

## К ВОПРОСУ О ТИПЕ И МЕСТЕ ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Определяется место отечественной прокуратуры в системе органов государственной власти России. С учетом сложившегося устройства и деятельности органов и учреждений прокуратуры в зарубежных странах и России предлагается общая типология прокурорских органов и учреждений.

**Ключевые слова:** разделение властей; российская модель прокуратуры; прокуратура.

Вопрос об определении места прокуратуры в современной системе органов государственной власти РФ вызывает ожесточенные дискуссии. Эта проблема имеет ряд историко-правовых предпосылок.

На протяжении почти трехсотлетней истории роль прокуратуры неоднократно менялась. Изначально она была учреждена как орган надзора за точным и единообразным исполнением императорских актов и велений. Ярким выражением роли прокуратуры того времени является ставшая впоследствии крылатой для науки прокурорского надзора фраза Петра I, произнесенная им перед Сенатом во время представления первого генерал-прокурора: «Вот мое око, коим я буду все видеть. Он знает мои намерения и желания; что он заблагорассудит, то вы и делайте...». Такая модель прокуратуры фактически просуществовала до судебной реформы 1864 г., когда надзорные полномочия прокурора были обусловлены и ограничены осуществлением функций уголовного преследования и поддержания государственного обвинения. Сама прокуратура превратилась из надзорного органа в учреждение, призванное обслуживать преимущественно интересы правосудия, главным образом по уголовным делам. Этот тип прокуратуры (прокуратура, прежде всего, как орган уголовного преследования) просуществовал до 1917 г. В советское время прокуратура была возрождена и развивалась как орган надзора за советской, а позже за социалистической законностью. В 1992 г. была образована многофункциональная, или смешанная, модель прокуратуры, основными функциями которой были реализация надзорной деятельности и осуществление уголовного преследования. Таким образом, исходя из приведенной исторической ретроспективы, довольно трудно определить наиболее характерный для нашего государства исторический тип прокуратуры.

Научно-теоретические основы прокурорского надзора и прокурорской деятельности были сформированы в основном в советский период. Советская доктрина государственного строительства официально не признавала теорию разделения властей. Прокуратура традиционно рассматривалась как самостоятельная система контрольно-надзорных органов подотчетных высшему государственному органу – Верховному Совету СССР (именно поэтому прокурорский надзор считался высшим государственным надзором). Признание приоритета принципа разделения властей в современном государственно-правовом устройстве подвигло ряд ученых начать поиски места прокуратуры в системе органов государственной власти с учетом классической триады разделения властей. При этом отсутствие теоретических и правовых традиций заставило одних определять ее институциональную принадлежность пу-

тем отнесения к той или иной традиционной ветви власти, других – путем признания за ней особой государственно-правовой природы.

Наконец, отсутствию однозначных подходов к рассматриваемому вопросу способствует неопределенность действующего законодательства относительно природы прокурорских органов. С одной стороны, ст. 11 Конституции РФ, устанавливая перечень государственных органов РФ, вообще не называет среди них прокуратуру. С другой стороны, ст. 129 Конституции РФ, определяя правовой статус прокуратуры наряду с судебными органами в главе 7, не раскрывает ни характер связи между ними, ни правовую природу прокуратуры. В свою очередь действующая редакция Закона о прокуратуре, устанавливая компетенцию, организацию и порядок деятельности прокуратуры, также оставляет открытыми вопросы об ее государственно-правовой природе, месте и уровне в системе органов власти. Очевидно, что такой подход законодателя создает предпосылки для конструирования различных теоретических моделей относительно природы прокуратуры.

В современной науке прокурорского надзора существует несколько точек зрения относительно правовой природы прокурорских органов. Указанные позиции условно можно сгруппировать в два подхода.

1. Прокуратура принадлежит одной из традиционных ветвей власти или образует самостоятельную ветвь власти.

2. Прокуратура, не принадлежа ни к одной из традиционных ветвей власти и не образуя отдельную ее ветвь, занимает особое место в системе отечественных государственных органов.

Первый подход составляют взгляды на прокуратуру как на орган представительной [1. С. 8], исполнительной [2. С. 11], судебной [3. С. 44] и президентской [4. С. 7] ветвей власти, а также как на орган самостоятельной контрольной власти [5. С. 358].

По мнению сторонников первой позиции, прокуратура представляет собой орган представительной (законодательной) ветви власти, т.к. основным предметом прокурорской деятельности является надзор за исполнением и соблюдением действующего законодательства, принятие которого является результатом деятельности представительного (законодательного) органа государственной власти. В этой связи, поскольку прокуратура не исполняет законы, а надзирает за их исполнением, она принадлежит к законодательной ветви власти как ее контрольный орган.

Сторонники второго подхода исходят из того, что контроль (надзор) за исполнением законов является функцией исполнительной власти, поэтому прокуратура как орган надзора должна относиться именно к этой

ветви власти. Дополнительным аргументом, по их мнению, также является исторический опыт функционирования этого органа в структуре Министерства юстиции Российской империи, а позже – Наркомата юстиции РСФСР.

Буквальное толкование главы 7 «Судебная власть» Конституции РФ, включающей в себя ст. 129, устанавливающую понятие прокуратуры, позволяет некоторым ученым отнести этот орган к судебной ветви власти. При этом подчеркивается, что основной целью прокуратуры, прежде всего, является обеспечение интересов правосудия в основном при рассмотрении и разрешении уголовных дел.

Сторонники отнесения прокуратуры к президентской ветви власти исходят из того, что Президент РФ как глава государства и гарант Конституции РФ имеет значительное влияние на процессы формирования, организации и функционирования органов прокуратуры. Кроме того, отнесение прокуратуры к президентским структурам позволяет ей «стоять» над иными федеральными и региональными органами власти и осуществлять единый независимый надзор за соблюдением Конституции РФ, законов, действующих на территории РФ, а также прав и свобод человека и гражданина всеми иными органами власти.

Любопытный подход предлагают ученые, считающие прокуратуру представительницей отдельной контрольной ветви власти. По их мнению, современное устройство государственной власти не укладывается в традиционную триаду. Наряду с представительной, исполнительной и судебной властью фактически существуют иные ветви власти, такие как избирательная, контрольная и т.д. Яркими представителями последней как раз и являются органы прокуратуры.

Несмотря на внешнюю логичность приведенных суждений, практически все они обладают следующими недостатками.

Во-первых, для них характерно отсутствие нормативно-правовых аргументов. Все приведенные суждения либо не соответствуют, либо противоречат действующему законодательству. К примеру, довольно проблематично вести речь о существовании отдельной контрольной ветви власти или об отнесении прокурорских органов к президентским структурам.

Во-вторых, как правило, сторонники приведенных позиций сводят роль современной прокуратуры к осуществлению какой-либо одной функции (преимущественно надзорной), в то время как современная российская прокуратура является многофункциональным органом. Игнорирование других направлений деятельности прокуратуры способствует формированию неправильных представлений о функциональном содержании той или иной ветви власти, а также неадекватному отражению значения прокурорских органов в российском государственном аппарате.

Наконец, изложенные суждения по существу представляют собой, на наш взгляд, не совсем удачную попытку модификации существовавшего в советской науке подхода к определению институциональной принадлежности прокуратуры с учетом современной теории разделения властей. При этом авторы того или иного взгляда чисто формально относят этот орган к

какой-либо ветви власти на основании, как правило, одного признака, не раскрывая сущности и значения прокурорских органов в целом. К примеру, функционирование прокуратуры довольно продолжительное время в системе ведомства юстиции позволяет относить ее к исполнительной ветви власти; включение основных положений, регулирующих ее статус, в главу 7 «Судебная власть» Конституции РФ – к судебной; подотчетность прокуратуры в советское время высшему представительному (законодательному) органу – Верховному Совету СССР – к законодательной ветви власти.

На наш взгляд, более продуктивным является рассмотрение прокуратуры не в рамках традиционных или вновь придуманных ветвей власти, а как органа, однозначно не принадлежащего ни к одной из них, но в то же время занимающего особое положение в системе органов государственной власти. Такой подход впервые был заложен в Концепции развития прокуратуры на переходный период (далее – Концепция) [6. С. 12].

Согласно Концепции традиционные ветви власти – законодательная, исполнительная и судебная, олицетворяющие собой единую верховную власть и ее разделение, вовсе не исключают возможность существования иных самостоятельных правовых институтов, к которым относится прокуратура. Имея функциональное отношение к каждой из ветвей власти, прокуратура, тем не менее, в полной мере не относится ни к одной из них. Это специфичное положение в государственном устройстве, с одной стороны, позволяет выступать ей в качестве самостоятельного эффективного элемента системы сдерживания любой из ветвей власти, а также осуществлять различные многочисленные функции, возложенные на нее Законом о прокуратуре. С другой – в качестве «органа, представляющего... все три высшие федеральные ветви власти и защищающего с позиции надзора за соблюдением и исполнением общезаконности их интересы, а значит, и интересы федеральной власти в целом» [7. С. 16].

Таким образом, определяя место прокуратуры в системе органов государственной власти, необходимо учитывать следующие факторы:

1. Современная российская прокуратура является самостоятельным государственно-правовым институтом, представляющим собой отдельную, независимую федеральную централизованную систему органов государственной власти.

2. Она в полной мере не относится ни к одной из существующих ветвей власти, а выступает в качестве самостоятельного элемента системы сдерживания любой из ветвей власти. В то же время прокуратура является органом представительства центральной власти (всех трех ветвей), призванным обеспечивать ее общезаконные интересы практически во всех возникающих правоотношениях.

3. Особое положение в системе органов государственной власти позволяет прокуратуре осуществлять многочисленные функции, по своей природе характерные для различных ветвей власти. К примеру, осуществление уголовного преследования и координация деятельности иных правоохранительных органов по борьбе с преступностью свойственны органам исполнительной власти. В то время как надзорная функция, на

наш взгляд, более присуща представительным органам (по крайней мере, когда речь идет о надзоре за исполнением законов). В свою очередь поддержание государственного обвинения и участие прокурора при рассмотрении судом иных дел призваны, прежде всего, способствовать интересам осуществления правосудия, т.е. достижение целей, стоящих перед судебной ветвью власти.

Говоря об особом положении прокурорских органов, следует иметь в виду, что в зарубежных странах также довольно трудно однозначно отнести прокуратуру к какой-либо одной ветви власти (более того, такой задачи вообще не ставится). К примеру, в современной литературе выделяют четыре группы стран, исходя из места прокуратуры в системе органов государственной власти: 1) страны, где прокуратура входит в состав министерства юстиции, хотя при этом может относиться к органам правосудия и действовать при судах, а прокуроры могут принадлежать к судебскому корпусу («магистратуре»); 2) страны, где прокуратура полностью включена в состав судебной системы и находится при судах либо пользуется в рамках судебной власти административной автономией; 3) страны, где прокуратура выделена в самостоятельную систему и подотчетна парламенту или главе государства; 4) страны, где прокуратуры или прямого аналога вообще нет [8. С. 5–6]. Примером первой группы стран могут быть: США, Франция, Страны Бенилюкса, Израиль, Япония и т.п.; второй – Испания, Колумбия, Болгария и др.; третьей – КНР, Вьетнам, КНДР, Куба и Лаос; последней, четвертой, – Великобритания.

Отталкиваясь от предложенного подразделения, можно привести следующую исторически сложившуюся типологию устройства органов и учреждений прокуратуры, взяв за основу национально-правовую классификацию:

1. Англо-саксонский тип прокуратуры. Основными функциями для этого типа прокуратуры являются осуществление уголовного преследования, поддержание публичного обвинения, а также участие в судах как органа представительства публичной власти. Для него характерно отсутствие у прокуроров надзорных полномочий. Организационно прокуратура этого типа представляет собой скорее не орган государственной власти (по крайней мере, в континентальном понимании), а совокупность профессиональных корпораций юристов, состоящих на государственной службе (нанятых клиентом – представителем публичной власти). Этот тип включает в себя два вида прокуратуры – американский и британский.

2. Для американской модели характерна более высокая степень включения в государственный аппарат на федеральном уровне. Привычный для нас термин «прокуратура» применительно к США будет включать в себя несколько служб и должностных лиц: атторнейскую службу (точнее, федеральную атторнетуру), возглавляемую Генеральным атторнеем США (*US Attorney General*), являющимся одновременно Министром юстиции США; солиситорскую службу (федеральную солиситуру), возглавляемую Генеральным солиситором США; а также должность так называемого Независимого прокурора (*US Independent Counsel*), осуществляющего свою деятельность в специальном присут-

вии по назначению независимых прокуроров (*Special Division of Appointing Independent Counsels*) Апелляционного суда округа Колумбия (*U.S. Court of Appeals for the District of Columbia*) [9. С. 21]. Если на федеральном уровне прокуратура США представляет собой единую систему органов и должностных лиц, то на уровне штатов атторнетуры являются скорее профессиональной корпорацией юристов, представляющей интересы штата (публичной власти) при уголовном преследовании и в судебных делах, чем самостоятельной централизованной службой. Между федеральной атторнетурой и атторнетурами штатов существует в основном координационная связь.

3. Британская модель по существу является государственной корпорацией юристов (некоторые авторы открыто именуют ее «государственной адвокатурой» [10. С. 6]), основанной не на принципах единства и централизации, а на принципах профессионального сотрудничества. Возглавляет корпорацию Генеральный атторней Великобритании, по своему статусу приравненный к члену английского парламента, однако не являющийся членом кабинета министров. Будучи высшим должностным лицом британского сообщества адвокатов, Генеральный атторней Великобритании поддерживает обвинение от имени правительства в суде по особо важным уголовным делам, а также представляет интересы правительства в качестве истца или ответчика.

4. Континентально-европейский тип прокуратуры. Основными функциями, присущими этому типу, также являются осуществление уголовного преследования, поддержание государственного обвинения и участие в иных судебных делах. Однако, кроме этого, указанные прокуратуры осуществляют судебное представительство интересов государства и реализуют надзорные полномочия. В этой связи европейские прокуратуры являются, прежде всего, правоохранительными органами. Организационно они занимают двойственное положение: с одной стороны, административно подчиняясь соответствующим министрам юстиции (т.е. формально входят в состав исполнительных органов власти), с другой – состоят и реализуют свои функции при многочисленных судах (функционируют в судебной системе). При этом, в отличие от англо-саксонского, для этого типа характерны высокая степень централизации и наличие субординационных связей между вышестоящими и нижестоящими прокурорами. Наиболее типичными представителями данного типа являются французская, германская и российская прокуратуры.

5. Французская модель прокуратуры является классической, сочетающей в себе основные признаки, характерные для прокуратуры как органа государственной власти. Во-первых, это жесткая централизация и единство прокурорской системы: прокуроры Республики подчиняются генеральным прокурорам при апелляционных судах, которые назначаются и смещаются Президентом Республики по рекомендации министра юстиции. Во-вторых, осуществление различных функций: уголовное преследование, поддержание государственного обвинения, осуществление надзора за предварительным следствием и полицейским дознанием, участие в гражданском судопроизводстве в качестве самостоятельной стороны, представительство в суде

интересов исполнительной власти. В-третьих, при осуществлении своих полномочий французские прокуроры вправе требовать содействия вооруженных сил Республики, т.е. наделены правом существенного государственного принуждения для реализации возложенных на них обязанностей. Наконец, как уже отмечалось выше, институционально французская прокуратура занимает двойственное положение между министерством юстиции (исполнительной властью) и судебной системой (судебной властью).

6. Германская прокуратура, будучи по своей природе правоохранительным органом, отличается большим уклоном в сторону обслуживания интересов правосудия. Основная функция этой прокуратуры заключается в осуществлении уголовного преследования. В широком смысле это означает осуществление процессуальных действий, руководство предварительным расследованием, формулирование, направление и поддержание обвинения в суде, участие в исполнительном производстве. Современная прокуратура ФРГ, несмотря на то что сам этот институт был заимствован из Франции в начале XIX в., практически лишена надзорных полномочий, что и позволяет выделить ее в отдельный вид. Другой ее отличительной чертой является меньшая степень централизации, что отчасти объясняется федеративным устройством германского государства.

7. Российская (советская) прокуратура занимает особое место в системе прокуратур Континентальной

Европы. Хотя, как уже отмечалось выше, прообразом российской прокуратуры также послужила французская прокуратура, изначально она учреждалась (и позже функционировала) на несколько иных принципах. Во-первых, для российской модели наряду с функцией уголовного преследования (поддержания государственного обвинения) характерны обширные надзорные полномочия. При этом наличие последних не обуславливается возложением на нее уголовного преследования как у французской прокуратуры, а является самостоятельным имманентным признаком отечественной прокуратуры. Во-вторых, российская (советская) прокуратура представляет собой систему независимых органов, обладающих лишь внешними признаками органов юстиции. Эта система органов подчинялась высшему органу государственной власти в стране, изначально – императору, а позже, в советское время, – Верховному Совету СССР. И в этой связи одной из основных ее задач являлось и является обеспечение интересов центральной власти на всей территории государства. В-третьих, такая модель прокуратуры под советским влиянием стала определяющей для ряда социалистических стран, ранее не знавших или не использовавших европейские традиции государственного строительства. Наконец, отсутствие аналогов петровской и советской прокуратур в правовых системах соответствующих исторических периодов позволяет выделить их в отдельный самостоятельный вид.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в РФ. Общая часть: Учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1994. 95 с.
2. Черемных Г.Г. Судебная власть в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 1999. 22 с.
3. Настольная книга государственного служащего / Под ред. В.И. Шатулла. М.: Норма, 1999. 318 с.
4. Королев Г.Н. Прокуратура РФ в период правовой реформы: Лекция. Ижевск: Детектив Q форм, 1998. 114 с.
5. Чиркин В.Е. Государствоведение: Учеб. М.: Юрист, 1999. 398 с.
6. Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период). М., 1994. 100 с.
7. Якимович Ю.К. Прокурорский надзор в современной России // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: В 2 ч. Ч. II: Тез. науч.-практ. конф. М.: Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ, 2005. С. 16–17.
8. Додонов В.Н., Крутских В.Е. Прокуратура в России и за рубежом. М.: Норма. 192 с.
9. Власихин В.А. Служба обвинения в США: закон и политика. М.: Юрид. лит., 1981. 174 с.
10. Дершиев Ю.В. Прокуратура Российской Федерации: Учеб. пособие. Омск: Изд-во Омск. юрид. ин-та, 2003. 58 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 1 сентября 2010 г.