

*4 курс, факультет подготовки специалистов для судебной системы*

*Российский государственный университет правосудия*

*Россия, г. Москва*

## **МЕСТО ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

***Аннотация:** В статье автор осуществляет анализ места прокуратуры среди иных органов государственной власти. Автор выделяет проблемы взаимодействия прокуратуры с иными контролирующими органами в сфере надзора за правами человека. В завершении работы автор приходит к дискуссионным выводам.*

***Ключевые слова:** прокуратура, контролирующие органы, ветви власти, органы государственной власти, исполнительная власть, законодательная власть, судебная власть.*

***Annotation:** The author analyzes the position of the prosecution in the system of public authorities. The author highlights the problems of interaction between the prosecution and the other supervisory authorities in the field of human rights oversight. The author comes to the discussional conclusions at the end of the paper.*

***Key words:** prosecution, supervisory authorities, branches of government, public authorities, executive branch, legislative branch, judicial branch.*

При существующем уровне развития законодательства необходимо решение проблемы взаимодействия органов российской прокуратуры и иных контролирующих органов. Научные дискуссии по данному вопросу ведутся на протяжении длительного времени, при этом высказываются противоположные точки зрения, что обусловлено отсутствием чёткого закрепления на законодательном уровне, прежде всего, на конституционном места прокуратуры в системе органов государственной власти.

Рассмотрение обозначенной проблемы породило множество разногласий, которые можно классифицировать следующим образом:

*1. Прокуратура должна стать органом президентской власти.* В связи с тем, что прокуратура тесно взаимодействует с Президентом РФ по вопросам обеспечения прав человека, отдельные ученые предлагают считать органы прокуратуры «составной частью механизма реализации полномочий Президента РФ»<sup>1</sup>. Аргументация данной позиции следующая: в качестве главы государства и гаранта Конституции, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, Президент РФ использует разнообразные методы. В условиях становления правового государства среди механизмов реализации государственной власти всё большее значение приобретают правовые механизмы, к которым относится, в частности, прокуратура.

Некоторые специалисты отмечают, что «органы прокуратуры должны занять свое место под крылом Президента», стать органом президентской власти<sup>2</sup>. Это не только соответствовало бы историческому опыту России (прокуратура изначально была создана как «око государево»), но и полностью подтверждало бы роль Президента РФ как главы государства, гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, определяющего главные направления политики Российской Федерации. Для разрешения спорных вопросов, связанных с определением характера взаимоотношений прокуратуры и Президента РФ, предлагается четко закрепить в Конституции РФ положение о том, что прокуратура находится в непосредственном подчинении Президента РФ.

Представляется, что с точки зрения закона обозначенная позиция необоснованна, поскольку, согласно ст. 10 Конституции РФ, в России

---

<sup>1</sup> Бозров В.М. Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. В. М. Бозрова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2014. — 433 с.

<sup>2</sup> Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник для вузов / под общ. ред. А. Ю. Винокурова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2017. — 352 с.

государственная власть осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную<sup>3</sup>. Приведённый перечень является исчерпывающим, а это означает, что такая ветвь власти, как президентская, Конституцией не предусмотрена.

2. *Положение прокуратуры в структуре государственной власти не так важно, как определение её назначения и конкретизация её функций.* В научной юридической литературе высказывалось мнение, что все споры о месте органов прокуратуры в системе разделения властей носят схоластический характер. В данном случае первостепенно чёткое определение функций прокуратуры<sup>4</sup>, в частности, по обеспечению прав человека, а также особенностей взаимодействия прокуратуры с различными органами власти.

3. *Прокуратура относится к исполнительной ветви власти*<sup>5</sup>. Данная позиция видится необоснованной, поскольку прокуратура не определена Конституцией РФ как система органов, относящихся к исполнительной ветви власти, при этом она не подчиняется органами исполнительной власти.

Прокуратура РФ взаимодействует с названными органами самостоятельно, обеспечивает исполнение законов, принятых законодательной властью. Прокурорскому надзору не присущ ни один из признаков исполнительной власти. Более того, вся деятельность последней целиком входит в предмет прокурорского надзора. Прокуратура – это специальный орган государства, созданный именно для выполнения главной функции, надзора.

Итак, стремление отнести органы прокуратуры РФ к исполнительной ветви власти несостоятельно, ибо в таком случае данная ветвь власти займёт главенствующее положение, что нарушит равновесие в системе разделения

---

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>4</sup> Прокурорский надзор: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — 402 с.

<sup>5</sup> Капинус О.С. [и др.] Прокурорский надзор в 2 т. Том 2. Особенная и специальная части : учебник для вузов / под общ. ред. О. С. Капинус. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2019. — 420 с.

властей.

4. *Прокуратура не должна относиться к органам судебной власти.* Анализ особенностей взаимодействия прокуратуры и судебной ветви власти позволяет установить следующее: прокуратура не является частью судебной ветви власти, поскольку не наделена правом отправлять правосудие. Цель участия прокуроров в рассмотрении судебных дел – обеспечить соблюдение законных интересов государства, общества и отдельных лиц при рассмотрении конкретных дел, иначе говоря, прокуратура реализует вспомогательную функцию. Наличие в Конституции РФ ст. 129, непосредственно посвящённой регулированию организации и деятельности органов российской прокуратуры, во многом является результатом политической борьбы и в определенной мере политического компромисса по вопросу места и роли прокуратуры в государственном механизме и отражает скорее политическую ситуацию в стране в октябре-декабре 1993 г., чем реальную роль прокуратуры в современном государстве.

5. *Прокуратура должна относиться к законодательной ветви власти,* поскольку защищает верховенство закона. Приверженцы этого подхода полагают, что место органов прокуратуры правильнее было бы определить рядом с законодательной ветвью<sup>6</sup>. Вместе с тем большинство всё же сходится во мнении, что прокуратура не принимает нормативных правовых актов, а потому частью законодательной ветви власти не является.

6. *Необходимо выделение отдельной ветви власти – контрольно-надзорной.* Ряд ученых, выдвигая положение о том, что прокуратура не вписывается ни в одну из существующих ветвей власти и выступает властью самостоятельной, обосновывали мнение о существовании прокурорской власти, власти надзорной и даже контрольной. При этом всё взаимодействие с иными органами власти носит партнёрский характер, в нём отсутствуют отношения

---

<sup>6</sup> Прокурорский надзор : учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 402 с.

власти-подчинения.

В частности, существует позиция, согласно которой «прокуратура не входит ни в одну из трёх ветвей власти, является самостоятельной ветвью власти. Её можно назвать надзорной властью. Сюда же входят и другие надзорно-контрольные органы: например, Центробанк, Счетная палата. Но среди всех органов надзорной власти прокуратура имеет доминирующее значение»<sup>7</sup>.

Между высшими государственными органами, осуществляющими законодательные, исполнительные и судебные функции, действует система «сдержек и противовесов». Представляется, что одним из ее элементов и являются органы прокуратуры РФ. Их назначением, в целом, можно считать предотвращение узурпации всей полноты государственной власти одним органом власти, поскольку это может привести к разрушению целостности государственного механизма. Органы прокуратуры РФ призваны оказывать содействие в рациональном функционировании государственной власти.

Думается, что разделение государственной власти на три независимые и самостоятельные ветви уже само по себе исключает возможность существования над ними ещё одной, особой ветви власти, однако с развитием государства и общества возможна трансформация традиционного представления теории разделения властей.

Анализ приведенных позиций позволяет заключить следующее: прокуратура – необходимый элемент обеспечения разделения и взаимодействия властей, следовательно, становления и развития демократического федеративного правового государства.

Сложная система взаимодействия прокуратуры с органами власти обуславливает отсутствие единого взгляда на место органов прокуратуры в системе разделения властей. При этом данный факт имеет скорее позитивную, чем негативную окраску, поскольку такой сложный механизм, который на

---

<sup>7</sup> Григорьева Н.В. Прокурорский надзор: Учебное пособие. 6-е изд. - М.: ИЦ риор, НИЦ инфра-м. 2016. - 215 с.

сегодняшний день олицетворяет собой российская прокуратура, не может и не должен вызывать однозначных представлений.

При рассуждениях о месте прокуратуры в системе властеотношений государства следует иметь в виду, что теория разделения властей не предусматривала существования такого института, как прокурорский надзор, что было связано с неразвитостью правовой системы, ведь данная теория возникла на заре буржуазно-демократических преобразований в Европе.

Как отмечалось ранее, современное представление теории разделения властей может измениться. Так, прокуратура отвечает всем необходимым критериям, предъявляемым к отдельной ветви власти и организационно не зависит от других структур.

При создании контрольно-надзорной ветви власти следует ограничить полномочия прокуратуры, не давая ей слишком обширных полномочий в целях избежания узурпации власти с её стороны. Кроме того, следует согласиться с А.Г. Звягинцевым, который указывает на нехватку развитой нормативной базы, позволившей бы выделить прокуратуру РФ в отдельную ветвь государственной власти.

Итак, анализируемый подход по выделению прокуратуры РФ в отдельную ветвь власти в теории имеет место быть в связи с тем, что происходит трансформация традиционного принципа разделения властей и добавления четвёртой, контрольно-надзорной власти. Всё же реализовать этот подход на практике весьма проблематично.

Таким образом, государственная власть в России, осуществляемая в соответствии с Конституцией РФ, в современных условиях не исключает, а, напротив, подразумевает существование и функционирование такого механизма, как прокуратура. Более того, ни одна из ветвей власти не может существовать и действовать без анализируемого государственно-правового института. В связи с чем прокуратура служит одним из элементов системы «сдержек и противовесов». Соответственно, можно утверждать, что прокуратура не является

частью какой-либо ветви власти, а осуществляет самостоятельную форму деятельности при сложной системе взаимодействия с контролирующими органами по вопросам обеспечения прав человека.

#### **Использованные источники:**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 06.02.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

3. Бозров В.М. Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник для бакалавров / В.М. Бозров; под ред. В.М. Бозрова. — 2-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2014. — 433 с.

4. Винокуров, А.Ю. Прокурорский надзор : учебник для вузов / А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров ; под общ. ред. А.Ю. Винокурова. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2017. — 352 с.

5. Прокурорский надзор: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. — М. : Издательство Юрайт, 2016. — 402 с.

6. Прокурорский надзор: Учебное пособие / Григорьева Н.В. - 6-е изд. - м.: ИЦ риор, НИЦ инфра-м, 2016. - 215 с.

7. Прокурорский надзор в 2 т. Том 2. Особенная и специальная части : учебник для вузов / О.С. Капинус [и др.] ; под общ. ред. О.С. Капинус. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 420 с.

8. Прокурорский надзор: учебник и практикум для академического бакалавриата/под ред. А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — 402 с.