

## О ПРОБЛЕМАХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ

**Шобухин Владимир Юрьевич**

Кандидат юридических наук, доцент кафедры прокурорской деятельности  
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),  
e-mail: vladimir.shobuhin@usla.ru

*Рассматриваются актуальные вопросы, касающиеся статуса российской прокуратуры, предлагаются пути их решения. Автор указывает на неопределенность места прокуратуры РФ в государственном механизме, недостатки правового регулирования ее статуса.*

*Ключевые слова: Конституция РФ, статус прокуратуры, функции прокуратуры, система прокуратуры, полномочия прокуроров*

## ON SOME ISSUES OF IMPROVING THE PROCURACY'S LEGAL STATUS IN RUSSIA

**Shobukhin Vladimir**

Urals State Law University (Yekaterinburg),  
e-mail: vladimir.shobuhin@usla.ru

*The article dwells upon the urgent issues of a status of the Russian procuracy and proposes ways to address them. In particular, the author underlines an uncertain role of the RF procuracy in a governmental mechanism and a number of gaps in legal regulation of its status.*

*Key words: RF Constitution, procuracy's status, procuracy's functions, procuracy system, procurators' powers*

В последние годы наметилась тенденция к динамичному преобразованию законодательства о прокуратуре. В 2014 г. изменены нормы о прокуратуре в Конституции РФ (название гл. 7 и содержание ст. 129). Совершенствуется Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре). В феврале 2015 г. Конституционный Суд РФ принял постановление, в котором сделан вывод о необходимости законодательного урегулирования прокурорской проверки, являющейся основным средством выявления нарушений закона. В данных условиях представляется своевременным обращение к проблеме реформирования правового статуса российской прокуратуры.

Правовой статус прокуратуры – это правовое положение органов и организаций прокуратуры, наделенных совокупностью полномочий по обеспечению законности, отражающее их место и роль в обществе и государстве. В числе основных элементов, характеризующих правовой статус прокуратуры, выделим наиболее значимые: 1) правовые нормы, регулирующие деятельность органов и организаций прокуратуры; 2) место, роль, назначение прокуратуры в государственном механизме; 3) система прокурорских органов и организаций; 4) функции прокуратуры. Здесь же отметим

проблему правового регулирования полномочий прокурорских работников, которые являются важным элементом их правового статуса, а следовательно, и статуса прокуратуры в целом.

Одна из актуальных проблем реформирования статуса современной российской прокуратуры связана с установлением ее места в государственном механизме. Осложняет ситуацию конституционная неопределенность места прокуратуры в системе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Проблема по-прежнему актуальна, даже несмотря на то что в Конституцию Российской Федерации в 2014 г. были внесены изменения, напрямую касающиеся рассматриваемого вопроса: в частности гл. 7 Конституции РФ «Судебная власть» получила новое название – «Судебная власть и прокуратура».

Ранее для решения названной проблемы предлагалось включить прокуратуру в число органов судебной власти, что выглядело неубедительно, поскольку органы прокуратуры в судебную систему не входят и правосудие в соответствии со ст. 118 Конституции РФ не отправляют (правосудие – исключительная компетенция судов). В связи с этим рассматривать прокуратуру как элемент судебной власти лишь на том основании, что нормы о прокуратуре (ст. 129 Конституции РФ) помещены в главу под названием «Судебная власть», как минимум, было спорно и требовало дополнительной аргументации, в том числе опровержения приведенных конституционных норм, характеризующих судебную власть. Изменение наименования гл. 7, хотя и предусматривает конституционное решение указанной проблемы, но не снимает общий вопрос о месте прокуратуры в системе органов государственной власти и в системе «сдержек и противовесов».

Предназначением законодательной власти является законотворческий процесс. Прокуратура не издает законы и свои полномочия осуществляет не от имени Президента и Федерального Собрания РФ, которые участвуют в назначении на должность и освобождении от должности Генерального прокурора страны и его заместителей, а от имени Российской Федерации, как это закреплено в п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре. Обязанность Генерального прокурора ежегодно представлять палатам Федерального Собрания и Президенту РФ доклады о состоянии законности и правопорядка и о проделанной работе по их укреплению (п. 7 ст. 12 Закона о прокуратуре) есть, с одной стороны, проявление принципа гласности в деятельности прокуратуры, а с другой – элемент системы «сдержек и противовесов». Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры в рамках конституционного регулирования их статуса не наделены правом законодательной инициативы, в отличие, например, от Правительства и Верховного Суда РФ (ст. 104 Конституции РФ).

Проблематично относить прокуратуру и к органам исполнительной власти, поскольку за исполнением законов именно этими органами (от федерального до местного уровня) осуществляют надзор прокуроры.

Интересны высказывания о том, что каждую из трех фундаментальных ветвей власти следует дополнить инструментами контроля и сдерживания. В России эту роль должны выполнять органы прокуратуры, которые обязаны устанавливать и принимать меры по устранению любых нарушений законов, от кого бы они ни исходили<sup>1</sup>. На независимость и обособленность прокуратуры от иных ветвей власти ука-

<sup>1</sup> Государственное право Российской Федерации: учеб. / под ред. О. Е. Кутафина. М., 1996. С. 305.

зывает В. И. Рохлин<sup>1</sup>. В. Г. Бессарабов и В. Е. Чиркин рассматривают прокуратуру отдельно в системе государственного контроля<sup>2</sup>. В. П. Рябцев верно отмечает, что российская прокуратура представляет собой уникальный инструмент, механизм обеспечения разделения и взаимодействия властей<sup>3</sup>, а Ю. И. Скуратов обращает внимание на то, что с позиций закона и только закона она влияет на все ветви власти, выполняет функции одного из элементов системы «сдержек и противовесов» и одновременно способствует взаимодействию ветвей власти, их согласованному функционированию<sup>4</sup>. Полагаем, что прокуратуру можно назвать элементом надзорно-контрольной власти<sup>5</sup>. Однако это требует внесения в Конституцию Российской Федерации законодательных дополнений и изменений, согласования предлагаемого решения с ее ст. 10 и 11.

Еще одна важная проблема касается правового регулирования статуса российской прокуратуры. Согласно ст. 71 Конституции РФ правовое регулирование организации и деятельности прокуратуры, регламентация ее статуса находятся в ведении Российской Федерации. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом (ч. 1 ст. 129 Конституции РФ). Возложение на прокуратуру функций, не предусмотренных федеральными законами, недопустимо (ст. 3 Закона о прокуратуре).

Вопросам организации и деятельности прокуратуры на конституционном уровне посвящена ст. 129 Конституции России (спорная с точки зрения характеристики конституционно-правового статуса прокуратуры в государственном механизме), где зафиксированы основные положения о прокуратуре. Однако, на наш взгляд, этого недостаточно. В Конституции страны следует предусмотреть отдельную главу о прокуратуре Российской Федерации, где наряду с уже урегулированными вопросами необходимо закрепить цели и задачи современной российской прокуратуры, ее основные функции, гарантии неприкосновенности и независимости прокурорских работников. Генеральному прокурору РФ и подчиненным ему прокурорам (на соответствующем уровне) надлежит предоставить право законодательной инициативы. Целесообразно на конституционном уровне разрешить проблему места прокуратуры в системе разделения государственной власти (ст. 10 Конституции РФ). Статус Закона о прокуратуре РФ, который, заметим, принят в 1992 г. как закон (а не федеральный закон), следует повысить до федерального конституционного закона, принятого в развитие указанных конституционных положений.

В Законе о прокуратуре определены цели, задачи, основные направления деятельности прокуратуры, принципы ее организации и функционирования, полномочия прокурорских работников, меры их правовой защиты и социальной поддержки, особенности условий и порядка прохождения службы в органах и организациях про-

<sup>1</sup> Рохлин В. И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб., 2003. С. 19.

<sup>2</sup> Бессарабов В. Г. Прокуратура в системе государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001; Чиркин В. Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 16–17.

<sup>3</sup> Рябцев В. П. Прокуратура в современной системе российской государственности // Проблемы совершенствования прокурорского надзора: сб. ст. / под общ. ред. В. Н. Андриянова. Иркутск, 2007. Вып. 3. С. 14.

<sup>4</sup> Скуратов Ю. Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации // Законность. 1997. № 3. С. 7.

<sup>5</sup> Подробнее см.: Шобухин В. Ю. Конституционно-правовой статус прокуратуры: состояние, проблемы и перспективы развития // Прокуратура в системе обеспечения конституционной законности: энциклопедия: в 2 т. / под общ. ред. О. С. Капинус. М., 2015. Т. 2; Его же. Прокуратура России: проблемы, тенденции и закономерности развития (историко-правовой аспект): моногр. Екатеринбург, 2013. С. 81–92; Его же. Прокуратура – основа надзорно-контрольной власти в России // Государство и право. 2007. № 11. С. 89–94.

куратуры, регламентируется статус прокурорских работников. Однако в его действующей редакции есть некоторые пробелы и противоречия. Основными из них выступают неурегулированность статуса специализированных прокуратур, отсутствие специальной правовой регламентации полномочий прокуроров управлений и отделов, помощников прокуроров. В ст. 22, 27, 30, 33 Закона о прокуратуре указаны надзорные полномочия, но их описание слишком поверхностно. Статья 30 вообще носит отсылочный характер и закрепляет, что полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством и другими федеральными законами. Полномочия прокурора при участии в рассмотрении дел судами регулируются АПК РФ, ГПК РФ, УПК РФ. При этом нормы разд. IV Закона о прокуратуре, посвященные данной сфере прокурорской деятельности, до сих пор не приведены в соответствие с процессуальным законодательством. Механизм и проблемы реализации полномочий, как правило, отражаются в правовых документах (приказах, указаниях, инструкциях) Генерального прокурора РФ.

Следовательно, в Законе о прокуратуре нужно детализировать правовое регулирование прокурорского надзора за законностью деятельности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, в частности установить категории прокурорских работников, уполномоченных осуществлять данный вид надзора, и закрепить их основные полномочия. Нормы разд. IV Закона о прокуратуре, характеризующие статус прокурора в судебном процессе, необходимо привести в соответствие с современным процессуальным законодательством. В разд. V Закона о прокуратуре целесообразно расширить правовую регламентацию морального облика прокурорского работника, указав конкретные морально-нравственные качества, которыми он должен обладать. Следует усилить гарантии материально-социального обеспечения прокурорского работника, зафиксировав конкретные меры правовой защиты и социальной поддержки.

Необходимо учесть выводы Конституционного Суда РФ, изложенные в постановлении от 17 февраля 2015 г. № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Суд, в частности, указал, что надлежит изменить правовое регулирование отношений, связанных с осуществлением органами прокуратуры надзора за исполнением законов, в том числе определить в законе предельные сроки проведения проверочных мероприятий и сроки исполнения проверяемыми организациями требований прокурора, вытекающих из его полномочий, о представлении необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений. На обнаруженную Конституционным Судом РФ проблему мы обращали внимание и раньше<sup>1</sup>. Так, по нашему мнению, целесообразно урегулировать процедуру «общенадзорной» проверки, закрепить основания и сроки ее проведения, гарантии защиты прав и законных интересов поднадзорных субъектов.

Таким образом, Закон о прокуратуре РФ содержит лишь общие положения об организации и деятельности прокуратуры и имеет множество отсылочных норм к иным правовым актам. Большая часть вопросов организации и деятельности про-

<sup>1</sup> Подробнее см.: Шобухин В. Ю. Статус российской прокуратуры. СПб., 2009. С. 99–100; *Его же*. Надзор за исполнением законов как одно из основных направлений деятельности прокуратуры // Изв. высших учеб. заведений. Правоведение. 2007. № 2. С. 87.

куратуры, ее статуса, статуса отдельных звеньев прокурорской системы, органов и организаций прокуратуры, прокурорских работников регламентируется ведомственными правовыми актами, в частности приказами Генерального прокурора РФ, что не всегда оправданно. Например, как публичное образование, имеющее свое внутреннее строение, прокурорская система порой подвергается спорным преобразованиям, когда упраздняются отдельные виды прокуратур, звенья прокурорской системы, зарекомендовавшие себя с положительной стороны. Следовательно, нормы Закона о прокуратуре нуждаются в оценке с точки зрения необходимости их конкретизации.

Итак, требуется детальная и системная правовая регламентация статуса прокуратуры, ее организации и деятельности, статуса прокурорских работников, причем на федеральном уровне. Никакой другой орган государственной власти не наделен такой компетенцией, какую имеет прокуратура. Объектом прокурорского внимания являются практически все сферы общественных отношений, урегулированные правом. В ходе прокурорско-надзорной деятельности складываются особые прокурорско-надзорные отношения – отношения между прокуратурой и поднадзорными органами, организациями, должностными лицами. Целесообразно разработать концепцию такой отрасли права, как прокурорское право, которое будет способствовать разрешению указанных выше проблем.

### Библиография

*Бессарабов В. Г.* Прокуратура в системе государственного контроля в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

Государственное право Российской Федерации: учеб. / под ред. О. Е. Кутафина. М., 1996.

*Рохлин В. И.* Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб., 2003.

*Рябцев В. П.* Прокуратура в современной системе российской государственности // Проблемы совершенствования прокурорского надзора: сб. ст. / под общ. ред. В. Н. Андриянова. Иркутск, 2007. Вып. 3.

*Скуратов Ю.* Концептуальные вопросы развития прокуратуры в период правовой реформы в Российской Федерации // Законность. 1997. № 3.

*Чиркин В. Е.* Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4.

*Шобухин В. Ю.* Конституционно-правовой статус прокуратуры: состояние, проблемы и перспективы развития // Прокуратура в системе обеспечения конституционной законности: энциклопедия: в 2 т. / под общ. ред. О. С. Капинус. М., 2015. Т. 2.

*Шобухин В. Ю.* Надзор за исполнением законов как одно из основных направлений деятельности прокуратуры // Изв. высших учеб. заведений. Правоведение. 2007. № 2.

*Шобухин В. Ю.* Прокуратура – основа надзорно-контрольной власти в России // Государство и право. 2007. № 11.

*Шобухин В. Ю.* Прокуратура России: проблемы, тенденции и закономерности развития (историко-правовой аспект): моногр. Екатеринбург, 2013.

*Шобухин В. Ю.* Статус российской прокуратуры. СПб., 2009.

### Bibliography

*Bessarabov V. G.* Prokuratura v sisteme gosudarstvennogo kontrolya v Rossijskoj Federacii: dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2001.

*Chirkin V. E.* Kontrol'naya vlast' // Gosudarstvo i pravo. 1993. № 4.

Gosudarstvennoe pravo Rossijskoj Federacii: ucheb. / pod red. O. E. Kutafina. M., 1996.

*Roxlin V. I.* Prokurorskiy nadzor i gosudarstvennyj kontrol': istoriya, razvitie, ponyatie, sootnoshenie. SPb., 2003.



*Ryabcev V. P.* Prokuratura v sovremennoj sisteme rossijskoj gosudarstvennosti // Problemy sovershenstvovaniya prokurorskogo nadzora: sb. st. / pod obshh. red. V. N. Andriyanova. Irkutsk, 2007. Vyp. 3.

*Shobuxin V. Yu.* Konstitucionno-pravovoj status prokuratury: sostoyanie, problemy i perspektivy razvitiya // Prokuratura v sisteme obespecheniya konstitucionnoj zakonnosti: ehnciklopediya: v 2 t. / pod obshh. red. O. S. Kapinus. M., 2015. T. 2.

*Shobuxin V. Yu.* Nadzor za ispolnieniem zakonov kak odno iz osnovnyx napravlenij deyatel'nosti prokuratury // Izv. vysshix ucheb. zavedenij. Pravovedenie. 2007. № 2.

*Shobuxin V. Yu.* Prokuratura – osnova nadzorno-kontrol'noj vlasti v Rossii // Gosudarstvo i pravo. 2007. № 11.

*Shobuxin V. Yu.* Prokuratura Rossii: problemy, tendencii i zakonomernosti razvitiya (istoriko-pravovoj aspekt): monogr. Ekaterinburg, 2013.

*Shobuxin V. Yu.* Status rossijskoj prokuratury. SPb., 2009.

*Skuratov Yu.* Konceptual'nye voprosy razvitiya prokuratury v period pravovoj reformy v Rossijskoj Federacii // Zakonnost'. 1997. № 3.