

# ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А. Ф. Смирнов\*

## К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию вопросов о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации, соотношению положений Конституции РФ об организации и деятельности прокуратуры с федеральным законодательством, законами субъектов РФ, нормативными актами органов местного самоуправления, а также проблемам ведомственного правотворчества.

**Ключевые слова:** статус прокуратуры Российской Федерации; Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»; ведомственное правотворчество.

DOI 10.17803/1994-1471.2017.74.1.215-221

**П**рокуратура Российской Федерации в системе государственных органов Российской Федерации занимает особое место, определяемое ее предназначением — осуществлять от имени государства функцию надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (ст. 1 федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»). Она исполняет и другие функции, предписанные федеральными законами, но все они подчинены ее основной надзорной функции. По справед-

ливому замечанию В. Ю. Шобухина, «Высокий статус прокуратуры и важность прокурорской деятельности обуславливают повышенные требования в первую очередь к правовому регулированию вопросов организации и деятельности прокурорской системы»<sup>1</sup>.

Прежде, однако, заметим, понятие правового статуса неоднозначно и трактуется учеными и практиками с различным элементарным содержанием<sup>2</sup>. В зависимости от норм, регулирующих положение субъекта, различают конституционно-правовой статус, административно-правовой, гражданско-правовой и другие

<sup>1</sup> Шобухин В.Ю. Проблемы и перспективы правового регулирования прокурорской деятельности в условиях правовой реформы в России // Современное право. 2014. № 2. С. 50.

<sup>2</sup> См. напр.: Статус // Юридический энциклопедический словарь / Под ред. О.Е. Кутафина. М., 2002. С. 483-484; Статус // Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2000. С. 559; Статус // Большой энциклопедический словарь / Автор и составитель А.Б. Барихин. М., Книжный мир, 2002. С. 601. Чабаев В. Н. О статусе объекта права в конституционном праве // Государство и право. 2008. № 5. С. 90—94.

© Смирнов А. Ф., 2017

\* Смирнов Александр Федорович, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры организации судебной и прокурорско-следственной деятельности Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина, заслуженный юрист Российской Федерации

smiraf@yandex.ru.

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

виды правового статуса. Однако в любом случае при анализе правового статуса какого-либо субъекта, заходит речь о его предназначении в системе правоотношений, правах, обязанностях, организационной структуре, видах деятельности, полномочиях и других элементах, с помощью которых происходит его идентификация в анализируемой организационной системе.

В этой связи правовой статус прокуратуры можно определить как установленное правовыми нормами положение прокуратуры в системе государственных органов Российской Федерации, определяемое ее функциональным предназначением, структурным построением и компетенцией.

Известно, что правовое регулирование вносит упорядоченность в организацию общественных отношений, они приобретают свойства правоотношений, которые поощряются и охраняются государством. Совершенно очевидно, что правовое регулирование должно быть высококачественным, исключать двусмысленность, пробелы, противоречивость и т.п. Анализ правового статуса прокуратуры, между тем, позволяет выявить, как представляется, существенные противоречия и проблемы в его правовом регулировании.

Анализируя правовое регулирование статуса прокуратуры, вначале обратимся к ст. 71 Конституции РФ. Из нее следует, что прокуратура находится в исключительном ведении Российской Федерации (п. «о»). Из этой же статьи Конституции РФ следует, что к исключительному ведению Российской Федерации относится федеральная государственная служба (п. «т»). Эти конституционные положения и положения ч. 1 ст. 129 Конституции РФ в части того, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом, позволяют сделать вывод, что все вопросы, подлежащие правовому регулированию, касающиеся прокуратуры и государственной службы в ней должны регулироваться федеральным законом.

Между тем, например, Законом г. Москвы «Устав города Москва» от 28 июня 1995 г. установлено, что прокурор города Москвы назна-

чается Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с Московской городской Думой и Мэром Москвы. Порядок согласования устанавливается законом города Москвы (ст. 52).

Учитывая, что в соответствии со статьей 40 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» служба в органах и организациях прокуратуры является федеральной государственной службой, а она согласно п. «т» ст. 71 Конституции РФ относится, исключительно к ведению Российской Федерации, возникает, как минимум, два вопроса. Прежде всего, как представляется, проявляется некоторое противоречие в самом федеральном законодательстве. С одной стороны, утверждается, что федеральная государственная служба относится к компетенции Российской Федерации. С другой, при назначении на должность прокуроров субъектов РФ, согласно ст. 129 Конституции РФ Генеральный прокурор РФ должен кандидатуру прокурора субъекта РФ согласовать с органами власти субъекта РФ.

На первый взгляд, такое положение можно объяснить, тем, что кадры судебных и правоохранительных органов относятся в соответствии со ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Однако отнесение прокуратуры к правоохранительным органам тоже требует дополнительной аргументации, поскольку в России до сих пор нет законодательно определенного понятия «правоохранительные органы».

Второй вопрос связан с обоснованием того, что порядок согласования кандидатуры прокурора субъекта РФ может быть установлен законами субъектов РФ. Как представляется, для такого вывода есть отсылочная норма в ст. 15.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В ней указано, что представление Генерального прокурора РФ о назначении на должность прокурора субъекта РФ согласовывается в порядке, установленном субъектом Российской Федерации. Но, такая нормативная конструкция также противоречит требованиям Конституции РФ об исключительном ведении Российской Федерации вопросов

связанных с организацией и деятельностью прокуратуры и государственной службой, которую осуществляют, в частности, прокуроры субъектов РФ.

Обращает на себя внимание установленное этим же законом г. Москвы (ст. 52) положение, что органы прокуратуры осуществляют надзор за точным и единообразным исполнением законов, принимают меры, направленные на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности. Сравнивая данное предписание с тем, что указано в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» можно установить, что им введено дополнительное полномочие прокуратуры, отсутствующее в федеральном законе, а именно привлечение виновных к ответственности. Привлечение виновных к ответственности, однако, осуществляется органами судебной и исполнительной власти. Прокуратура, как известно, к указанным органам не относится.

Законом г. Москвы «Устав города Москва» в статье 36 установлено, что право законодательной инициативы принадлежит в числе прочих и прокурору. Кстати, такое право зафиксировано законами субъектов РФ в 83 субъектах РФ. Дальнейший анализ показывает, что отдельные функции и полномочия сформулированы и закреплены не только в законах субъектов РФ, но и в нормативных правовых актах органов местного самоуправления. Например, в ст. 59 Устава муниципального образования г. Казани прокурору города предоставлено полномочие правотворческой инициативы. В подп. 3 п. 2 ст. 39 Устава городского округа Самары установлено, что проекты правовых актов городского округа Самары могут вноситься прокурором города Самары и т.д.

Можно было бы сказать, что эти примеры местного правотворчества, которые противоречат действующему закону, поскольку в ст. 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указано следующее: «На прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами».

Следует, однако, заметить, что Генеральный прокурор РФ не видит здесь каких-либо

проблем и предлагает в Приказе от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления» «использовать имеющиеся у прокуроров право законодательной инициативы» (п. 2.8). Издавая этот приказ, Генеральный прокурор РФ, критикует прокуроров: «не все прокуроры, наделенные конституциями и уставами субъектов РФ правом законодательной инициативы, используют его, проявляют инициативу в вопросах формирования нормативной базы в развитие федерального законодательства».

Таким образом, наряду с проблемой правового регулирования организации и деятельности прокуратуры законами субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, формируется проблема правового регулирования организации и деятельности прокуратуры с помощью ведомственных приказов Генерального прокурора РФ.

Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 17) к полномочиям Генерального прокурора РФ отнесено издание обязательных для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказов, указаний, распоряжений, положений и инструкций, регулирующих вопросы организации и деятельности системы прокуратуры Российской Федерации. Возникает достаточно интересная юридическая конструкция. С одной стороны, подчеркивая важность предмета ведения, Конституция РФ в ст. 129 установила, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры устанавливается федеральным законом. Это же требование подтверждено и в статье 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». С другой стороны указанный предмет правового регулирования — организация и деятельность прокуратуры, отнесена ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» к ведомственному нормотворчеству. Следовательно, возникает вопрос о критериях разграничения предметов ведения между законами

и подзаконными нормативными правовыми актами.

Исходным основанием такого регулирования являются утверждения, что подзаконные акты издаются на основе закона и для его исполнения, что ведомственное правовое регулирование проводится в целях конкретизации законодательных норм, их развития, формирования механизма исполнения закона. Рекомендуются обеспечивать производность ведомственных актов от нормы закона на основе принципа безусловного верховенства закона и добиваться строгой привязки ведомственных актов к исполнению предписаний законов и т.п.<sup>3</sup> Классической формулировкой, определяющей пределы подзаконного нормотворчества, является формула «на основании и во исполнение закона». Как известно такой формулировки в ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» нет. И в этой связи в практике ведомственного правового регулирования организации и деятельности прокуратуры, как представляется, возникают образцы чрезмерно широкого толкования закона.

Например, в статье 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указано, что при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов прокурор вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов. Проанализируем, как это законоположение реализовано в ведомственном правотворчестве. Так, приказом Генерального прокурора РФ от 17 сентября 2007 г. № 144 «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного

самоуправления» предписано «принять меры к углублению сотрудничества с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на регулярной основе участвовать в подготовке ими проектов законов и иных нормативных правовых актов, работе комитетов, комиссий и рабочих групп, осуществлять правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, готовить по ним заключения и другие документы.

Оказывать муниципальным органам помощь в разработке модельных правовых актов, обеспечивая их точное соответствие федеральному законодательству...Иметь в виду, что с учетом объема работы в пределах установленной штатной численности могут быть созданы самостоятельные подразделения по работе с законопроектами и по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления».

Приказом Генерального прокурора РФ от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления» предписано: «обеспечить активное участие прокурорских работников в подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы граждан; своевременно запрашивать и изучать проекты региональных, муниципальных нормативных правовых актов, участвовать в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти; своевременно направлять в адрес руководителей указанных органов замечания и предложения об устранении выявленных в проектах нормативных правовых актов несоответствий федеральным и региональным законам».

<sup>3</sup> См.: *Шмакова Н. С.* Ведомственное правотворчество: понятие и формы : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 273 ; *Закриев Р. А, Струсь К. А.* Соотношение закона и подзаконного акта: общетеоретический анализ // Актуальные направления научных исследований: от теории к практике. 2015. № 3. С. 484—486.

Приказом Генерального прокурора РФ от 24 ноября 2008 г. № 243 «Об участии органов прокуратуры в законопроектной работе законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и нормотворческой деятельности органов местного самоуправления», подчиненные прокуроры обязаны активнее и всесторонне использовать право законодательной инициативы. Приказом предписывается обеспечить эффективное участие органов прокуратуры в законотворческой деятельности. Активнее использовать право законодательной инициативы для внесения в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ предложений об изменении и о дополнении регионального законодательства по актуальным направлениям борьбы с преступностью, обеспечения законности, защиты прав и законных интересов граждан. В субъектах Российской Федерации, в которых прокуратура не обладает правом законодательной (нормотворческой) инициативы, ставить вопрос о предоставлении прокурорам такого права конституциями (уставами) субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Предлагается принять меры по активизации правотворческой работы в прокуратурах городов и районов. Считать участие прокуроров в разработке нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления, одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры.

Вышеуказанными приказами, как видится, внедрены новые формы деятельности системы органов прокуратуры. Такие, например, как:

- участие в подготовке законопроектов, разрабатываемых органами государственной власти субъектов РФ;
- правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов;
- подготовка правовых заключений на законопроекты и иные нормативные правовые акты;
- участие в работе комитетов, комиссий и рабочих групп представительных и исполнительных органов публичной власти;

— участие прокуроров в разработке нормативных правовых актов, принимаемых органами местного самоуправления;

— участие в обсуждении законопроектов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Федеральное Собрание) и законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ.

Объем работы таков, что Генеральный прокурор РФ полагает, что могут быть созданы самостоятельные подразделения по работе с законопроектами и по взаимодействию с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Этими приказами в практику прокурорского надзора по существу внедрено новое, не установленное федеральным законом, направление деятельности органов прокуратуры, а именно взаимодействие с законодательными (представительными) органами власти субъектов РФ и местного самоуправления с указанием таких форм взаимодействия. Новое для прокуратуры направление деятельности, как представляется, значительно шире, по своим целям, основаниям и содержанию, того участия прокурора в правотворческой деятельности, которое закреплено в ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». По своим качественным характеристикам пропагандируемое направление деятельности фактически выходит за пределы основного надзорного предназначения прокуратуры. Оно, несомненно, создает условия для распыления сил и средств прокурорского надзора, придает прокуратуре элементы законодательной власти.

Приведенные примеры, наводят на мысль о необходимости законодательного определения пределов ведомственного правового регулирования статуса прокуратуры Российской Федерации.

Еще один пример из области правового регулирования статуса прокуратуры. Конституция РФ в ст. 129 определила следующее: «Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации опреде-

ляется федеральным законом». Завершение формулировки подчеркнем «федеральным законом». Возникает вопрос, каким федеральным законом? Многие утверждают — федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». Но в Конституции РФ такого утверждения нет. Обратившись к тексту федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 1), мы увидим иную формулировку: «Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами». Как представляется, формально закон о прокуратуре вышел за пределы, установленные Конституцией РФ и предлагает устанавливать функции прокуратуры в иных федеральных законах.

Обращение к ст. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» под названием: «Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации», позволяет сделать вывод, что организация, порядок деятельности прокуратуры и полномочия прокуроров регулируются не только Конституцией РФ и федеральными законами, но и междуна-

родными договорами Российской Федерации. Дальнейший анализ правового регулирования статуса прокуратуры Российской Федерации приводит к другому вопросу о соотношении конституционного требования о регулировании порядка деятельности прокуратуры ее организации и полномочий посредством федерального закона с правовыми нормами, регулирующими указанные области посредством принятия Указов Президента РФ и Постановлений правительства РФ. Самый простой ответ, что это продукт отсылочных (бланкетных) норм, но можно ли в таком случае применять такие нормы, если Конституция РФ прямо закрепила, что регулирование этих положений должно быть в форме федерального закона?

Таким образом, обращение к вопросам правового регулирования статуса прокуратуры РФ позволяет выявить существенные проблемы, разрешение которых, как представляется, лежит в плоскости углубленного изучения теории прокурорского надзора, определения места и роли прокуратуры в системе органов государства, ее функционального предназначе-

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Закриев Р. А., Струсь К. А.* Соотношение закона и подзаконного акта: общетеоретический анализ // Актуальные направления научных исследований: от теории к практике. 2015. № 3. С. 484-486.
2. *Чабаев В. Н.* О статусе объекта права в конституционном праве // Государство и право. 2008. № 5. С. 90—94.
3. *Шмакова Н. С.* Ведомственное правотворчество: понятие и формы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 273.
4. *Шобухин В. Ю.* Проблемы и перспективы правового регулирования прокурорской деятельности в условиях правовой реформы в России // Современное право. 2014. № 2. С. 50—53.

*Материал поступил в редакцию 30 сентября 2016 г.*

## TO THE ISSUE OF LEGAL REGULATION OF THE STATUS OF A PUBLIC PROSECUTOR OF THE RUSSIAN FEDERATION

**SMIRNOV Aleksandr Fedorovich**

Professor of the Department of Judicial and Procuratorial Investigative Activities, Kutafin Moscow State Law University, Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation (Moscow)  
smiraf@yandex.ru.  
125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

**Review.** *The article is devoted to the issues of legal regulation of the status of a public prosecutor of the Russian Federation, the ratio of the provisions of the Constitution of the Russian Federation on the Organization and*

*Activities of the Prosecutor's Office and the federal laws, regulatory acts of the subjects of the Russian Federation, bodies of local self-government, as well as on departmental legislation.*

**Keywords:** *the status of a public prosecutor of the Russian Federation; Federal law "On the Prosecutor's Office of the Russian Federation"; departmental law-making process.*

#### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Zakriev R. A, Strus' K. A. Sootnoshenie zakona i podzakonnogo akta: obshheteoreticheskij analiz // Aktual'nye napravlenija nauchnyh issledovanij: ot teorii k praktike. 2015. № 3. S. 484-486.
2. Chabaev V. N. O statute ob#ekta prava v konstitucionnom prave // Gosudarstvo i pravo. 2008. № 5. S. 90—94.
3. Shmakova N. S. Vedomstvennoe pravotvorchestvo: ponjatie i formy: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2006. S. 273.
4. Shobuhin V. Ju. Problemy i perspektivy pravovogo regulirovanija prokurorskoj dejatel'nosti v uslovijah pravovoj reformy v Rossii // Sovremennoe pravo. 2014. № 2. S. 50—53.