

**Владимир Анатольевич Чечин**

*Начальник 1-го отдела уголовно-судебного управления  
Прокуратуры Саратовской области, старший советник юстиции  
E-mail: lchechina@gmail.ru*

### **Доктринальные основания развития прокуратуры в Российской Федерации**

**Аннотация:** *в статье исследуются конституционные установки развития прокуратуры. Рассматриваются факторы, определяющие статусное значение прокуратуры в системе органов государственной власти. Отмечается, что в условиях глобализации первостепенное значение приобретают материальные аспекты функционирования прокуратуры. Приводится сравнительный анализ взаимоотношений прокуратуры с различными институтами власти. На этом основании выдвигаются различные алгоритмы преобразования прокурорского надзора. Предлагается концепция организации и деятельности прокуратуры России в условиях глобализации. Обосновывается необходимость формирования прокуратуры как самостоятельного системного субъекта в механизме государства. Данный вывод вытекает из необходимости усиления эффективности надзора в связи с действием принципа трансграничности и внешней юрисдикции.*

**Ключевые слова:** *конституция, установки, доктрина, прокуратура, власть, трансграничность, внешняя юрисдикция, государственный надзор и контроль.*

**Vladimir Anatol'evich Chechin**

*Head of the 1st Department of Criminal and Judicial Administration of the Public Prosecutor's Office in Saratov region, Senior Counselor of Justice*

**Dogmatic Grounds of Development of the Public Prosecutor's Department in the Russian Federation**

**Annotation:** *the author of the article analyzes constitutional settings of public prosecutor's department development. Factors determining status meaning of the public prosecutor's department in the system of state authority bodies are described. Caused by globalization material aspects of public prosecutor's department functioning get the priority meaning. The article contains comparative analysis of the interaction between prosecutor's department and the other government institutions. The author suggests concept of structuring and activity of prosecutor's department in conditions of globalization in Russia. The author also justifies that it is necessary to form prosecutor's department as separate system subject in state working mechanism. This conclusion is due to the necessity of enforcing of supervision effectiveness because of intersecting principle and external judicature.*

**Keywords:** *constitution, settings, doctrine, public prosecutor's department, authority, intersecting, external judicature, state supervision and control.*

В условиях глобальной неопределенности для государственной формы организации и жизнедеятельности общества принципиальное значение приобретают формализованные программные алгоритмы по созданию высокоэффективных институтов власти, которые стоят на страже конституционного строя страны. Прокуратура принадлежит к указанной системе органов. Надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории государства — это фундаментальная проблема, требующая систематического внимания.

Не случайно мероприятия по преобразованию прокуратуры вызывают неподдельный интерес не только у специалистов, но и у граждан. Все больше и больше ученых обращают внимание на целесообразность разработки комплексной согласованной стратегии реформирования прокуратуры, поскольку проводимые преобразования в изучаемом сегменте правоохранительной системы не отличаются высоким уровнем последовательности. Более того, процесс совершенствования сопровождается диверсификацией компетенций, которая ведет к снижению качества и эффективности надзора.

Одним из направлений преодоления отмеченного недостатка, на наш взгляд, выступает подготовка доктрины. Это необходимый атрибут политики в области административной реформы государственного аппарата. Доктрина развития прокуратуры может быть самостоятельным программным актом или входить в другой формат как элемент выстраивания системной субъектности политической власти в Российской Федерации. В обоих случаях важно правильно сформулировать целевые установки, организационно-функциональные связи, стратегию и тактику работы.

Собственно доктринальные параметры достаточно обстоятельно изучены и описаны. Они способны обеспечить объективацию места и роли прокуратуры в системе разделения властей и разграничения предметов ведения

и полномочий. Именно выведение прокуратуры на указанный уровень властных отношений является определяющим показателем тенденций совершенствования надзорного органа. Принципиальное значение приобретает проблема согласования положений конституционного и текущего законодательства.

Важность указанного мероприятия обусловлена тем, что вся история легализации прокуратуры в системе властных отношений отражает конкуренцию политико-экономических интересов на государственном уровне. Данный факт свидетельствует о политической природе надзорного органа. Преобразования строились на балансе общегосударственных и классовых интересов. Особенности таких связей определяли место и роль прокуратуры в механизме государства, о чем свидетельствует эволюция надзорного органа, например, борьба вокруг прокуратуры в Советской Республике.

В высшем исполнительном органе Республики Советов была образована специальная комиссия, которая разрабатывала программу строительства прокуратуры. Работа была бескомпромиссной, о чем свидетельствует письмо В. И. Ленина к членам политбюро ЦК РКП(б) и лично И. В. Сталину. Руководитель правительства считал вопрос о статусе прокуратуры настолько политически важным, что предложил его решение перенести на заседание политбюро центрального комитета партии большевиков.

Проблема споров вытекала из отношений прокуратуры с политической и советской властью. Идея В. И. Ленина состояла в том, что местные представители прокурорского надзора назначались только центром и были подчинены только ему. Никакого «двойного подчинения» в организации и работе прокуратуры нельзя допускать. Указывалось на право местных представителей прокурорского надзора опротестовывать с точки зрения законности любые решения местных губисполкомов и местных властей вообще<sup>1</sup>.

Данный факт говорит о том, что базовым принципом любой доктрины выступает концепция системной субъектности прокуратуры в механизме государства. В современной политико-правовой действительности она отражает характер связей в «конституционном квартете» — глава государства, законодательная, исполнительная и судебная власть. Не исключен вариант фрагментации конструкции по вертикали — федеральная, окружная и субъектная организация прокурорского надзора. Доводом в пользу приведенного варианта выступают последние законодательные новеллы<sup>2</sup>.

Горизонтальный тип связи прокуратуры может быть выражен через следующие организационно-правовые формы: во-первых, концепция фиксирует статус прокуратуры как составной части министерства юстиции; во-вторых, прокуратура — компонент судебной власти; в-третьих, диверсификация компетенций прокуратуры — не надзор в системе юстиции, а государственное обвинение в судебной власти; в-четвертых, прокуратора — самостоятельный орган государства. Все перечисленные варианты отражают историю надзорного органа.

<sup>1</sup> См.: Ленин В. И. О «двойном» подчинении и законности // Полн. собр. соч. Т. 45. С. 197.

<sup>2</sup> См.: О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : закон РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 6, ст. 548.

На наш взгляд, постсоветский этап требует совершенно иных подходов к рассматриваемой проблеме. Доктрина должна учитывать особенности современного мира, который характеризуется нарастанием неопределенностей и фундаментальных рисков. Действие принципа трансграничности ставит под сомнение эффективность отраслевой структуры государственного аппарата. В связи с этим преобразования прокуратуры должны базироваться на современных подходах и принципах, с учетом исторического опыта.

Следовательно, доктрина, прежде всего, закрепляет политическую природу прокуратуры, невзирая ни на какие концепции правового, социалистического или социального демократического государства. Исходя из приведенной посылки, вторым шагом должна стать структурно-функциональная определенность статуса. Если исходить из интересов общества, государства и личности, учитывая угрозы и риски, то вариантов два: во-первых, привязка к институту президента; во-вторых, создание на базе прокуратуры самостоятельной контрольно-надзорной субъектности.

Поэтому доктрина является научно-политическим актом легитимации надзорного органа. Решая указанную задачу, доктрина легализует и узаконивает систему базовых ценностей в содержании надзора. Поэтому отсутствие доктрины — это показатель или утраты целеположения или управляемости в сфере разделения властей и разграничения предметов ведения и полномочий. В этом смысле доктрина приобретает дополнительные функциональные возможности, например, персонифицирует ответственность должностных лиц за реализацию программы реформирования государственного аппарата.

На наш взгляд, сложившаяся противоречивость конституционного и текущего законодательства о статусе прокуратуры — результат издержек административной реформы. К сожалению, отдельные распоряжения, адресованные прокуратуре из институтов исполнительной власти, свидетельствуют об отсутствии координации в механизме управления. Наглядный факт утраты системности управления — кризис в банковском секторе России. Он отражает общее неудовлетворительное состояние государственного контроля и надзора.

Решая задачу легитимации базовых ценностей в структуре компетенций прокуратуры, государство фактически легализует специфику деятельности прокуратуры по укреплению законности и правопорядка в стране. В этом смысле прокуратура приобретает дополнительные функциональные возможности органа государственной власти, осуществляющего претворение в жизнь положения конституционной доктрины. В качестве методолого-эмпирического основания осуществления подобной операции может быть использована концепция совмещения предметно-субъектной и структурно-функциональной специфики контрольно-надзорной функции государства.

В связи с этим неопределенность конституционных велений, изложенных в ст. 129, закрепляющей конституционный статус прокуратуры, можно рассматривать не как проявление недостатка конституционного правотворчества, а как нормативное условие для выбора дополнительных вариантов оперативного реагирования на вызовы времени с привлечением полномочий прокуратуры.

Следовательно, доктрину можно охарактеризовать как программный документ по изменению вектора реформирования всей системы прокуратуры, в том числе путем внесения изменений в действующий Основной Закон.

Принимая во внимание, что главной целью деятельности прокуратуры является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, можно констатировать, что в настоящее время в сфере ее компетенций сложилась противоречивая политико-правовая ситуация. Она проявляется в поиске компромиссной конструкции в новых социально-экономических отношениях. Показателем здесь являются действия высшего руководства страны по внесению изменений в содержание компетенций прокуратуры.

Кроме того, в ходе реформирования прокуратуры и других правоохранительных органов проявила себя крайне неустойчивая тенденция в системе властных отношений. Она выражается в совмещении отраслевого и предметно-функционального подходов в концепции разделения властей и разграничения предметов ведения и полномочий. В качестве научного обоснования используется теория компетенций. В целом данная концепция позволяет сформулировать обоснованные критерии формирования статуса отдельного органа власти.

Однако охватить в полном объеме весь спектр аспектов направлений совершенствования функциональных возможностей даже конкретного органа в системе механизма государства данная теория не способна. Дело в том, что в ее содержании отсутствуют ключевые критерии построения властных отношений — социальные источники власти, экономическое содержание и основание власти, структурно-организационные и другие материальные и формальные показатели. Поэтому все попытки решить проблему конституционного статуса прокуратуры за пределами общей парадигмы государственного механизма не дают должного эффекта.

Отмеченный недостаток проявил себя в дисбалансе, который сложился в механизме государства между контрольно-надзорными органами и конституционно-властным квартетом. Поэтому реформирование прокуратуры требует не только конкретизации ст. 129 Конституции РФ с помощью действующего законодательства, но и разработки стратегии развития всего механизма государства в условиях глобализации. Данный вывод основан на том, что имеют место качественные и количественные несоответствия между задачами, которые ставит государство перед органами прокуратуры, и объемом компетенций, которыми она обладает.

Одним из проявлений данной тенденции в правоприменительной практике прокуратуры выступает диверсификация функций прокуратуры. Она выражается в изъятии из компетенций полномочий по возбуждению уголовного дела и надзора за всеми ветвями власти. Другим проявлением выступает фактически сложившееся «двойное подчинение» этого органа власти. Особенно наглядно эта тенденция действует в национальных субъектах Федерации. В конечном счете такого рода меры подрывают веру народа в справедливость и законность действия властей.

Не менее значимым показателем противоречивости государственной политики в отношении прокуратуры является рост сепаратизма в национальных субъектах Федерации. Отражением этого феномена выступает практика претворения в жизнь принципа приоритета коренной нации. Свидетельством реализации этой парадигмы выступает общеизвестный факт, который имел место на национальном телеканале в Татарстане, когда ведущая телепрограммы заявила об оккупации республики русскими. Последовала интересная реакция — ее повысили в должности, назначив руководителем канала.

Важным аспектом, определяющим направления реформирования прокуратуры, являются глобализация и регионализация. Эти факторы создают все необходимые предпосылки для разрушения национальной государственности. Глобализм и регионализм рассматривают любую государственную форму организации и жизнедеятельности общества в качестве препятствия для развития и движения транснационального капитала. Исходя из данной посылки и фактического состояния федеративных отношений в стране, следует отказаться от принципа согласования с представителями органов власти субъектов Федерации кандидатур руководителей не только прокуратуры, но и всего «силового блока».

Такой шаг будет одной из предпосылок восстановления принципа единства законности, повысит ответственность прокуратуры за состояние законности и правопорядка в сфере действия ее компетенций. В целом он послужит повышению эффективности правоприменительной практики прокуратуры и позволит заняться разработкой конституционной доктрины развития прокуратуры в глобализирующемся мире. Именно концептуальные пробелы в формировании современного облика прокуратуры являются тем недостающим звеном в преодолении противоречий между компетенциями органов власти в системе правоприменительных отношений.

Следует заметить, что глобализация и регионализация не оставляют времени для откладывания решения этого вопроса на ближайшую перспективу. Более того, можно констатировать, что в конституционно-правовом пространстве сформировался политический «цуг-цванг». У отечественной элиты и представляющей ее интересы властной вертикали остается не так много времени на разрешение тех фундаментальных противоречий, которые сложились между восьмьюдесятью процентами коренного населения Российской Федерации и двадцатью процентами наиболее богатых членов общества.

Вопрос стоит гораздо шире. Он давно вышел за пределы только укрепления законности и правопорядка в стране. Проблема реформирования прокуратуры, уточнение ее статуса — прикладной аспект, который будет предтечей успешного решения главной задачи — обеспечение национальной безопасности, сохранения целостности и единства Российской государственности. Поэтому базовые положения конституционной доктрины развития прокуратуры должны исходить именно из обозначенной проблемы, а не определяться политико-экономической конъюнктурой.

Следовательно, доктрина развития прокуратуры должна определяться интересами государства как политико-территориальной формы организации

и жизнедеятельности общества, благополучием коренных народов Российской Федерации. В этом случае институционально-функциональные показатели работы прокуратуры должны выступать дополнением целевых ориентиров развития страны в условиях глобализации и регионализации. Безусловно, следует поддержать позицию Президента, который предостерегает общество и власть от крайностей в решении фундаментальных проблем развития механизма государства<sup>1</sup>.

Вместе с тем имеет место острая потребность в устранении того дисбаланса, который сложился в новейшее время между «конституционно-властным квартетом» и контрольно-надзорной системой. На наш взгляд, контролю и надзору необходимо возвращать самостоятельное значение в механизме государства. Формы придания такого статуса могут быть различными, но в условиях глобализации контроль и надзор должны усиливаться. Одногo президентского контроля в режиме «ручного управления» для преодоления всех издержек переходного периода явно недостаточно.

В связи с этим следует более обстоятельно проанализировать функциональные возможности и практику реализации в условиях глобализации конституционной доктрины разделения властей и разграничения предметов ведения. Дело в том, что опыт ее претворения в жизнь продемонстрировал неэффективность такой конструкции власти и властных отношений. Одной из фундаментальных причин сложившегося положения является дифференциация компетенций субъектов власти за пределами структурно-функциональных аспектов механизма государства и в границах элементов государственного аппарата.

Для отечественной правовой мысли эта концепция относительно новая. Ее активное внедрение началось с распада Советского Союза. Она создала все необходимые предпосылки для выведения из-под надзора прокуратуры многих сфер общественных отношений и их включение в компетенцию института внешней юрисдикции, который действует на территории Российской Федерации. Включение России в систему международного разделения властных компетенций объективно предполагает усиление национального контроля и надзора за субъектами правоотношений, подпадающих под действие института внешней юрисдикции.

Реальными материальными, организационно-правовыми и функциональными ресурсами для успешного решения такой задачи в механизме государства обладает только Генеральная прокуратура Российской Федерации. Поэтому на базе прокуратуры возможно реальное переформатирование и конституционно-правовое оформление статуса прокуратуры, которая осуществляет комплексный контроль и надзор в системе разделения властей и разграничения предметов ведения и полномочий. Данное конституционное решение поможет сбалансировать конфликт интересов между различными субъектами властных отношений.

Дело в том, что в условиях глобализации проблема укрепления контроля и надзора приобретает первостепенное значение, поскольку коррупция

<sup>1</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2013. 13 дек.

и безответственность чиновников становятся «ахиллесовой пятой» развития российской государственности. Поэтому усиление прокурорского надзора и общественного контроля — это необходимое условие преодоления издержек переходного периода. Сильный прокурорский надзор — шаг в обеспечении законности и правопорядка.

Процесс диверсификации компетенций прокуратуры следует прекратить. Подобный опыт на постсоветском пространстве имеется. Такого рода мероприятия по реформированию прокуратуры были проведены в Казахстане. Данный эксперимент оказался неудачным, и Н. А. Назарбаев принял решение вернуться к советской конституционной модели построения и функционирования прокуратуры с отдельными изъятиями, которые отражали специфику современного периода становления государственности в Казахстане.

В условиях глобализации и регионализации социально-экономических связей правильный выбор вариантов обновления статуса прокуратуры во многом зависит от ответа на вопрос, нужна ли государству независимая, единая и централизованная система прокуратуры, осуществляющая надзор за законностью. Исходя из видения проблемы и выбора конституционной концепции, следует принимать соответствующие решения и проводить все необходимые подготовительные мероприятия по реформированию прокуратуры. Они должны охватывать организационно-штатные, институционально-функциональные, иные компетенционные аспекты развития прокуратуры.

Определенность в вопросе статуса прокуратуры — это предтеча разработки конституционной доктрины всей системы контрольно-надзорных органов власти. Решение этой политической задачи предполагает проведение всестороннего анализа всех факторов, оказывающих как прямое, так и косвенное воздействие на развитие институтов власти, состояние законности и правопорядка в стране. Глобализация и регионализация, независимо от тенденций развития прокуратуры, включают ее в повестку дня. Более того, именно глобализация и регионализация социально-экономической действительности будут определять координаты направлений работы по выстраиванию концепции всего механизма государства, а не только прокуратуры.

Принимая во внимание особенности социально-экономического режима страны, прокуратура должна создаваться на тех же принципах, что и центральный банк. С учетом указанного фактора, в первую очередь необходимо отказаться от отраслевого построения и осуществления контрольно-надзорной функции государства. В условиях глобализации и регионализации — это наиболее эффективный способ государственного воздействия на организационно-управленческую и финансово-хозяйственную деятельность всех субъектов.

Генеральная прокуратура способна охватить весь спектр аспектов по укреплению законности и правопорядку в России. Именно определенность с научно-практическими критериями обеспечения законности и правопорядка позволит бесконфликтно ввести ее не только в систему правоохранительных органов, но и во властный конституционный квартет.

**Пристатейный библиографический список**

1. Алексеев, Н. Н. Очерки по общей теории государства. Основные предпосылки и гипотезы государственной науки / Н. Н. Алексеев; под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. Сер. : Русское юридическое наследие. — М. : Зерцало, 2008. — 216 с.

2. Кошлевский, В. Д. Прокуратура в системе органов государственной власти Российской Федерации: теоретический аспект / В. Д. Кошелевский. — Пенза: ОАО «ИПК «Пензенская правда», 2007. — 164 с.

3. Ленин, В. И. О «двойном» подчинении и законности // Полн. собр. соч. — Т. 45.

4. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : закон РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 6, ст. 548.

5. Послание Президента Российской Федерации В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. — 2013. — 13 дек.

**References**

1. Alekseev, N. N. Oчерki po obshhej teorii gosudarstva. Osnovnye predposylki i gipotezy gosudarstvennoj nauki [Study of Common Theory of State. Main Reasons and Hypothesis of State science] / N. N. Alekseev; pod red. i s predisl. V. A. Tomsinova. Ser. : Russkoe juridicheskoe nasledie. — M. : Zercalo, 2008. — 216 p.

2. Koshlevskij, V. D. Prokuratura v sisteme organov gosudarstvennoj vlasti Rossijskoj Federacii: teoreticheskij aspekt [Public Prosecutor's Department in the System of Government Bodies in the Russian Federation: Theoretic Aspect] / V. D. Koshelevskij. — Penza: ОАО «ИПК «Пензенская правда», 2007. — 164 p.

3. Lenin, V. I. O «dvojnomo» podchinenii i zakonnosti [About "Dual" Obedience To The Law] // Poln. sobr. soch. — P. 45.

4. Verhovnom Sude Rossijskoj Federacii i prokurate Rossijskoj Federacii : zakon RF ot 5 fevralja 2014 g. № 2-FKZ [Concerning the Supreme Court of the Russian Federation : Law of RF dated 5<sup>th</sup> of February 2014 #2-FKZ] // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. — 2014. — № 6, st. 548.

5. Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii V. V. Putina Federal'nomu Sobraniju Rossijskoj Federacii [Letter of the President of the Russian Federation V.V. Putin to the Federal Assembly of the Russian Federation] // Rossijskaja gazeta. — 2013. — 13 dek.