

*Сикач Артём Сергеевич*  
*Студент 2 курса Юридической школы*  
*Дальневосточного федерального университета*  
*Россия, г. Владивосток*

## **МЕСТО И РОЛЬ РОССИЙСКОЙ ПРОКУРАТУРЫ В МЕХАНИЗМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ**

*Аннотация.* В данной статье речь идёт о роли и месте прокуратуры в механизме разделения властей. Был проведён тщательный анализ роли прокуратуры в трёх ветвях власти в их взаимодействии, несмотря на то что прокуратура не относится ни к одной из ветвей власти. Также есть предположение, что прокуратура может являться четвёртой ветвью власти, на этот счёт было приведено мнение различных учёных насчёт этого. В результате проведённого исследования роли прокуратуры в механизме разделения властей, а также приведённых мнений учёных по этому поводу можно сделать вывод о том, что определить место прокуратуры в механизме разделения властей можно после того, как в Конституции РФ будет введена новая глава о прокуратуре.

*Ключевые слова.* Прокуратура РФ, три ветви власти, соотношение прокуратуры РФ с законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, четвёртая ветвь власти, прокуратура как четвёртая ветвь власти.

*Annotation.* This article deals with the role and place of the Prosecutor's office in the mechanism of separation of powers. A thorough analysis of the role of the Prosecutor's office in the three branches of government in their interaction was carried out, despite the fact that the prosecutor's office does not belong to any of the branches of government. There is also an assumption that the prosecutor's office may be the fourth branch of government, in this regard, the opinion of various

*scientists about this has been given. As a result of the study of the role of the prosecutor's office in the mechanism of separation of powers, as well as the opinions of scientists on this issue, it can be concluded that it is possible to determine the place of the prosecutor's office in the mechanism of separation of powers after a new chapter on the prosecutor's office is introduced in the Constitution of the Russian Federation.*

**Keywords.** *The Prosecutor's Office of the Russian Federation, the three branches of government, the relationship of the Prosecutor's Office of the Russian Federation with the legislative, executive and judicial branches of government, the fourth branch of government, the prosecutor's office as the fourth branch of government.*

Россия, являясь самой большой страной в мире по территории, с национально – территориальным делением, не может обходиться без государственного органа, который будет осуществлять надзор за исполнением законов. Прокуратура Российской Федерации в механизме разделения властей занимает неоднозначное положение. Прокуратура РФ, не входя ни в одну из ветвей власти, выступает как система сдержек и противовесов в механизме разделения властей, способствуя функционированию государственных органов, которые олицетворяют традиционные ветви власти, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Это предполагает тесное и постоянное взаимодействие со всеми органами государственной власти в решении общих задач, которые стоят перед государством.

На сегодняшний день прокуратура РФ представляет собой органом государства, осуществляющий надзор от имени государства, надзор в области обеспечения законности, надзор защиты прав и свобод граждан, за соблюдением и правильным применением законов министерствами, госкомитетами, органами местного самоуправления, политическими

партиями, общественными организациями, массовыми движениями и др. Ст. 129 Конституции Российской Федерации гласит, что «прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющий надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законом, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. Полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, её организация и порядок деятельности определяются федеральным законом»[4]. Ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» гласит, что прокуратура проявляет осуществление собственных функций в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства[5]. Кроме вышеперечисленного, функцией Прокуратуры Российской Федерации также является уголовное преследование и координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, а федеральные законы могут закреплять за ней также и иные функции. Прокуратура занимает особое место в механизме гарантий законности и реализации государственной власти.

Прокуратура Российской Федерации упоминается в нескольких других статьях Конституции Российской Федерации. Например, ст. 83 определяет полномочия Президента Российской Федерации по назначению на должность и освобождению от должности Генерального прокурора Российской Федерации, ст. 72 указывает на нахождение в совместном ведении РФ и их субъектов кадров правоохранительных органов. Это позволяет сделать вывод о том, что прокуратура РФ – это самостоятельный федеральный централизованный орган, который учреждается на высшем конституционном уровне.

Разделение властей суть системы органов государственной власти, оно опосредует организацию государственной власти. Наличие конституционного закрепления Прокуратуры, дополняет, развивает и коррелирует всю названную систему. Функциональное направление каждой ветви власти констатирует существование разделения властей, а прокурорский надзор сдерживает власть органов государственной власти, опосредованно «помогая» одним (законодательным органам), и сдерживая других (исполнительно-распорядительным органам) в своей деятельности, в пределах своей компетенции в конституционно-правовом поле. Отсутствуя в положениях ст. 10 Конституции РФ, Прокуратура, однако, обладает властно-надзорными полномочиями, выражающихся в правом положении органов прокуратуры, правовым статусом прокуроров, актами прокурорского реагирования.

### **Роль прокуратуры с соотношении с законодательной, судебной и исполнительной ветвями власти**

#### **Прокуратура и законодательная власть**

Прокуратура в современности, на мой взгляд, в системе разделения властей. С точки зрения Велиева И. В. «предписанный Конституцией России и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» порядок назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора РФ по представлению Президента РФ Советом Федерации и обязанность прокурора ежегодно представлять палатам Федерального Собрания и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в стране ни в коей мере не свидетельствуют о подчинённости либо вхождении прокуратуры в законодательную или исполнительную ветвь власти»[2]. По представлению Генерального прокурора, доклад может быть квалифицирован лишь как информирование, но не подчинение. В соответствии с этим, Генеральный прокурор в порядке ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» осуществит надзор за исполнением законов законодательными и исполнительными органами субъектов Федерации, главы

которых, в свою очередь, входят в состав Совета Федерации. А также нельзя не согласиться с точкой зрения Шалумова М.С., что в этом есть доля правды «на сегодняшний день отсутствуют какие – либо основания для выдвижения доводов о том, что прокуратура является элементом законодательной ветви федеральной власти, её специальным органом по реализации функции парламентского контроля за исполнением законов. Прокуратура не принимает законы. Согласно ст. 1 и 4 Федерального закона о прокуратуре, она представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющие от имени Российской Федерации (а не от имени или по поручению Федерального Собрания либо Президента) надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории РФ, независимо от каких-либо органов государственной власти, обеспечивая тем самым единство законности в масштабах всей страны»[3].

Парламентские слушания – это форма взаимодействия парламента и прокуратуры, закреплённые в Федеральном законе «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[6]. В частности, необходимо особо выделить участие прокуратуры в правотворчестве, которое закреплено в ст. 9 «Право на участие в правотворческой деятельности» Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации». По мнению прокуратуры, участие прокурора при подготовке и рассмотрении нормативного правового акта является важным профилактическим мероприятием, так как он устраняет возможные нарушения законов. Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседании палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации. Присутствие Генерального прокурора РФ, его заместителей и по их поручению других прокуроров в заседаниях

Правительства Российской Федерации позволяет им оказывать непосредственное содействие в принятии нормативных актов в точном соответствии с Конституцией и законами.

Некоторые ученые и исследователи считают, что прокурор в дальнейшем фактически лишает его морального права на защиту от закона, в случае несоответствия закону, оспаривает их. Поэтому обеспечение законности – один из важнейших приоритетов в работе современного прокурора.

Прокурор является участником правотворческой деятельности, он разрабатывает проекты нормативных актов, проводит юридическую экспертизу законопроектов, консультирует законодателей по вопросам своей компетенции, вносит протесты на незаконные правовые акты. Он заявил, что поддержка правотворческой деятельности была выражена и Президентом России. Выступая на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по итогам работы за 2004 и 2005 год, он отметил: «Должна быть в целом продолжена работа по развитию законодательной базы, как на федеральном, так и на региональном местном уровне. Прокуратуре необходимо заявлять свою собственную позицию по всем проектам, связанным с противодействием преступности, обеспечением национальной безопасности и защитой интересов граждан»[7].

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод о том, что прокурор вместе с законодательной властью занимается разработкой и реализацией законов, а также следит за точным и неуклонным их исполнением. Прокуратура не является надзорно – контрольным органом законодательной власти РФ. Сам действует на основе закона и подчиняется только закону, а следовательно, в своей деятельности независим и от законодательных органов, несмотря на то что имеет полномочия в законодательной деятельности.

## Прокуратура и исполнительная власть

В России самая близкая к исполнительной власти прокуратура. С точки зрения Осипяна С.А., это «самостоятельная, не входящая в правительственную систему разновидность исполнительной власти, которая, взаимодействуя со всеми ветвями власти, осуществляет свои полномочия независимо от них». И в то же время прокуратура и исполнительные власти, «в известной мере осуществляющие контрольную деятельность, в определённой мере логически связаны 1 - ой целью – обеспечения законности и правопорядка, борьбы с преступностью». Отсюда следует, что прокуратура является не только исполнительно-распорядительным органом власти в чистом виде, но и самостоятельным государственным механизмом для исполнения законов, принятых законодательной властью. Не входя в состав прокуратуры РФ, прокуратура России не может быть признана эффективным органом исполнительной власти, потому что должным образом не будет выполняться работа. Сам характер прокурорских функций устанавливает потребность их успешной реализации при неотъемлемом условии независимости прокуратуры от всех ветвей власти, но при интенсивном сотрудничестве с ними.

Прокурорский надзор, в наши дни, испускается на широкий круг органов исполнительной власти: федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти, исполнительные государственной власти субъектов РФ. Этот большой блок по надзорной работе считается составляющей сдерживания исполнительной власти. Работа по надзору за исполнением законов органами исполнительной власти дает собой 1 из самых широких областей работы органов прокуратуры. Разъясняется это, до этого всего, разветвлённостью системы органов исполнительной власти, её большим кадровым составом и важным охватом сфер жизнедеятельности населения государства, что, в собственную очередь,

настоятельно просит действенного и оперативного прокурорского наблюдения за исполнением законов.

Задачей прокуратуры считается обеспечение соотношения актов, издаваемых органами гос. исполнительной власти и их должностными лицами, Конституции РФ, федеральным законам, а еще их четкое выполнение. Так, в случае принятия незаконного постановления Правительства Генеральный прокурор Российской Федерации имеет реальную возможность оперативно прореагировать и проинформировать об этом Президента Российской Федерации.

В последнее время резко увеличилось количество различных федеральных служб, агентств и государственных органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих контроль и надзор за отдельными сферами коммерческой деятельности населения страны. Появление слова «надзор» в названии указанного государственного органа вызывает сходство между деятельностью этого агентства и надзорной функцией прокуратуры в чередующихся и повторяющихся формах. Однако при внимательном рассмотрении оказывается, что вышеперечисленные органы предпочитают контролировать деятельность субъектов, действующих в конкретных сферах, и ни в коем случае не заменяют собой прокуратуру, осуществляющую надзор за контролирующим органом и, в случае признания незаконным, способ ответить на них.

Особое место во взаимодействии органов прокуратуры и органов исполнительной власти занимает координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. В рамках реализации работы прокуратуры в данной сфере были проведены координационные совещания с руководителями правоохранительных органов субъектов Российской Федерации, с участием Полномочного представителя Президента и глав субъектов Российской Федерации. Важно отметить, что подобные встречи оказали положительное влияние на деятельность всех

правоохранительных органов, и успешная практика их проведения, несомненно, будет продолжена. Прокуратура, в свою очередь, находится на переднем крае борьбы с беззаконием и преступностью, обладая большим опытом борьбы с наиболее тяжкими преступлениями и неоспоримым профессионализмом своих сотрудников, заслуженно, а главное, в координации деятельности правоохранительных органов.

Итоги работы в этом направлении были подведены на Всероссийском координационном совещании руководителей правоохранительных органов с участием Президента России. Следовательно, в функции органов прокуратуры не входит надзор за правоприменительной деятельностью административных органов. Прокуратура не входит в исполнительную власть, осуществляющаяся Правительством Российской Федерации. Вхождение прокуратуры в исполнительную или судебную власть приведет к нарушению формирующейся и столь необходимой системы сдержек и противовесов в государстве, повысит опасность нарушения закона и значительно повысит возможность злоупотребления служебным положением. Кроме того, если прокуратура станет частью исполнительной власти, она будет контролировать остальные полномочия - обеспечение соблюдения закона от имени агентств и, в некоторой степени, судебной власти. Это, в свою очередь, нарушит принцип разделения властей и сделает невозможным дальнейшее строительство правового государства. Это означает, что при включении прокуратуры в исполнительную власть Прокуратура сможет не только расширить свои полномочия, но и сможет иметь власть над другими ветвями. Ведь не зря существует механизм системы «сдержек и противовесов», за счёт которой каждая ветвь власти имеет свои полномочия, а также инструменты воздействия на другие ветви власти в рамках закона, создающая условия для взаимного контроля и взаимодействия всех ветвей власти.

## Прокуратура и судебная власть

При рассмотрении сложившихся судебно-прокурорских взаимоотношений необходимо понимать, что обеспечение независимости судов, безусловно, важная, но не единственная цель судебно-правовой реформы, и что усиление судебного контроля не означает ликвидации прокурорского надзора. Хотя статья 129 Конституции РФ находится в главе «Судебная власть», в реалиях действующей конституционной системы прокуратура не является частью судебной системы. Кроме того, наличие отдельной статьи в Конституции России иллюстрирует особый статус прокуратуры в государственном аппарате. Судебная власть взаимодействует с правоохранительной системой, особенно прокуратурой, для решения стоящих перед ней задач. Согласно статье 118 Конституции РФ "правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом". Правосудие есть особая деятельность судов. Поэтому основным органом судебной власти является только суд. Понятно, что правовых оснований для включения прокуратуры в судебную систему нет.

Безусловно, Виноградов И.П. прав, потому что он утверждал, что взаимодействие суда и прокуратуры – это проблема сотрудничества и взаимного профессионального контроля с целью увеличения уровня законности и эффективности правоохранительной деятельности[1]. Контроль суда за законностью действий и решений прокуратуры, как и контроль прокурора за законностью судебных решений путем их опротестования, не должен рассматриваться как способ ограничения их независимости. Базовые цели прокуратуры и судебных органов, такие как укрепление законности и всемерная защита прав и свобод человека, едины, что в определенной степени обуславливает необходимость тесного взаимодействия данных институтов.

Прокуратура является органом, способным бесплатно принять необходимые меры к защите в отношении нарушенных прав. Прокуратура способна выявлять нарушения и их пресекать в отличие от суда, который

способен только фиксировать и дискредитировать нарушения за счёт судебного разбирательства. Вдобавок, немаловажно вызывает тот или иной факт, что граждане всё чаще и чаще начинают обращаться в прокуратуру по поводу защиты их нарушенных прав, чем больше граждан обращаются, тем у судов большее количество дел. Прокуратура не относится к судебной системе, установленной ФЗ «О судебной системе Российской Федерации» и не является судом. Ведь правосудие осуществляется только судами, только 1 из функций прокуратуры связана с судебной властью.

Также очень важно отметить ещё одно различие прокуратуры и суда – это надзорные полномочия. Суд реализует свои полномочия путём разбирательства по инициативе тех лиц, которые заинтересованы в нарушении их прав за счёт жалоб и конкретных заявлений. Надзор прокуратуры постоянен, они начинают свою прокурорскую проверку необязательно за счёт поступлений заявлений от граждан насчёт нарушенных их прав, ведь в ч. 2 ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» говорится, что «проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки».

Таким образом, можно сделать вывод, что органы прокуратуры не относятся к законодательной, исполнительной и судебной ветвям власти и представляют собой отдельно стоящий государственный орган, имеющий свои специфические цели и задачи, предназначение и организационную структуру. Независимость прокуратуры является совершенно необходимым условием для ее успешного функционирования в сфере надзора за исполнением законов и как авангарда борьбы с преступностью.

Прокуратура РФ независима ни от одной ветви власти, потому что это орган федеральной государственной власти, осуществляющий надзор и имеющий свои цели, задачи и свою структуру. Прокуратура является

независимым органом власти, т.к. за счёт неё осуществляется эффективность работы в сфере надзора за законностью и является надзорником за правоохранительными органами, занимающиеся искоренением преступности. Прокуратура принимает меры к устранению любых нарушений законов, от какой ветви власти бы ни исходили, Прокуратура является абсолютным органом, не подчиняющийся трём ветвям власти.

Прокуратура РФ занимает важное место в системе органов власти, потому что её функции по своей направленности присущи другим ветвям государственной власти. Например, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью свойственна органам исполнительной власти. В это же время надзорная функция свойственна представительным органам (в сфере надзора за исполнением законов). В свою очередь, поддержание государственного обвинения и участие прокурора при рассмотрении судом различных дел от имени государства призваны способствовать осуществлению правосудия.

Социальная ценность прокуратуры заключается в надзоре за законностью в Российской Федерации. Поэтому, можно судить, что Прокуратура РФ в отдельной ветви власти в теории не исключается быть, так как происходит трансформация обычного принципа разделения властей и прибавления четвёртой контрольной власти, но воплотить этот подход практически является проблематической. Поставить точку в данном споре можно поставить только после этого, когда в Конституции РФ появится отдельная самостоятельная глава о прокуратуре с закреплением её цели, задач и функций.

Полагаю, что более разумным подходом будет практиковать определению места прокуратуры, как функционального органа власти, не принадлежащий ни к одной из имеющихся ветвей власти, являющейся независимой ни от одной из ветвей власти, но взаимодействующие с этими

ветвями власти, а также наделёнными некоторыми полномочиями 3-х ветвей власти.

#### **Список источников:**

1. Виноградов И.П. Место и роль органов российской прокуратуры в механизме разделения властей: теоретико-правовое исследование. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Коломна, 2000. С. 20.

2. Велиев И.В. Место прокуратуры в системе органов государственной власти Российской Федерации // Современное право. 2005. N 10.

3. Шалумов М.С. Проблемы функционирования российской прокуратуры в условиях формирования демократического правового государства: дисс. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 2002. – С. 36.

4. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). - [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/70fad83f82c7c7173008c14666f860c9e50732da/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/70fad83f82c7c7173008c14666f860c9e50732da/).

5. Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" от 17.01.1992 N 2202-1 (последняя редакция). - [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/).

6. Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 5 июля 1999 года N 133-ФЗ) (с изменениями на 21 декабря 2021 года). - <https://docs.cntd.ru/document/9027721?marker=64U0IK>.

7. Путин В.В. Выступление на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры России // "Президент России": Официальное интернет-представительство. 2005.