне согласуется с порядком наделения полномочиями судей высших судов, что еще раз подчеркивает высокий статус прокуратуры как конституционного органа.

По нашему глубокому убеждению, назначение прокуроров субъектов Президентом Российской Федерации (особенно в условиях перехода к выборам губернаторов) вполне оправданно с позиций укрепления единства государственной власти и развития российской государственности. Но это вовсе не значит, что Генеральный прокурор не справлялся с этой важной задачей. На наш взгляд, причины столь существенных поправок могут заключаться в следующем.

Так, в соответствии со ст. 83 Конституции Российской Федерации Президент как Верховный Главнокомандующий назначает высшее командование Вооруженных Сил России. Президентом также назначаются лица высшего начальствующего состава органов внутренних дел². Таким образом, применительно к прокуратуре начинает работать принцип, известный еще со времен царской России, согласно которому «генеральский чин жалуются лично Государем».

Помимо этого предложенный порядок назначения прокуроров согласуется с порядком присвоения классных чинов, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 21.11.2012 № 1563 «О классных чинах прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации»³.

Представляется, что Президент как глава государства и гарант Конституции мог бы лично назначать и иных прокуроров, призванных, как «Государево око», надзирать за соблюдением федеральных законов на местах. Тем более что практика по наделению полномочиями судей федеральных судов *все-народно избранным* Президентом, на наш взгляд, себя вполне оправдывает (хотя количество федеральных судей значительно превышает численность прокуроров). Именно поэтому думается, что прокурор, как блюститель за-

¹ Здесь автор имеет в виду структурные особенности Конституции.

² Часть 1 статьи 27 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ Согласно установленному порядку классные чины государственного советника юстиции 1, 2, 3 класса (соответствуют высшим офицерским званиям) присваиваются Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации.

конности, должен, как и судья, назначаться непосредственно главой государства.

Вместе с тем предложенный Президентом проект вызывает некоторые вопросы с точки зрения организации деятельности прокуратуры.

Во-первых, предполагается, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры по-прежнему будут определяться федеральным законом. Есть мнение, что такое положение не вполне способствует реализации правового статуса прокуратуры как конституционного органа, наделенного полномочиями по осуществлению надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов на всей территории Российской Федерации.

На наш взгляд, организационно-правовые основы деятельности прокуратуры должны быть закреплены в Конституции (как это было, к примеру, в конституциях советского периода), а конкретные полномочия и порядок деятельности прокуратуры следует закрепить не в федеральном законе, а в *федеральном конституционном законе* (принятие которого предусмотрено ч. 1 ст. 108 Конституции Российской Федерации).

Во-вторых, возникает вопрос: по какой причине из проекта исключены положения ч. 1 ст. 129 Конституции, закрепляющие статус прокуратуры как единой централизованной системы, основанной на подчинении нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации? Вероятно, составители представленного Президенту проекта поправок исходили из принципа подотчетности прокуроров непосредственно главе государства (который станет их назначать), забыв при этом о принципах единства и централизации, которые являются основополагающими в деятельности прокуратуры и конституционное закрепление которых в немалой степени способствует реализации прокурорами полномочий от имени государства. Воспринимая идею авторов проекта о подотчетности прокуроров Президенту, ч. 1 ст. 129 Конституции, по нашему мнению, могла бы выглядеть следующим образом: «Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации, который подотчетен Президенту Российской Федерации».

В-третьих, прокуратура, как федеральная система органов, по нашему убеждению, не может нуждаться в протекции региональных органов власти при решении вопроса о назначении прокуроров субъектов Российской Федерации. Включение конституционного положения о предварительном согласовании кандидатур прокуроров субъектов с регионами, на наш взгляд, препятствует реализации Президентом своих полномочий как главы государства и гаранта Конституции.

К сожалению, не предполагается по проекту и наделение Генерального прокурора Российской Федерации правом законодательной инициативы, хотя таким правом наделены большинство прокуроров субъектов Федерации. При этом практика показывает, что прокуроры крайне взвешенно подходят к внесению законопроектов в региональные парламенты, при подготовке проектов ими постоянно изучается федеральное законодательство, предусматривающее внесение поправок в законы субъектов Федерации, анализируется прокурорская и судебная практика по вопросу инициирования, предложенные к

рассмотрению законодательных собраний проекты тщательно прорабатываются, а при необходимости проходят процедуру предварительного обсуждения и согласования с заинтересованными ведомствами.

Конечно же, наделение прокуроров субъектов правом законодательной инициативы обусловлено задачами надзора за законностью правовых актов, принимаемых на региональном уровне, что, на наш взгляд, не умаляет права Генерального прокурора Российской Федерации быть инициатором рассмотрения законопроектов в Государственной Думе Федерального Собрания по вопросам деятельности прокуратуры.

Как видим, предложенный Президентом проект Закона о поправке к Конституции является системным продолжением государственных преобразований, направленных на развитие институтов суда и прокуратуры, укрепление авторитета государственной власти на местах, обеспечение единообразной судебной и правоприменительной практики, формирование единого правового пространства на всей территории Российской Федерации.

Литература

1. Точилковский В.М. О концепции прокурорской власти // Сов. государство и право. 1990. № 9.
2. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991.
3. Антонов И.А. Место и роль прокуратуры РФ в системе контрольной власти (конституционно-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
4. Бессарабов В. Место прокуратуры в государственном механизме современной России // Законность. 1999. № 10.
5. Роль и место органов прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации (материалы парламентских слушаний). М., 2008.