

КОНСТИТУЦИОННОЕ НАЗНАЧЕНИЕ И ФУНКЦИИ ПРОКУРАТУРЫ

**А.Ю. УЛЬЯНОВ, прокурор Чаинского района
Томской области**

Ключевые слова: конституция, правовая политика, функции прокуратуры

Статья посвящена определению конституционного назначения прокуратуры и соотношения её функций с формами реализации правовой политики государства.

The article is devoted to definition of the constitutional destination of prosecution and correlating its features with the forms of implementation of legal policy of the state.

Keywords: constitution, legal policy, functions of the prosecutor's office

Принятие Конституции Российской Федерации в 1993 г. послужило началом формирования новой российской государственности, а также современной правовой системы. Конституционные нормы выполняют системообразующую роль, как в регулировании общественных отношений, так и в правообеспечительной деятельности любого государственного органа. В этом смысле конституционализация деятельности органов государственной власти как процесс ориентирующего системного воздействия конституционных ценностей и норм на механизм реализации публичной власти выступает основополагающим элементом в построении и функционировании правового государства.

В соответствии с положениями части второй ст. 15 Конституции Российской Федерации «органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». Смысловое содержание этой статьи закреплено в Конституции в общей форме публично-правового принципа, но, как верно отметил экс-председатель Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Баглай, «...именно с этого начинается установление режима конституционной законности и всего правопорядка»¹.

Конституционно-правовой статус прокуратуры, являющийся основной частью правового статуса, наиболее полно отражает правовое положение прокуратуры в современной конституционной системе. Хотя ст. 129 Конституции и не подчеркивает принадлежность прокуратуры Российской Федерации к системе федеральных органов, тем не менее, порядок назначения Генерального прокурора Российской Федерации, установленный частью второй ст. 129, конкретизация принципа централизации, нашедшая отражение в порядке назначения прокуроров субъектов Российской Федерации, иных прокуроров, вполне определенно указывают на конституционный статус прокуратуры в системе федеральных органов государственной власти.

Федеральная природа органов прокуратуры позволяет ей бескомпромиссно реагировать на не соответствующие Конституции Российской Федерации и законам действия и акты федеральных органов исполнительной власти,

законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

В этом качестве российская прокуратура рассматривается как ключевое звено системы обеспечения соблюдения конституционной законности. Осуществляя надзор за исполнением Конституции Российской Федерации и действующих на территории Российской Федерации законов, прокуроры всех уровней обеспечивают реализацию механизма сдержек и противовесов в системе разделения властей. При этом «прокуратура выступает не только в качестве одного из ключевых элементов системы сдержек и противовесов разделенных властей, но и важным интегратором и координатором этих властей в целях обеспечения должного единства всей государственной власти»².

Большую роль играют органы прокуратуры в преодолении разногласий и достижении юридической согласованности в системе органов публичной власти, что реализуется посредством участия прокуроров в таких конституционных процедурах, как референдум и свободные выборы; институт конституционно-правовой ответственности; правовой мониторинг и экспертиза проектов нормативных правовых актов и др.

Так, в случае несоответствия постановлений Правительства Российской Федерации Конституции и законам Российской Федерации Генеральный прокурор на основании п. 3 ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»³ информирует об этом главу государства.

Генеральный прокурор Российской Федерации участвует в расширенных заседаниях Совета Безопасности Российской Федерации, однако не является его постоянным членом, что, на наш взгляд, явно не соответствует конституционной сущности (осуществление надзора от имени государства), конституционному назначению (обеспечение конституционной законности) и конституционному положению прокуратуры в иерархии государственных органов.

Конституция обособляет институт прокуратуры в общей системе федеральных органов государственной власти (ст. 129) и одновременно напрямую обозначает некоторые ориентиры для определения его функциональных задач. По мнению Н.С. Бондаря и А.А. Джагаряна, это находит свое выражение в таких моментах, как:

а) совместная (кооперативная), с участием Президента Российской Федерации и Совета Федерации, процедура наделяния полномочиями Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей (п. «е.1» ст. 83, п. «з» ч. 1 ст. 102, ч. 2 ст. 129), исключающая решение данных вопросов в одностороннем порядке;

б) закрепление за Генеральным прокурором связанного с реализацией мер уголовной и административной ответственности в отношении депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации полномочия по обращению к соответствующей палате Федерального Собрания с представлением о лишении парламентского иммунитета (ч. 2 ст. 98);

в) подчеркнутая взаимосвязь прокуратуры с институтами правосудия в рамках их совместного конституирования в главе 7 Конституции и одновременно их

² Ашурбеков Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 40.

³ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с последующими изменениями) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472. Далее также — Закон о прокуратуре.

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, 2007. С. 81.

нетождественность, самостоятельность — правосудие осуществляется только судом (ч. 1 ст. 118)⁴.

Конституционное назначение прокуратуры характеризуется следующими признаками:

1) общественно-(государственно-) необходимые цель и задачи создания и деятельности прокуратуры. Установленные федеральным законодательством цели деятельности прокуратуры Российской Федерации в полном объеме отвечают интересам личности, общества и государства.

2) регламентация законодательством конкретных функций (видов деятельности) и полномочий прокуратуры. В соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура Российской Федерации осуществляет: а) надзор за соблюдением Конституции и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов; б) уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации; в) координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; г) участие в рассмотрении дел судами, арбитражными судами; д) участие в правотворческой деятельности и иные функции, установленные законом;

3) наличие законодательно установленных полномочий, условий и порядка осуществления прокуратурой своих функций.

4) недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора.

Обращаясь к статусным характеристикам прокуратуры, следует признать, что органы прокуратуры обладают государственно-властными полномочиями в различных сферах правового воздействия. Прокуроры наделены полномочиями в уголовно-правовой сфере, которые в общем виде закреплены в ст. 37 УПК РФ. К примеру, прокурор вправе изъять из производства органа дознания любое уголовное дело и передать его для производства предварительного следствия, прокурор или его заместитель отменяет незаконные решения об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного расследования, о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, реализуя тем самым властные полномочия на досудебной стадии уголовного судопроизводства. В сфере административного преследования прокурор вправе возбудить любое дело об административном правонарушении, а также своим постановлением освободить любое лицо, подвергнутое незаконному административному задержанию. В порядке «общего» надзора прокурор вправе вносить представления об устранении нарушений федерального законодательства и требовать принятия конкретных мер по устранению допущенных нарушений, причин и условий им способствующих. Невыполнение требований прокурора в установленный законом срок влечёт административную ответственность, предусмотренную ст. 17.7 КоАП РФ.

Отдельного внимания заслуживает роль органов прокуратуры в реализации правовой политики государства в целом, а также конституционно-правовой политики как базового вида правовой политики, от успешного проведения которой во многом зависит результативность других видов правовой политики в защите прав и свобод личности.

Правовая политика — это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и муниципальных органов по созданию

эффективного механизма правового регулирования, цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и жизни общества и личности⁵.

Так, например, О.Ю. Рыбаков выделяет следующие основные формы правовой политики: 1) правозащитная; 2) правотворческая; 3) правоприменительная; 4) надзорно-контрольная; 5) правовое обеспечение функционирования государства; 6) организация деятельности правоохранительных органов; 7) подготовка дипломированных юристов; 8) организация научной деятельности; 9) доктринальная; 10) правовое просвещение⁶.

При детальном прочтении Закона о прокуратуре можно заметить, что практически все формы правовой политики в той или иной степени реализуются органами и организациями прокуратуры РФ. Так, понятие «функции прокуратуры» в учебной литературе связано с таким видом её деятельности, который предопределяется социальным назначением прокуратуры, выраженным в ее задачах, характеризуется определенным предметом ведения, направлен на решение этих задач и требует использования присущих ему полномочий и правовых средств⁷. Понятие «прокурорская деятельность» в настоящее время охватывает надзорную, правозащитную, правотворческую, координационную, судебную, информационно-просветительскую, научно-обеспечительную и международно-правовые функции прокуратуры.

Наиболее подвижной и очевидной составной частью функции являются полномочия прокурора и правовые средства их осуществления, которые придают ей требуемую выраженность и логическую завершенность и которые должны иметь четкую правовую форму. Задачами выступают комплекс действий и мероприятий, которые необходимо выполнить в рамках реализации функции для достижения цели. А приоритеты, определяя первенствующие и преобладающие задачи, действия и мероприятия, сферы правоотношений, требующих первоочередного и преобладающего прокурорского воздействия, служат средством для эффективной реализации функций и решения задач.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре целями деятельности прокуратуры являются: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. В свою очередь, признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности является важнейшей, приоритетной по смыслу ст. 2 Конституции обязанностью государства.

В действующем Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина выделен в качестве самостоятельного направления функциональной деятельности прокуратуры, что является подтверждением важного значения ее правозащитной роли на современном этапе государственно-правового развития нашей страны. Материалы научных исследований показывают, что правозащитный потенциал прокуратуры проявляется как в

⁵ См.: Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2010. С. 35.

⁶ Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2004. С. 52–53.

⁷ Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2011. С. 86–87.

⁴ См.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 15.

разноплановой деятельности по надзору за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, так и в значительной профилактической направленности проводимых надзорных мероприятий в различных сферах жизнедеятельности государства и общества.

Правозащитная функция прокуратуры в целом проявляет себя в защите и восстановлении нарушенных прав и свобод человека и гражданина, в разрешении обращений граждан и организации, проведении приема граждан, деятельности по защите прав предпринимателей.

Надзорные функции прокуратуры составляют: надзор за исполнением законов; надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, предварительное следствие и дознание; надзор за исполнением законов судебными приставами; надзор в сфере исполнения уголовных наказаний.

Правотворческая функция прокуратуры включает в себя участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, участия прокуратуры в правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе посредством реализации права законодотворческой (нормотворческой) инициативы (ст.ст. 7 и 9).

Координационная функция организационно закреплена в статье 8 Закона о прокуратуре и заключается в координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, межведомственным взаимодействию.

Судебные функции органы прокуратуры выполняют при поддержании государственного обвинения в суде, а также в случаях обязательного участия прокурора в уголовном, гражданском, арбитражном, административном судопроизводстве (раздел IV. Участие прокурора в рассмотрении дел судами).

Информационно-просветительские функции прокуратуры заключаются в реализации принципа гласности,

закрепленного в п. 2 ст. 4 Закона о прокуратуре, и реализуются посредством информирования органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также населения о состоянии законности, выступлений в средствах массовой информации, взаимодействия с институтами гражданского общества, проведения работы по правовому просвещению и разъяснению законодательства.

Кроме того, Генеральная прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции выполняет международно-правовые функции: осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Федерации, в экстрадиции уголовных преступников (ст. 2).

На основании положений п. 1 ст. 11 Закона о прокуратуре научные и образовательные организации, входящие в систему прокуратуры (Академия Генеральной прокуратуры РФ, институты и филиалы Академии), реализуют функции по подготовке квалифицированных юридических кадров и научному обеспечению прокурорской деятельности.

Итак, отличительной особенностью правового статуса прокуратуры России является многообразие форм прокурорской деятельности, механизмов и способов взаимодействия с высшими органами государственной власти, судебными органами, органами местного самоуправления, международными организациями и иными субъектами правовых отношений, чем обусловлено возрастание роли прокуратуры в реализации правовой политики государства, одновременно с этим прокуратура перестает быть органом уголовного преследования (имеющиеся полномочия в уголовно-правовой сфере фактически сведены к надзорной, координационной и судебной функциям), что ещё раз подчеркивает конституционную ценность и правозащитный характер деятельности данного государственно-правового института.

Список использованной литературы:

1. Ашурбеков Т.А. Правовые и организационные основы надзорной и иной функциональной деятельности прокуратуры в сфере национальной безопасности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Т.А. Ашурбеков. М., 2009.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации / М.В. Баглай. М.: Норма, 2007.
3. Большой юридический словарь / под ред. А.В. Малько. М.: Проспект, 2010.
4. Бондарь Н.С. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5.
5. Рыбаков О.Ю. Российская правовая политика в сфере защиты прав и свобод личности / О.Ю. Рыбаков. СПб.: Юридический центр «Пресс», 2004.
6. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2011.