

Особенности административно-правового статуса органов российской прокуратуры

В.В.Стрельников

Право
и
безопасность

Ключевые слова: органы прокуратуры, правовой статус, компетенция, надзорная деятельность, акты прокурорского реагирования

Адрес для корреспонденции: graynworm@mail.ru

Движение к гражданскому правовому обществу и процессы демократизации инициируют институализацию правоохранительных органов в новом качестве с более емким социальным статусом, обязывающим осуществлять не только уголовно-правовое, но и широкое социальное обслуживание населения. Государственные органы власти создаются для решения жизненно важных проблем, действуют в рамках определенных законодательством полномочий, реализация которых, в конечном итоге, влияет на судьбу конкретного россиянина. Поэтому основополагающей задачей для каждого государственного органа, в том числе находящегося в составе правоохранительной системы, является создание условий для реализации конституционных прав человека и гражданина и защита от неправомерного посягательства на них. Иными словами, власть должна существовать исключительно для народа и действовать в его интересах.

Прокуратура, в свою очередь, являясь проводником в реальность и защитником гражданских прав и свобод, с одной стороны, выступает, с другой стороны, в качестве органа сдерживания и противовесов между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти [1]. Это, в свою очередь, требует увеличения масштабов и интенсивности взаимодействия органов прокуратуры с социальными группами, слоями, обществом в целом и его важнейшими институтами. Без учета общественного мнения, необходимых усилий по его

формированию не завоевать доверия людей, не привлечь общественность к предупреждению преступности и противодействию ей. Данная деятельность укладывается в рамки установленных ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» функций органов прокуратуры. При этом широкоаспектный анализ данного нормативного акта, современное назначение прокурорского ведомства в социуме, а также его влияние на развитие общественных отношений допускают утверждение о том, что российская прокуратура обладает особым правовым статусом, во многом отличающимся от статуса иных государственных, в том числе контрольно-надзорных органов.

Административно-правовой статус российской прокуратуры является многогранным правовым институтом, включающим в себя не только обезличенные признаки органа власти, но и совокупность иных компонентов, которые выделяют его из целостной системы государственных органов. К ним, прежде всего, относится закрепленная в ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» функция надзора за исполнением законов, которая имеет первостепенное значение для упорядочения правовыми средствами сложных и динамичных отношений, складывающихся в ходе реформ в базисной сфере жизни общества — социально-экономической. Осуществление всеобщего прокурорского надзора за исполнением законности устанавливает поднадзорность иных правоохранительных

Прежде чем непосредственно обратиться к анализу административно-правового статуса прокуратуры, необходимо определить, что такое «правовой статус» и «правовое положение» как юридические категории. При этом отметим, что слово «status» в переводе с латинского означает «положение», «состояние». Эти понятия по-прежнему являются дискуссионными в российской правовой науке. Существуют различные точки зрения по поводу соотношения самих терминов «правовой статус» и «правовое положение», их содержания и структуры. Обратимся к наиболее интересным точкам зрения по данному вопросу.

Сам термин «правовой статус», в качестве самостоятельной юридической категории возник в советской правовой науке в 1960-х гг. До этого в работах крупнейших теоретиков права он обычно отождествлялся с правоспособностью (Н.Г.Александров, С.Н.Братусь) или с правосубъектностью (А.В.Мицкевич, Б.К.Бегичев) и не рассматривался в качестве самостоятельной юридической категории. Между этими категориями, действительно, существует несомненное сходство. Все они возникают у субъекта права одновременно и в равной степени неотчуждаемы. В этом их сходство, служившее основанием для отождествления.

Так, например, А.В.Мицкевич рассматривал правовой статус субъекта права аналогично понятию правоспособности, исходя из понимания последней как суммы некоторых общих прав [2]. Между тем правоспособность есть признаваемая государством юридическая способность лица быть носителем предусмотренных законом прав и обязанностей, особое социальное свойство, качество субъектов права. Соотношение между правоспособностью и субъективными правами состоит в том, что первая является предпосылкой вторых. Правоспособность — необходимое условие всякого правообладания. Нельзя обладать тем или иными правами или обязанностями, не будучи правоспособным в этом отношении [3]. Поэтому неверно рассматривать правоспособность как совокупность тех или иных прав. Правоспособность — не суммарное выражение определенного рода прав, не право, а способность быть носителем права. Никакой перечень прав и обязанностей не образует и не может образовать понятия правоспособности.

Исходя из этого В.А.Патюлин определил правоспособность как признаваемую государством, юридически презюмируемую способность быть субъектом права. При этом, по его мнению, правовой статус нельзя отождествлять с правоспособностью, которая является не суммой прав и обязанностей, а лишь свойством личности быть субъектом прав и обязанностей [4].

В настоящее время понятие «правовой статус», как правило, означает «совокупность прав и обязанностей, определяющих юридическое положение лиц, государственного органа или международной организации» [5].

Как отмечают А.П.Алехин, А.А.Кармолицкий и Ю.М.Козлов, правовой статус конкретного органа государственной власти характеризуется обособленностью, которая индивидуализирует его в системе государственного управления и придает ему признаки устойчивости, формируя при этом специфические

основы для его деятельности. При этом орган власти является учреждением, обособленным:

а) *организационно*. Он не входит в состав какой-либо иной организации, не является ее структурным подразделением;

б) *функционально*. Его главное назначение — осуществление управленческой, исполнительно-распорядительной деятельности по руководству в хозяйственной, социально-культурной, административно-политической сферах жизни общества в соответствии с установленным для него профилем функций;

в) *юридически*. Данный орган имеет свою компетенцию, закрепленную правовыми актами, не производную от компетенции какого-либо иного органа [6].

Вызывает научный интерес позиция Н.И.Глазуновой, которая определяет правовой статус государственного органа как целостную совокупность составляющих компонентов:

- политического (государственно-властный характер);
- социологического (предназначение решать общезначимые дела, задачи, ориентация на потребности и интересы социума);
- юридического (принимает нормативные правовые акты, осуществляет правоприменительную и правоохранительную деятельность);
- административно-управленческого (выполняет функции, стоящие перед государством на определенном участке руководства обществом в безусловном, императивном порядке, наделяется для этого необходимыми средствами) [7].

Авторы учебника «Административное право» [8] указывают, что правообразующим для любого органа власти является его административно-правовой статус. При этом в административном праве выделяются следующие элементы этого статуса, в частности орган власти:

- обладает собственной компетенцией;
- выступает от имени государства (РФ) или его субъекта (субъекта РФ);
- имеет правоспособность, возникающую с момента его учреждения;
- характеризуется, прежде всего, правоприменительными функциями;
- основан на принципе корпоративности, когда вышестоящее должностное лицо имеет законное влияние на нижестоящее в пределах своей компетентности;
- является организационной единицей государственного аппарата;
- в процессе реализации своей компетенции может принимать нормативные акты.

Отметим мнение Н.В.Ласкиной, которая условно разделяет Закон о прокуратуре на тесно взаимосвязанные и взаимообусловленные общую и особенную части, одна из которых определяет правовой статус органов прокуратуры, а другая конкретизирует этот статус в реализуемых этими органами полномочиях по осуществлению прокурорского надзора [9]. При этом отмеченные выше позиции ученых-административистов, характеризующие правовой статус государственного органа, полностью применимы к системе органов и учреждений прокуратуры РФ.

и контрольно-надзорных органов прокуратуре. Задачей огромной политической важности является также реальная защита органами прокуратуры прав и свобод человека и гражданина. Эту правозащитную функцию, осуществляемую прокуратурой, нельзя в то же время противопоставлять функции защиты интересов общества и государства. Охраняя права и свободы граждан, прокуратура одновременно защищает общественные и государственные интересы. И, наоборот, без обеспечения государственных и

общественных интересов невозможно обеспечить права и свободы граждан.

При этом нельзя обойти стороной позицию А.А.Чувилева, отмечающего, что развитие многоаспектной деятельности прокуратуры позволяет наделить ее социальным статусом, включающим в себя полномочия по обеспечению интересов, прежде всего, социально незащищенных групп населения (престарелых, несовершеннолетних, малоимущих), безвозмездность предоставления юридической

помощи и консультаций, а также повышенная по сравнению с иными категориями граждан социальная защищенность и обеспеченность прокурорских работников [10].

Административно-правовой статус прокуратуры РФ состоит из определенных государством свойств (прав и обязанностей) данного органа как субъекта административного права. Эти свойства характеризуют его потенциальные возможности вступать в административно-правовые отношения в рамках своей правосубъектности и компетенцию, которой он обладает в области обеспечения реализации его административно-правового статуса.

С учетом того, что правовой статус — «комплексная, интеграционная категория...» [11], отражающая взаимоотношения российской прокуратуры и граждан, общества, а также государства, другие социальные связи, можно выделить следующие виды правового статуса рассматриваемого нами органа:

- ▶ *общий статус* — это статус прокуратуры как целостной системы органов. Его основу составляют Конституция РФ, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации и иные нормативно-правовые акты;
- ▶ *специальный статус* — это статус прокуратуры (части системы), определенный в зависимости от характера и объема выполняемых ею функций применительно к конкретной сфере общественных отношений (например, система транспортных, природоохранных прокуратур);

Ю.М.Козлов полагал, что «правовое положение органов государственного управления находит свое конкретное выражение в их компетенции. В ней закрепляются задачи, функции, права и обязанности, формы и методы деятельности этих органов, т.е. их административная правоспособность и дееспособность [13]. Б.М.Лазарев трактует компетенцию как право и обязанность осуществлять определенную деятельность [14], Д.Н.Бахрах — как «совокупность властных полномочий относительно определенных предметов ведения» [15, с. 28]. Ю.А.Тихомиров под компетенцией понимает комплекс легально установленных способов осуществления публичных функций. Она состоит из элементов двоякого рода. К собственно компетенционным элементам относятся предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия, а также властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений. К сопутствующим элементам следует отнести, прежде всего, цели как долгосрочную нормативную ориентацию, выражающуюся в непрерывном решении возникающих задач посредством осуществления компетенции [16]. Д.А.Ковачев определяет компетенцию государственного органа как «юридически предоставленные ему права на решение определенного круга вопросов и на издание определенных видов правовых актов, устанавливающее место данного органа в системе государственных органов, реализуемые им самостоятельно» [17].

Исходя из вышеизложенного, Ю.Н.Старилов выдвигает концепцию, устраняющую, на наш взгляд, противоречия разных подходов и трактовок понятия правового статуса государственного органа (должности), согласно которой компетенция, являясь совокупностью внешне властных полномочий, выража-

- ▶ *персональный статус* — статус конкретной прокуратуры района (города), осуществляющей свою деятельность, исходя из территориальных, экономических, этнических и иных особенностей местности, находящейся под ее юрисдикцией.

При этом обратим внимание на позицию Д.Н.Бахраха, согласно которой статус определенного государственного органа (в нашем случае — прокуратуры) является разновидностью специальных правовых статусов административных коллективов [12].

Главным элементом правового статуса органов прокуратуры, определяющих их роль и назначение в российском государстве, является компетенция.

Российское законодательство наделяет прокуратуру необходимой компетенцией для решения возложенных на нее государственных задач. Помимо отмеченных нами полномочий по надзору за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина (собственно надзорных) на прокуратуру возложены:

- ▶ осуществление уголовного преследования в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ;
- ▶ координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- ▶ участие в рассмотрении дел судами, обжалование противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов; принятие участия в правотворческой деятельности;
- ▶ выпуск специальных изданий (п. 3-5 ст. 1 Закона о прокуратуре).

ет сущность правового статуса и сама представляет систему, состоящую из элементов. Поэтому компетенцию более точно было бы рассматривать в качестве важнейшей составной части (блока элементов) правового статуса [18, с. 257].

Мы разделяем позицию С.Н.Братановского, в соответствии с которой компетенция государственного органа включает функции и конкретные полномочия (права и обязанности) в отношении определенных предметов ведения [19, с. 390]. Следует подчеркнуть, что любая функция подчинена цели, работает на нее (не случайно иногда допускается смешение понятий «задача» и «функция»). Определение функций, вытекающих из задач, стоящих перед государственным органом, представляет собой достаточно сложную проблему. Общие функции наполняются конкретным содержанием, трансформируясь в специальные (специфические) функции, свойственные соответствующему органу государственной власти [19, с. 393].

А.Ф.Смирнов высказывается об общей компетенции органов прокуратуры, подразумевая под ней совокупность всех полномочий, которыми обладают данные органы согласно законодательству. При этом исследователь отмечает, что отдельно взятая прокуратура района (города) или прокуратура субъекта Федерации обладают лишь ее частью, поскольку на них возложено решение только определенного круга задач (например, военная прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов исключительно в Вооруженных Силах РФ и подведомственных им организациях). В данном случае правильнее говорить о специализированной компетенции, которой обладают прокуратуры того или иного звена применительно к определенной территории и сферам их деятельности [20, с. 270].

Кроме того, Генеральная прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции 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 (ст. 2). Также прокуратура проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, иных государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, их должностных лиц (ст. 9.1). В органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов (ст. 10), и т.д.

Помимо Закона о прокуратуре правовые основы организации, порядка деятельности органов прокуратуры и полномочий прокуроров заложены в других нормативных актах, регулирующих различные сферы общественных отношений. Об этом имеется указание в федеральных законах:

- «О федеральной службе безопасности» от 03.04.1995 № 40-ФЗ [21] (ст. 24);
- «О государственной охране» от 27.05.1996 № 57-ФЗ [22] (ст. 32);
- «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 06.02.1997 № 27-ФЗ [23] (ст. 53);
- «О службе в таможенных органах Российской Федерации» от 21.07.1997 № 114-ФЗ [24] (ст. 58);
- «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» от 25.07.1998 № 128-ФЗ [25] (ст. 16);

Рассмотрим пример несогласованности правовых актов, препятствующих реализации прокурорами своих полномочий. Так, при осуществлении прокурорского надзора, рассмотрения жалоб, заявлений и обращений граждан может возникнуть необходимость истребовать определенную информацию из банка или кредитной организации. В ст. 6 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» отмечено, что требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. Статистическая и иная информация, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно. Неисполнение требований прокурора, вытекающих из их полномочий, влекут за собой установленную законом ответственность.

Резюмируя положения Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» [31], можно заключить, что к банковской тайне относятся сведения о персональных данных клиентов, банковских операциях, счетах физических и юридических лиц. Иными словами, понятием «банковская тайна» охвачена практически вся банковская деятельность.

Однако ст. 26 отмеченного Закона содержит исчерпывающий перечень органов, которым банк или кредитная организация обязаны предоставить необходимые сведения. Так,

- «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 № 144-ФЗ [26] (ст. 21);
- «О внешней разведке» от 10.01.1996 № 5-ФЗ [27] (ст. 25);
- «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» от 21.07.1993 № 5473-1 [28] (п. 5 ст. 38);
- «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15.07.1995 № 103-ФЗ [29] (ст. 51);
- «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 08.01.1998 № 3-ФЗ [30] (ст. 60) и др.

На наш взгляд, распространение положений, посвященных компетенции прокуратуры в тех или иных отраслях в иных правовых актах, помимо Закона о прокуратуре, способствует интеграции ее надзорных полномочий в узкие направления деятельности органов исполнительной власти и является своего рода напоминанием о необходимости строго следовать букве закона при исполнении должностными лицами своих служебных обязанностей.

Существование и успешная деятельность прокуратуры РФ как специфического самостоятельного государственного органа возможны, если все ее звенья составляют единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору. Такое построение органов прокуратуры позволяет им действовать в едином направлении и осуществлять надзор за исполнением законов, независимо от других государственных органов и должностных лиц. Поэтому на прокуратуру не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами. Тем самым подчеркивается федеральный характер прокуратуры как целостной

справки по операциям и счетам юридических лиц и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, выдаются кредитной организацией им самим, судам и арбитражным судам (судьям), Счетной палате РФ, налоговым органам, таможенным органам РФ и органам принудительного исполнения судебных актов, актов других органов и должностных лиц в случаях, предусмотренных законодательными актами об их деятельности, а при наличии согласия руководителя следственного органа — органам предварительного следствия по делам, находящимся в их производстве. Органы прокуратуры в данном перечне отсутствуют. Из этого следует, что банк вправе отказать прокурору в предоставлении запрашиваемых данных. Федеральные законы «О банках и банковской деятельности» и «О прокуратуре Российской Федерации» имеют равную юридическую силу, однако нормы ст. 26 Закона «О банках и банковской деятельности» необоснованно сужают полномочия органов прокуратуры. Кроме того, сославшись на банковскую тайну, банк может отказать органам прокуратуры в проведении проверки в его стенах (примечательно, что органы ФСБ, имеющие прямое отношение к борьбе с терроризмом и экстремизмом, финансирование которых может осуществляться незаконно через кредитные организации, согласно указанной выше статье также лишены возможности истребовать у банков необходимые сведения).

государственно-правовой структуры. Верно и то, что из предмета ведения прокуратуры иными законами или иными нормативными правовыми актами не могут быть изъяты возложенные на нее функции, не могут быть сужены сферы правовых отношений, в которых в соответствии с законами осуществляется прокурорский надзор, иные функции прокуратуры.

Надзорная деятельность прокуратуры будет максимально эффективной только при соблюдении принципа единства законодательства, создания правовых условий для всемерной реализации норм Закона о прокуратуре.

Возвращаясь к анализу категории прав и обязанностей прокуратуры как составляющей ее административно-правового статуса, отметим, что в основном законодательство о прокуратуре определяет их применительно к прокурорским работникам.

Раскрывая основное содержание прав оперативных сотрудников прокуратуры, классифицируем их следующим образом:

1. Общие права, которыми прокурорский работник наделяется при назначении на должность и обладает в период нахождения на службе в прокуратуре. Они определены в ч. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре, в соответствии с которой указанное лицо вправе по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов и т.д.

2. Дополнительные права, которыми наделяется прокурорский работник при назначении на определенную должность в системе органов прокуратуры или при распределении должностных обязанностей. Так, к примеру, если приказом руководителя прокуратуры на заместителя прокурора возложен надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, отмеченное должностное лицо вправе: посещать в любое время указанные органы и учреждения; опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера; знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены

либо подвергнуты мерам принудительного характера, с оперативными материалами; требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации этих органов и учреждений, отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных и т.д. (ст. 33 Закона о прокуратуре).

3. Специальные права. Ими оперативный работник прокуратуры наделяется на определенное время в связи с необходимостью выполнения тех или иных функций. Например, при поддержании государственного обвинения по уголовному делу в суде прокурорский работник приобретает статус государственного обвинителя и сопряженные с ним процессуальные права, определенные УПК РФ (знакомится с материалами уголовного дела, допрашивать свидетелей, обвиняемых, потерпевших, выступать с обвинительной речью и т.д.).

Говоря об обязанностях рассматриваемой нами категории должностных лиц, необходимо отметить, что они неразрывно связаны с их правами и фактически от них неотделимы.

Ю.Н.Старилов подчеркивает, что «обязанности государственного служащего (в рассматриваемом нами случае работника прокуратуры) характеризуют сущность его служебной деятельности, ибо государство (государственный орган) принимает на работу гражданина главным образом с целью возложения на него соответствующих должностных обязанностей [18, с. 324]. При этом Д.Н.Бахрах отмечает, что вне зависимости от расставленных акцентов и приоритетов необходимо исходить из того, что права и обязанности государственных служащих следует рассматривать в их единстве, взаимосвязи и взаимообусловленности [15, с. 378].

Принимая Присягу, прокурорский работник становится обязанным защищать права и законные интересы граждан, осуществлять проверки исполнения законодательства в тех или иных отраслях общественной жизни, привлекать виновных лиц к установленной законом ответственности, а также осуществлять иные возложенные на него функции. При этом содержание юридических обязанностей прямо зависит от указанных нами выше групп прав.

Реализуя на практике возложенные на них полномочия, работники прокуратуры вступают во множество правоотношений, которые, в свою очередь, становятся неотъемлемой частью повседневной деятельности прокурорской системы. Эффективная реализация комплекса прав и обязанностей невозможна без грамотной организации управления в исследуемых нами органах. При этом отметим, что отдельно взятое структурное подразделение, напри-

мер, прокуратура района (города), не в состоянии в одиночку осуществлять возложенные законом функции и нуждается в координации и контроле со стороны вышестоящего звена. В данном случае речь идет о руководстве, осуществляемом как непосредственно прокурорами, так и управленческой деятельности, реализуемой прокуратурами субъекта РФ и Генеральной прокуратурой. Здесь укажем, что в системе органов прокуратуры руководители могут быть линейными и функциональными.

Линейными руководителями являются прокуроры районов, городов, прокуроры субъектов РФ, прокуроры специализированных прокуратур, Генеральный прокурор РФ и их заместители, к функциональным руководителям относятся помощники и старшие помощники прокуроров субъектов РФ, а также помощники и старшие помощники Генерального прокурора РФ.

Управленческой особенностью обладает деятельность прокуроров и старших прокуроров отделов и управлений (главных управлений) прокуратур субъектов РФ и Генеральной прокуратуры РФ. На первый взгляд, они являются только специалистами в определенной отрасли профессиональной деятельности и лишь отчасти выполняют некоторые управленческие функции, порученные им руководителями подразделений, в которых они трудятся. Однако, в связи с расширением сфер деятельности современной прокуратуры, углублением специализированных направлений, а также увеличением объема возложенных задач, управленческие полномочия по отношению к нижестоящим звеньям со стороны отмеченных лиц приобретают повышенное значение.

Как отмечено в п. 4.1 Регламента Генеральной прокуратуры РФ, деятельность подразделений Генеральной прокуратуры РФ осуществляется по предметному, зональному и (или) предметно-зональному принципам, разработанным на основе изучения положения дел. Предметный принцип организации работы подразумевает организацию какого-либо направления прокурорской деятельности (например, участие прокурора в арбитражном процессе) и реализуется комплексно по отношению к нижестоящим звеньям прокурорской системы, обязанным исполнять требования приказов Генеральной прокуратуры РФ (в рассматриваемом случае Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 05.06.2003 № 20 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве»). Зональный принцип организации работы предполагает деление нижестоящих звеньев на зоны (участки), включающие в себя несколько прокуратур районов (городов), имеющих общие границы. Однако, как отмечает А.В.Трикс, в связи с необходимостью осуществления тесного взаимодействия по различным вопросам между отделами (управлениями) в настоящее время преобладает смешанный (предметно-зональный) принцип организации работы [32].

Отмеченной нормой Регламента Генеральной прокуратуры РФ установлена возможность закрепления за прокурорами отделов и управлений определенного количества нижестоящих прокуратур для организации руководства и контроля в конкретной отрасли прокурорской деятельности, которая, в свою очередь, также закреплена в регламентах прокуратур субъектов РФ [33]. Как указывает А.Г.Смирнов, в связи с подобной организацией работы на прокуроров отделов и управлений возложены функции руководителей. По своей сущности эти должностные лица относятся к функциональным руководителям. Точнее их можно было бы назвать зональными руководителями и одновременно наделить необходимыми дополнительными полномочиями [20, с. 41]. Вместе с тем А.Р.Хаверин отмечает, что отмеченные лица не осуществляют в полной мере полномочия руководителей, поскольку они ответственны перед вышестоящими управленческими звеньями только за определенный участок работы и степень их влияния на стоящие ниже в иерархии подчиненности прокуратуры определяется внутренними документами, регламентирующими организацию работы этого участка [34]. А.П.Копылова высказывается о том, что прокуроры отделов и управлений выполняют роль кураторов, в обязанности которых входит контроль за исполнением отдельных заданий и поручений, изучение оперативной обстановки, организация повышения квалификации прокурорских работников, их стажирования, а также аналитические функции [35].

Таким образом, из указанных суждений можно сделать обоснованный вывод о том, что в целом руководители отделов и управлений, а также работающие в них прокуроры наделены управленческими функциями по отношению к нижестоящим прокуратурам. При этом в законодательстве, а именно в ст. 129 Конституции РФ, в ст. 17-19 Федерального закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» установлены основы субординационных отношений. В соответствии с указанными нормами органы прокуратуры являются централизованной системой с подчинением нижестоящих органов вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Генеральный прокурор РФ руководит системой прокуратуры РФ, издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры РФ. Прокуроры субъектов РФ, приравненные к ним прокуроры руководят деятельностью прокуратур городов и районов, иных приравненных к ним прокуратур, издают приказы, указания, распоряжения, обязательные для исполнения подчиненными работниками. Из этого следует, что административно-правовые отношения, связанные с прямой подчиненностью нижестоящих прокуроров вышестоящим, являются следствием

юридически закреплённой централизации рассматриваемой нами системы органов. Указанные законодательные положения выступают основой для наделения работников прокуратуры, занятых в аппарате управления, специфическими правами и обязанностями по отношению к нижестоящим прокурорам, их заместителям и помощникам.

Вместе с этим создание Следственного комитета при прокуратуре РФ положило начало развитию новых субординационных отношений в системе органов прокуратуры, которые не нашли надлежащего законодательного оформления. Кроме того, анализ ст. 20.1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» не позволяет однозначно охарактеризовать правовой статус данного органа. В результате осуществлённых в 2007 г. преобразований произошло выделение из системы органов прокуратуры следственного аппарата и образование на этой базе фактически самостоятельной структуры, при этом должностные лица СКП, согласно п. 8 ст. 20.1 Закона о прокуратуре, также являются прокурорскими работниками. В ч. 2 ст. 20.1 Закона о прокуратуре говорится о системе Следственного комитета при прокуратуре РФ, в которой установлена подчиненность следственных отделов СКП по районам и городам следственным управлениям СКП по субъектам РФ, которые, в свою очередь, подчинены Главному следственному управлению СКП при прокуратуре РФ. При этом отметим, что работники СКП не подчинены и не подконтрольны ни прокурору района (города), ни прокурору субъекта РФ, также законодательством не установлена прямая их подчиненность Генеральному прокурору РФ.

Необходимо отметить, что производство дознания и предварительного следствия всегда являлось функцией органов исполнительной власти, исключение из этого составляли следователи прокуратуры до образования Следственного комитета, поскольку они входили в состав единого ведомства и руководство их деятельностью осуществлял прокурор. С образованием СКП взаимодействие прокуроров и следователей осуществляется исключительно в рамках расследования последними уголовных дел, при этом права и обязанности прокуроров по отношению к следователям СКП регламентированы исключительно уголовно-процессуальным законодательством. Кроме того, в настоящее время ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» также не установил прямую поднадзорность СКП прокуратуре РФ, что не позволяет однозначно определить характер управленческих взаимоотношений между ними. Несмотря на указанный законодательный пробел, в данном случае, на наш взгляд, А.В.Сергеева справедливо отмечает, что действует основополагающий внутриорганизационный принцип, лежащий в основе прокурорской деятельности: если непосредственно не подчинен, значит поднадзорен [36].



Особо остановимся на организационных полномочиях прокурора, связанных с возбуждением уголовного преследования. Ранее действовавшие редакции ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» и УПК РФ предоставляли полномочия прокурору возбуждать уголовное дело самостоятельно, однако Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ [37], по нашему мнению, необоснованно лишил его этой возможности. В сформировавшемся за годы реформирования государственных институтов законодательстве о прокуратуре была создана целостная концепция уголовного преследования, в котором руководящая роль в борьбе с преступностью была отведена прокурору. Санкционируя, а в отдельных случаях лично возбуждая уголовное дело, прокурор от лица государства инициировал процедуру привлечения к уголовной ответственности. Благодаря этому полномочию, система мер прокурорского воздействия на правонарушителей эффективно работала многие десятилетия, позволяла результативно бороться с самыми серьезными нарушениями законности и поддерживала на достаточно высоком уровне престиж органов прокуратуры и возвышала его в глазах населения. В настоящее время, согласно ч. 2 ст. 27 Закона о прокуратуре, при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом. Это подраз-

умеает ситуацию, при которой в результате проведения проверки прокурор выявляет признаки уголовно наказуемого деяния в действиях конкретного лица и передает проверочные материалы в органы дознания и предварительного следствия для принятия решения в порядке ст. 144-145 УПК РФ. Таким образом, в настоящее время процедура привлечения к уголовной ответственности органами прокуратуры усложнена.

Несомненно, Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ является шагом к реформированию правоохранительных системы, одной из целей которого является создание единого централизованного следственного органа. Однако в настоящее время данный процесс существенно осложнен и многими объективными и субъективными факторами. Заметим также, что прошло уже 3 года с момента лишения прокурора возможности самостоятельно возбуждать уголовное дело и наделять данными исключительными полномочиями органов дознания и предварительного следствия. За этот период криминальная ситуация существенно не изменилась, преступность осталась на прежнем уровне, а в некоторых направлениях борьбы с преступностью положение дел даже ухудшилось. Указанный Федеральный закон не улучшил работу правоохранительной системы, усложнил механизм возбуждения уголовных дел по результатам прокурорских проверок и этим ослабил систему органов прокуратуры в целом.

1. Прокурорский надзор. Курс лекций и практикум / Под ред. Ю.Е.Винокурова. М., 2003. С. 12.
2. Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М., 1963. С. 212.
3. Матузов Н.И. Субъективные права граждан СССР. Саратов, 1966. С. 92.
4. Патюлин В.А. Государство и личность в СССР. М., 1974. С. 226.

Features of administrative-legal status of bodies of Office of Public Prosecutor

V.V. Strelnikov, PhD in Law

Features of a legal status of bodies of domestic Office of Public Prosecutor are stated. On the basis of the analysis of the federal legislation and departmental certificates of the State Office of Public Prosecutor of the Russian Federation powers of public prosecutors are investigated and decisions of the practical problems existing in supervising activity of bodies of Office of Public Prosecutor are offered.

Key Words: bodies of Office of Public Prosecutor, legal status, competence, supervising activity, certificates of public prosecutor's reaction

Corresponding address: grayworm@mail.ru

5. Липатов Э.Г., Чаннов С.Е., Велиева Д.С. и др. Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации». М., 2005.
6. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 2003. С. 247.
7. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление. М., 2006. С. 150.
8. Дмитриев Ю.А., Евтеева А.А., Петров С.М. Административное право. М., 2005. С. 90-112.
9. Ласкина Н.В. Прокурорский надзор. М., 2006. С. 167.
10. Прокурорский надзор в Российской Федерации / Под ред. А.А.Чувилева. М., 1999. С. 45.
11. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. М., 2002. С. 185.
12. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 30-33.
13. Советское административное право / Под ред. Ю.М.Козлова. М., 1973. С. 96.
14. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 26.
15. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1996.
16. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал Российского права. 2000. № 10.
17. Ковачев Д.А. Функции, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // Правоведение. 1985. № 4. С. 45.
18. Старилов Ю.Н. Служебное право. М., 1996.
19. Братановский С.Н. Административное право Российской Федерации. М., 2010.
20. Смирнов А.Ф. Прокуратура и проблемы управления. М., 1997.
21. СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.
22. СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.
23. СЗ РФ. 1997. № 6. Ст. 711.
24. СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3586.
25. СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3806.
26. СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.
27. СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143.
28. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 33. Ст. 1316.
29. СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.
30. СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 219.
31. Ведомости съезда народных депутатов РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357.
32. Трикс А.В. Справочник прокурора. М., 2007.
33. Пункт 5.1 Регламента прокуратуры Саратовской области, утвержденного Приказом прокурора Саратовской области от 29.05.2008 № 96.
34. Хаверин А.Р. Приоритеты в работе прокурора // Борьба с преступностью в России: правовые и организационные основы. М., 2005. С. 47.
35. Копылова А.П. Прокурорский надзор. Тамбов, 2007. С. 100.
36. Сергеева А.В. Проблемы и перспективы прокурорского надзора в Российской Федерации. М., 2008. С. 23.
37. Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 4. Ст. 2830.