

***СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНСТИТУЦИОННОГО
ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПРОКУРАТУРЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И
ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ***

Семенова Н. К.,
*кандидат юридических наук, доцент,
Калужского государственного
университета им. К.Э. Циолковского
Россия, Калуга*

Борисевич Е. В.,
*магистрант 3 курса Калужского государственного
университета им. К.Э. Циолковского
Россия, Калуга*

Аннотация: В статье анализируется конституционно-правовое закрепление института прокуратуры в России и зарубежных странах. Выявляется общее и особенное как по форме закрепления, так и по содержанию положений конституций, посвященных прокуратуре как органу государственной власти. Определяются основные модели конституционного регулирования прокуратуры на примере анализа конституций целого ряда государств, делаются некоторые выводы относительно объема аналогичного конституционного регулирования в Российской Федерации.

Ключевые слова: прокуратура, конституция, конституционное закрепление, законность, зарубежные страны.

***COMPARATIVE ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONAL SETTING OF
THE PROSECUTOR'S OFFICE IN THE RUSSIAN FEDERATION AND
FOREIGN COUNTRIES***

Semenova N. K.,
*the candidate of legal sciences, assistant professor
Kaluga State University. K.E. Tsiolkovsky*

Russia, Kaluga
Borisevich E. V.,
undergraduate
Kaluga State University. K.E. Tsiolkovsky
Russia, Kaluga

Annotation: The article analyzes the constitutional and legal consolidation of the institution of the prosecutor's office in Russia and foreign countries. The general and the special are revealed both in the form of consolidation and in the content of the provisions of the constitutions dedicated to the prosecutor's office as a public authority. The main models of constitutional regulation of the prosecutor's office are determined on the example of the analysis of the constitutions of a number of states, some conclusions are drawn regarding the scope of similar constitutional regulation in the Russian Federation.

Keywords: prosecutor's office, constitution, constitutional consolidation, legality, foreign countries.

Российская прокуратура была создана Петром I в 1722 году. В ходе реформ государственной власти император учредил должности Генерал-прокурора, Обер-прокурора и прокуроров в надворных судах, на которых были возложены обязанности соблюдения интересов государства и исполнения законов, защиты и охраны гражданских прав. Как пишут в своей монографии Братановский С.Н. и Урываев А.В. «первоначальной целью создания прокуратуры было учреждение надзора за законностью деятельности органов государства и должностных лиц и принимаемых ими правовых актов» [5, С.13]. С течением времени функции прокуратуры менялись. Если в начале своего существования деятельность прокуратуры ограничивалась контролем за рядом органов власти, то позднее к ее задачам добавилось государственное обвинение. Советская прокуратура должна была следить, прежде всего, за установлением единообразного понимания законности во всей стране. Позже к функциям прокуратуры добавилась функция судебного контроля, а также

координационная функция, выражавшаяся в наблюдении и согласовании деятельности всех органов, ведущих борьбу с преступностью. Важность прокуратуры в системе органов власти было подчеркнуто тем, что положения о ней впервые были включены в Конституцию СССР 1936 года, где глава IX носила название «Суд и прокуратура», а непосредственно органам прокуратуры СССР были посвящены пять статей (ст.113-117). Конституция СССР 1977 года содержала отдельную главу о прокуратуре – главу 21. Этот документ определял, что прокуратура должна была осуществлять высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми органами власти, общественными организациями, должностными лицами и гражданами (ст. 164) [1].

В 2022 году прокуратура нашей страны отметила свое 300-летие. Без нее уже невозможно представить систему органов государственной власти. И это оправдано тем, что территория Российской Федерации является самой большой в мире и без органа, осуществляющего надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, невозможно сохранить данное положение. Безусловно, создание прокуратуры на территории Российской Федерации способствовало укреплению законности в стране. В настоящее время цель деятельности прокуратуры РФ определены в ст.129 Конституции РФ, а также ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации». В ст.1 указанного закона закреплено, что прокуратура представлена системой централизованных органов, «осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции» [2].

Следует обратить внимание на то, что институт прокуратуры хорошо известен и другим странам. Первоначально она появилась во Франции в XIV веке для обеспечения справедливости и законности в интересах монарха. Не

даром в названии используется слово французское слово "procureur" – «забочусь». Первоначально прокурор заботился именно об интересах монарха. В настоящее время прокуратура как орган власти существует в большинстве стран. Однако функции этого органа в других странах могут значительно отличаться друг от друга. Основополагающую роль в определении статуса прокуратуры как органа государственной власти, а также установлении основ ее правового регулирования занимает конституционное закрепление.

Следует отметить, что государства по-разному подходят к вопросу о том, какое место должно быть уделено прокуратуре в основном законе страны. Проанализировав ряд конституций, мы можем прийти к выводу, о том, что положения о прокуратуре содержатся в разделе, посвященном организации органов государственной власти. В большинстве документов статьи, закрепляющие статус прокуратуры содержатся в главе о судебной власти. Так, конституция Армении в главе 6 «Судебная власть» содержит статью 103, посвященную деятельности прокуратуры, в Болгарии эти нормы располагаются в главе 6 «Судебная власть», аналогично располагаются нормы в конституции Болгарии. В конституции Андорры соответствующие положения располагаются в титуле 7 «Правосудие», в конституции Мексики в главе 4 «О судебной власти». В ряде государств в названии раздела конституции упоминается и прокуратура, и судебная власть. В качестве примера можно привести конституцию Молдовы, Грузии, а также Китая. Так конституция последнего содержит раздел 2, который носит название «Народный суд и народная прокуратура». Такая модель конституционного закрепления прокуратуры встречается реже всего. Нужно отметить, что Конституция РФ относится именно к этой модели и содержит главу 7 «Судебная власть и прокуратура». Однако наиболее часто встречающийся вариант – выделение положений о прокуратуре в отдельную главу конституции. Приведем примеры: глава 9 конституции Таджикистана носит название «Прокуратура», раздел 5 конституции Хорватии – «Государственная прокуратура», п.5 конституции

Македонии – «Публичная прокуратура», глава 4 конституции Португалии – «Прокуратура». Аналогичные главы содержат конституции Румынии, Словении, Беларуси, Венгрии, Узбекистана, Аргентины. Также можно выделить ряд государств, которые закрепляют статус и функции прокуратуры конституционно, но особым образом. Так, например, в конституции Бразилии прокуратуре, как государственному органу уделяется много внимания. Положения о ней закреплены в отдельной секции «О прокуратуре», но соответствующий раздел содержится в главе IV «Об основных функциях юстиции». Интересна в этом плане конституция Кипра. В ней нет положений о прокуратуре в целом, но в части 6 «О независимых должностях» содержится глава I, которая посвящена Генеральному прокурору.

Также можно обратить внимание на то, что ряд конституций не содержат положений о прокуратуре, тем не менее, прокуратура как орган власти присутствует в этих странах. Так, в конституции Турции нет отдельной статьи, посвященной прокуратуре, однако на конституционном уровне устанавливается статус прокурора (который соответствует статусу судьи), гарантии прокуроров, контроль над судьями и прокурорами (которые также соответствуют гарантиям и контролю над судьями). Положения о прокурорах содержатся в главе о судебной власти, хотя назначаются прокуроры и контролируется их деятельность властью исполнительной. Аналогичная ситуация в Бельгии, где в основном законе отсутствует отдельная статья, посвященная прокуратуре, однако в ст. 153 устанавливается, что король назначает и увольняет чиновников прокуратуры при судах и трибуналах [6].

Можно обратить внимание также на то, что в целом конституции не содержат большого количества статей, посвященных прокуратуре. Чаще всего это одна определяющая основные функции этого органа (ст. 83 конституции Казахстана, ст.103 конституции Армении, ст.91 - Грузии, ст. 129 Конституции РФ). Такая модель используется в основном теми странами, где положения о прокуратуре содержатся в главе, посвященной судебной власти. В тех же

странах, где ей посвящена отдельная глава, мы наблюдаем большее количество статей, посвященных прокуратуре. Они определяют не только роль прокуратуры, но и основы правового положения прокуроров. На наш взгляд страной, где конституционное регулирование функционирования прокуратуры осуществляется наиболее полным и детальным образом является Бразилия. В конституции этой страны закреплены не только задачи и функции прокуратуры, но и принципы ее работы, вопросы бюджета прокуратуры. Отдельная статья (128) посвящена структуре прокуратуры, а статья 129 определяет институциональные функции прокуратуры – ее полномочия. Также конституция содержит требования к принятию на службу в прокуратуру.

Анализ конституционного регулирования органов прокуратуры в зарубежных странах можно провести и по тому какие их функции закреплены в конституции государства. Так, например, Алисов А.Н. выделяет три модели такого регулирования: страны, где прокуратура выполняет прежде всего уголовное преследование, страны где прокуратура выполняет надзорные функции и страны, прокуратуры которых сочетают вышеуказанные функции. [4, С.26]

К первой группе он относит страны, чьи конституции определяют прокуратуру как систему органов, осуществляющих уголовно-правовые функции и непосредственно взаимосвязанных с судами уголовной юрисдикции. Это такие страны как, например, Албания, Румыния, Грузия. Конституции стран, относящихся к этой группе, наделили органы прокуратуры следующими основными функциями: уголовное преследование и поддержка государственного обвинения. В качестве примера можно также привести такие страны как Македония, Армения, Италия, Словения и др.

В странах, относящихся ко второй группе, приоритет отдается надзорным функциям прокуратуры. Это Китай, Андорра, Молдавия и некоторые другие страны.

Самой значительной по составу Алисов А.Н. считает третью группу зарубежных стран, так как конституции этих стран определяют сочетание уголовно-правовой, надзорной и иные функции прокуратуры. [4, С.28] (Болгария, Казахстан, Киргизия и ряд других государств).

Мы можем отметить также, что наиболее обширные функции возлагаются на прокуратуры тех государств, которые относятся к третьей модели. В основном законе эти функции не перечислены непосредственно, но обычно присутствует формулировка о том, что прокуратура выполняет помимо перечисленных «другие функции».

В ряде стран функции прокуратуры настолько уникальны, что невозможно отнести не к одной группе. К таким странам относится Испания, Словакия и Португалия. Разберем каждый случай отдельно. В соответствии со статьей 219 Конституции Португалии, прокуратура уполномочена выполнять функции представительства государства: поддерживает законность и демократию. Она осуществляет уголовное преследование, ведет борьбу с правонарушениями и преступлениями, совершенными на территории страны, проводит профилактику преступлений среди молодежи и взрослого населения. На прокуратуру Словакии возложена обязанность защищать права и интересы государства, организаций и граждан, но каким образом эта обязанность реализовывается в практику, в Конституции не поясняется. Что касается Испанской прокуратуры, то по основному закону страны она наделена надзорными функциями и способствует отправлению правосудия. Эта функция позволяет прокуратуре в сохранении правопорядка и укреплению законности на территории страны. По аналогии прокуратуру Испании можно было бы отнести к первой группе классификаций, но наличие конституционного регулирования Испании в отличие от стран первой группы (Албании, Грузии, Италии, Литвы, Македонии и Румынии) состоит в том, что функции прокуратуры явно выходят за рамки уголовных правоотношений.

Проанализировав конституционный статус некоторых прокуратур зарубежных стран, их основные функции, права и полномочия можно сделать вывод, что на современном этапе нет общей устоявшейся модели конституционно-правового закрепления прокуратуры. В каждой стране у этого органа есть свои характерные признаки, присущие только ему, они многообразны и не похожи друг на друга, как и, впрочем, все рассмотренные страны. Тем не менее во всех государствах прокуратура представляет собой самостоятельную организацию, занимающую твердую позицию независимого органа или структурного компонента при судебной ветви власти. Как показал анализ, основной функцией прокуратуры является обеспечение законности и поддержка правопорядка в обществе.

Прокуратура Российской Федерации занимает важнейшее место в системе органов власти нашего государства и не относится ни к одной из существующих ветвей власти, она выступает самостоятельным органом в этой системе.[7] В связи с этим полагаем, что функции российской прокуратуры не нашли достаточно ясного выражения на конституционном уровне - в значительной мере преобладает их законодательное и подзаконное регулирование. Это не в полной мере соответствует практике большинства зарубежных стран. В связи с тем, что прокуратура представляет особую важность как государственно-правовой институт Российской Федерации и гарант нормального функционирования государственной власти, а ее функции являются весьма широкими и заключаются во всеобъемлющем государственном надзоре за законностью в Российской Федерации, думается, что конституционно-правовое регулирование вопросов деятельности прокуратуры может быть расширено.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского

ЭЛЕКТРОННЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ «ДНЕВНИК НАУКИ»
голосования 01.07.2020) //СПС Консультант плюс. [Сайт] URL:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/70fad83f82c7c7173008c14666f860c9e50732da/ (Дата обращения 31.10.2022)

2. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 20.10.2022) «О прокуратуре Российской Федерации»//СПС Консультант плюс. [Сайт] URL:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/abc3ad00600cbe743876ba8543ab2210922445ce/ (Дата обращения 30.10.2022)

3. КОНСТИТУЦИЯ (Основной Закон) СОЮЗА СОВЕТСКИХ СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ РЕСПУБЛИК (Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.). Исторический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова [сайт]//URL:
<https://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm#21> (Дата обращения 29.10.2022)

4. Алисов А. Н. Конституционные функции прокуратуры в России и зарубежных странах: сравнительный анализ // Вестник государственного и муниципального управления. 2014. №3. С.26-29. С. 26

5. Братановский, С. Н. Прокуратура Российской Федерации в механизме защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина : монография / С. Н. Братановский, А. В. Урываев. — Саратов : Электронно-библиотечная система IPRbooks, 2012. С. 13.

6. Конституция Бельгии. [Текст электронный] // Юридическое агентство Legal NS Пермь, 2013-2022 [Сайт] - URL:
<https://legalns.com/download/books/cons/belgium.pdf>

7. Скобина, Е. А. Прокуратура Российской Федерации как четвертая ветвь власти / Е. А. Скобина, В. Д. Хренников. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2017. — № 8 (142). — С. 246-248. - URL:
<https://moluch.ru/archive/142/40067/> (дата обращения: 31.10.2022).

Оригинальность 88%